



MEDITERRANEO ECONOMICO

El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global

- La crisis global de alimentos: causas y naturaleza
- Cambio climático, agua, genética, lucha biológica. Nuevas oportunidades
- Industria agroalimentaria y cambios nutricionales
- La cadena de valor: industria, distribución, marcas
- Las nuevas políticas agrarias en el marco de una agricultura global cambiante



LA CRISIS ALIMENTARIA MUNDIAL¹

José María Sumpsi

Universidad Politécnica de Madrid / FAO

1. La complejidad de la actual crisis alimentaria mundial

La actual crisis alimentaria mundial ha sido provocada por el fuerte incremento de los precios agrarios y de los alimentos desde finales de 2007. El explosivo incremento de los precios agrarios y de los alimentos es, sin duda, un serio problema para los consumidores pobres, especialmente para los hogares más vulnerables de los países en desarrollo, cuyo gasto en alimentos supone entre el 50 y 80% del gasto total del hogar. Pero el aumento de los precios agrarios también representa una gran oportunidad para los productores agrarios, aunque siempre con el temor de que sólo los agricultores de los países desarrollados y los agricultores comerciales de los países en desarrollo fueran capaces de aprovechar estos elevados precios agrarios, como de hecho así ha ocurrido. La crisis alimentaria mundial ha provocado un aumento del número de personas que padecen hambre en el mundo. Así, según datos de la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO), en 2007 el número de personas por debajo de las necesidades mínimas de nutrición ha pasado de 850 millones a 925 millones, y las proyecciones para 2008 indican otro aumento de 925 a 965 millones de personas hambrientas. De este modo, en lugar de acercarnos al Objetivo 1 del Milenio, la reducción a la mitad del porcentaje de la población mundial por debajo de la línea de pobreza y del hambre, nos alejamos, lo que realmente es una mala, muy mala noticia. Pero la crisis alimentaria no sólo ha afectado al número de personas que sufren hambre en el mundo, sino que ha encarecido la factura de importación de alimentos de los países pobres que son deficitarios de alimentos, lo que ha supuesto graves desequilibrios de sus balanzas comerciales y de sus cuentas públicas, y ha provocado protestas sociales en la calle, e incluso en algunos países la caída del gobierno.

RESUMEN

La actual crisis alimentaria mundial presenta una naturaleza distinta a la de crisis anteriores. Tres son las principales características que definen la naturaleza de la actual crisis alimentaria mundial: global, multifactorial y duradera. Como luego veremos, esta compleja naturaleza de la actual crisis alimentaria está en la raíz de la enorme dificultad de los gobiernos y de las instituciones internacionales para afrontar la crisis y aliviar los impactos negativos sobre la seguridad alimentaria mundial. Algunos de los factores que inciden en la crisis están en manos de los gobiernos, como las políticas, pero otros son muy volátiles y no están en sus manos, sino que son dirigidos por los mercados, como el precio del petróleo.

ABSTRACT

The current world food crisis is different to previous crises. There are three characteristics which define the nature of the current world food crisis: global, multi-factorial and lasting. As we will see later, this complex nature of the current food crisis at the root of the enormous problems governments and international institutions have to face this crisis and alleviate the negative impact on the world food safety. Some of the factors affecting the crisis are in governmental hands, such as policies, however, others are very volatile and are not in their hands but are market led; such as the price of petrol.

¹ Las opiniones expresadas en esta contribución sólo comprometen a su autor y no a la institución para la que trabaja.

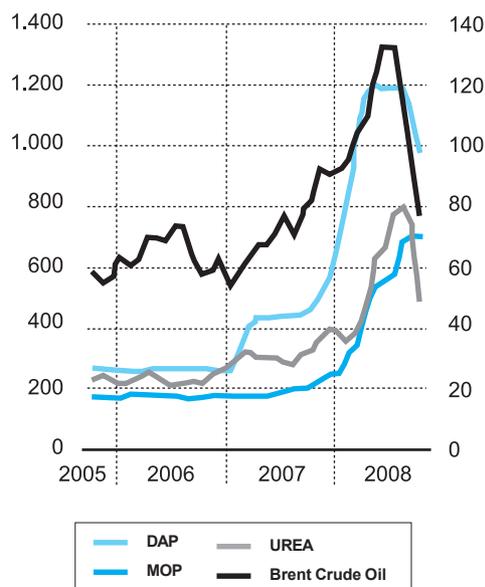
La actual crisis alimentaria mundial presenta una naturaleza distinta a la de crisis anteriores. Tres son las principales características que definen la naturaleza de la actual crisis alimentaria mundial: global, multifactorial y duradera. Como luego veremos, esta compleja naturaleza de la actual crisis alimentaria esta en la raíz de la enorme dificultad de los gobiernos y de las instituciones internacionales para afrontar la crisis y aliviar los impactos negativos sobre la seguridad alimentaria mundial. Algunos de los factores que inciden en la crisis están en manos de los gobiernos, como las políticas, pero otros son muy volátiles y no están en sus manos, sino que son dirigidos por los mercados, como el precio del petróleo.

1.1. Una crisis global

La actual crisis es global en el sentido de que lo que ocurre en unos países (el desarrollo económico, el aumento de la renta por habitante, el proceso de urbanización, el aumento de la demanda de productos agrarios, el cambio de la dieta alimenticia, o las políticas económicas, comerciales, agrarias, ambientales y energéticas adoptadas), afecta a otros muchos países, debido al fenómeno de la globalización y la interdependencia de la economía mundial que se ha producido en la últimas décadas.

Pero la globalización de la economía mundial no significa sólo interdependencia espacial, sino también interdependencia sectorial. En efecto, la crisis alimentaria es un claro ejemplo de interdependencia sectorial, con el sector energético y financiero. No se puede entender la crisis alimentaria iniciada en 2007 y agudizada en 2008 sin tener en cuenta los efectos de la crisis energética y de la crisis financiera sobre los mercados internacionales agrarios y alimentarios.

Grafico 1. Precios mensuales de los fertilizantes y del petróleo (octubre de 2005-octubre de 2008)



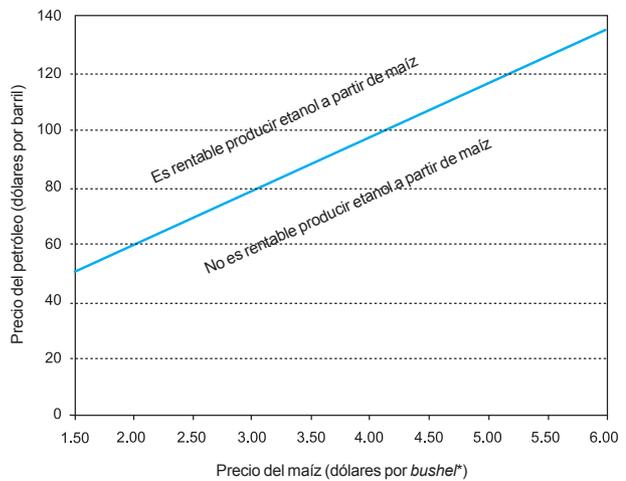
La relación entre crisis energética y crisis alimentaria se produce a través de dos vías. La primera es la inflación de costes. En efecto, los precios de algunos de los principales medios de producción utilizados para la producción agraria, como los fertilizantes, plásticos, herbicidas, insecticidas, gasoil, transporte, dependen en buena medida de los precios del petróleo, de modo que un alza de los precios de éste, acaba provocando un encarecimiento de los precios de los alimentos, por la vía de la inflación de los costes agrarios provocados por el fuerte alza de los precios del petróleo. El Grafico 1 refleja la evolución de los precios de los fertilizantes, que en promedio han subido incluso más que los precios de los productos agrarios.

La segunda es la producción de biocombustibles, pues al aumentar los precios del petróleo la producción de biocombustibles mediante productos agrarios empieza a ser económicamente viable, o se reducen sensiblemente los subsidios para que lo sea, produciendo un aumento de la cantidad de materia prima agraria que se destina a usos no alimentarios, lo que reduce la oferta de alimentos y presiona al alza los precios de los alimentos. En el Gráfico 2 se observa la frontera de precios relativos petróleo/maíz para la cual la producción de etanol a partir del maíz en EEUU es rentable.

Dado que los mercados energéticos tienen una dimensión muy superior a la de los mercados agrarios, la demanda para producción de biocombustibles absorbería, en principio, cualquier producción adicional de materias primas agrarias para obtener biocombustibles, de modo que el mercado energético establecería un precio mínimo para los productos agrarios. Pero el mercado energético también establecería un precio máximo para los productos agrarios, que sería aquel nivel para el cual la producción de biocombustibles a partir de productos agrarios ya no sería rentable por la carestía de la materia prima agraria. Sería, pues, la demanda de energía (biocombustibles) y no la demanda de alimentos la que establecería la fluctuación de los precios agrarios dentro del rango mencionado, de modo que los precios agrarios estarían vinculados a los precios de la energía.

Con los elevados precios del petróleo de los últimos años y la necesidad de reducir la emisión de gases efecto invernadero ante la preocupación por el cambio climático, se han reactivado las políticas para fomentar la producción de biocombustibles a partir de cereales, oleaginosas y otros productos agrarios, lo que ha tenido un claro impacto en la subida de los precios internacionales de estos productos agrarios. Se ha discutido mucho sobre la responsabilidad de las políticas de fomento de la producción de biocombustibles sobre el precio internacional de los productos agrarios. La situación es muy distinta según productos; así, en el caso del maíz la influencia ha sido importante por el enorme volumen de maíz destinado en EEUU, el primer exportador mundial, a la producción de etanol. De hecho, el 30% de la producción nacional de maíz, alrededor de 90 millones de toneladas, se destina ya a producir etanol. Por otro lado, de los 40 millones de toneladas que aumentó la utilización de maíz en 2007, 30 millones se destinaron a la producción de etanol. El rápido incremento de la utilización de maíz para etanol (dos/tres años) y la fuerte concentración de la producción de etanol a partir de maíz en EEUU (90%), explica una parte no menor de la fuerte subida del precio del maíz observada desde inicio de 2007 hasta julio de 2008. En cambio, el efecto ha sido menor en el caso del trigo y oleaginosas, y prácticamente

Gráfico 2. Relación entre los precios del maíz y del petróleo en la producción de etanol



(*) Un bushel de maíz equivale a 25,4 kg.
Fuente: Tyner *et alii* (2008).

nulo en el caso del arroz, el cereal cuyo precio más se ha incrementado en 2007-2008. En el caso del azúcar no se aprecia ningún efecto, a pesar de que Brasil destina un volumen importante de su producción de caña de azúcar a la producción de etanol, aunque es el único caso en el que se trata de una producción rentable y no precisa de subvenciones.

La relación entre crisis económica y financiera y crisis alimentaria es también clara. Así, los desequilibrios macroeconómicos de EEUU, con un fuerte déficit de la balanza comercial y la política de bajísimos tipos de interés seguida por la FED, originó una fuerte devaluación del dólar, que afectó a los flujos comerciales agrarios internacionales y contribuyó a la subida de los precios agrarios. Por otro lado, la crisis inmobiliaria y financiera de 2007, provocó que mucho dinero que estaba colocado en activos inmobiliarios y financieros se desplazase a otros mercados, huyendo de las malas perspectivas de rentabilidad e incertidumbres de los activos financieros. Así, grandes volúmenes de fondos pasaron de estar invertidos en productos financieros a ser colocados en los mercados de futuros y bolsas de contratación de productos agrarios, cuyas cotizaciones mostraban ya una tendencia claramente alcista, lo que provocó un considerable aumento de los precios internacionales de los principales productos agrarios, y en especial de los cereales.

Se ha debatido mucho sobre el papel de la especulación por parte de inversores institucionales como los fondos de inversión y fondos de pensión, que no son operadores comerciales agrarios tradicionales, en los mercados de futuros y bolsas de contratación de granos, en la fuerte subida de los precios internacionales de los cereales y oleaginosas. El principal problema desde una perspectiva analítica es determinar la relación de causalidad. La pregunta es la siguiente: ¿son los elevados precios de las materias primas agrarias los que provocan que los fondos antes invertidos en otros activos se muevan hacia los mercados de futuros y opciones de materias primas agrarias, o es el movimiento de fondos desde activos financieros a la compra de posiciones de futuros y opciones de materias primas agrarias lo que provoca el alza de los precios de las materias primas agrarias? Una reciente investigación del Fondo Monetario Internacional determinó, aunque de forma no concluyente, que era lo primero, pero se necesita más investigación sobre este tema para concluir acerca de la responsabilidad de la especulación en los mercados y bolsas de materias primas agrarias, en la fuerte subida de los precios agrarios internacionales. En cualquier caso, lo que sí es un hecho constatado es que los operadores no tradicionales en los mercados agrarios, como fondos de inversión y fondos de pensiones, que tomaron posiciones largas en los mercados de futuros y opciones de cereales y oleaginosas, aumentaron sensiblemente en el período 2006-2008. En concreto, entre 2006 y 2008 los operadores no tradicionales duplicaron su participación en el mercado de futuros y opciones de maíz, trigo y soja, y tan sólo en los primeros 9 meses de 2007 la contratación de futuros y opciones aumentó un 30%.



1.2. Una crisis multifactorial

Uno de los elementos que mejor definen y ayudan a comprender la complejidad de la actual crisis alimentaria mundial es su carácter multifactorial; es decir, no hay un sólo factor que explique la crisis, sino que se trata de una crisis causada por múltiples factores, que a veces interactúan. Ya hemos mencionado en el punto anterior alguno de los factores que tiene que ver con la interrelación entre mercados, como el aumento del precio del petróleo, la intensificación de la política de fomento de biocombustibles, la devaluación del dólar o los movimientos especulativos financieros. Estos factores podrían ser definidos como exógenos al sector agrario y alimentario, y tienen un carácter más vinculado a otras crisis como la crisis energética, la crisis económica y la crisis financiera.

Junto a éstos hay otros factores que podemos considerar factores endógenos al sector agrario y alimentario, y que en algunos casos tienen un carácter más estructural. Entre ellos podemos destacar las malas cosechas por desastres naturales y condiciones climáticas adversas y el aumento de la demanda de alimentos en los países en desarrollo y especialmente en los llamados países emergentes (China, India, Indonesia, Corea, Tailandia, Brasil, México), y el resultado de ambos fenómenos combinados, reducción de la oferta y aumento de la demanda, que es la constante reducción del nivel de *stocks* en los últimos diez años.

Uno de los elementos que ha desencadenado la subida de precios agrarios ha sido la reducción de la producción de cereales en países exportadores debido a condiciones climáticas adversas, iniciada en 2005 y continuada en 2006, con caídas de producción del 4 y 7% respectivamente (FAO, 2008). En 2007 se observaron cosechas cortas por la sequía en países como Australia, Ucrania y Argentina, pero que fueron compensadas por los incrementos de producción en los EEUU y la Unión Europea, mientras que en 2008 la producción de cereales ha aumentado, como respuesta a los elevados precios, un 11% en los países desarrollados y tan sólo un 1% en los países en desarrollo, confirmándose los temores de que sólo los agricultores de los países desarrollados y una minoría de agricultores de los países en desarrollo serían capaces de reaccionar, aumentando su oferta, ante los elevados precios agrarios. La causa de esta situación es que los agricultores pobres de los países en desarrollo no tienen acceso a tierra y agua, y tampoco pueden aumentar el uso de semillas certificadas o fertilizantes para aumentar rápidamente su producción por falta de recursos financieros, por las deficiencias estructurales de los mercados de semillas y fertilizantes y otros medios de producción, y en algunos casos incluso por falta de disponibilidad de dichos medios de producción.

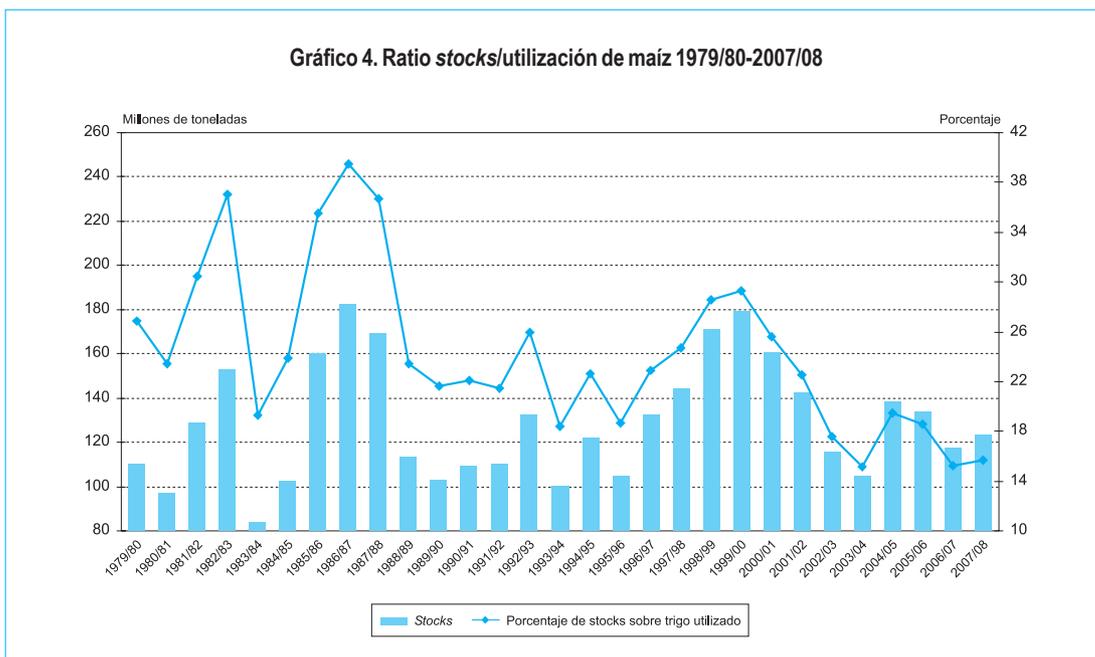
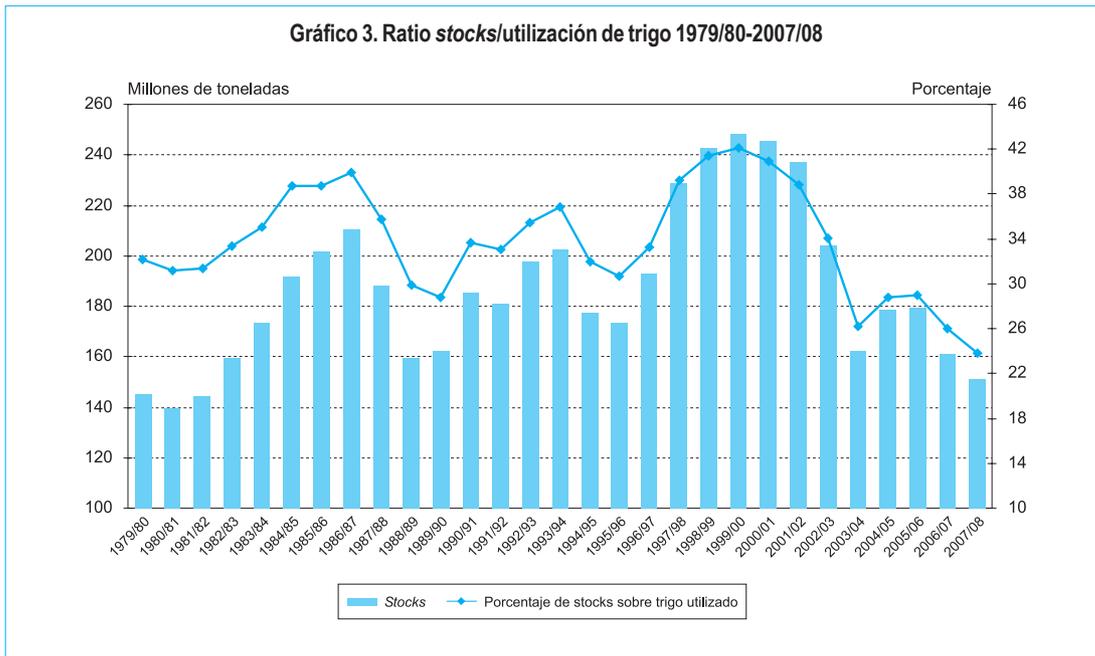
Pero la variable relevante no ha sido la evolución de la oferta agraria, sino la de la demanda agraria, como consecuencia del aumento sostenido y acumulativo durante los últimos diez años de la demanda de productos agrarios en los países en desarrollo y principalmente en los países emergentes. Dicho aumento ha sido consecuencia de las fuertes tasas sostenidas de crecimiento de tales países, del aumento de renta por habitante y de la elevada elasticidad de la demanda respecto a la renta por habitante. Pero no sólo ha aumentado la cantidad de

alimentos que se demanda, sino que también ha cambiado la dieta alimenticia y por tanto la composición de la demanda de alimentos, incrementándose la demanda de carne, leche y huevos, lo que a su vez aumentó la demanda de cereales pienso y oleaginosas, que son los alimentos básicos de la ganadería.

La consecuencia de la evolución de la oferta y demanda de productos agrarios es que la brecha existente en los años 80 y 90, exceso de oferta sobre la demanda, se fue cerrando hasta llegar a desaparecer casi en 2007, año en el que los *stocks* alcanzaron el nivel más bajo de los últimos 25 años, lo que constituye en opinión de muchos expertos la causa principal de la fuerte subida de los precios agrarios en 2007 y primera mitad de 2008. En efecto, el nivel de *stocks* juega un papel clave para equilibrar los mercados y suavizar las oscilaciones de los precios agrarios internacionales. Si el nivel de *stocks* es bajo en relación a la utilización total, los mercados tienen más dificultades para absorber un *shock* de oferta o de demanda, de modo que caídas de la oferta por desastres naturales y/o condiciones climáticas adversas, o incrementos de la demanda, provocarán fuertes incrementos de los precios agrarios, y esto es lo que sucedió en 2007 y 2008. En efecto, como se puede observar en los gráficos siguientes, el ratio *stocks* sobre utilización en los principales cereales alcanzó los valores más bajos en los últimos 25 años.

A parte de una mayor recurrencia de desastres naturales y condiciones climáticas adversas, sequías, heladas, inundaciones, huracanes y otros fenómenos, que muchos vinculan al cambio climático, se han introducido determinados cambios en las políticas agrarias de los países desarrollados y algunos en desarrollo después del Acuerdo de la Ronda Uruguay, que han llevado a una fuerte reducción de los niveles de *stocks* de los principales países exportadores. El volumen de las reservas de cereales mantenidas por instituciones públicas se ha reducido drásticamente como consecuencia de la eliminación de las compras de intervención por parte de instituciones públicas, del elevado coste de almacenamiento de los productos agrarios, del desarrollo de otros instrumentos de gestión del riesgo menos costosos que la política de *stocks* reguladores, del aumento del número de países con capacidad para exportar y de los avances de la tecnología de la información y del transporte. Cuando varias cosechas cortas se suceden en los principales países exportadores, como consecuencia de fenómenos climáticos, la reducción de la superficie sembrada de un determinado cultivo u otras causas, en un entorno de bajos niveles de *stocks*, los mercados internacionales se achican y se vuelven muy volátiles, de modo que cualquier *shock* de oferta o de demanda se traslada rápida y fuertemente a los precios de los productos agrarios. Según muchos expertos, ésta es una de las principales causas del explosivo incremento de los precios agrarios en 2007 y principios de 2008.

El último factor para explicar las fuertes y últimas subidas de precios en el período marzo-julio de 2008 son las políticas públicas defensivas seguidas por algunos países a partir de principios de 2008. En efecto, cuando la situación de pánico se apodera de los consumidores, recuérdese el acaparamiento de arroz de los consumidores de EEUU, lo que obligó a varias cadenas de supermercados a limitar los kilos de arroz que una persona podía comprar, o de los gobiernos,



que empezaron a prohibir, limitar o gravar las exportaciones agrarias, los precios se dispararon y entraron en situación de descontrol. Por ejemplo, en marzo de 2008 y después de la limitación de exportar arroz, introducidas por varios de los principales países exportadores, el precio internacional del arroz se incrementó en tan sólo una semana un 75%. Sin embargo, estos factores no son de carácter estructural, pues cuando la situación mas aguda desaparece, tales medidas empiezan a relajarse.

1.3. Una crisis permanente

Uno de los debates más intensos acerca de la naturaleza de la crisis alimentaria mundial ha sido sobre su carácter coyuntural y transitorio o permanente, o al menos de larga duración. La mayoría de expertos y análisis llegan a la conclusión de que ésta no es una crisis transitoria o de corta duración, como fue la crisis de 1972-73 cuando los precios agrarios de los granos se incrementaron de forma explosiva, debido a la corta cosecha de la URSS y otros países y el embargo de las exportaciones de maíz y soja decidido por EEUU, el principal exportador. La mayoría de estudios pronostica que hemos entrado en una fase de precios agrarios elevados y que durará como mínimo entre 5 y 7 años. Dos son los principales argumentos para defender que ésta es una crisis de larga duración. El tema no es menor, ya que la combinación de medidas a adoptar para hacer frente a esta crisis será distinta dependiendo de que sea una crisis coyuntural o más estructural.

La primera de las variables para defender la tesis de que estamos en presencia de una crisis de larga duración es el bajo nivel de *stocks*, el más bajo en 25 años. En efecto, recuperar un volumen aceptable de *stocks* y alcanzar un ratio de *stocks* sobre utilización adecuado no es algo que se consiga en una campaña agrícola, sino que requiere varias campañas y un crecimiento sostenido de la producción agraria, lo que no es tan sencillo. La segunda variable para explicar la permanencia de la crisis mundial alimentaria es la demanda de alimentos, pues cabe esperar que el aumento de la demanda continúe a medio y largo plazo, incluso con tasas de crecimiento elevadas, como consecuencia del crecimiento demográfico y del aumento de la renta por habitante en los países en desarrollo.

La idea de que esta crisis es permanente no debe verse afectada por la bajada de los precios internacionales de los cereales y oleaginosas a partir de agosto de 2008. La disminución de los precios internacionales de los principales productos agrarios se debe a la agudización de la crisis económica y financiera mundial, que está afectando negativamente a las tasas de crecimiento económico de muchos países, incluso en algunos países desarrollados con tasas negativas, con el consiguiente impacto en la reducción de la demanda de alimentos, la fuerte caída de los precios del petróleo y la salida de capitales de los mercados de futuros y opciones. Esta nueva situación ha avivado el debate sobre el carácter coyuntural o estructural de la crisis alimentaria mundial, llegando incluso a algunos expertos a considerar que la crisis ha sido ya superada y que ahora podría entrarse en una etapa de crisis agraria provocada por la reducción de los precios agrarios y la consiguiente pérdida de rentabilidad de la actividad agraria.

Pero la mayoría de expertos y de organizaciones internacionales, con la FAO a la cabeza, consideran que no se puede hablar del fin de la crisis alimentaria mundial. En primer lugar porque, aunque es cierto que los precios han bajado desde agosto de 2008, los niveles son todavía superiores a los precios medios del periodo 2005-2007. Segundo, porque aunque los precios internacionales se han reducido notablemente, los mecanismos de transmisión de los precios internacionales a los precios nacionales y locales no son inmediatos ni efectivos, de



modo que en muchos países en desarrollo los precios de los alimentos siguen siendo todavía muy elevados. Tercero, porque los *stocks* son muy bajos y cualquier *shock* de oferta o la reducción de las siembras como consecuencia de la bajada de los precios agrarios, especialmente en los países desarrollados, podría provocar subidas de precios otra vez en 2009. Por último, aunque estamos atravesando una aguda crisis económica y financiera mundial, es previsible que a partir de 2010 la economía se reactive y la demanda de alimentos vuelva a crecer con fuerza, provocando una etapa de elevados precios de los alimentos, que provocaría, de no tomarse las medidas oportunas, un serio deterioro de la seguridad alimentaria mundial.

2. La reacción de los gobiernos para enfrentar la crisis alimentaria mundial

2.1. Tipo de políticas adoptadas

Un amplio rango de políticas y medidas han sido adoptadas por los gobiernos alrededor del mundo para enfrentar la crisis derivada de la fuerte subida de los precios de los alimentos y aliviar sus impactos negativos sobre la seguridad alimentaria, sobre la balanza de pagos y sobre las cuentas públicas. La combinación de respuestas varía mucho de país a país, e incluso dentro de la misma región. Las respuestas políticas pueden agruparse en tres categorías: 1) políticas orientadas hacia el consumo, basadas en la protección de los grupos de consumidores más vulnerables, y que incluyen entre otras medidas reducciones de impuestos, distribución de *stocks* públicos, subvenciones a los precios de los alimentos básicos y diversos tipos de ayudas sociales; 2) políticas orientadas hacia el comercio y el mercado para reducir el precios de los alimentos importados y aumentar la oferta interior de alimentos, que incluyen reducción de aranceles y limitaciones o incluso prohibiciones a la exportación de alimentos; y 3) políticas orientadas hacia la producción, que tratan de apoyar a los agricultores para aumentar la producción, y que incluyen reducciones de los impuestos a la producción y distribución gratuita o subvenciones a los medios de producción agrarios (semillas, fertilizantes, piensos y otros).

La intervención más frecuente, especialmente en los países de baja renta e importadores netos de alimentos, ha sido la reducción o incluso suspensión de los aranceles y de los impuestos sobre los alimentos básicos (80 países adoptaron esas medidas), junto al apoyo a la producción agraria nacional mediante subvenciones a los de medios de producción agrarios, o incluso distribución gratuita, y crédito (64 países adoptaron esas medidas). La ayuda alimentaria y otras medidas sociales fueron adoptadas o bien intensificadas en 35 países, controles sobre los precios de los alimentos en 27 países, y se adoptaron subvenciones a los precios de los alimentos en 25 países. Otras políticas adoptadas con menor frecuencia, pero con graves impactos, han sido las restricciones a las exportaciones de alimentos básicos, por ejemplo arroz, adoptadas principalmente en Asia, acuerdos público-privados para controlar los precios y mejora de los sistemas de información y seguimiento de los precios de los alimentos.

2.2. Tendencias y problemas de las políticas adoptadas

Las políticas para enfrentar la crisis alimentaria mundial fueron adoptadas en todas las regiones del mundo y por diferentes grupos de países, al margen de su tamaño y características económicas. Por ejemplo, México e Indonesia, que están entre los importadores de alimentos más importantes del mundo, eliminaron los aranceles a la importación de cereales, pero países relativamente mucho menos importantes en el comercio internacional, como Mauritania o Mongolia, también suspendieron los impuestos a las importaciones de arroz y trigo. Grandes exportadores de alimentos, como Argentina, India y Kazajstán, impusieron restricciones a las exportaciones de alimentos para aumentar la oferta interior, pero países con un volumen de exportaciones relativamente pequeño, como Zambia, Malawi y Ecuador, aplicaron también ese tipo de medidas. Un país rico como Arabia Saudí y un país pobre como Haití reintrodujeron los subsidios sobre el arroz importado. Países con una fuerte dependencia de la importación de cereales, como Senegal, recortaron los impuestos a las importaciones y subvencionaron los precios de los alimentos, mientras que países menos vulnerables frente a los mercados mundiales, como Burkina Faso, redujeron también sus impuestos a las importaciones de alimentos y negociaron precios indicativos para el arroz, azúcar y aceites con los importadores locales y mayoristas.

Aunque un gran número de países ha adoptado políticas para responder a la crisis, la magnitud y cobertura relativa de las intervenciones respecto al contexto socio-económico particular, difiere fuertemente de un país a otro. Los impactos de las medidas adoptadas sobre los precios y el consumo de alimentos varían de acuerdo a la magnitud y cobertura relativa de las intervenciones. Por ejemplo, una de las políticas más frecuentes es la eliminación o reducción de los aranceles a las importaciones de alimentos básicos, pero su impacto sobre la reducción de los precios de los alimentos depende de los niveles preexistentes de los aranceles y e la amplitud de la reducción. Por ejemplo, Marruecos redujo los aranceles a la importación de trigo de 130% al 2,5%, para precios de importación superiores a 118 dólares, como respuesta a una sequía en 2007 que obligó al país a importar el 60% del consumo nacional de trigo. Nigeria redujo los aranceles a la importación de arroz del 100% al 2,7%. En ambos casos el efecto de dichas políticas sobre los precios de los alimentos respectivos fue significativo. Los impactos en cambio fueron sensiblemente menores en el caso del Perú, que suspendió los aranceles sobre el trigo, maíz y harinas de cereales, cuyos aranceles estaban en torno al 17%, o en Indonesia, que eliminó el arancel sobre el trigo que era tan sólo del 5%.

La crisis originada por los elevados precios de los alimentos ha inducido a muchos países a tomar medidas que son contrarias a las políticas de liberalización adoptadas en las últimas décadas. Por ejemplo, algunos gobiernos han fijado precios máximos para los alimentos más básicos (Malawi, Senegal, Burkina Faso, Sri-Lanka); otros han introducido o aumentado los subsidios a los alimentos y/o a los medios de producción agrarios (Panamá, Eritrea, República de Corea, Malawi, Tanzania, Kenya); intervenido en los mercados agrarios y alimentarios (Bangladesh, Nigeria, Madagascar, Togo); prohibido o restringido las exportaciones (Bolivia, Camboya, Vietnam, Indonesia, Argentina, India, China, Pakistán, Egipto, Rusia, Ucrania y Kazajstán); o establecido medidas para regular los márgenes comerciales (Filipinas, Pakistán, Costa de Marfil).



El aumento de volatilidad de los precios agrarios internacionales, agravada por las restricciones a las exportaciones adoptadas por algunos países grandes exportadores de granos, especialmente en arroz, ha provocado una pérdida de confianza generalizada en los mercados. La falta de fiabilidad del mercado internacional como fuente de abastecimiento alimentario ha promovido una vuelta a los planteamientos de autosuficiencia alimentaria de los años 60 y 70, como vía para lograr la seguridad alimentaria nacional. Muchos importadores netos de alimentos están ajustando sus estrategias de desarrollo agrario dando prioridad al fomento de la producción agraria nacional para reducir la dependencia de las importaciones, lo que supone la vuelta a las políticas de sustitución de importaciones de los años 60 y 70, frente a la política de fomento de las exportaciones de los años 80 y 90. Países como Armenia, Filipinas, Nigeria, Senegal, Burkina Faso, Mongolia, Malasia o Brasil, han declarado que la autosuficiencia alimentaria es un objetivo estratégico nacional y están preparando o ya poniendo en práctica políticas dirigidas a dicho objetivo, basadas en subsidios a la producción, intervención en los mercados para garantizar los precios, aumento de aranceles agrarios, aumento de la inversión pública en regadíos e infraestructuras de almacenamiento de granos y otras medidas. En suma, se aprecia una vuelta al proteccionismo agrario frente al proceso de liberalización desarrollado en los últimos 20 años.

Otro de los problemas de las políticas adoptadas es que la mayoría de ellas han sido establecidas dentro de un esquema de corto plazo o incluso de emergencia. La razón fundamental es que muchos gobiernos reaccionaron con una visión de corto plazo y rápida respuesta, tratando de despejar la crisis social y política que la fuerte subida del precio de los alimentos provocó en muchos países en desarrollo, con fuertes protestas sociales en la calle e incluso la caída de algunos gobiernos. Las principales medidas adoptadas en ese contexto han sido subvenciones y distribución libre de semillas, fertilizantes, piensos y otros medios de producción a los pequeños agricultores, por ejemplo en Azerbaijón, Irak, Indonesia, Ghana, Guinea, Kenya, Tanzania, Costa Rica y Guatemala. Programas de emergencia para incrementar la producción agraria en las campañas agrícolas inmediatas han sido adoptados en Tayikistán, Burkina Faso, República Centroafricana, Mauritania, Haití, Guyana y otros. Dado el enorme coste fiscal de este tipo de medidas de emergencia, el problema es la sostenibilidad y efectividad de tales medidas, como vía para incrementar la productividad y producción agraria a medio plazo. Son pocos los países que han adoptado medidas para aumentar la producción agraria a medio y largo plazo, destacando los casos de Siria y Argelia, que han complementado las medidas de corto plazo con el establecimiento de fondos especiales para promover la rehabilitación y expansión del regadío.

Algunas de las medidas temporales adoptadas, por ejemplo las reducciones fiscales o de aranceles sobre los alientos básicos, o las restricciones a las exportaciones, son fácilmente reversibles, al menos teóricamente, pero muchos países las están manteniendo en la práctica pesar de que los precios están disminuyendo desde agosto de 2008, por temor al repunte de los mismos. Las únicas medidas que están siendo revertidas en los últimos meses como consecuencia de las buenas cosechas y reducción de precios en la segunda mitad de 2008 son las restricciones a las exportaciones, lo cual se explica por las buenas cosechas y por la pérdida de divisas y el deterioro de la balanza comercial que tales restricciones implican.

El último problema de muchas de las políticas adoptadas ha sido que la definición de la población objetivo a beneficiarse de las mismas no ha sido del todo clara y a veces no ha existido, sino que se adoptaron medidas que afectaron a toda la población, incluida la de rentas más elevadas, lo que desde el punto de vista distributivo es más que discutible. En efecto, muchas de las medidas han afectado a la población en su conjunto (restricciones a la exportación, reducción de aranceles e impuestos a los alimentos básicos, control de precios de los alimentos), en lugar de dirigirse a las capas más vulnerables de la población. Además la reducción de ingresos fiscales derivada de medidas como las reducciones fiscales y arancelarias, han supuesto un menor gasto público disponible para asistir a la población que sufre de inseguridad alimentaria. Sin embargo, los países que aplicaron principalmente subsidios a los medios de producción agrarios, orientaron tales ayudas, por regla general, a los agricultores de menores rentas, caso de Burkina Faso, Senegal, Kenya, Nicaragua, Haití, Trinidad y Tobago.

3. La respuesta de la comunidad internacional

La Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO), a través de sus diversas publicaciones y comunicados de prensa, anticipó la crisis y advirtió del riesgo de una fuerte subida de los precios de los alimentos que podía provocar una crisis global de seguridad alimentaria. En diciembre de 2007, la FAO lanzó su iniciativa para hacer frente a la explosión de los precios de los alimentos ISFP (*Initiative on Soaring Food Prices*), que incorporaba medidas a corto y medio plazo para el período 2008/2009, básicamente ayudas para el acceso a los medios de producción agraria de los pequeños agricultores, asistencia técnica y de políticas dirigida a los gobiernos de los países afectados, mejora del sistema de información de precios y mercados alimentarios, acceso a mercados, inversiones en regadío e infraestructuras de pequeña escala y mejora de los sistemas de producción agraria, evaluándose en 1.800 millones de dólares las necesidades financieras para poner en marcha dicha Iniciativa y aliviar los efectos de la crisis. El principal papel de la FAO en esa Iniciativa es catalizar las acciones en los países, pero no ejecutarlas siempre directamente, de modo que los recursos financieros estimados como necesarios no eran básicamente recursos para la FAO, sino para los países afectados.

Las demás agencias internacionales –Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Mundial (BM)–, también se movilizaron rápidamente a principios de 2008, proponiendo diversos planes de acción y requiriendo apoyo financiero adicional de la comunidad de países donantes, pero pronto se puso de manifiesto que la falta de coordinación entre las principales agencias internacionales era uno de los principales problemas para dar una respuesta efectiva a una crisis alimentaria global, compleja y de enormes proporciones. Así fue como, a finales de abril, el secretario general de Naciones Unidas convocó una reunión de los responsables de todas las agencias de Naciones Unidas y del sistema *Bretton Woods* (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Organización Mundial de Comercio), en la que se decidió crear un Grupo de Alto Nivel (GAN) para la crisis alimentaria



mundial, cuyo presidente es el secretario general de Naciones Unidas, el vice-presidente es el director general de la FAO, y son miembros todos los directores o presidentes de cada una de las agencias mencionadas, con la finalidad de garantizar la coordinación entre todas las agencias, elaborar un Plan Global de Acción (PGA) y asegurar la efectividad de dicho PGA en los países afectados por la crisis.

El PGA elaborado por el GAN contiene un análisis profundo de las causas de la crisis, los impactos de la misma y un conjunto de medidas para hacer frente a la crisis. Las medidas son muy amplias, abordando todas las causas coyunturales y estructurales de la crisis alimentaria mundial, clasificadas en medidas de corto plazo y medidas de medio y largo plazo. Las medidas significan: 1) aumentar significativamente la inversión pública y privada en la agricultura y el desarrollo rural, al objeto de lograr un aumento sostenible de la producción agraria y de las rentas de la población rural, en una perspectiva de corto plazo medio y largo plazo; 2) aumentar el gasto público en políticas sociales y de asistencia alimentaria dirigidas a las capas más vulnerables de la población de los países en desarrollo; 3) adoptar las políticas públicas adecuadas para mejorar la seguridad alimentaria; 4) mejorar el acceso a los mercados y los sistemas de información de mercados; y 5) adoptar nuevas reglas de comercio internacional agrario.

Los países afectados son principalmente los países de baja renta y deficitarios en alimentos, lo que representa unos 80 países, que requieren algún tipo de apoyo y asistencia técnica, de los cuales los más afectados, considerados prioritarios por el PGA, son unos 35, buena parte de ellos en África. El PGA estima unas necesidades adicionales de financiación en torno a los 25.000 millones de dólares, de los cuales la mitad deberían proceder del sector público y privado de los países afectados y la otra mitad de la ayuda oficial al desarrollo (ODA), lo que representaría pasar del 3% de ODA que actualmente se destina a la agricultura, desarrollo rural y alimentación a un 10%.

En junio de 2008 se celebró en Roma una Conferencia de Alto Nivel convocada por la FAO, que tuvo una enorme repercusión en los medios de comunicación; fue un gran éxito de convocatoria no sólo por el número, sino por el nivel de representación (asistieron más de 40 jefes de Estado y 150 ministros representando a 185 países, más el secretario general de Naciones Unidas y todos los responsables de las agencias internacionales), y despertó gran expectación pues coincidió con un máximo histórico de los precios de los alimentos y la fase más aguda de la crisis alimentaria. El secretario general de Naciones Unidas presentó en la Conferencia de Roma el primer borrador del PGA, lo que fue sin duda una de las principales aportaciones de la reunión de alto nivel. La Conferencia de Roma tuvo, además, importantes logros como el reconocimiento de la importancia estratégica de la agricultura y la alimentación, la necesidad de aumentar la inversión agraria pública y privada y la ayuda al desarrollo que se destina a la agricultura y la alimentación. En definitiva, la Conferencia de Alto Nivel significó la vuelta de la agricultura y la alimentación a la agenda internacional. Diversos jefes de Estado, ministros y presidentes del Banco Mundial y de los Bancos Regionales de Desarrollo, anunciaron recursos financieros adicionales en los próximos años para hacer frente a la crisis mundial de la alimentación por valor de

22.000 millones de dólares. Sin embargo, la Declaración Final fue el punto débil de la Conferencia, ya que fue imposible que los 183 países presentes alcanzaran un acuerdo en temas sensibles pero muy importantes para afrontar la crisis, como la moratoria de las ayudas para fomentar la producción de biocombustibles o la eliminación e las restricciones a las exportaciones. La diversidad de intereses de los distintos países miembros de FAO, la dificultad de alcanzar acuerdos debido a las reglas y procedimientos para la toma de decisiones en las organizaciones intergubernamentales y la preferencia de los intereses nacionales frente a los globales, explican la dificultad, más bien la imposibilidad, de alcanzar acuerdos en temas sensibles.

En julio de 2008 se celebró la cumbre del G-8 donde se presentó el texto definitivo del PGA. La Cumbre aprobó una Declaración sobre la crisis mundial de la agricultura y la seguridad alimentaria en la que se recogía la necesidad de crear una nueva arquitectura mundial para la seguridad alimentaria, cuyos dos principales elementos son la creación de un partenariado global y un panel de expertos de alto nivel en seguridad alimentaria. La Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2008 reforzó el proceso, y volvió a insistir en la importancia de aumentar los recursos financieros para promover la agricultura en los países en desarrollo.

Desde la Conferencia de Roma se han logrado pasos importantes. Se aprobó el PGA, se ha empezado a aplicar en 30 países, se ha creado un Secretariado del GAN para asegurar la coordinación, seguimiento y financiación del PGA para una lista de países prioritarios, que ya cuentan con programas de acción que han sido elaborados por los gobiernos de dichos países con el apoyo de las agencias de Naciones Unidas, y especialmente de FAO, FIDA, PMA y Banco Mundial, que han actuado, por primera vez, de manera conjunta para apoyar la evaluación de las necesidades nacionales y la programación de actividades en los países más afectados por la crisis de seguridad alimentaria. Sin embargo, sólo el 10% de los recursos financieros adicionales anunciados en la Conferencia de Roma han sido movilizados, aunque no todos han sido desembolsados ya, lo que muestra una reacción aún insuficiente de la comunidad internacional de donantes. La única excepción digna de mención es la reciente aprobación por parte de la Unión Europea de 1.000 millones de euros para el período 2009-2011, para financiar programas nacionales en 35 países, básicamente en África, elaborados por los gobiernos con el apoyo de las agencias del GAN y consultados a ONG y sector privado, y que serán ejecutados por las agencias del GAN, instituciones nacionales y ONG. Las medidas elegibles para financiación son acciones a corto plazo y en menor medida a medio plazo, básicamente medidas para facilitar el acceso de los pequeños agricultores a los medios de producción, inversiones en infraestructuras de riego y almacenamiento de pequeña escala, producción de semillas de calidad y apoyo al acceso de los pequeños agricultores a los mercados.

La reciente crisis financiera y recesión económica ha desviado la atención de la comunidad internacional hacia dicha crisis, aunque la crisis alimentaria sigue en gran medida vigente, a pesar de la reducción de precios internacionales observada a partir de agosto de 2008, como consecuencia de la crisis financiera y económica. Además la crisis financiera está afectando negativamente la movilización de los recursos financieros anunciados en la Conferencia



de Roma, que como acabamos de comentar sólo alcanzaba el 10% del total de recursos anunciados en esa Conferencia. El presidente del Gobierno español y el secretario general de Naciones Unidas han convocado una Conferencia de Alto Nivel para el 26 y 27 de enero de 2009, como seguimiento de la Conferencia de Roma, y en ella se pretende sensibilizar de nuevo a la comunidad internacional sobre la crisis alimentaria, presentar los avances desde la Conferencia de Roma y movilizar recursos financieros para la ejecución del PGA en la lista de países prioritarios².

4. Lecciones aprendidas de la crisis

La presente crisis nos deja una serie de lecciones que trataremos de resumir a continuación. La primera es que no existen los mecanismos globales adecuados para hacer frente a una crisis alimentaria global como la hemos padecido y estamos padeciendo. La economía mundial y los mercados se han globalizado, pero no se han creado los mecanismos de coordinación, ni establecido las necesarias regulaciones internacionales para evitar o hacer frente a este tipo de crisis cuando se presentan. La impotencia de Naciones Unidas y otros organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio para establecer una reglas de juego o regulación internacional en materia de comercio agrario, para alcanzar acuerdos internacionales sobre políticas de biocombustibles, o la posible creación de reservas globales de granos, o en general sobre las políticas públicas, revela la necesidad de repensar la arquitectura institucional y la gobernanza global de la agricultura y la alimentación.

De hecho una de las propuestas que se presentó en la Conferencia de Roma, que luego fue recogida por la reunión de julio del G-8 y seguirá discutiéndose en la próxima Conferencia de Alto Nivel que se celebrará a finales de enero de 2009 en Madrid, es la creación de un Partenariado Global sobre agricultura y alimentación en el que, además de los gobiernos y las agencias internacionales, participen la sociedad civil y el sector privado, pues la agricultura es una actividad económica privada, y por tanto para afrontar con rigor la crisis mundial de seguridad alimentaria se necesita no sólo el compromiso del sector público, sino también la participación del sector privado y de la sociedad civil. Este Partenariado Global jugaría un papel clave en la coordinación internacional de las políticas públicas que afectan a la seguridad alimentaria (políticas agrarias, políticas comerciales, políticas de biocombustibles y otras), en promover a medio y largo plazo un aumento de la inversión pública y privada, así como de la ayuda oficial al desarrollo, en la agricultura y seguridad alimentaria de los países en desarrollo y sería el foro donde se discutiría la aprobación de regulaciones internacionales de temas sensibles que afectan a la seguridad alimentaria mundial, como por ejemplo las reservas internacionales de granos.

² El presente volumen de *Mediterráneo Económico* se cerró en febrero de 2009 [nota de los editores].

Otra conclusión es la falta de mecanismos financieros para reaccionar de inmediato ante los efectos más críticos e inmediatos de crisis de seguridad alimentaria como la que se ha vivido. En efecto, existen diversos mecanismos financieros en Naciones Unidas para reaccionar rápidamente ante desastres naturales o humanitarios, pero no existe tal tipo de mecanismos cuando la causa que provoca la crisis alimentaria es un *shock* de mercado, como ha sido el caso en la reciente crisis. También esta en discusión en estos momentos la posibilidad de crear un fondo de estas características o de ampliar alguno de los fondos existentes. Además se están discutiendo distintas opciones financieras para facilitar la movilización de recursos en el corto y medio plazo para promover el aumento de la producción de alimentos, opciones que serán discutidas en la próxima Conferencia de Alto Nivel de Madrid.

Esta crisis ha puesto en evidencia también la multiplicidad de causas y la complejidad de su tratamiento. No hay un acuerdo total sobre las principales causas, ni sobre los remedios a emplear o políticas públicas a seguir. Temas tan aparentemente alejados de la agricultura y la alimentación como la crisis inmobiliaria, la crisis energética, la especulación financiera o el cambio climático, afectan a la seguridad alimentaria mundial, y por tanto es necesario crear grupos multidisciplinarios de expertos de alto nivel y redes de instituciones de investigación, para mejorar el conocimiento de este tipo de crisis, tanto en sus causas como en sus remedios y políticas a seguir para evitar o superar las crisis.

En toda crisis siempre hay oportunidades y la comunidad internacional ha reaccionado positivamente a esta crisis, aun cuando no ha sido con la velocidad que se hubiera deseado. Hoy los gobiernos y la sociedad en general están mucho más sensibilizados ante el problema del hambre, y ello va a empezar a dar frutos. No hay ninguna cumbre mundial en que no se hable de la crisis del hambre y de los alimentos. Ello implica una sensibilización social que seguro terminará traducéndose en cambios de políticas y en recursos financieros adicionales para luchar contra el hambre. Otro elemento positivo que se evidenció ya en la Conferencia de FAO en junio de 2008, es que la agricultura y la seguridad alimentaria han vuelto a la agenda internacional, tras 20 años de olvido. Por último, hay que destacar el hecho de que las agencias internacionales que integran el sistema de Naciones Unidas y *Bretton Woods* hayan logrado trabajar juntos y de forma coordinada por primera vez en su historia. Es otro gran resultado de esta crisis y es una oportunidad que se ha sabido aprovechar, bajo el liderazgo del secretario general de Naciones Unidas.

Sin embargo, una conclusión importante es que los mercados tienen su propia dinámica y que es muy difícil de revertir. La reacción inmediata de la comunidad internacional, y especialmente de las agencias de Naciones Unidas relacionadas con la agricultura y la alimentación como la FAO, PMA o FIDA y el Banco Mundial, se dirigió a paliar los efectos más negativos de la crisis, pero no logró revertir la tendencia de los precios agrarios y de los alimentos, sino que fueron causas ajenas a la intervención de los gobiernos y las agencias lo que ha provocado el descenso de los precios a finales de 2008. Esas causas fueron principalmente tres: la reacción



de los agricultores, especialmente de los países desarrollados, a las señales del mercado, aumentando la producción agraria hasta alcanzar cosechas récord; el descenso del precio del petróleo y la recesión económica que ha provocado el descenso de la demanda de alimentos.

La última conclusión es la necesidad de no limitarse sólo a las medidas de corto plazo como forma de luchas contra la crisis. En efecto, dado que la crisis no es transitoria sino que es de larga duración, la única forma de abordarla es con una combinación de medidas a corto, medio y largo plazo, e integrando las medidas en las estrategias y políticas nacionales de seguridad alimentaria.