



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DE PROBLEMAS DE PRODUCTOS BÁSICOS

68.º período de sesiones

Roma, 14 – 16 de junio de 2010

GESTIÓN DE LOS MOVIMIENTOS AMPLIOS DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS – EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES Y RESPUESTAS DE TIPO NORMATIVO

I. Introducción

1. Entre 2007 y 2008, los precios de los productos básicos en los mercados mundiales experimentaron fuertes oscilaciones. Los precios de los alimentos aumentaron considerablemente y alcanzaron su nivel más elevado de los últimos 30 años durante el verano de 2008. Aunque los precios de los alimentos han vuelto a descender desde entonces, siguen estando por encima del nivel de 2005, lo que subraya la necesidad de aplicar políticas de protección dirigidas a las personas pobres y vulnerables de los países en desarrollo. En el presente documento se abordan las experiencias de varios países en desarrollo durante el aumento repentino de los precios de 2008, sobre todo de las regiones de África oriental y meridional y Asia, se presenta un breve informe sobre el impacto del aumento del precio de los alimentos para las familias, se debate acerca de la eficacia que tuvieron las políticas aplicadas y se extraen varias lecciones de esta experiencia reciente. En el documento también se debate acerca de varias alternativas de políticas internacionales dirigidas a facilitar el acceso de los países en desarrollo de bajos ingresos a alimentos importados cuando aumentan los precios de éstos y a infundir más confianza, previsibilidad y seguridad en los mercados mundiales de productos básicos alimentarios.

II. Pruebas del alcance del impacto negativo del aumento del precio internacional de los alimentos

2. El aumento repentino del precio de los alimentos puede tener efectos muy diversos para las familias de los diferentes países en desarrollo. Los patrones de consumo y la posición neta de las familias frente a los mercados de alimentos, es decir, si la familia es compradora o vendedora neta de alimentos, determinan el impacto del incremento de los precios en la pobreza y la seguridad alimentaria. Aunque la dirección y la magnitud del impacto del aumento de los precios son diferentes en cada país, las pruebas disponibles sugieren que, por lo general, se producen más

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org

aumentos de la pobreza que reducciones. Por una parte, se estima que el aumento del precio de los alimentos ha provocado una extensión de la pobreza en Madagascar, Nicaragua, Pakistán y Zambia, donde la mayor parte de las familias del medio rural son consumidoras netas. Por otra parte, se podría haber reducido en cierta medida la pobreza en Perú y Viet Nam, debido a que un número considerable de familias son productoras netas de arroz¹. En los análisis adicionales que se realizaron del impacto del aumento del precio de los alimentos en diversos países del África occidental y central se sugiere que un incremento del 50 % del precio de determinados productos alimentarios puede provocar un aumento de entre el 2,5 % y el 4,4 % de la proporción de población que vive en situación de pobreza. Estos países importan una proporción elevada de los alimentos que necesitan, y el impacto negativo que soportan los consumidores de alimentos supera todos los efectos positivos de que se puedan beneficiar los productores netos del ámbito local².

3. En Asia, el incremento del precio del arroz podría tener repercusiones importantes en los mercados laborales. El aumento del precio del arroz, al estimular la demanda de mano de obra no especializada, podría provocar el incremento a largo plazo de los salarios del medio rural, con el consiguiente beneficio para grupos sociales vulnerables y personas que no poseen tierras y trabajan en el sector agrícola. En las investigaciones que se han realizado recientemente se ha sugerido que, en contextos de aumento repentino de los precios, el mercado laboral puede proporcionar beneficios considerables a las personas pobres de Asia. Por ejemplo, los salarios reales aumentaron en Bangladesh y Filipinas cuando empezaron a subir considerablemente los precios reales del arroz³. Por lo tanto, en función de la proporción de familias productoras netas de un país, el aumento del precio de los alimentos puede provocar el incremento de la demanda de mano de obra agrícola y, por consiguiente, de los ingresos de los trabajadores del medio rural. Los grupos más beneficiados serían, potencialmente, los sectores sociales más desfavorecidos y los trabajadores analfabetos.

4. La FAO investigó los impactos que tuvo el aumento del precio de los alimentos en el consumo, el gasto en alimentación y la seguridad alimentaria de los países de África oriental y meridional⁴. En estas regiones, el cultivo alimentario principal más importante es el maíz. Por ejemplo, el consumo de maíz per cápita en Malawi es de entre 130 y 160 kg, mientras que en Zambia varía entre 120 y 150 kg. En el análisis se sugiere que una familia media que deba hacer frente a un aumento del 50 % del precio de los cereales deberá reducir su consumo de maíz en un 8,5 % en Malawi y un 15,6 % en Zambia. Se determinó que las familias pobres y que padecen inseguridad alimentaria reducían menos su consumo de maíz que el promedio, lo que pone de manifiesto que las personas pobres disponen de menos alternativas de sustitución.

5. En el análisis también se sugiere que, a pesar de la contracción del consumo de maíz, el gasto de las familias en alimentos aumentaba paralelamente al incremento de los precios. Se determinó que, de media, el gasto familiar en Malawi había aumentado en un 9,7 %, al no haber sido suficiente la reducción del 8,5 % del consumo de maíz para contener el gasto total de los alimentos. Se estima que las familias pobres, que destinan al maíz aproximadamente el 33 % del gasto total en alimentos, incrementaron su gasto alimentario en un 16 %. En el análisis se indica

¹ Ivanic, M. y Martin, W. 2008. Implications of higher global food prices for poverty in low-income countries. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas n.º 4594 del Banco Mundial. Washington DC (EE.UU.), Banco Mundial.

² Wodon, Q., Tsimpo, C., Backiny-Yetna, P., Joseph, G., Adoho, F. y Coulombe, H. 2008. Potential impact of higher food prices on poverty. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas n.º 4745 del Banco Mundial. Washington DC (EE.UU.), Banco Mundial.

³ Hossain, M y U.K. Deb. 2010. Volatility in Rice Prices and Policy Responses in Bangladesh. En Dawe, D. (ed.) The Rice Crisis, FAO y Earthscan and Lasco, C.D., R.J. Myers y R.H Bernsten.2008. Dynamics of Rice Prices and Agricultural Wages in the Philippines. Agricultural Economics. 38: 339-348.

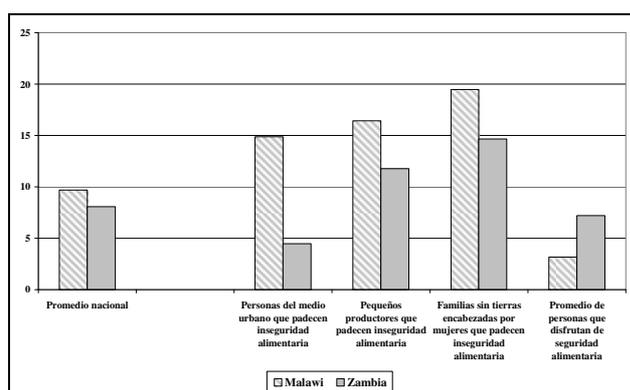
⁴ Rapsomanikis, G. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Eastern and Southern Africa. Documento de la FAO sobre productos básicos y comercio n.º 12. División de Comercio y Mercados. FAO.

que las familias pobres encabezadas por mujeres, cuyo gasto en alimentos se caracteriza por la elevada proporción destinada al maíz (alrededor del 43 %), eran aquéllas cuyo gasto en alimentos se había incrementado más. En Zambia, un incremento similar de los precios provocó un aumento del gasto medio en alimentos de las familias del 8 %. No obstante, como las familias pobres de Zambia destinan alrededor del 20 % de su presupuesto alimentario al maíz, el incremento del 50 % de los precios de los cereales provocó un aumento del gasto total en alimentos del 8,6 %.

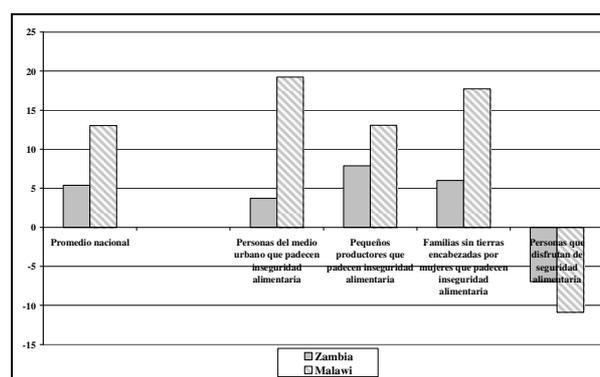
6. El aumento del precio de los alimentos y del gasto en alimentos acarrea una reducción del poder adquisitivo, lo que lleva a más familias a padecer pobreza e inseguridad alimentaria. En el análisis se sugiere que, en Zambia, un aumento del 50 % del precio de los cereales podría provocar un incremento del 5,4 % del número de familias que padecen inseguridad alimentaria. El incremento del número de personas que padecen inseguridad alimentaria en Malawi sería mucho mayor: el 16 %, debido a la mayor proporción que representa el maíz en el consumo y el gasto en alimentos en este país. La diversificación de la dieta básica es importante para determinar las repercusiones que tiene el aumento de los precios de los alimentos para las familias. En Uganda, el consumo de maíz per cápita es de 29 kg, una cantidad significativamente inferior a la consumida en otros países de la región. Las familias ugandesas consumen alimentos básicos variados, como arroz, mijo, plátano (*matooke*) y yuca. Aunque también aumentaron los precios del arroz y el mijo, los precios del plátano (*matooke*) y la yuca, alimentos que no suelen ser objeto de comercio internacional, estos fueron más débiles del 35 % y el 20 %, respectivamente, en comparación con el aumento del 75 % del precio del maíz⁵. La diversificación general de los productos básicos habituales en la dieta y el consumo de grandes cantidades de productos alimentarios básicos producidos en el propio país moderaron considerablemente el impacto negativo del aumento del precio internacional de los alimentos para las familias ugandesas. En el análisis de la FAO se sugiere que un incremento del 50 % del precio de los cereales podría resultar en un incremento de alrededor del 2,5 % en el número de familias que padecen inseguridad alimentaria, un impacto considerablemente menor al experimentado por otros países de la región⁶.

Gráfico 1 – Impacto del aumento del precio de los alimentos en el gasto en alimentos y la seguridad alimentaria de las familias de Malawi y Zambia

Impacto en el gasto total en alimentos de un incremento del precio de los cereales del 50 % (% de variación)



Impacto en la seguridad alimentaria de un incremento del precio de los cereales del 50 % (% de variación)



⁵ Benson, T., Mugarura, S. y Wanda, K. 2008. Impacts in Uganda of rising global food prices: the role of diversified staples and limited price transmission. *Agricultural Economics*, 39: 513–524.

⁶ Rapsomanikis, G. 2009. The 2007–2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Eastern and Southern Africa. Documento de la FAO sobre productos básicos y comercio n.º 12. División de Comercio y Mercados. FAO.

7. Existen pocos datos sobre el comportamiento de las familias del medio rural durante el reciente aumento de los precios. En Kenya, en un examen de la respuesta de las familias, se sugirió que cerca del 38 % de ellas habían padecido déficit de alimentos y habían tenido que recurrir a varias estrategias de supervivencia. Entre tales estrategias, cabe señalar la venta de ganado, la búsqueda de empleo en agricultura y otros sectores, la reducción de la compra de insumos agrícolas y la desinversión en capital humano⁷. A pesar de que la búsqueda de empleo ha sido una respuesta habitual a las crisis alimentarias en Kenya en el pasado, las escasas lluvias de 2007-08 redujeron la actividad agrícola y restaron eficacia a la oferta de mano de obra como estrategia para hacer frente al riesgo de padecer la crisis alimentaria. Algunas familias recurrieron al consumo de una parte de las semillas almacenadas para la siguiente temporada de plantación, mientras que los elevados precios de los fertilizantes obligaron a los pequeños productores a comprar cantidades pequeñas de estos productos. Estas estrategias de supervivencia afectan a las corrientes de producción e ingresos futuras. También se determinó que una respuesta habitual había consistido en aplazar el pago de las facturas escolares y reducir los cuidados sanitarios, lo que sugiere que el aumento de los precios puede provocar la desinversión en capital humano.

III. Políticas nacionales aplicadas para gestionar el aumento del precio internacional de los alimentos

8. Muchos países en desarrollo respondieron al aumento del precio de los alimentos con un conjunto de políticas dirigidas al mercado y a las familias. Varios países importadores de alimentos bajaron los aranceles que gravan las importaciones, mientras que muchos países productores limitaron o incluso prohibieron las exportaciones para evitar la escasez de alimentos y el aumento adicional de los precios. Diversos países eligieron intervenir directamente en el mercado gestionando las reservas de alimentos con la finalidad de estabilizar los precios nacionales. Las políticas comerciales y la intervención directa en el mercado tienen por finalidad reducir el costo de los alimentos y generalizar su disponibilidad para todas las personas, pobres o no. Los países también recurrieron a intervenciones en pequeña escala mediante subvenciones a productores y consumidores y redes de seguridad dirigidas a los grupos de población más vulnerables y necesitados.

A. LAS POLÍTICAS COMERCIALES Y LA INTERVENCIÓN DIRECTA EN EL MERCADO

9. Las políticas que aplicaron por lo general los países importadores de alimentos consistieron en reducciones de los aranceles que gravan las importaciones y de los impuestos. Por ejemplo, en Kenya se redujo el arancel de importación de trigo del 35 % al 10 %, mientras que el arancel impuesto a las importaciones de maíz se redujo a cero. El impuesto sobre el valor añadido del trigo y el maíz, así como de otros alimentos, como la leche, se redujo con la finalidad de controlar de manera estricta el aumento del precio de los alimentos⁸. No obstante, al igual que en muchos otros países en desarrollo, estas medidas no bastaron para contener la tendencia alcista. La eficacia de la reducción de los aranceles gravados a las importaciones vino determinada por el nivel inicial de los aranceles que se aplicaban. Los datos disponibles sobre aranceles sugieren que, por lo general, los países en desarrollo no suelen aplicar aranceles elevados a los alimentos básicos, por lo que la posibilidad de reducirlo es limitada. Por ejemplo, en un estudio de una muestra de 60 países de bajos ingresos y con déficit de alimentos se comprobó que los aranceles aplicados a los cereales y los aceites vegetales eran de entre un 8 y un 14 %, respectivamente. Los

⁷ Okello, J. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Kenya. Documento de debate. Proyecto sobre políticas para la buena gestión económica del aumento del precio de los alimentos en África. División de Comercio y Mercados de la FAO.

⁸ Okello, J. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Kenya. Documento de debate. Proyecto sobre políticas para la buena gestión económica del aumento del precio de los alimentos en África. División de Comercio y Mercados de la FAO.

aranceles eran muy inferiores a esta media en la mayoría de dichos países, lo que sugiere que la reducción de los aranceles a cero sólo era adecuada para compensar una pequeña parte del incremento general de los precios internacionales de los alimentos⁹.

10. Muchos países en desarrollo aplicaron restricciones de las exportaciones con la finalidad de reducir los precios nacionales y garantizar la seguridad alimentaria nacional. La prohibición completa de la exportación de alimentos constituyó una reacción habitual al incremento de los precios de los alimentos en África. Aunque, por lo general, la prohibición de las exportaciones puede reducir el precio nacional de los alimentos y se considera que beneficia a los consumidores, su eficacia se ve menoscabada por el comercio informal, que es habitual en las regiones de África oriental y meridional¹⁰. También se dan una serie de consecuencias negativas: en primer lugar, la prohibición de las exportaciones implica un impuesto para los productores y reduce el incentivo para dar respuesta al aumento de los precios internacionales incrementando la oferta. A largo plazo, la restricción de las exportaciones puede perjudicar las inversiones en agricultura y tener repercusiones negativas para la seguridad alimentaria. En segundo lugar, la restricción de las exportaciones puede perjudicar a los socios comerciales habituales. Por ejemplo, en el momento álgido del aumento del precio de los alimentos en 2008, la Junta Nacional de Cereales y Productos, la junta estatal de comercio de Kenya, no pudo importar suficiente cantidad de maíz debido principalmente a las prohibiciones de las exportaciones aplicadas por varios países de la región.

11. La aplicación concertada de restricciones de las exportaciones por los exportadores principales hace que el comercio internacional no sea fiable como fuente de alimentos. El control gubernamental de las exportaciones y las importaciones y la gestión de las reservas alimentarias para defender unos precios determinados previamente son medidas características de los sectores arroceros de la mayor parte de los países asiáticos productores de arroz. Países como China, India e Indonesia recurrieron a una combinación de políticas comerciales y relacionadas con las existencias y lograron estabilizar los precios nacionales del arroz durante el aumento del precio del arroz en 2007-2008. No obstante, en 2008, la decisión de India y Viet Nam, segundo y tercer productor mundial de arroz, respectivamente, de prohibir las exportaciones de arroz hizo que el precio del arroz aumentara en un 43 % entre octubre y febrero del mismo año. Aunque continuaron —en grado limitado— las exportaciones de los dos países en el marco de contratos entre gobiernos, las restricciones de la exportación crearon una gran incertidumbre en los mercados, especialmente porque los gobiernos anunciaron la prohibición de las exportaciones sin aclarar su duración¹¹. La agresividad de las compras de algunos importadores también contribuyó a la incertidumbre de los mercados. Si bien no se pone en tela de juicio el derecho de los Estados soberanos a mejorar la seguridad alimentaria, cuantos más países apliquen ese tipo de políticas, más aumentará la inestabilidad mundial de los precios, lo que podría causar problemas a los países que no recurren a políticas de estabilización. Políticas más previsibles y menos discrecionales transmitirían una información más clara y reducirían el riesgo de que cundiera el pánico y se intentaran acumular existencias, con el consiguiente descenso de la incertidumbre.

12. Los países importadores de alimentos de África oriental y meridional también han recurrido a la gestión de las reservas alimentarias para reducir los precios nacionales de los alimentos. A través de las juntas de comercialización se trató de contener el aumento de los precios del maíz mediante una combinación de programas de importación y compras nacionales de alimentos y la posterior distribución de alimentos a los mercados a precios asequibles. El costo de este tipo de operaciones es elevado y también puede aumentar paralelamente a los incrementos de los precios internacionales. La eficacia depende de la capacidad de la junta y de su presupuesto

⁹ Sharma, R. y Konandreas, P. 2008. WTO provisions in the context of responding to soaring food prices. Documento de la FAO sobre productos básicos y comercio n.º 25. División de Comercio y Mercados. FAO.

¹⁰ Famine Early Warning System Network. 2008. Informal Cross Border trade in Southern Africa. N.º 42, mayo.

¹¹ Dawe, D. y T. Slayton. 2010. The World Rice Market Crisis of 2007-2008. En Dawe, D. (ed.) The Rice Crisis, FAO y Earthscan.

para movilizar las importaciones o para comprar alimentos producidos en el ámbito nacional y proceder a su venta a precios determinados previamente. Además, el éxito también depende de las expectativas de la tendencia de los precios en el futuro que tienen los actores del mercado, como vendedores y productores. Por ejemplo, los intentos de la Junta Nacional de Cereales y Productos de Kenya de comprar en el propio país cantidades adicionales de maíz, una vez comprobadas las dificultades de aplicar los programas de importaciones, también fueron infructuosos. Debido al incremento de los precios de los fertilizantes, los productores prefirieron no vender sus existencias, ya que no les interesaba el precio ofrecido por la junta. Al carecer de otros medios para asegurar cantidades suficientes de maíz, las operaciones de comercialización de la Junta no lograron compensar los incrementos de los precios¹².

13. En varios países de África oriental y meridional, las juntas de comercialización a menudo son el actor más importante del mercado, por lo que su poder en relación con los precios del maíz afecta a los demás actores. A menudo, cambios muy impredecibles de las políticas de las juntas de comercialización provocan una falta de confianza entre el sector público y el sector privado, lo que puede tener consecuencias negativas en tiempos de crisis. Durante el reciente aumento del precio de los alimentos, los intentos de aplicar programas de importación para satisfacer las necesidades de alimentos en Zambia por parte del sector privado y el Organismo de Reservas de Alimentos (la junta nacional de comercialización) no tuvieron efectos debido a la falta de confianza entre el sector público y el sector privado. Al reservarse los gobiernos el derecho a intervenir e influir en el precio de los mercados en el caso de que se produjeran nuevos incrementos, el sector privado no tuvo interés en importar cereales. Debido a la escasez de cereales resultante, los precios nacionales del maíz aumentaron más hacia la convergencia con los precios del producto importado¹³. Las operaciones de las juntas de comercialización también pueden tener efectos negativos en los mercados nacionales. En algunos casos, la competencia entre las juntas de comercialización y los vendedores del sector privado en el área de las compras de alimentos nacionales puede haber acelerado la tendencia alcista de los precios de los alimentos¹⁴.

IV. SUBVENCIONES A CONSUMIDORES Y PRODUCTORES Y REDES DE SEGURIDAD

14. Varios países respondieron al aumento de precios subvencionando alimentos. Las subvenciones universales de alimentos permiten dar una respuesta más rápida en relación con la mejora del acceso a los alimentos y compensan los primeros impactos del aumento de los precios. La distribución de alimentos a precios determinados previamente por las juntas estatales de comercialización implica que se subvencionan los alimentos para todos los consumidores, pobres o no. Por lo general, ese tipo de medidas no logró estabilizar los precios en los mercados de cereales por la falta de existencias públicas de alimentos o por rigideces estructurales del sistema de comercialización de alimentos¹⁵. Además, estos programas de subvención universal son muy costosos y no se dirigen eficazmente a las personas que necesitan realmente ayuda. Por ejemplo, en Zambia, diversos expertos en políticas arguyeron que las subvenciones del consumo deberían

¹² Okello, J. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Kenya. Documento de debate. Proyecto sobre políticas para la buena gestión económica del aumento del precio de los alimentos en África. División de Comercio y Mercados de la FAO.

¹³ Govereh, J. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Zambia. Documento de debate. Proyecto sobre políticas para la buena gestión económica del aumento del precio de los alimentos en África. División de Comercio y Mercados de la FAO.

¹⁴ Chirwa, E. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Malawi. Documento de debate. Proyecto sobre políticas para la buena gestión económica del aumento del precio de los alimentos en África. División de Comercio y Mercados de la FAO.

¹⁵ Véase, por ejemplo, Govereh, J. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Zambia. Documento de debate. Proyecto sobre políticas para la buena gestión económica del aumento del precio de los alimentos en África. División de Comercio y Mercados de la FAO.

ir dirigidas a las personas pobres y para ello se debían aplicar únicamente a un alimento de maíz llamado “roller”, de calidad relativamente inferior, en vez de al alimento de maíz de tipo “breakfast”, preferido por las personas mejor situadas económicamente¹⁶. Otros países aplicaron programas de distribución de alimentos similares para estabilizar el precio de los cereales. Kenya intentó centrarse en la población vulnerable mediante la aplicación de una estrategia de establecimiento de precios dobles que permitía que las personas pobres compraran cereales a precios inferiores a los determinados por el mercado. La medida no fue muy eficaz por diversos factores: en primer lugar, los consumidores pobres debían hacer frente a elevados costos de transacción, ya que tenían que desplazarse a almacenes de comercialización lejanos para comprar el maíz subvencionado. En segundo lugar, la junta vendía el maíz subvencionado en grandes haces, por lo que seguía siendo inasequible para las personas más pobres, que sólo podían permitirse comprar haces pequeños. Estas experiencias ponen de manifiesto la dificultad de proporcionar asistencia bien orientada a los grupos vulnerables de población cuando no hay en marcha programas de seguridad social bien asentados.

15. En varios países se realizaron otros esfuerzos de estabilización de los precios, principalmente mediante la ampliación de los programas de red de seguridad existentes. La ampliación de las operaciones de la red de seguridad se logró bien incrementando el importe del subsidio por persona o extendiendo los criterios de selección para abarcar a los grupos de población necesitados de la ayuda. Por ejemplo, en respuesta a la crisis alimentaria de enero de 2008, las transferencias de alimentos o dinero para obras públicas en el marco del Programa de Redes de Seguridad Productivas, una importante red de seguridad en Etiopía, aumentaron en un 33 %. Los precios siguieron aumentando en agosto de 2008 y la red de seguridad se extendió para proporcionar suficiente apoyo a las personas vulnerables, como respuesta al drástico aumento de la demanda de transferencias de alimentos¹⁷. En otros países de África, los gobiernos también incrementaron los subsidios distribuidos por las redes de seguridad existentes. Por ejemplo, en Kenya, el Gobierno aumentó el presupuesto de un programa de transferencia de efectivo a más del doble del importe anterior. El programa estaba dirigido a los niños de unas 25 000 familias pobres que padecían inseguridad alimentaria¹⁸. Se aplicaron aumentos similares de las transferencias de efectivo a grupos vulnerables de la población mediante la ampliación de los programas de red de seguridad establecidos por organizaciones no gubernamentales en todo el mundo en desarrollo. No obstante, la ampliación de las redes de seguridad presentó muchas dificultades. Faltaba la capacidad administrativa para ampliar la mayoría de los programas, y en muchos casos hacían falta más mecanismos de selección para abarcar a las familias que iban cayendo en la vulnerabilidad a medida que aumentaban los precios de los alimentos. Además, hubo problemas considerables en relación con los elevados presupuestos que eran necesarios ya que, cuando los precios aumentaron, la mayor parte de los países en desarrollo de bajos ingresos tuvieron que hacer frente a facturas alimentarias más elevadas y a una reducción de los ingresos del Estado. En términos generales, la experiencia de muchos países en su intento por proporcionar asistencia sugiere que cuando las redes de seguridad son pequeñas y fragmentadas o no existen, como sucede en muchos países en desarrollo, las alternativas de políticas para proteger a las personas vulnerables son limitadas.

16. En el contexto del reciente episodio de aumento de los precios, los programas de apoyo en insumos ganaron importancia debido a los incrementos considerables y rápidos del precio internacional de los fertilizantes en comparación con el de los alimentos. A medida que el

¹⁶ Véase Chapoto, A, Haggblade, S. Shawa, J. Jayne T. y Weber M. 2008. Marketing policy options for consumer price mitigation action in the 2008/09 maize marketing season in Zambia. Proyecto de investigación sobre la seguridad alimentaria – Zambia, Boletín n.º 31, septiembre.

¹⁷ Demeke, M., Pangrazio, G. y Maetz, M. 2009. Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued. Servicio de Apoyo para Políticas Agrarias. FAO.

¹⁸ Okello, J. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Kenya. Documento de debate. Proyecto sobre políticas para la buena gestión económica del aumento del precio de los alimentos en África. División de Comercio y Mercados de la FAO.

aumento del precio de los alimentos se quedaba atrás en relación con el aumento del precio de los fertilizantes, las expectativas de obtener una rentabilidad inferior provocaron una reducción considerable del uso de fertilizantes, lo que afectó a los medios de vida de los pequeños productores y menoscabó la respuesta por el lado de la oferta. Los programas orientados de subvención de fertilizantes y otros insumos constituyen un instrumento político importante en muchos países africanos, como Kenya, Malawi, Tanzania y Zambia. Tales subvenciones orientadas hacen disminuir los costos e incrementan la rentabilidad de la producción agrícola para las personas pobres, especialmente en los momentos en que los costos de los insumos aumentan más rápidamente que los precios de los alimentos. De esta manera, refuerzan la capacidad de los pequeños productores de responder ante el incremento de los precios de los alimentos y, así, ayudan a asegurar la seguridad alimentaria nacional y de las familias. El incremento de la producción de alimentos puede acortar los períodos en que se acusan los aumentos de precio en el mercado nacional y puede hacerlos menos pronunciados, con el consiguiente beneficio para los consumidores.

17. A pesar de que las subvenciones de insumos orientadas pueden llegar a compensar los efectos negativos del aumento de los precios, representan también una pesada carga fiscal y se debe evaluar su eficacia frente a sus costos. Por ejemplo, el Programa de subvención de insumos agrícolas de Malawi recibió aproximadamente el 43 % del presupuesto total del Ministerio de Agricultura de ese país en 2006-2007¹⁹. Debido al precio internacional de la urea que, en 2008-2009 llegó a doblarse, y la necesidad de aumentar el importe de la transferencia para abarcar a más agricultores, también aumentaron los costos de dicho programa. Asimismo, en Zambia, la ampliación del número de beneficiarios del Programa de subvención de fertilizantes y la transferencia de éste equivalente al 80 % del precio comercial del fertilizante provocó un aumento del presupuesto del Programa, que alcanzó 137 millones de USD ese año, en comparación con 56 millones de USD el año anterior²⁰. Esa carga fiscal pone de manifiesto las dificultades relacionadas con la ampliación de los programas de subvención de insumos en contextos de aumento del precio de los productos básicos. El grado en que un país en desarrollo puede ampliar sus subvenciones de los insumos es limitado y puede depender del presupuesto del Gobierno y las reservas de divisas. Por ejemplo, en Etiopía, el aumento del precio de los fertilizantes agravó los problemas de divisas, que se abordaron mediante la provisión de subvenciones y crédito para proporcionar divisas para la importación de fertilizantes²¹.

V. Cuestiones de políticas internacionales

18. Es probable que vuelvan a producirse aumentos de los precios de los productos básicos, como en 2007-2008 y en 1973-1974, si bien se desconocen su frecuencia, magnitud y persistencia. Ambos picos de precios se produjeron en momentos de rápida aceleración de la actividad económica impulsada por el crecimiento y las políticas macroeconómicas, como el incremento de la oferta de dinero. Los dos aumentos de los precios acabaron con una recesión económica. No obstante, el rápido crecimiento económico no siempre provoca aumentos de precios. Deben darse muchas condiciones simultáneamente para que se produzca un pico de los precios. Los fundamentos del mercado desempeñan una función importante. Por ejemplo, las pérdidas de cultivos en los años anteriores a 1974 intensificaron el impacto en los precios de los alimentos. En 2008, factores como el estancamiento de la productividad y la rigidez de los mercados de alimentos, la escasez de inventarios mundiales y la fuerte demanda de cultivos por

¹⁹ Doward, A. 2009. Rethinking agricultural input subsidy programs in a changing world. Documento de la FAO sobre productos básicos y comercio, pendiente de publicación. División de Comercio y Mercados. FAO.

²⁰ Govereh, J. 2009. The 2007-2008 Food Price Swing: Impact and Policies in Zambia. Documento de debate. Proyecto sobre políticas para la buena gestión económica del aumento del precio de los alimentos en África. División de Comercio y Mercados de la FAO.

²¹ Banco Mundial. 2008. Informe n.º 46658-ET, en Emergency program paper for proposed additional financing IDA grant and credit for a fertilizer support project.

parte del sector de los biocombustibles en un contexto de rápido incremento del precio del petróleo se combinaron y afectaron a los movimientos de los precios.

19. A pesar de que los investigadores se han puesto de acuerdo en qué fue lo que desencadenó la conducta de los precios de los alimentos en 2008, la importancia relativa de estos motores sigue sin estar clara. Tampoco se pueden prever la frecuencia, la magnitud ni la persistencia en el futuro de tales aumentos de los precios, ya que las observaciones anteriores sugieren que deben darse muchas condiciones simultáneamente para que se produzca una situación de este tipo. Es seguro que se producirán aumentos de los precios periódicamente y que, en vista de que los motores principales son de carácter macroeconómico, poco se podrá hacer para evitarlos. No obstante, podría haber maneras de reducir considerablemente la probabilidad de que ocurrieran. Un aspecto fundamental de todo aumento del precio de los alimentos es un deterioro rápido y repentino de la confianza en el funcionamiento del mercado, tanto nacional como internacional, que hace que los agentes públicos y privados dejen de coordinar sus operaciones en búsqueda de la protección individual, que perjudica la situación de todos los agentes. En este contexto, la manera más eficaz de reducir la probabilidad de que se produzcan nuevos aumentos en los mercados mundiales de alimentos es promover la información, la transparencia y la competencia de los mercados y, al mismo tiempo, crear o reforzar instituciones para asegurar la confianza en los mercados.

20. En el plano internacional, existen pocas alternativas relacionadas con las políticas para estabilizar los precios. Los complejos mecanismos por los que se producen los aumentos mundiales de los precios y las reacciones de cada país hacen que las intervenciones de alcance internacional sean difíciles. Los esquemas de gestión de existencias internacionales, como los característicos de los convenios internacionales sobre productos básicos, exigen un compromiso continuo y son vulnerables a la evolución de las condiciones del mercado. De hecho, la experiencia de las reservas internacionales de alimentos no es prometedora. A título de ejemplo, la Reserva de seguridad alimentaria de la ASEAN, establecida en 1980 con unas existencias iniciales de 50 000 toneladas de arroz, se ha usado en contadas ocasiones, si es que se ha utilizado alguna vez. Además, la cantidad de que dispone la Reserva es muy pequeña y sólo serviría para crisis localizadas. En general, los problemas relacionados con la acción colectiva han impedido que esta Reserva se convierta en un componente importante de los sistemas de seguridad alimentaria de la región. El establecimiento de un sistema de mayor tamaño que se extendiera a más países o contara con más existencias debería afrontar probablemente problemas aún mayores relacionados con la acción colectiva²².

21. Por lo general, las políticas nacionales e internacionales de reglamentación del mercado, que se basan en reservas regionales de amortiguación, no pueden evitar los picos de los precios, ya que normalmente los especuladores pueden contrarrestar todas las medidas, excepto las actividades de intervención que cuentan con mayor financiación. La experiencia de las reservas públicas de amortiguación sugiere que, a menudo, ese tipo de intervenciones ha representado un trastorno más que una estabilización. En vista de la situación actual de los conocimientos sobre los mercados y las experiencias anteriores con problemas relacionados con la acción colectiva, no es probable que tales iniciativas representen soluciones prácticas de carácter multilateral. La misma lógica se puede aplicar a lo que se ha denominado “existencias virtuales”, creadas para alterar los fundamentos del mercado de futuros, no el de efectivo²³. Cualquier intento del sector público de influir en los precios de los mercados de futuros no sólo sería extremadamente caro ya

²² La finalidad de la Reserva de seguridad alimentaria de la ASEAN, según se dispone en el acuerdo original, es contar con un suministro de arroz para las situaciones de emergencia en las que un Estado miembro que haya sufrido una catástrofe natural o provocada por el hombre no pueda hacer frente a dicha situación o condición mediante sus existencias nacionales ni el comercio internacional normal. Véase también Dawe, D. 2005. The Role of Food Reserves in Achieving Food Security, presentado en el taller sobre sistemas de reservas de arroz del proyecto experimental relacionado con la Reserva de Emergencia de Arroz de Asia Oriental (EAERR), marzo.

²³ Se pueden encontrar propuestas de intervención en los mercados de futuros en von Braun, J. y Torero, M. 2009. Implementing Physical and Virtual Food Reserves to Protect the Poor and Prevent Market Failure, Boletín sobre políticas n.º 10 del IIPA, febrero.

a corto plazo, sino que probablemente conduciría a la salida de los agentes que utilizan los mercados de futuros como estrategia de cobertura del riesgo cambiario, con lo que estos mercados pasarían a ser meramente especulativos.

22. Una de las principales respuestas internacionales a la volatilidad de los mercados de productos básicos en el pasado ha sido la financiación compensatoria, como la proporcionada por vía del Sistema de estabilización de los ingresos de exportación (STABEX) de la Unión Europea a los países ACP o el Servicio de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario Internacional (FMI). Ambos programas tienen el objetivo de proporcionar financiación compensatoria para ayudar a los países a evitar impactos negativos en el crecimiento debido a cambios drásticos de los precios de los productos básicos²⁴. Durante el reciente aumento del precio de los alimentos, varios países cuyas facturas de importación de alimentos y fertilizantes se habían incrementado considerablemente recurrieron al Servicio para Shocks Exógenos (SSE) del FMI. El SSE proporciona liquidez para reducir los impactos negativos de las crisis exógenas en las balanzas de pagos, la posición de reservas internacionales y la inflación de los países en desarrollo²⁵.

23. A pesar de que sí se pueden utilizar los mecanismos de financiación compensatoria para estabilizar las economías de los países en desarrollo en contextos de aumento de los precios, estos mecanismos podrían no ser apropiados para hacer frente a dificultades de financiación de alimentos a corto plazo. La necesidad de contar con un instrumento de financiación de alimentos de ese tipo para ayudar a los países en desarrollo de bajos ingresos que son importadores netos de alimentos se previó en la Decisión de Marrakech y en la Conferencia Ministerial de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC)²⁶. Con arreglo a los análisis de la FAO, se propuso la creación de un Fondo de Financiación de las Importaciones de Alimentos (FFIA) a través del que los países menos desarrollados e importadores netos de alimentos podrían acceder a financiación a corto plazo en caso de que aumentara el importe de las facturas de importación de alimentos. El FFIA fue diseñado para permitir que un país financie sus importaciones de alimentos cuando existe una necesidad, no para compensar después las pérdidas en la balanza de pagos. El diseño se basó en las prácticas habituales en el comercio y las finanzas internacionales, según las cuales la comunidad internacional proporciona avales condicionales, en vez de fondos²⁷. Desde entonces, en el marco de la OMC no se ha dado seguimiento a la cuestión del FFIA u otros mecanismos similares, quizás porque el período que siguió estuvo caracterizado por precios bajos. No obstante, visto en perspectiva, la aplicación de un programa internacional de financiación de las importaciones de alimentos —si éste hubiera existido— habría aliviado en cierta medida a los países afectados durante el período en que aumentaron los precios de los alimentos recientemente. La justificación de esta propuesta sigue siendo válida.

²⁴ El Servicio de financiamiento compensatorio del FMI no se había utilizado desde 2000 debido a las rígidas condiciones. Véase FMI. 2004. Review of the Compensatory Financing Facility, Departamento de Desarrollo y Examen de Políticas del FMI, febrero.

²⁵ Los países que han recurrido al SSE para reducir el impacto del aumento del precio de los alimentos y el petróleo son: Etiopía, Kenya, Kirguistán, Malawi, Mozambique y Senegal. Otros países recurrieron al SSE por el impacto de la crisis económica mundial.

²⁶ Informe del Grupo interinstitucional sobre las dificultades a corto plazo para financiar los niveles normales de importaciones comerciales de alimentos básicos, documento G/AG/13, Comité de Agricultura de la OMC, 28 de junio de 2002.

²⁷ FAO. 2003. Financing Normal Levels of Commercial Imports of Basic Foodstuffs in the context of the Marrakesh Decision on Least-Developed and Net Food Importing Developing Countries. División de Comercio y Mercados de la FAO. Véase también Konandreas, P. 2009. Trade policy measures during food price swings: WTO-compatible instruments to respond to world price instability. Proyecto sobre políticas para la buena gestión económica del aumento del precio de los alimentos en África. División de Comercio y Mercados de la FAO.

24. Además del **refuerzo del sistema de financiación de la importación de alimentos dirigido a los países de bajos ingresos**, como el FFIA propuesto, mediante instituciones o acuerdos diversos se podría asegurar una mayor confianza en los mercados mundiales y asegurar una mayor fluidez del suministro de alimentos:

Un mejor sistema de información sobre los mercados mundiales. Muchas políticas de los mercados no están bien formuladas debido a la falta de la información adecuada. Un elemento importante de la información sobre los mercados son las acumulaciones de existencias, y se pueden realizar muchas acciones para evitar los picos de los precios si se dispone de información más precisa y puntual sobre las existencias de productos básicos de los países.

Mejora de la transparencia de las políticas comerciales. El actual Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC no impide que los gobiernos reduzcan o prohíban las exportaciones. A menudo, esas políticas comerciales temporales pueden convertirse en permanentes, lo que trastorna más el comercio. Un sistema de notificación por anticipado de las políticas comerciales agrícolas que afectan al suministro de exportaciones agrícolas y la demanda de productos importados, e incluso las disciplinas sobre algunas de dichas medidas que podrían ser perjudiciales para los mercados, podrían formar parte del acuerdo de la Ronda de Doha.

Acuerdos multilaterales o regionales entre los principales exportadores e importadores para asegurar el suministro de exportaciones de los principales productos básicos. Dichos acuerdos podrían respaldarse con existencias nacionales de alimentos, aunque la manera de asegurar los acuerdos y los compromisos debería ser decisión de cada uno de los países.

Un sistema de garantía mundial de la fluidez del suministro a los países más vulnerables. El principal problema del aumento del precio internacional de los alimentos es que afecta de manera desproporcionada a muchos países de bajos ingresos y con déficit de alimentos. Hace falta un sistema fiable de garantía del suministro a dichos países, de carácter bilateral y, de ser posible, multilateral. Dicho sistema se podría establecer por referencia a “protocolos de colaboración” acordados, que podrían reforzarse mediante avales de fondos comerciales para asegurar que el comercio no quedara restringido por los límites de exposición de las instituciones de financiación del comercio.

Sistema de seguro basado en el mercado para las importaciones de los países más vulnerables. Incluso aunque se pueda asegurar el suministro en contextos de crisis alimentarias, no está claro que algunos de los países pobres y vulnerables puedan hacer frente al costo adicional que representan las importaciones de los alimentos necesarias en contextos de aumento del precio de los alimentos. Mediante un sistema de seguro del costo en exceso de las importaciones del país que se basara en el mercado se podrían asegurar fondos de desembolso rápido para tales casos.

Un sistema de vinculación de los intercambios de productos básicos organizados existentes o en perspectiva. Todos los intercambios organizados están respaldados por un órgano de aprobación, a fin de asegurar la ejecución de las transacciones. La vinculación más organizada y estrecha de tales intercambios entre diferentes países podría dotar de más fiabilidad a la ejecución de contratos internacionales sobre productos básicos alimentarios y evitar los problemas relacionados con el riesgo de la contraparte que se han extendido en muchos de los países importadores de alimentos durante la reciente crisis.

VI. Orientaciones del Comité

25. El aumento del precio de los alimentos pone a prueba las capacidades de gestión económica de los gobiernos. Las respuestas de índole política a los aumentos del precio de los alimentos en muchos países en desarrollo se dieron en forma de medidas comerciales, gestión de las reservas de alimentos y redes de seguridad de productores y consumidores. El aumento del precio de los alimentos de 2008 también puso de relieve la necesidad de seguir examinando mecanismos internacionales para mejorar el acceso de los países en desarrollo de bajos ingresos a las importaciones de alimentos en los períodos en que los precios son elevados. Se invita al

Comité a que formule observaciones sobre las propuestas específicas de políticas internacionales determinadas en la Sección IV. El Comité podría solicitar a la FAO que:

- conceda mayor prioridad a la evaluación de soluciones concretas de políticas nacionales o internacionales;
- preste apoyo a los Miembros de la FAO mediante acciones de capacitación en materia de formulación de políticas;
- informe al Comité sobre los progresos y los resultados del proceso de evaluación de las políticas y capacitación.