Naciones Unidas TD/B/63/2

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
14 de octubre de 2016
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
63er período de sesiones
Ginebra, 5 a 9 de diciembre de 2016
Tema 2 del programa provisional
Evolución del sistema internacional de comercio y sus tendencias desde una perspectiva de desarrollo

Las cadenas de valor de los productos básicos agrícolas: los efectos de la concentración del mercado para los agricultores y los países productores – El caso del cacao

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En la presente nota se analizan la concentración del mercado y la distribución del valor entre los participantes en las cadenas de valor mundiales de productos básicos agrícolas. Se examina, en particular, la estructura del sector del cacao, en el que los pequeños agricultores desperdigados, que ya ocupaban una posición precaria en las cadenas de valor mundiales, siguen perdiendo terreno ante otros participantes bien integrados, como los comerciantes, los procesadores y los fabricantes de productos de cacao y chocolate. Esta estructura, predominante en la mayoría de las cadenas de valor de productos básicos agrícolas a escala mundial, deja poco margen para un incremento de los ingresos de los agricultores que les permita cubrir sus costos de producción y llevar una vida digna; algo que puede socavar la sostenibilidad de las explotaciones agrícolas si no se adoptan acciones concertadas para tratar esta situación. En esta nota se destacan algunas opciones de política destinadas a apoyar a los participantes de pequeña escala en las cadenas de valor mundiales de productos básicos agrícolas, especialmente a los agricultores, ante el fenómeno de progresiva concentración que afecta a todos los segmentos de dichas cadenas.

GE.16-17838 (S) 311016 011116
1617838

Se ruega reciclar

I. Introducción

1. En los últimos años la concentración en todas las fases de las cadenas de valor mundiales de productos básicos agrícolas —incluidas la concentración horizontal y la integración vertical— se ha convertido en una cuestión candente[1]. Un número reducido de grandes empresas controla gran parte de los mercados, desde el comercio de productos agrícolas a su procesamiento y su venta al por menor. Así, por ejemplo, en 2002 dos empresas controlaban cerca del 50% del comercio mundial de banano y otras tres acaparaban tres cuartas partes del comercio mundial de cereales[2]. Se estima que en 2008 las cuatro principales empresas del rubro acaparaban el 45% del procesamiento mundial de café y que apenas tres empresas controlaban el 80% de los mercados del té[3]. Se calcula que en 2012 controlaban el 90% del comercio mundial de cereales cuatro empresas transnacionales[4]. En el mismo período, los cuatro principales actores de los mercados del cacao de Côte d'Ivoire, Ghana y Nigeria compraron más de la mitad del cacao en grano producido en esos países[5].

2. Lo que subyace al fenómeno de la concentración de las cadenas de valor de productos básicos agrícolas es el objetivo empresarial de generar economías de escala, en el contexto de una creciente globalización de las cadenas alimentarias. La estructura de mercado resultante podría contribuir efectivamente a mejorar la asignación de recursos, así como la eficiencia de las cadenas de valor mundiales de productos agrícolas, con los consiguientes beneficios para todos los participantes a lo largo de esas cadenas de valor. Otras causas de la concentración son la necesidad de las empresas de ejercer un control estricto para garantizar la calidad exigida por sus clientes, y los altos costos de la inversión agroindustrial, en razón de los elevados gastos no recuperables y de comercialización, que limitan la entrada de nuevos actores y expulsan a las empresas pequeñas de los mercados. El fenómeno de la concentración también se puede explicar, en parte, por el hecho de que la concentración en un eslabón de la cadena de valor (por ejemplo, el procesamiento), puede tener el mismo efecto en otros (por ejemplo, la fabricación o la comercialización). Ello permite equilibrar el poder de negociación a lo largo de las cadenas de valor[6].

3. Sin embargo, al tiempo que las cadenas de valor mundiales de productos agrícolas tienden a la concentración, los agricultores —que son el sostén de la producción agroalimentaria mundial y operan a pequeña escala— permanecen dispersos, lo que les impide constituir un contrapoder frente a los compradores y los procesadores consolidados. Esta situación plantea dudas sobre el grado de integración de esos agricultores en las cadenas de valor en un momento en el que las reformas de liberalización comercial han incrementado su exposición a los mercados. La concentración del mercado puede resultar

[1] La concentración horizontal se da cuando unas pocas empresas dominan determinado segmento de una cadena de valor. La integración o concentración vertical (ambas expresiones son intercambiables) se da cuando la misma empresa o un reducido número de empresas dominan más de un segmento de una cadena de valor.

[2] South Centre and ActionAid, 2008, *Commodity Dependence and Development – Suggestions to Tackle the Commodities Problems* (Ginebra).

[3] Banco Mundial, 2007, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo* (Washington D.C.).

[4] S. Murphy, D. Burch y J. Clapp, 2012, Cereal secrets – the world's largest grain traders and global agriculture, Oxfam Research Reports.

[5] Ecobank, 2012, Structure and competition in West Africa's cocoa trade (presentación), 21 de noviembre, publicado en http://www.ecobank.com/rc_presentations.aspx (consultado el 27 de junio de 2016).

[6] J. Humphrey y O. Memedovic, 2006, *Global Value Chains in the Agrifood Sector* (Viena, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial).

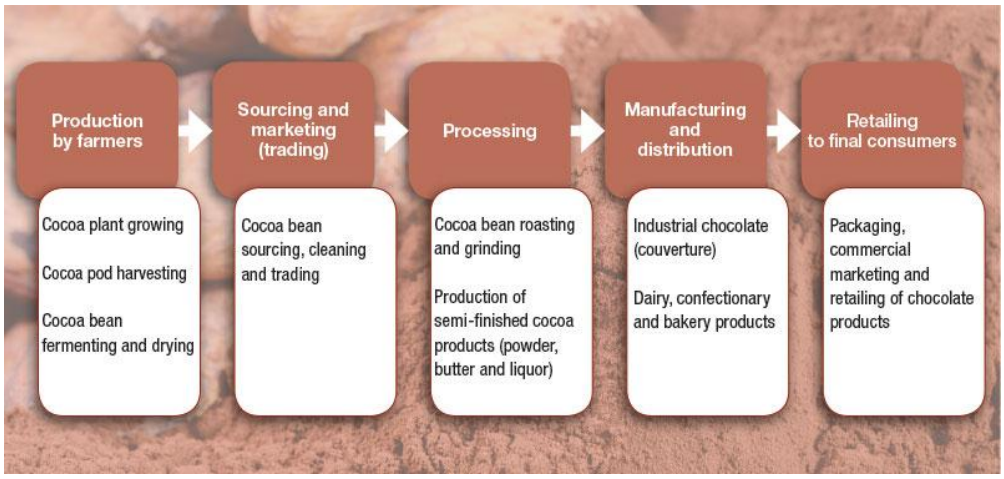
problemática, especialmente si potencia las tendencias monopolísticas a lo largo de las cadenas de valor. Ese comportamiento refuerza el poder de negociación de los grandes actores en detrimento de los pequeños, como los pequeños agricultores y las pequeñas empresas. Tal estructura de mercado tiende a reducir los beneficios de estos últimos, así como la porción de valor añadido que retienen los países productores. La concentración en las cadenas de valor del trigo, el arroz y el azúcar, por ejemplo, se ha traducido en un mayor poder de las empresas internacionales en los mercados, lo que a su vez ha contribuido a ampliar el desfase entre los precios mundiales y los precios nacionales de esos productos[7].

4. La presente nota se basa en un reciente estudio analítico de la UNCTAD[8] e ilustra el fenómeno de concentración en el sector del cacao. Se examinan la concentración horizontal y la integración vertical en la industria del cacao y se analizan sus posibles efectos para las partes interesadas a lo largo de la cadena de valor mundial del cacao. En el capítulo II se examina la estructura actual del sector; en el capítulo III se analizan las posibles repercusiones de esa estructura para diversas partes interesadas; en el capítulo IV se analizan algunas recomendaciones de política basadas en estos análisis; y en el capítulo V se exponen las conclusiones.

II. El sector mundial del cacao: estructura del mercado y concentración

5. La cadena de valor mundial del cacao (también denominada cadena de valor mundial del cacao-chocolate) está compuesta por cinco grandes segmentos, a saber: la producción; la contratación y la comercialización; el procesamiento; la fabricación y la distribución; y la venta al por menor al consumidor final. El gráfico 1 ilustra esquemáticamente la cadena de valor.

Gráfico 1
La cadena de valor mundial de cacao desde los agricultores hasta los consumidores



6. En casi todos los segmentos de la cadena de valor del cacao, se observa un incremento de la concentración horizontal y de la integración vertical, analizado en este capítulo. La estructura del mercado del sector mundial del cacao es el resultado de una serie

[7] Banco Mundial, 2007.

[8] UNCTAD, 2016, *Cocoa Industry: Integrating Small Farmers into the Global Value Chain* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas)

de acuerdos de fusión y adquisición. En el recuadro 1 se detallan algunas de esas operaciones.

Recuadro 1
Algunos de los principales acuerdos de fusión y adquisición del sector del cacao desde 2010

En 2010, la empresa Kraft Foods (rebautizada Mondelez International en 2012), con sede en los Estados Unidos de América, tomó el control de Cadbury, una empresa transnacional de golosinas con sede en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

En 2011, la empresa suiza Nestlé compró Dongguan Hsu Fu Chi Food, un actor importante del mercado de golosinas de China, lo que fortaleció la presencia de Nestlé en ese país.

En 2013, la empresa suiza Barry Callebaut amplió su negocio con la compra de la división de ingredientes de cacao de Petra Foods (Singapur) y se convirtió en el principal actor de la cadena de valor mundial del cacao y en el de mayor grado de integración vertical.

En 2014, Ecom Agroindustrial, una empresa suiza de comercio y procesamiento de productos básicos de talla mundial especializada en el café, el algodón y el cacao, compró la división de comercio de productos básicos de la empresa británica Armajaro. El acuerdo de adquisición fue aprobado por la Comisión Europea en mayo de 2014.

En septiembre de 2014, en los Estados Unidos, Archer Daniels Midland anunció un acuerdo con Cargill para venderle su negocio mundial de chocolate. La Comisión Europea aprobó la propuesta de acuerdo en julio de 2015 pero impuso como condición la venta de la principal planta industrial europea de Archer Daniels Midland (en Mannheim (Alemania)) a un competidor, con vistas a preservar la competencia en el mercado mundial del chocolate.

En diciembre de 2014, Olam International (Singapur) llegó a un acuerdo con Archer Daniels Midland para adquirir su negocio mundial del cacao, que fue aprobado por la Comisión Europea en junio de 2015

Fuente: UNCTAD, 2016.

A. Concentración horizontal

7. El primer segmento de la cadena de valor del cacao, la producción, está en manos de unos pocos países productores. África sigue siendo la principal región productora de cacao del mundo. Se estima que en la campaña agrícola 2013-2014, el continente produjo aproximadamente 3,2 millones de toneladas de cacao en grano, el 73% de la producción mundial (gráfico 2). En el mismo período, un 60% de la producción mundial estaba en manos de dos grandes países productores, Côte d'Ivoire y Ghana. La producción de cacao puede por tanto considerarse muy concentrada en un número reducido de países. No obstante, suele repartirse entre numerosos pequeños productores dispersos, entre 5 y 6 millones en todo el mundo, según las estimaciones[9]. En Côte d'Ivoire, por ejemplo, entre

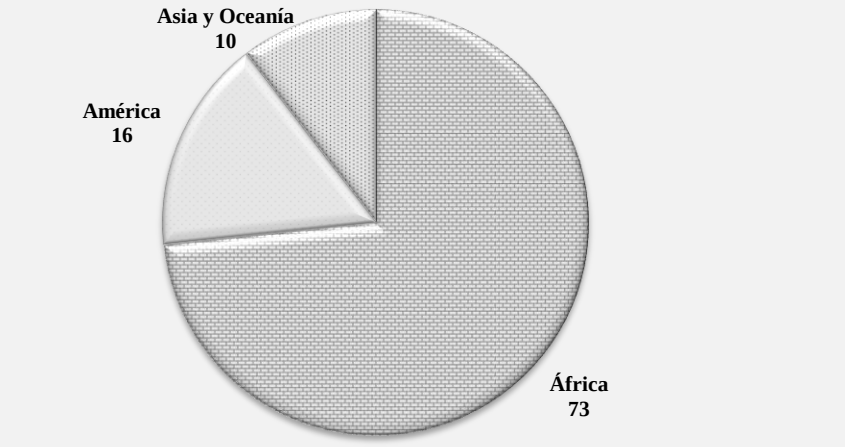
[9] Fundación Mundial del Cacao, 2012, Cocoa market update, marzo, publicado en http://worldcocoafoundation.org/wp-content/uploads/Cocoa-Market-Update-as-of-3.20.2012.pdf (consultado el 27 de junio de 2016).

el 80% y el 85% del cacao es producido por agricultores que no pertenecen a ninguna cooperativa u organización[10].

Gráfico 2

Producción de cacao en grano por región, campaña 2013-2014

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en Organización Internacional del Cacao, 2015, *Quarterly Bulletin of Cocoa Statistics: XLI(2) – Cocoa Year 2014-2015* (Londres).

Nota: Las cifras no suman 100 debido al redondeo.

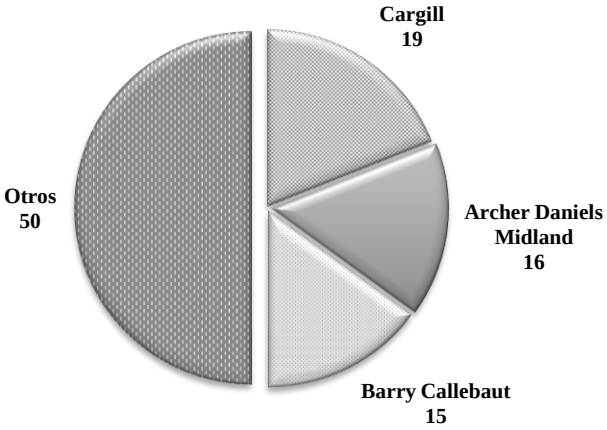
8. El comercio de cacao se caracteriza asimismo por la concentración del mercado, si bien no se trata necesariamente de una tendencia nueva. Entre 1980 y principios de la década de 2000, por ejemplo, el número de sociedades de comercio de cacao en Londres se redujo en dos tercios, al pasar de 30 a menos de 10[11]. La tendencia a la concentración se ha acelerado en los últimos años debido a varias fusiones y adquisiciones. Como resultado de ello, se estima que, en 2013, las tres principales empresas de comercio y procesamiento de cacao (Barry Callebaut, Cargill y Archer Daniels Midland) comercializaron entre el 50% y el 60% de la producción mundial de cacao[12]. Los canales de comercialización de cacao en grano también están controlados por un reducido número de actores a nivel nacional. Por ejemplo, en Côte d'Ivoire, tres empresas internacionales compraron, a través de organismos locales, el 50% del cacao producido en el país en la campaña agrícola 2011-2012 (gráfico 3).

[10] International Labour Rights Forum, 2014, *The Fairness Gap* (Washington D.C.)

[11] TD/B/COM.1/EM.10/2.

[12] Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en el artículo "Cargill on verge of buying Archer Daniels Midland cocoa unit", publicado por Reuters el 2 de octubre de 2013.

Gráfico 3
Principales empresas de Côte d'Ivoire por volumen de compra de cacao, campaña agrícola 2011-2012
(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en Ecobank, 2012.

9. Una de las principales causas de la tendencia a la consolidación del segmento del comercio de la cadena de valor del cacao son las reformas de liberalización comercial. Con la liberalización de los países productores se perseguía, entre otros objetivos, fortalecer la competencia en la intermediación nacional y en la exportación de cacao en grano incrementando el número de actores. Sin embargo, los elevados gastos operacionales, incluidos los gastos de transporte, han contribuido a reforzar la posición de las empresas transnacionales, que tienen mejor acceso a los recursos (financiación y tecnología) que los comerciantes y los compradores de pequeña escala. Como consecuencia de ello, la mayoría de los actores pequeños se han visto excluidos de los canales de comercialización del cacao o se han fusionado con empresas transnacionales que han tomado el control de sus actividades[13]. De este modo se ha labrado la posición dominante de un número reducido de empresas que detentan las mayores cuotas de mercado de los países productores de cacao.

10. En lo que respecta a la transformación, las moliendas en origen (es decir las operaciones de molienda realizadas en los países productores de cacao) han aumentado en los últimos años (recuadro 2). Un pequeño número de empresas transnacionales dominan los mercados. En 2006, cuatro grandes empresas, a saber Barry Callebaut, Cargill, Archer Daniels Midland y Blommer Chocolate Company, controlaban cerca del 50% de la capacidad mundial de molienda de cacao, proporción que aumentó hasta el 61% en 2015 (gráfico 4)[14].

[13] Véase, por ejemplo, C. L. Gilbert, 2009, Cocoa market liberalization in retrospect, *Review of Business and Economics*, 54(3):294-312.

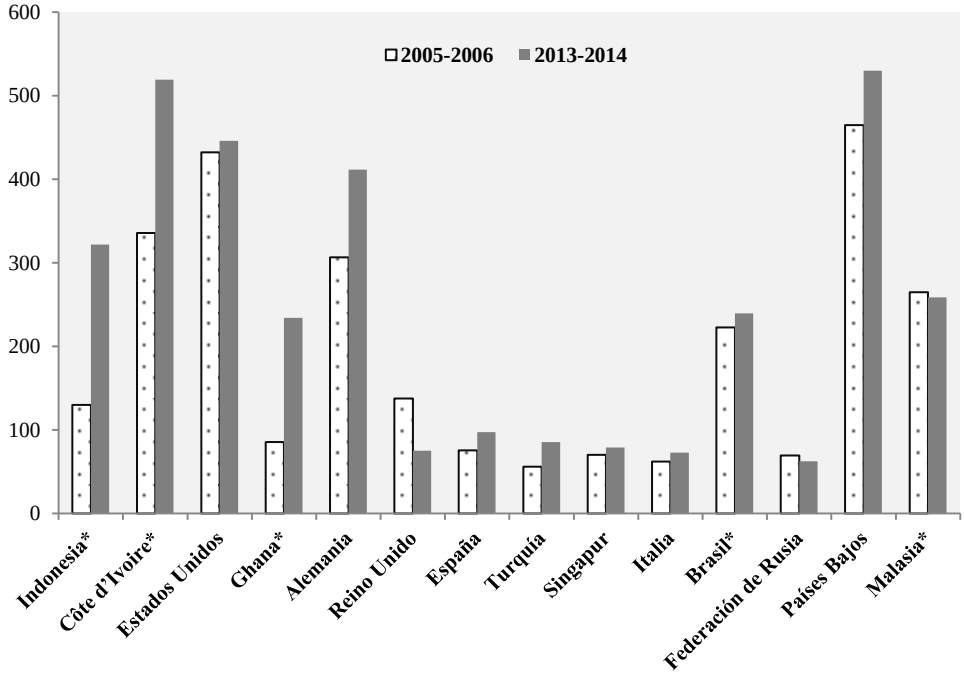
[14] UNCTAD, 2008, *Cocoa Study: Industry Structures and Competition* (Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

Recuadro 2

El procesamiento de los productos agroalimentarios en los países productores: datos sobre la molienda de cacao

Históricamente, la molienda del cacao en grano se ha llevado a cabo en los países tradicionalmente importadores, en Europa y América del Norte, cuyas empresas de procesamiento de cacao estaban en condiciones de cumplir los requisitos de los fabricantes de chocolate en lo tocante a la calidad, la puntualidad de la entrega y la eficacia en relación con los costos. Sin embargo, hoy en día, las primeras fases del procesamiento de una parte considerable de la producción de cacao en grano se llevan a cabo en los países productores, gracias a los incentivos públicos y a las inversiones de empresas nacionales y transnacionales. Así, por ejemplo, en Côte d'Ivoire la molienda de cacao en origen se incrementó en un 40% entre las campañas 2005-2006 y 2013-2014, hasta alcanzar las 519.400 t. En otros países productores, como Ghana e Indonesia, se han producido aumentos parecidos (gráfico). Por lo demás, el desarrollo de los mercados locales y regionales de productos de chocolate en zonas de cultivo de cacao en África y Asia, ofrece oportunidades de inversión para los fabricantes y contribuye así a retener más valor añadido en esas regiones. Así, por ejemplo, en 2015, el grupo francés Cémoi abrió la primera fábrica de chocolate de escala industrial de Côte d'Ivoire, con el objetivo de estimular y apoyar el crecimiento de los mercados de productos de chocolate en África Occidental.

Molienda de cacao en grano en los principales países productores e importadores
(En miles de toneladas)



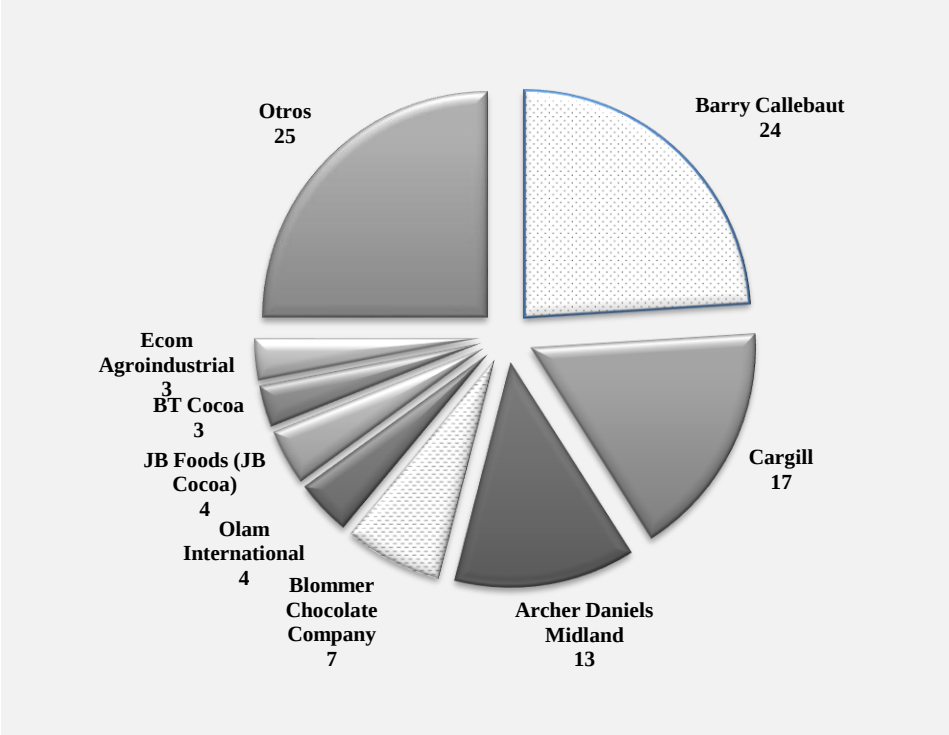
* Países productores de cacao.

Estos hechos revelan un movimiento más bien ascendente de los países productores de cacao a lo largo de la cadena de valor y han contribuido a generar algo de valor añadido en las regiones de cultivo del cacao. Sin embargo, puede discutirse hasta qué punto beneficia realmente la molienda en origen a los países productores, y ello por dos razones. En primer lugar, el procesamiento en origen recae principalmente en empresas transnacionales, a menudo con escasa participación de las empresas locales (por ejemplo,

en 2014, los principales cinco procesadores de Côte d'Ivoire eran empresas transnacionales o sus filiales locales, lo que representa casi el 85% de la capacidad de molienda de cacao). Así pues, gran parte del valor creado queda en manos de inversores extranjeros. En segundo lugar, la elaboración del cacao es intensiva en capital, por lo que el volumen de empleo que genera puede ser discutible.

Fuente: UNCTAD, 2016.

Gráfico 4
Capacidad de molienda en la industria de procesamiento del cacao (porcentaje del total de cacao molido), 2015



Fuente: UNCTAD, 2016.

Nota: Tras la compra del negocio de procesamiento de cacao de Archer Daniels Midland por Olam International en 2015, actualmente son cuatro las empresas de procesamiento que controlan prácticamente las dos terceras partes de la capacidad mundial de molienda de cacao.

11. La concentración del procesamiento del cacao en los últimos años obedece principalmente al reciente auge de los precios de los productos básicos. Los altos precios de los insumos, en particular del cacao en grano y la energía, han incrementado los costos de producción de las empresas de procesamiento, lo que ha reducido los márgenes de la mayoría de estas[15]. Por tanto, los actores existentes han utilizado estrategias de fusión y adquisición en el segmento como medio para mejorar la eficiencia en función de los costos y lograr mayores economías de escala. Esto es particularmente cierto en el caso de los procesadores de cacao, que compiten principalmente en los costos. Además, el procesamiento del cacao es intensivo en capital y conlleva elevados gastos no recuperables, lo que puede haber disuadido la entrada en el sector de nuevos actores.

[15] Hardman & Co, *Giant on a Pinhead: A Profile of the Cocoa Sector*, 2014, Londres.

12. El segmento de la venta de chocolate al por menor de la cadena de valor del cacao está dominado por unas pocas empresas de golosinas y de marca. En 2013, por ejemplo, el total de ventas de barras de chocolate y otros dulces realizadas por las principales diez empresas ascendió al 42% del total de ventas mundiales de golosinas, estimada en 196.600 millones de dólares de los Estados Unidos. Los productos de chocolate vendidos a través de canales minoristas modernos, incluidos los hipermercados y los supermercados, representaron el 56% del total de las ventas mundiales[16]. Algunos fabricantes de chocolate están abriendo tiendas de su propia marca, que les reportan mayor visibilidad de marca y mejor imagen, y a su vez una mayor participación en el valor a lo largo de la cadena de valor del cacao. En el plano nacional, también los mercados minoristas están dominados por unas pocas empresas. Así por ejemplo, en Francia, las principales empresas de productos de chocolate en 2014 fueron Ferrero (19% del mercado), Lindt & Sprüngli (13%), Nestlé y Mondelez (11% cada una)[17]. En los Estados Unidos, el mercado de productos de chocolate está muy diversificado, en lo que respecta a los proveedores, incluidas las empresas transnacionales y las empresas nacionales, regionales y locales. En cambio, los dos principales fabricantes de chocolate, a saber Hershey Company y Mars, acapararon el 65% de las ventas del sector en 2014. Ninguno de sus competidores superaba individualmente el 5% de cuota de mercado[18].

B. Integración vertical

13. La cadena de valor del cacao también ha conocido una notable integración vertical, con empresas que amplían sus actividades, desde el suministro de granos a la producción del chocolate. No se trata necesariamente de una tendencia nueva. En el pasado, una serie de grandes productores de chocolate gestionaban ellos mismos buena parte de la cadena de valor, desde la compra de cacao en grano y el procesamiento de manteca de cacao y cacao en polvo hasta la fabricación de chocolate. Más adelante, muchas entidades comerciales del sector del cacao y el chocolate se reubicaron en determinados segmentos de la cadena de valor y, en muchos casos, salieron del segmento, menos rentable, de la molienda. No obstante, el creciente número de fusiones y adquisiciones de los últimos años se ha traducido en un alto grado de integración vertical en el sector. Esta tendencia se debe en parte a la voluntad de las grandes empresas de hacerse con mayor control de los productos de cacao y de chocolate para satisfacer las demandas de cantidad, calidad y trazabilidad[19].

14. Algunas empresas comerciales o de procesamiento han extendido su ámbito de actividad a las explotaciones agrícolas (ya sea directamente a través de centros de compra de cacao o bien indirectamente por medio de relaciones institucionales). Como consecuencia de ello se ha difuminado la línea divisoria entre las empresas comerciales y las empresas de procesamiento, ya que las grandes empresas comerciales transnacionales también se dedican ahora al procesamiento de cacao y viceversa. La mayoría de las grandes empresas de procesamiento de cacao desempeñan asimismo actividades relevantes en la esfera del aprovisionamiento, la manipulación y la comercialización del cacao. Empresas como Archer Daniels Midland y Cargill se dedicaban históricamente a la comercialización del cacao en grano pero han diversificado sus actividades, que actualmente abarcan la molienda, la producción de cacao en polvo, manteca y licor de cacao, así como la

[16] *Candy Industry Magazine*, 2014, The face of Fazer, enero; *Candy Industry Magazine*, 2014, Global state of the industry, junio.

[17] Euromonitor International, 2014, Country report: Chocolate confectionery in France.

[18] *Ibid.*

[19] C. Ménard y P. G. Klein, 2004, Organizational issues in the agrifood sector: Toward a comparative approach, *American Journal of Agricultural Economics*, 86(3):750-755.

producción de chocolate, de tal modo que han alcanzado un grado considerable de integración vertical en el sector.

15. Otras empresas históricamente dedicadas a actividades intermedias a lo largo de la cadena de valor del cacao han ampliado su radio de actividad a los segmentos superiores o inferiores de la cadena, es decir que, partiendo de la elaboración de productos de cacao semiacabados han pasado a abarcar el aprovisionamiento de cacao en grano, en un extremo de la cadena de valor, y la fabricación de chocolate listo para el consumo, en el otro extremo. Así, por ejemplo, Barry Callebaut y Blommer Chocolate Company, que solían procesar cacao en grano y elaborar productos semiacabados para los fabricantes de chocolate, han desarrollado intereses desde el aprovisionamiento de cacao en grano hasta la elaboración de chocolate. Actualmente, grandes marcas y fabricantes de chocolate, como Mars o Nestlé, se abastecen de cacao en grano directamente ante los productores agrícolas. Así pues, hoy son pocas las empresas que mantienen operaciones en un único segmento de la cadena de valor. En el ámbito del comercio de cacao en grano, por ejemplo, cabe mencionar, a nivel internacional: Continaf, Novel Commodities y Touton Group; y a nivel nacional: Saf Cacao (Côte d'Ivoire), Roig Agro-Cacao (República Dominicana) y Akuafo Adamfo (Ghana).

III. Posibles repercusiones de la concentración en la cadena de valor mundial de cacao

16. La concentración en la agroindustria contribuye a mejorar la asignación de recursos y a generar economías de escala a lo largo de las cadenas de valor. En último término, incrementa la eficiencia en función de los costos a lo largo de una cadena de valor y genera beneficios para diversos participantes. Una distribución equitativa de los beneficios, que no todas las partes interesadas percibirán necesariamente igual, constituye un factor decisivo para asegurar el éxito del fenómeno de concentración. En cuanto al cacao, es posible que la progresiva consolidación haya permitido generar economías de escala y, en esa medida, haya contribuido a impulsar la eficiencia del sector. Por otro lado, la integración vertical del sector del cacao ha ayudado a las empresas transnacionales a ofrecer la trazabilidad y la calidad que demandan los clientes. Por ejemplo, Barry Callebaut ha declarado que puede garantizar plenamente la trazabilidad del cacao obtenido a través de su filial, Biolands International, con sede en la República Unida de Tanzanía[20]. Algunos actores del mercado, incluidos compradores integrados, valoran positivamente el proceso de consolidación, ya que reduce el número de competidores.

17. Ahora bien, la concentración puede resultar problemática, especialmente si potencia las tendencias monopolísticas en un sector. Estas refuerzan el poder de negociación de los actores grandes e integrados en detrimento de los pequeños, entre ellos los pequeños productores (es decir, los agricultores) y comerciantes, así como los que únicamente fabrican chocolate. Es habitual que la concentración en un segmento de una cadena de valor del sector agroindustrial genere cambios parecidos en otros segmentos; ello permite equilibrar el poder de negociación a lo largo de las cadenas de valor[21]. Sin embargo, como ya se ha señalado, si bien hay un grado considerable de concentración en los segmentos del procesamiento y la distribución de la cadena de valor del cacao, el segmento del suministro (es decir, la producción de cacao en grano) sigue característicamente fragmentado entre una multitud de pequeños agricultores. Esta situación crea una estructura oligopsónica en el mercado del cacao, es decir con muchos vendedores y pocos compradores. Los agricultores se ven por tanto en una posición negociadora débil, que se reduce a aceptar los precios que

[20] Barry Callebaut, 2014, *Annual Report 2013-2014* (Zurich (Suiza)).
[21] J. Humphrey y O. Memedovic, 2006.

se les ofrezcan, en un momento en el que por otro lado también tienen un acceso limitado a la financiación, la información sobre los mercados y los insumos agrícolas, como semillas mejoradas y fertilizantes[22].

18. Hasta la fecha, los estudios empíricos realizados sobre el posible ejercicio de oligopolios o de comportamientos oligopsónicos en la cadena de valor del cacao han sido poco concluyentes. Anang (2011) examinó la estructura del mercado y la competencia en el sector del cacao de Ghana tras la aplicación de reformas de liberalización comercial, y concluyó que, a pesar de la dominación de unas pocas grandes empresas, el mercado seguía siendo competitivo[23]. Wilcox y Abbot (2004) aplicaron un enfoque econométrico para estimar el grado de poder en los mercados de cacao en grano en Côte d'Ivoire y Nigeria y no encontraron elementos que acreditaran ese poder de las empresas multinacionales exportadoras o procesadoras en Nigeria, aunque al parecer sí en Côte d'Ivoire[24]. Traoré (2009) señaló que la tendencia a la concentración del comercio de cacao en los países exportadores, especialmente en el África Occidental, había reducido la competencia entre los compradores y que el ahorro de costos generado por la mejora de la eficiencia en el sector rara vez se trasladaba a los agricultores[25].

19. En los países productores de chocolate, es probable que un nivel alto de integración —vertical a lo largo de la cadena de valor u horizontal en los segmentos de procesamiento y fabricación de chocolate— reduzca las posibilidades de suministro de insumos de las empresas que solo producen chocolate. En el largo plazo, eso puede provocar el cierre de empresas o su adquisición por grandes empresas consolidadas. Por ejemplo, la Comisión Europea consideró que, dado que suprimía a un competidor, la propuesta de fusión de Archer Daniels Midland y Cargill podía reducir el margen de elección entre proveedores aptos, en el contexto de un mercado de por sí ya concentrado y provocar así un aumento de precios perjudicial para los consumidores y, en julio de 2015, aprobó la fusión, condicionándola a que Cargill Archer Daniels Midland vendiera la mayor planta de chocolate de Europa a un competidor con tal de preservar la competitividad de los mercados de productos de cacao[26].

20. La creciente consolidación a lo largo de la cadena de valor del cacao también incrementa el riesgo de prácticas anticompetitivas y de conductas tácita o abiertamente colusorias de los grandes actores. Este fue el principal argumento esgrimido por ComWest, del Canadá, en 2008, cuando inició un proceso judicial en los Estados Unidos contra algunos grandes actores, entre ellos Hershey Company, Mars y Nestlé. ComWest acusó a

[22] Véase por ejemplo, UNCTAD, 2015, *Commodities and Development Report 2015: Smallholder Farmers and Sustainable Commodity Development* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

[23] B. T. Anang, Market structure and competition in the Ghanaian cocoa sector after partial liberalization, *Current Research Journal of Social Sciences*, 3(6):465-470, 2011.

[24] M. D. Wilcox y P. C. Abbott, Market power and structural adjustment: The case of West African cocoa market liberalization, presentado en la reunión anual de la American Agricultural Economics Association de 2004, Denver, Colorado, 1 a 4 de agosto de 2014.

[25] D. Traoré, Cocoa and coffee value chains in West and Central Africa: Constraints and options for revenue-raising diversification, 2009. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, Agricultural Commodities Programme, Paper Series núm. 3

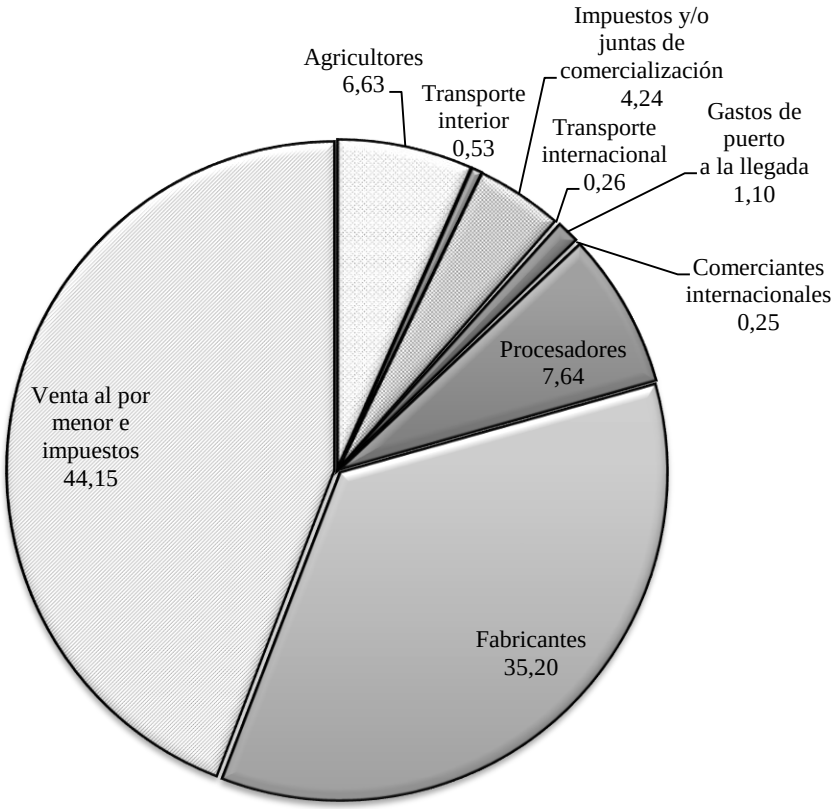
[26] Comisión Europea, "Mergers: Commission opens in-depth investigation into Cargill and Archer Daniels Midland's proposed industrial chocolate merger", 2015, nota de prensa publicada en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4479_en.htm (consultado el 27 de junio de 2016).

estas empresas de incurrir en prácticas anticompetitivas, en particular de acordar los precios del mercado mundial de chocolate[27].

21. La concentración del mercado en el sector del cacao puede tener efectos positivos y negativos sobre los participantes a lo largo de la cadena de valor. La situación de los pequeños agricultores —que son la columna vertebral de la producción mundial de cacao— es particularmente sensible para una economía cacaotera sostenible y su situación de debilidad en la cadena de valor se está viendo acentuada por obra de otros participantes bien posicionados, incluidos los comerciantes, los procesadores y los fabricantes de productos de chocolate y cacao. Así pues, los agricultores tienen muy poco margen para negociar precios que les permitan cubrir sus costos de producción y les dejen un excedente suficiente para llevar una vida digna. Las estimaciones indican que los agricultores apenas perciben en torno al 7% del total del valor añadido a cada tonelada de cacao en grano vendida. La mayor parte del valor añadido corresponde a otros actores, como los fabricantes y los minoristas (gráfico 5).

Gráfico 5

Distribución del valor añadido a 1 t de cacao a lo largo de la cadena de valor mundial



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en el "Cocoa Barometer" (2015), publicado en http://www.cocoabarometer.org/Download.html (consultado el 27 de junio de 2016).

[27] J. Cappelle, "Towards a sustainable cocoa chain: Power and possibilities within the cocoa and chocolate sector", informe de investigación de Oxfam International, 2008.

22. En términos absolutos, los ingresos de los agricultores de cacao son muy bajos. International Labour Rights Forum estima que los ingresos netos de un cultivador medio de cacao con dos hectáreas de tierras en uno de los dos principales países productores de cacao, Côte d'Ivoire y Ghana, oscilan entre los 2,07 y 2,69 dólares de los Estados Unidos diarios, respectivamente. Estas sumas apenas superan el umbral de pobreza mundial, fijado en 1,90 dólares diarios por persona y no permiten a los agricultores y a sus familiares disfrutar de una vida digna[28]. Parece evidente, teniendo en cuenta que una familia rural media en esos países puede contar con más de cinco personas, que el ingreso neto diario por persona en las comunidades productoras de cacao se sitúa pues muy por debajo del umbral de pobreza mundial.

23. Esta situación no solo afecta a las comunidades de productores agrícolas cacaoteros, sino que es frecuente en el sector agrícola en general, particularmente en el mundo en desarrollo. Así pues, en la mayoría de los países productores de productos agrícolas básicos, los medios de subsistencia de los agricultores son por lo general escasos, situación que tiene un efecto disuasivo sobre la mayoría de los jóvenes a la hora de plantearse si la agricultura es una opción económicamente viable. Los jóvenes agricultores buscan por tanto oportunidades de obtener mejores medios de subsistencia, particularmente en actividades no agrícolas más lucrativas, o emigran hacia las ciudades en busca de mejores perspectivas de carrera. Esta tendencia compromete la sostenibilidad de la economía agrícola mundial y puede amenazar gravemente al sector agroindustrial si no se toman medidas concertadas (capítulo IV). Así pues, empoderar a los agricultores e incrementar sus ingresos elevando los precios internos de sus productos, lo que a menudo se conoce como fijar precios a la producción, se convierte en una condición *sine qua non* para la sostenibilidad del sector agroalimentario[29]. Esta medida puede contribuir a atraer a las jóvenes generaciones de agricultores, ya que pueden pasar a ver en el sector una fuente viable de subsistencia.

IV. Recomendaciones sobre políticas

24. Tal como se ha señalado a propósito del sector del cacao, en las cadenas de valor de los productos agrícolas predomina la concentración, en paralelo a la dispersión de los pequeños agricultores, que son los pilares de la mayoría de las cadenas de valor. Eso se traduce en desequilibrios de poder a lo largo de las cadenas de valor y crea un entorno propicio para los abusos de poder de los grandes actores que dominan los mercados[30]. Si no se controla esa estructura del mercado, efectivamente se mina la competencia en las cadenas de valor de productos agroalimentarios, lo cual tiende a bajar los precios pagados a los agricultores. Un número reducido de grandes actores a lo largo de las cadenas de valor no solo crea un entorno propicio para las prácticas anticompetitivas sino que reduce casi con seguridad el margen de negociación de los agricultores dispersos. Como consecuencia, estos últimos pueden verse en la imposibilidad de negociar precios más altos y justos para

[28] International Labour Rights Forum, 2014.

[29] También es esencial mejorar la productividad de las actividades agrícolas. Sin embargo, este último aspecto no queda abarcado en la presente nota.

[30] La cuestión está bastante bien documentada; véanse P. W. Dobson, R. Clarke, S. Davies y M. Waterson, 2001, "Buyer power and its impact on competition in the food retail distribution sector of the European Union", *Journal of Industry, Competition and Trade*, 1(3):247-281; B. K. Goodwin, "Oligopsony power: A forgotten dimension of food marketing?" *American Journal of Agricultural Economics*, 1994, 76(5):1163-1165; D. J. Menkhaus, J. S. St. Clair y A. Z. Ahmaddaud, "The effects of industry structure on price: A case in the beef industry", *Western Journal of Agricultural Economics*, 1981, 6:147-153; B. Shepherd, "Market power in international commodity processing chains: Preliminary results from the coffee market", Instituto de Estudios Políticos, Grupo de Economía Mundial, 2004.

sus productos. Para promover cadenas de valor de productos básicos agrícolas sostenibles, es fundamental empoderar a los agricultores, dada la tendencia a la concentración constatable a lo largo de las cadenas de valor. A este respecto, resultan cruciales las políticas destinadas a preservar la competencia en las cadenas de valor y a promover sólidas organizaciones de agricultores. En el presente capítulo se detallan tales políticas.

A. Promover cadenas de valor de productos básicos agrícolas competitivas

25. Como se ha señalado, la actual estructura de las cadenas de valor de productos básicos agrícolas genera desequilibrios de poder entre los grandes actores muy integrados y los pequeños, especialmente los pequeños agricultores. Así pues, crear condiciones equitativas para todas las partes interesadas en las cadenas de valor, garantizando mercados competitivos a nivel nacional e internacional, resulta fundamental para empoderar a los pequeños agricultores dispersos. Para ello es preciso normalmente adoptar dos medidas.

26. En primer lugar, es imprescindible promulgar o reforzar la legislación de la competencia en los países productores de productos básicos agrícolas a fin de prevenir las prácticas anticompetitivas y limitar el poder de mercado de las empresas comerciales o de procesamiento que compran insumos a los agricultores. Los retos que conlleva la legislación de defensa de la competencia en esos países suelen guardar relación con dos problemas, a saber, cómo promulgar y aplicar dicha legislación y cómo tratar las dificultades que plantean los aspectos extraterritoriales de los mercados nacionales a los legisladores, derivadas del hecho de que las grandes empresas transnacionales dedicadas al comercio o el procesamiento de productos agroalimentarios escapan a la jurisdicción de los países productores. En relación con el primer reto, cabe mejorar la capacidad institucional al nivel nacional mediante sólidos organismos de defensa de la competencia. En cuanto al segundo, casi con toda seguridad requiere acometer la armonización de las normas relativas a las prácticas anticompetitivas, así como impulsar la cooperación internacional entre los organismos nacionales de la competencia, con la supervisión efectiva de un organismo internacional.

27. Para preservar la competitividad en los mercados del cacao nacionales es imprescindible contar con un entorno favorable a los pequeños actores, como los pequeños comerciantes y procesadores de productos agroalimentarios, que les permita continuar sus actividades. Un factor clave de la alta concentración de los compradores en los mercados agrícolas nacionales de los países productores son las dificultades que afrontan los pequeños actores locales para competir en igualdad de condiciones con las empresas multinacionales, que tienen mejor acceso a recursos como la financiación. Para mantener a los participantes locales, incluidas las pequeñas y medianas empresas, en las cadenas de valor nacionales hay que resolver el problema de los elevados costos de financiación. Mantenerlos activos también puede contribuir a mejorar las actividades de valor agregado a nivel local, lo que a su vez podría traer consigo un aumento de los precios pagados a los agricultores. En Malasia, por ejemplo, gracias a una serie de incentivos financieros ofrecidos a los actores locales, entre ellos desgravaciones fiscales a las inversiones y exenciones fiscales parciales, varios empresarios locales se han involucrado directamente en el sector del cacao, contribuyendo así a retener un mayor porcentaje de valor en el país[31].

[31] African Centre for Economic Transformation, “The cocoa agroprocessing opportunity in Africa”, 2014, publicado en http://acetforafrica.org/publication/the-cocoa-agroprocessing-opportunity-in-africa/ (consultado el 27 de junio de 2016).

28. La promoción de mercados competitivos debería complementarse con medidas que ayuden a los agricultores a organizarse como grupo para dar salida a sus productos. Para ello es preciso que constituyan organizaciones de agricultores fuertes.

B. Promover las organizaciones de agricultores

29. La situación natural de dispersión de los agricultores, la pequeña escala de sus actividades y su escasa organización los ponen en una posición de debilidad ante compradores cada vez más integrados y puede impedirles negociar precios más altos. La constitución de organizaciones de agricultores eficientes puede resolver el problema de su dispersión y contribuir a contrarrestar el poder de los compradores, así como a negociar precios más elevados. Las organizaciones de productores agrícolas de cacao fuertes han ayudado a sus miembros, por ejemplo en el Camerún, a negociar mejores precios para sus cultivos y les han permitido generar economías de escala en el suministro de cacao en grano, al tiempo que conjuraban los riesgos relacionados con la calidad[32]. Es más, las organizaciones de agricultores facilitan el acceso de sus miembros a los mercados de productos y les ayudan a adquirir insumos como semillas y fertilizantes al por mayor. También les procuran un mejor acceso a la financiación y los servicios de extensión, lo que a su vez reduce sus costos de producción y aumenta su productividad, incrementando así sus márgenes de ganancias e ingresos.

30. Las organizaciones de agricultores fuertes pueden desempeñar un papel crucial a la hora de representar y proteger los intereses de sus miembros. En el sector del cacao de Côte d'Ivoire y Ghana, por ejemplo, la infrarrepresentación de los agricultores en los comités de fijación de precios ha supuesto que se queden sin voz en la gestión de asuntos que los afectan[33]. En Côte d'Ivoire, son agricultores apenas 3 de los 12 miembros que fijan los precios pagados a los agricultores de cacao y en Ghana apenas 1 representante de los agricultores, conocido como un jefe de los agricultores, participa en las reuniones del comité encargado de revisar los precios mínimos pagados a los productores cacaoteros del país[34]. De ahí la debilidad del mecanismo de representación, que debería servir para unificar y determinar las necesidades y opiniones de los agricultores con vistas a contrarrestar el poder de los compradores de cacao.

31. A pesar de los beneficios que pueden reportar a los agricultores y otros actores a lo largo de la cadena de valor del cacao, la constitución y el buen funcionamiento de las organizaciones de agricultores en los países productores de productos básicos agrícolas se ven frustrados por varios escollos, entre ellos la falta de un entorno propicio y de recursos. Las actividades de las organizaciones de agricultores existentes pueden verse lastradas por factores como la brecha de género, objetivos poco realistas, mala gestión, corrupción e injerencias políticas[35].

[32] M. D. Wilcox y P. C. Abbott, "Can cocoa farmer organizations countervail buyer market power?", presentación en la reunión anual de la American Agricultural Economics Association, Long Beach (California), 23 a 26 de julio de 2006.

[33] International Labour Rights Forum, 2014.

[34] *Ibid.*

[35] UNCTAD, 2015.

32. Tanto los gobiernos como el sector privado, los donantes y las organizaciones no gubernamentales tienen un papel que desempeñar en la formación de organizaciones de agricultores fuertes. Los gobiernos deberían crear un entorno propicio, en particular un marco normativo e institucional sólido, con vistas a impulsar la emergencia y el desarrollo de organizaciones eficaces. También deberían contribuir a desarrollar las capacidades técnicas y de gestión de los agricultores, y alentarlos a fijar objetivos modestos y realizables en el marco de sus organizaciones. Los gobiernos deberían, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales y los donantes, incluido el sector privado, dar prioridad en sus programas de desarrollo agrícola al establecimiento de organizaciones de agricultores e identificar los modelos de organización más eficaces en función de sus características nacionales. Teniendo en cuenta que los pequeños agricultores no suelen disponer de capital inicial ni de las competencias de gestión necesarias para establecer una organización, la opción más eficaz podría ser un modelo de funcionamiento sostenible de asociaciones públicas, privadas y de productores. Por ejemplo, en el marco de esas asociaciones, se podría aportar capital inicial a las organizaciones de agricultores por medio de subvenciones, e ir reduciendo paulatinamente esas subvenciones[36].

V. Observaciones finales

33. Las opciones de políticas examinadas en la presente nota no bastan para impulsar la integración de los pequeños agricultores dispersos en las cadenas de valor agrícolas en un momento en que deben hacer frente a un sector muy concentrado. Esas políticas deberían complementarse con políticas de desarrollo comercial y agrícola destinadas a favorecer a los agricultores y otras medidas que contribuyan a mejorar la eficiencia de las cadenas de valor del sector agroalimentario en beneficio de todos los participantes. El rol de los gobiernos en la elaboración de políticas adecuadas y el establecimiento de sólidos marcos institucionales es importante.

34. Los gobiernos de países productores de productos básicos agrícolas tienen la posibilidad de desempeñar un papel útil ayudando, a través de juntas de desarrollo de los productos básicos, a los agricultores a contrarrestar el poder de los grandes actores que dominan los mercados[37]. Las dificultades experimentadas en el pasado por las juntas de comercialización de productos básicos en los países en desarrollo no deberían servir para justificar que los gobiernos se abstengan de ayudar a los agricultores, en especial dados los inestimables servicios y apoyo prestados por esas juntas a los agricultores. Una ventaja decisiva de esas juntas es que, si rinden cuentas ante los gobiernos y los agricultores, es probable que cumplan mejor los objetivos de las políticas públicas que una empresa agroindustrial privada, especialmente si esta última es un actor dominante de talla mundial[38]. En el pasado, el principal problema de estas juntas ha sido su gestión ineficiente, que debería resolverse por medio de reformas. Por ejemplo, la investigación en la materia indica que las reformas específicas emprendidas por la Junta del Cacao de Ghana han permitido mejorar la productividad y los ingresos de los agricultores[39]. De ahí se desprende que las instituciones públicas, como las juntas de desarrollo agrícola, pueden servir para apoyar a los pequeños agricultores si se dan ciertas condiciones, en particular la buena gobernanza, la rendición de cuentas y una clara comprensión de los desafíos que enfrentan

[36] En el caso de los países menos adelantados y otros países de bajos ingresos, cabría enmarcar esas subvenciones en medidas del compartimento verde.

[37] S. Murphy, "Concentrated market power and agricultural trade", Ecofair Trade Dialogue Discussion Papers núm. 1 (2006).

[38] *Ibid.*

[39] T. Williams, "An African success story: Ghana's cocoa marketing system", Institute of Development Studies Working Paper núm. 318 (2009).

los pequeños productores. No obstante, hay ámbitos en los que las capacidades y las competencias del sector público pueden resultar insuficientes y en los que pueden asumir una función complementaria otras partes interesadas, incluidos el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales (como el Fondo Común para los Productos Básicos, la Organización Internacional del Cacao y la UNCTAD). Así pues, para ser eficaz, cada política de apoyo a los agricultores debe ajustarse a las necesidades del país en que se aplica, y adoptar un enfoque de múltiples partes interesadas que incluya a todos los participantes a lo largo de la cadena de valor mundial y saque partido de las ventajas comparativas de cada entidad.