

Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria

Un informe del

Grupo de Expertos de Alto Nivel

sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición

Julio 2011

Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria

Un Informe del

Grupo de Expertos de Alto Nivel

sobre Seguridad Alimentaria e Nutrición

Julio 2011

Miembros del Comité Directivo del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición - HLPE (julio de 2011)

M. S. Swaminathan (Presidente)
Maryam Rahmanian (Vicepresidenta)
Catherine Bertini
Tewolde Berhan Gebre Egziabher
Lawrence Haddad
Martin S. Kumar
Sheryl Lee Hendriks
Alain de Janvry
Renato Maluf
Mona Mehrez Aly
Carlos Pérez del Castillo
Rudy Rabbinge
Huajun Tang
Igor Tikhonovich
Niracha Wongchinda

Miembros del equipo de proyecto del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición - HLPE

Benoit Daviron (Jefe de equipo)
Niama Nango Dembele
Sophia Murphy
Shahidur Rashid

El presente informe a cargo del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición ha sido aprobado por su Comité Directivo. Las opiniones expresadas no reflejan necesariamente la posición oficial del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, de sus miembros, sus participantes o de la Secretaría.

El presente documento se pone a disposición del público y además se anima a la reproducción y difusión de su contenido. Su uso para fines no comerciales se autorizará de forma gratuita, previa solicitud. La reproducción para la reventa u otros fines comerciales, incluidos fines educativos, podría estar sujeta a pago de tarifas. Las solicitudes de autorización para reproducir o difundir el presente informe deberán dirigirse por correo electrónico a copyright@fao.org con copia a cfs-hlpe@fao.org

Referencia de este informe:

HLPE, 2011. La volatilidad de los precios y la seguridad alimentaria. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma 2011.

Índice

PRÓLOGO	6
RESUMEN Y RECOMENDACIONES PARA LOS RESPONSABLES DE LAS POLÍTICAS	8
Introducción.....	17
1 Comportamiento reciente de los precios en los mercados internacionales de alimentos: Tres interpretaciones	19
1.1 <i>Excesiva volatilidad de los precios</i>	24
1.1.1 La demanda de alimentos se vuelve menos sensible a los cambios de precios a medida que los ingresos aumentan.....	24
1.1.2 Mercados mundiales de alimentos: mayor integración aunque sobre bases débiles	26
1.1.3 Los fondos especulativos en el mercado de futuros han aumentado drásticamente, aunque también lo ha hecho el costo de cobertura.....	27
1.2 <i>Crisis alimentarias recurrentes</i>	29
1.2.1 Descenso de las existencias mundiales	30
1.2.2 Contracción de la inversión en agricultura	32
1.2.3 Contracción del gasto público en agricultura	32
1.3 <i>Situaciones emergentes de escasez</i>	34
1.3.1 Una demanda ilimitada de productos agrícolas.....	35
1.3.2 La revolución verde llega a su límite.....	37
2 Opciones internacionales en materia de políticas para abordar la volatilidad de los precios	41
2.1 Construcción de una seguridad alimentaria orientada al sistema comercial.....	41
2.2 Regulación preventiva de la especulación.....	43
2.3 Coordinación internacional de políticas de almacenamiento.....	43
2.4 Reservas alimentarias y el Programa Mundial de Alimentos	44
2.5 Contención del crecimiento de la demanda de productos agrícolas de los países desarrollados	45
2.6 Reorientación de las inversiones públicas para lograr seguridad alimentaria a largo plazo	46
3 Orígenes y transmisión de la volatilidad de los precios de los alimentos, y sus consecuencias en la seguridad alimentaria	49
3.1 La volatilidad de precios derivada de fuentes internas también constituye un problema permanente en muchos países pobres	49

3.2	La volatilidad internacional de precios se ha transmitido de forma desigual a los mercados nacionales de los países en desarrollo	51
3.3	Las consecuencias reales de la volatilidad de los precios en la seguridad alimentaria mundial no se comprenden bien	55
4	Opciones nacionales en materia de políticas para abordar la volatilidad de los precios	59
4.1	Instrumentos de políticas para abordar la volatilidad de los precios	59
4.2	Principios rectores para opciones nacionales.....	64
4.3	Consideración de las variables específicas de cada país al gestionar la volatilidad de los precios de los alimentos	65
5	La volatilidad de los precios de los alimentos y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS)	69
	REFERENCIAS.....	71
	APÉNDICES	75
	A1: Dos ejemplos que muestran la importancia de la capacidad institucional nacional en la ejecución de políticas de seguridad alimentaria	75
	A2: Respuestas nacionales al alza de precios de 2007–2008.....	77
	A3: Cuadro comparativo de las recomendaciones formuladas en recientes informes sobre la volatilidad de los precios	81

Lista de figuras

Figura 1: Índice de precios de los alimentos, mensual, enero de 1990–mayo de 2011	21
Figura 2: Índice de precios de productos básicos agrícolas, mensual, enero de 1990-mayo de 2011	21
Figura 3: Índice de precios de los alimentos, en USD corrientes y constantes, cálculo anual, 1960–2011	22
Figura 4: Distribución de la elasticidad de los precios en el contexto mundial, 1996	26
Figura 5: Reservas mundiales como porcentaje del consumo mundial de maíz, trigo y aceites vegetales 1960–2010.....	31
Figura 6: Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a la agricultura, países del CAD y organismos multilaterales, 1971–2008	31
Figura 7: Índices de producción agrícola mundial, uso de fertilizantes nitrogenados y superficie agrícola mundial	38
Figura 8: Níger, precios al consumidor del arroz importado y el maíz y mijo producidos localmente, y precios al productor del mijo	50
Figura 9: Precios locales de los alimentos por región, enero de 2007–noviembre de 2010 o últimos disponibles.....	54
Figura 10: Retos de los programas de redes de seguridad productivas en Etiopía.....	76

Lista de cuadros

Cuadro 1: Índice de precios de los alimentos (2000 = 100)	19
Cuadro 2: Características principales de los auges de los productos básicos.....	30
Cuadro 3: Índices de crecimiento anual medio de existencias de capital agrícola	32
Cuadro 4: Gasto público en agricultura (44 países en vías de desarrollo).....	33
Cuadro 5: Índices de crecimiento del gasto público en investigación agrícola, 1981–2000	33
Cuadro 6: Índice de crecimiento del consumo mundial de cereales, aceites vegetales y harinas de semillas oleaginosas, 1980–2009.....	35
Cuadro 7: Producción de biocombustibles (millones de <i>litros</i>).....	35
Cuadro 8: Índice de crecimiento del consumo de cereales	36
Cuadro 9: Aceites vegetales: índice de crecimiento del consumo mundial y participación del uso industrial en el consumo mundial.....	37
Cuadro 10: Variación porcentual acumulada de los precios reales, del tercer trimestre de 2003 al cuarto trimestre de 2007	52
Cuadro 11: Precios de los cereales en África: Comparación de la volatilidad de los precios.....	53
Cuadro 12: Intervenciones en materia de políticas adoptadas por los países para abordar la crisis alimentaria de 2007/08.....	55
Cuadro 13: Ejemplos de propuestas para políticas nacionales e intervenciones programáticas para reducir, gestionar y afrontar la volatilidad de los precios	62

PRÓLOGO

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) de las Naciones Unidas se sometió a un proceso de reforma en 2009 con el objeto de aumentar la eficacia de la gobernanza internacional de la seguridad alimentaria y la nutrición mediante la mejora de la coordinación, la coherencia de las políticas y el apoyo y asesoramiento a los países y regiones. El CFS reformado creó un Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición, para obtener un asesoramiento científico sólido y basado en conocimientos que respalde la formulación de políticas, creando así una interrelación entre el conocimiento y las políticas públicas. El Grupo de alto nivel está dirigido por un Comité Directivo, designado en julio de 2010, que yo tengo el honor de presidir. La labor del Grupo de alto nivel respalda el programa de políticas del CFS: sus informes responden así a una demanda. Otra de sus funciones es aumentar la concienciación sobre nuevos problemas.

Tanto el encarecimiento de los alimentos como el incremento de la volatilidad de los precios alimentarios son motivo de creciente preocupación política, profesional y pública para la seguridad alimentaria en todo el mundo. Ambas cuestiones han sido objeto de numerosos estudios. La volatilidad de los precios ocupa un lugar destacado en el programa de acción de muchos gobiernos y constituye una prioridad para el G20 en 2011. Para el CFS se trata de una cuestión primordial en la formulación de políticas. Es este contexto, el CFS solicitó al Grupo de alto nivel en octubre de 2010 que presentase un informe sobre la volatilidad de los precios de los alimentos y *“todas sus causas y consecuencias, incluidas las prácticas que distorsionan el mercado y sus vinculaciones con los mercados financieros, así como las políticas, medidas, instrumentos e instituciones apropiados y coherentes para la gestión de los riesgos que se derivan de una excesiva volatilidad de los precios agrícolas. Esto debería incluir actividades de prevención y mitigación para los productores vulnerables y los consumidores, especialmente los pobres, las mujeres y los niños, que sean apropiadas para los distintos ámbitos (local, nacional, regional e internacional) y que se basen en el examen de los estudios disponibles. El estudio debería considerar la forma en que las naciones y poblaciones vulnerables pueden asegurarse el acceso a los alimentos cuando la volatilidad provoca perturbaciones del mercado.”*

El presente informe contiene los análisis y recomendaciones del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición tal como fueron aprobados por su Comité Directivo en la reunión celebrada en Ámsterdam del 12 al 13 de julio de 2011 y que ahora se presentan ante el CFS.

El Grupo de alto nivel se rige por unas normas muy específicas, acordadas por el CFS, que garantizan la legitimidad y la credibilidad científica del proceso, así como su transparencia y su receptividad a todas las formas de conocimiento. El Comité Directivo del Grupo de alto nivel consideró muy importante aplicar una metodología sólida y siguió un procedimiento riguroso. El presente informe ha sido elaborado por un equipo de proyecto designado por el Comité Directivo, que también se encarga de supervisar su labor. El proceso es abierto y transparente, y ofrece la oportunidad para que se expresen opiniones, sugerencias y críticas diversas: las atribuciones así como el primer borrador (V0) elaborado por el equipo de proyecto se han sometido a consultas electrónicas públicas. Las versiones finales del

informe han sido examinadas por tres insignes expertos independientes, a partir de cuyas observaciones el equipo de proyecto ha acabado el documento para presentarlo al Comité Directivo para su aprobación antes de que sea remitido al CFS.

Por ello, quiero expresar mi más sincero agradecimiento a los miembros del Comité Directivo, especialmente a aquellos que han dedicado su tiempo a colaborar desinteresadamente con Sheryl Hendriks para la supervisión de este informe; a Benoit Daviron, Jefe del equipo de proyecto; a los miembros del equipo de proyecto; a los revisores anónimos externos así a la laboriosa Secretaría del Grupo de alto nivel, que, bajo la dirección de Vincent Gitz, ha llevado a cabo una labor ímproba. Todos ellos pueden estar orgullosos de haber logrado este nivel de capacidad de respuesta y presentar un informe de tan alta calidad en un margen breve de tiempo. Esto ha supuesto un gran esfuerzo para todos los que han intervenido en el proceso. También me gustaría expresar mi reconocimiento por las enormes molestias que se han tomado los numerosos expertos al participar de manera constructiva en nuestras consultas electrónicas. Quiero darles las gracias a todos. Así pues, el presente informe debe su calidad y pertinencia a las aportaciones recibidas de una amplia coalición de partes implicadas en la erradicación del hambre en nuestro planeta.

La significación actual de este informe se desprende del hecho de que, a pesar de todos los esfuerzos de las organizaciones internacionales y los gobiernos nacionales, el logro del Objetivo de Desarrollo del Milenio 1, es decir, reducir el hambre y la pobreza a la mitad para el año 2015, todavía se muestra muy difícil de conseguir. Tenemos la esperanza de que el programa de estrategias de seguridad alimentaria presentado en este informe y que implica al Estado, el mercado y la sociedad civil, incluidos los grupos de agricultores, contribuirá a lograr la estabilización de los precios, a incrementar las posibilidades de afrontar con éxito la volatilidad de los precios y a mejorar la capacidad de resistencia de los gobiernos nacionales y las poblaciones locales a las fluctuaciones de los precios.

Esperamos que el presente informe contribuya a enriquecer el debate sobre políticas en el próximo período de sesiones del CFS en octubre de 2011. Quiero dejar constancia de mi más sincero agradecimiento al Presidente y miembros del CFS y a su Mesa y su Grupo Asesor por su ánimo durante este primer año de actividades del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición.

M.S. Swaminathan, Presidente, Comité Directivo del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición – julio de 2011

RESUMEN Y RECOMENDACIONES PARA LOS RESPONSABLES DE LAS POLÍTICAS

La volatilidad de los precios de los alimentos durante los últimos cuatro años ha afectado a millones de personas, socavando su estado nutricional y su seguridad alimentaria. El nivel de la volatilidad de los precios en los mercados de productos básicos también ha perjudicado las expectativas de crecimiento económico y reducción de la pobreza de países en desarrollo. Después de permanecer en mínimos históricos durante décadas, desde 2007 los precios de los alimentos son considerablemente más elevados y más volátiles. En 2007/08 se registró una primera alza de precios en casi todos los productos básicos. Después de una caída en 2009/10, los precios vuelven a repuntar en la actualidad mientras que la volatilidad sigue siendo elevada. Los períodos de precios elevados o bajos no constituyen ninguna novedad. De hecho, la variabilidad de los precios es inherente a la propia existencia de los mercados. No obstante, desde 2007, ha aumentado el grado de volatilidad de los precios y el número de países afectados. Esta es la razón por la cual la volatilidad de los precios de los alimentos, en el contexto del encarecimiento de los productos alimentarios, ha generado una considerable ansiedad y ha causado verdaderos problemas en muchos países.

Han sido notables las respuestas a nivel mundial y nacional a esta tendencia sin precedentes de los precios alimentarios. Ha habido numerosas iniciativas gubernamentales e intergubernamentales para proteger a las poblaciones vulnerables de los efectos negativos del aumento de los precios de los alimentos. En octubre de 2010, el recientemente reformado Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) solicitó al Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición que elaborase un informe sobre la volatilidad de precios que tratase *“todas sus causas y consecuencias, incluidas las prácticas que distorsionan el mercado y sus vinculaciones con los mercados financieros, así como las políticas, medidas, instrumentos e instituciones apropiados y coherentes para la gestión de los riesgos que se derivan de una excesiva volatilidad de los precios agrícolas. Esto debería incluir actividades de prevención y mitigación para los productores vulnerables y los consumidores, especialmente los pobres, las mujeres y los niños, que sean apropiadas para los distintos ámbitos (local, nacional, regional e internacional) y que se basen en el examen de los estudios disponibles. El estudio debería considerar la forma en que las naciones y poblaciones vulnerables pueden asegurarse el acceso a los alimentos cuando la volatilidad provoca perturbaciones del mercado.*

Comentarios principales

1. La volatilidad de los precios tiene considerables repercusiones en la seguridad alimentaria ya que afecta a los ingresos y el poder adquisitivo de las familias. Dicho de forma simple, puede sumir a personas vulnerables en una situación de pobreza y hambre. El efecto combinado de la volatilidad de los precios y del encarecimiento de los alimentos afecta al bienestar y la seguridad alimentaria. Cuanto más aumentan los precios, mayores son las consecuencias de la volatilidad para el bienestar de los consumidores, mientras que para los productores ocurre exactamente lo contrario. Esta interacción de ambos fenómenos implica que centrar el interés únicamente en los aumentos bruscos de los precios no permite abordar todas las consecuencias que se derivan para el bienestar. Por esta razón, el presente informe aborda ambas dimensiones del comportamiento de los precios.
2. Para entender mejor las causas subyacentes al comportamiento reciente de los precios alimentarios, se examinan tres explicaciones interrelacionadas, que tienen que ver con factores a corto, medio y largo plazo. La primera explicación define las alzas de precios de los alimentos como un problema de “volatilidad de los precios agrícolas” (y con ello sugiere de manera implícita que los precios elevados no se mantendrán) y como un problema permanente y casi natural de los mercados agrícolas. Para entender si esta explicación resulta coherente con las recientes tendencias, es necesario evaluar si la volatilidad de los precios observada desde 2007 ha tenido un carácter excepcional. Parece existir un consenso general en que la volatilidad de los precios en los últimos cinco años ha sido más elevada que en las dos décadas anteriores, pero inferior a la registrada en la década de 1970. No obstante, a causa de la liberalización de los mercados durante los últimos 20 años, en

muchos países los precios locales están mucho más conectados a los precios internacionales de lo que estaban en la década de 1970. Para algunos países en desarrollo, la liberalización también ha significado un importante aumento del nivel de las importaciones en la oferta total de alimentos, con lo que la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos suscita incluso una mayor preocupación que la que habría tenido en los años 70.

- a. Partiendo de la opinión de que la volatilidad corresponde al estado normal de los mercados agrícolas, en el presente informe se analizan tres posibles causas de la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos: la elasticidad de la demanda, las políticas comerciales y la especulación. De estas tres, la función de la especulación en el mercado de futuros es sin duda alguna la más polémica. Nadie discute el drástico aumento del volumen de las transacciones no comerciales en el mercado de futuros. Sin embargo, las conclusiones divergen considerablemente a la hora de determinar si el incremento de las transacciones no comerciales provocó la formación de burbujas en los precios. En cambio, los efectos que tanto la demanda por parte de la industria de biocombustibles como la utilización de medidas comerciales restrictivas (principalmente prohibiciones a las exportaciones) han tenido en los precios son mucho menos polémicos. No obstante, ambas cuestiones son muy delicadas en términos políticos. Las políticas de apoyo a los biocombustibles en los Estados Unidos y la Unión Europea han generado una alteración de la demanda que, en opinión de muchos, constituye una de las principales causas del alza de los precios internacionales de los alimentos de 2007/08. De igual manera, existe la opinión generalizada de que las medidas comerciales restrictivas adoptadas por muchos países para proteger a los consumidores durante este período han acelerado el aumento de los precios. Tanto las políticas de apoyo a los biocombustibles como las restricciones a la exportación han llevado a muchos gobiernos a cuestionarse si pueden confiar en los mercados internacionales como parte de sus estrategias relativas a la seguridad.
 - b. El incremento de la volatilidad también puede estar relacionado con un descenso de la elasticidad de precios de la demanda como consecuencia de un aumento de los ingresos. Cuanto más rico sea un consumidor, menor será la probabilidad de que reduzca su consumo a causa de un aumento de los precios. Este hecho se debe a que la parte correspondiente a los alimentos básicos en el gasto total de las personas relativamente ricas es menor en relación con sus ingresos. Como consecuencia de ello, un incremento de los precios no provoca necesariamente un descenso de la demanda. Habida cuenta del crecimiento general de los ingresos registrado en todo el mundo, la demanda de alimentos es actualmente menos sensible a los precios, lo que, tal como demuestra la teoría de los precios, puede redundar en una mayor volatilidad. Este comentario plantea una cuestión de equidad internacional. En los mercados internacionales, compiten por el acceso a los alimentos consumidores con niveles muy distintos de ingresos. Los consumidores de países pobres son mucho más sensibles a los cambios de precios que los consumidores de países ricos. Este es el caso también de los consumidores más ricos y más pobres dentro de los países. Esto también significa que, cuando la oferta se reduce, los consumidores más pobres tienen que absorber la mayor parte del ajuste cuantitativo necesario para restaurar el equilibrio en el mercado. Mientras que un alza del precio de los alimentos obliga a los consumidores más pobres a reducir su consumo, los consumidores más ricos pueden mantener más o menos el mismo nivel de consumo, lo que provoca un aumento de la desigualdad en la distribución global de los alimentos. Las políticas de apoyo a los biocombustibles tienden a reforzar esta división desigual del ajuste cuantitativo dado que convierten a la industria de los biocombustibles en menos sensible al aumento de los precios de los productos básicos que emplea como insumos.
3. La segunda explicación del comportamiento actual de los precios internacionales de los alimentos apunta al hecho de que han existido crisis alimentarias periódicas (décadas de los 50, los 70 y período actual) que pueden explicarse por el carácter cíclico de las inversiones

en la agricultura. Los precios elevados desencadenan una avalancha de inversiones y desarrollo tecnológico que consigue aumentar la producción y reducir los precios. En cambio, la persistencia de precios bajos reduce el interés público y disminuye las inversiones. Esta situación persiste hasta que la oferta es tan reducida que los precios empiezan a repuntar, lo que una vez más impulsa una nueva tanda de inversiones. Desde finales de la década de 1970 hasta mediados de la de 1990, el crecimiento de las existencias mundiales de capital agrícola se ralentizó, para finalmente quedar estabilizado en un nivel de crecimiento bajo. Diversas regiones desarrolladas registraron incluso un proceso de descapitalización en la agricultura. En regiones en desarrollo, el crecimiento de las existencias de capital agrícola se mantuvo, aunque se ralentizó y todavía se ralentiza en América latina, el África subsahariana y los países de Asia meridional. La desaceleración del crecimiento de la inversión en agricultura tuvo lugar durante un período de limitado apoyo público a la agricultura en países en desarrollo. Calculado como porcentaje del producto interior bruto (PIB) agrícola, el gasto público disminuyó desde un 11 % en 1980 a un 8 % en 1990, para alcanzar de nuevo el 10 % en 2002. Este nivel es en extremo reducido respecto a los países desarrollados donde la proporción fue frecuentemente superior a un 20 % del PIB agrícola. Esta ralentización general del gasto público afectó negativamente a la investigación agrícola. Tampoco la ayuda financiera proporcionada por países de la OCDE y organismos multilaterales a los países en vías de desarrollo contrarrestó esta tendencia. De hecho, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) contribuyó a la tendencia de alejar la inversión pública de la agricultura en los países más pobres.

4. La tercera interpretación postula que las actuales alzas de precio constituyen un indicador avanzado de futuras y duraderas situaciones de escasez en los mercados agrícolas. De acuerdo con esta interpretación, el mundo podría afrontar el final de un largo período de sobreproducción estructural en mercados agrícolas internacionales que se ha visto posibilitado por el uso masivo de recursos naturales baratos (p. ej. petróleo, agua, biodiversidad, fosfato, tierra) respaldado por subsidios agrícolas en países de la OCDE. En otras palabras, podríamos encontrarnos en el final de un período de crecimiento de la producción agrícola sin precedentes en la historia que de hecho se sustentó en una estrategia semejante a la de la minería. Al mismo tiempo, aparecen nuevas demandas de biomasa. Los biocombustibles constituyen precisamente la parte más visible de la creciente demanda de biomasa para suministrar no solamente alimentos, sino también materiales de construcción, calefacción y transporte. Esta interpretación del aumento en los precios de los alimentos en términos de escasez no es nueva; ya fue objeto de un amplio debate en la década de 1970. No obstante, nuestra comprensión del entorno ha mejorado. En la actualidad, se perciben de forma mucho más clara los costos de la industria agrícola, incluidos los efectos asociados como la contaminación, el agotamiento de los acuíferos de agua dulce y la pérdida de diversidad biológica. También se distinguen los costos que genera a largo plazo la falta de inversión en agricultura e investigación agrícola. Nos formulamos nuevas preguntas acerca de qué esperar del cambio climático y cómo se materializará la introducción de una demanda potencialmente ilimitada de recursos agrícolas procedente del sector energético. Podemos mostrarnos optimistas en cuanto a la capacidad del ingenio humano para encontrar soluciones, pero únicamente si estamos preparados para aprender de nuestros errores pasados. Los desafíos a largo plazo a los que se enfrenta la agricultura en la actualidad tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda son muy serios.
5. Si bien el incremento en los precios de los alimentos en los mercados internacionales representa una grave amenaza para los grupos vulnerables de los países en desarrollo, el impacto de las crisis alimentarias internacionales en la pobreza y la seguridad alimentaria está determinado por la inflación y la volatilidad de los precios de los alimentos en el mercado *interno*. En la mayoría de países en desarrollo, el aumento de los precios internacionales de los alimentos de 2007/08 se transmitió a los precios locales, aunque de forma desigual y, en algunos casos, con importantes retrasos. Además, la posterior caída de los precios internacionales sólo se transmitió de forma parcial; en los países en desarrollo, los precios al consumidor permanecieron, por término medio, hasta un 50 % por encima de su nivel anterior a 2007/08. El aumento de los precios internacionales que empezó en 2010 continúa en la actualidad se transmitió a los mercados internos de forma incluso más rápida que en el alza de precios de 2007/08. No obstante, la desigual transmisión de los aumentos de los precios internacionales a los precios locales entre países, productos básicos y

períodos de tiempo significa que cada caso necesitará una caracterización detallada de la transmisión para formular adecuadamente políticas de estabilización de precios y seguridad alimentaria.

6. En muchos países pobres, la volatilidad de los precios en los mercados internos para cultivos de producción local tiene su origen tanto en la transmisión de la volatilidad internacional de precios como en factores exclusivamente internos (a veces denominados endógenos). Incluso en períodos de estabilidad de los precios internacionales (tal como ocurrió entre 2000 y 2007), muchos países pobres mostraron una volatilidad de precios muy elevada en el espacio y el tiempo. Una vez más, existe una gran heterogeneidad con respecto a la combinación de fuentes externas e internas de la volatilidad. Por consiguiente, cada país debería identificar de forma precisa los orígenes de su propia volatilidad de los precios. Las políticas adecuadas para afrontar la volatilidad de los precios internos pueden variar considerablemente dependiendo del origen de esta volatilidad.
7. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha estimado que el alza de precios en 2007/08 incrementó el número de personas subnutridas desde aproximadamente 850 millones en 2007 hasta 1 023 millones en 2009. No obstante, estas estimaciones están siendo cuestionadas por diversos motivos, como por ejemplo la incapacidad para dar cuenta de las condiciones específicas de países con mercados internos protegidos, como es el caso de India y China, en los que la transmisión del aumento de los precios mundiales fue escasa y se produjo un fuerte crecimiento de los ingresos. Además, las estimaciones de la FAO no contabilizan las ganancias derivadas del aumento de precio de los productos básicos (exceptuando los cereales), de las que dependen para su subsistencia millones de personas de países en desarrollo. Hasta la fecha, no existe ningún mecanismo institucional que recopile y analice de forma sistemática datos con el objetivo de ofrecer una perspectiva dinámica y global del efecto real que han tenido las crisis de los precios de los alimentos en poblaciones vulnerables.
8. Existe una considerable heterogeneidad entre países con respecto a la forma con que un incremento en la volatilidad de los precios podría afectar a un determinado país. Entre los principales factores que originan esta heterogeneidad figuran: las condiciones agroecológicas y la conectividad (p.ej. los países sin litoral pueden verse afectados de forma distinta a la de países con acceso al mar), las preferencias en cuanto a los alimentos básicos (p.ej. el predominio de un alimento único en lugar de la diversificación), la capacidad institucional para aplicar políticas, y la salud macroeconómica. En consecuencia, no existe un enfoque de respuesta única y universal en materia de políticas. Esta conclusión tiene las siguientes consecuencias:
 - a. La viabilidad y la eficacia de algunas de las recetas más recomendadas en materia de políticas para los países pobres –como por ejemplo la mejora de las redes de seguridad social y la introducción de programas de seguros frente a inclemencias atmosféricas para la gestión del riesgo– variarán de un país a otro. Por consiguiente, la información relativa a las heterogeneidades entre países debe evaluarse a fin de lograr que estas políticas funcionen.
 - b. Será necesario trabajar con una tipología de países que ayude a identificar contextos nacionales específicos con respecto a los efectos y las respuestas en materia de políticas. Una categoría de especial interés en la tipología debería ser la de los países pobres y expuestos a una elevada inseguridad alimentaria. Para cada país dentro de esta categoría, será importante elaborar una tipología relativa a los hogares para caracterizar los canales diferenciales del efecto de la volatilidad de los precios en el bienestar. Esta labor implicará evaluar la posición de vendedor neto-comprador neto del hogar con respecto a los mercados de alimentos básicos.
 - c. Cada país deberá diseñar su propia estrategia general de seguridad alimentaria. Esto exigirá una evaluación objetiva de las políticas y programas existentes en

materia de seguridad alimentaria, la identificación de deficiencias, y encaminar los esfuerzos hacia la construcción de la capacidad institucional interna para abordarlas.

Recomendaciones

1. **Normas comerciales:** La construcción de un sistema multilateral de comercio basado en normas, capaz de garantizar el acceso a los alimentos para cada país, constituye actualmente el principal desafío para la comunidad internacional. Desde la Ronda Uruguay, las negociaciones agrícolas se han concebido y llevado a cabo en un contexto de sobreproducción estructural. Esto supone que el interés se ha centrado en la forma de limitar los conflictos comerciales entre países exportadores y cómo abrir las economías protegidas a más importaciones. El objetivo de estas normas era garantizar la igualdad de competencia entre proveedores y proteger el acceso a los mercados para los exportadores. El acceso a los mercados mundiales *no* se negoció para los importadores, y apenas se establecieron sanciones a las restricciones a las exportaciones. El aumento en los precios internacionales de los alimentos y la ruptura de las negociaciones de Doha ofrecen la posibilidad de un nuevo proyecto en el cual la confianza en los mercados internacionales no se fundamente en el libre comercio sin restricciones. La crisis de los precios de los alimentos demostró que los Estados soberanos no están preparados para servir a los mercados nacionales en detrimento de las prioridades internas. Esta confrontación con la realidad sugiere la necesidad de reconsiderar las políticas comerciales y su marco de normas multilaterales. Las normas multilaterales son más necesarias que nunca.
 - a. ***Los gobiernos deberían continuar centrándose en la construcción de un sistema multilateral de comercio transparente, responsable y reglamentado. No obstante, estas normas deben otorgar una mayor prioridad a problemas de políticas públicas con respecto a la seguridad alimentaria, responder mejor a la heterogeneidad de los Estados miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y tomar en consideración las necesidades especiales de los países o grupos sociales pobres y vulnerables.***
 - b. ***Entre las medidas que deben analizarse se incluyen las disciplinas en materia de restricciones a la exportación, medidas de salvaguarda para la protección ante aumentos repentinos de las importaciones, medidas para garantizar mejor que los operadores comerciales respeten las obligaciones contractuales, y exenciones para auténticas respuestas a situaciones de emergencia alimentaria (asimismo, las prácticas de ayuda alimentaria siguen necesitando más reformas).***
 - c. ***Se deberían estudiar normas diferenciadas para los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA).***
2. **Existencias:** La relación entre los niveles de las existencias y la volatilidad de los precios está sobradamente demostrada: los niveles bajos de existencias están estrechamente relacionados con los aumentos de los precios y la volatilidad. Es probable que una determinada coordinación internacional de las existencias contribuiría de forma importante a restablecer la confianza en los mercados internacionales. En la práctica, un nivel mínimo de reservas mundiales parece ser una condición suficiente para evitar alzas en los precios. La experiencia también demuestra que, en una crisis, existe la posibilidad de que el acceso a mecanismos de financiación no garantice las existencias durante situaciones de escasez de oferta. La experiencia pasada demuestra que gestionar las existencias mundiales para estabilizar los precios es sumamente complejo, ya que exige la cooperación y el intercambio de información entre gobiernos. Esto requiere un acuerdo internacional relativo a cuestiones complejas, como por ejemplo en qué momento se deben acumular existencias, cómo debe organizarse la gobernanza de los sistemas, dónde se deben ubicar las reservas y cómo deben coordinarse para garantizar que lleguen a aquellos que más las necesitan.
 - a. ***El contexto actual es distinto del pasado; en consecuencia, se recomienda que el CFS siga estudiando formas de cooperación internacional con respecto a la***

seguridad alimentaria y las existencias de alimentos a nivel mundial, incluido el establecimiento de directrices para la gestión eficiente de estas existencias.

b. Resulta fundamental disponer de unos sistemas de información de mejor calidad y más transparentes para la adopción de decisiones normativas y la gestión de existencias. Se acoge favorablemente el sistema [SISMA] propuesto por el Informe interinstitucional para el G20.

3. **Especulación en el mercado de futuros:** Aunque no se disponga de datos concluyentes sobre los efectos que las actividades especulativas han tenido en los precios, sí se han constatado los riesgos de la formación de burbujas de precios y la exclusión de actores comerciales debido a los costos más elevados de participación en un mercado de futuros sobre productos básicos desregulado. Esto implica que se garantiza una reglamentación más estricta, por lo menos como medida cautelar. El aumento de la transparencia, al exigir la aprobación y transacción en bolsa de la mayor parte de los contratos de productos básicos agrícolas, y el establecimiento de límites más bajos para actores no comerciales podrían ser el primer conjunto de medidas adoptadas por los países que albergan las principales bolsas de productos básicos.

a. Es necesario adoptar medidas con respecto a la transparencia en los mercados de futuros e imponer una reglamentación más estricta de las actividades especulativas.

4. **Demanda de productos alimentarios:** Cada vez parece más claro que la demanda ilimitada de productos alimentarios por parte de consumidores ricos genera externalidades pecuniarias negativas para los consumidores más pobres. La demanda tiende a presentarse como una variable exógena (como el clima) que no puede negociarse. Esto no se corresponde con la verdad. De hecho, se sabe que los niveles de consumo de los países más ricos del mundo no pueden extenderse a todos en un mundo que parece que alcanzará los 9 000 millones de habitantes. La demanda se ve considerablemente afectada por las decisiones en materia de políticas públicas y puede reducirse. La importante expansión en la producción de productos de origen animal también plantea cuestiones dado que algunos costos asociados no se internalizan en los precios, y la producción cárnica industrial genera una demanda importante de existencias de cereales y reservas de agua dulce. Además, la industria ganadera contribuye de forma considerable a la emisión de gases de efecto invernadero. Mediante la generación de una nueva demanda de productos alimentarios que puede dejar fuera a los países pobres y a las poblaciones afectadas por la inseguridad alimentaria, los biocombustibles industriales ponen de relieve la tensión entre una demanda potencialmente ilimitada (en este caso de energía) y las restricciones de un mundo con recursos limitados. Diversas propuestas relativas a cambios en los mandatos existentes podrían reducir la probabilidad de que la producción de biocombustibles contribuya a aumentar los precios.

a. Dada la importante incidencia de los biocombustibles en el desvío de alimentos para uso energético, el CFS debería exigir a los gobiernos la supresión tanto de los objetivos relativos a los biocombustibles como de las subvenciones y los aranceles que fomentan y protegen su producción y procesamiento.

b. Los gobiernos deberían estudiar incentivos para la reducción de residuos en el sistema alimentario, incluido el tratamiento de las pérdidas registradas después de la cosecha.

5. **Invertir en agricultura:** Es necesario invertir en agricultura con una perspectiva a largo plazo para prevenir una repetición de la crisis alimentaria. Las inversiones también son necesarias para garantizar una transición desde sistemas de alimentación y agricultura que agotan los recursos naturales a sistemas sostenibles de alimentación y agricultura que reducen la utilización de la energía fósil y la contaminación. Tanto en el ámbito de la investigación como en el del desarrollo se necesitan nuevas inversiones públicas y privadas. Se debería fomentar la conservación de la agrobiodiversidad y la creación de nuevas variedades por parte de centros internacionales y nacionales de investigación agronómica, del mismo modo

que la investigación debería dedicarse a maximizar la biomasa en sistemas diversificados de producción agrícola. La agroecología ofrece una base importante y complementaria de experiencias y perspectivas para este tipo de transición que resulta especialmente adecuada para productores con un acceso limitado a insumos químicos. Se debería promover la colaboración entre centros internacionales de investigación agronómica y organizaciones de apoyo a la agroecología. El apoyo público también es necesario para ayudar a los agricultores a participar en sistemas más sostenibles desde un punto de vista ecológico. Con estas inversiones, los gobiernos nacionales deberían reforzar la resistencia y la capacidad local de los sistemas de producción de alimentos. La inversión en todos los niveles debería respetar la pluralidad de los sistemas de conocimientos, incluido el conocimiento de las mujeres y el de los pueblos indígenas.

- a. ***Una inversión a largo plazo estable y sostenible en agricultura es una condición necesaria para abordar los retos que plantea la seguridad alimentaria.***
- b. ***Se recomienda una considerable ampliación a nivel mundial de la financiación de la investigación y el desarrollo agrícolas. El fortalecimiento del actual proceso de reformas del Grupo consultivo para la investigación agrícola internacional (GCAI) y el respaldo a sistemas nacionales de investigación contribuirán a soluciones a largo plazo aplicables a la inseguridad alimentaria, especialmente en el contexto de la degradación de la tierra, la escasez de agua y el cambio climático.***

6. **Incorporación de externalidades en el costo de la producción de alimentos:** El aumento de los precios de los alimentos constituye una oportunidad para promover la internalización de externalidades a fin de crear incentivos destinados a mejorar las eficiencias de los sistemas de producción. Aparte de nuevas inversiones públicas, también resulta imprescindible disponer de mecanismos institucionales destinados a incrementar el costo de utilización de recursos naturales no renovables para efectuar una transición hacia modelos de producción más sostenibles. Estos incentivos deberían seleccionarse a partir de una evaluación comparativa de sus costos de aplicación, seguimiento e información. Una mejora en la contabilización de los diversos costos de la agricultura industrial contribuirá en gran medida a garantizar que el agronegocio pague su parte en los costos de su modelo de agricultura, permitiendo al mismo tiempo a las eficiencias económicas y ecológicas de pequeños productores asegurar unos beneficios más justos.

- a. ***Se recomienda que esta cuestión sea objeto de examen en los debates sobre seguridad alimentaria. Es necesario investigar más a fin de seleccionar y comprobar estos incentivos.***

7. **Fomento de programas de estrategias de seguridad alimentaria:** La seguridad alimentaria es una cuestión compleja y multidimensional así como una responsabilidad nacional. Por consiguiente, los países necesitan una estrategia nacional general en materia de seguridad alimentaria, que se ajuste a las especificidades y las características especiales de cada país. Estas estrategias deberían incluir políticas para reducir, gestionar y afrontar la volatilidad de los precios. Estas estrategias deberían desarrollarse y gestionarse en un proceso que incluya la participación de la sociedad civil y organizaciones de agricultores, y en asociación con el sector privado. La elaboración de una estrategia de seguridad alimentaria debería basarse en la recopilación y análisis de datos sólidos. Es necesario examinar periódicamente las políticas. Éstas deberían ser coherentes. Los gobiernos necesitan sistemas de información para poder evaluar el hambre y la malnutrición, proporcionar alertas tempranas y orientar la ayuda adecuada de forma eficaz. La elaboración de estrategias de seguridad alimentaria es coherente con los Principios de Roma.

A nivel nacional, se pueden considerar dos categorías de políticas y programas para solucionar el problema de la volatilidad en relación con la seguridad alimentaria. La primera tiene por objetivo la estabilización de los precios. La segunda intenta reducir los efectos de la volatilidad en los ingresos y el poder adquisitivo. Esta a su vez puede dividirse en otras dos categorías: medidas adoptadas en anticipación a crisis de precios (*a priori*) para reducir su

efecto, y medidas adoptadas después de que ocurran las crisis (*a posteriori*) para ayudar a la gente y a las empresas a afrontar la volatilidad de los precios. Los instrumentos en materia de políticas y programas pueden dividirse en tres grupos, que se corresponden con las funciones del mercado, el Estado y la sociedad civil en el desarrollo: instrumentos basados en el mercado, intervenciones directas del Estado en los mercados e intervenciones a través de organizaciones de la sociedad civil. La combinación de los tres objetivos de las políticas (estabilización, gestión y afrontamiento) con las tres categorías de instrumentos (mercado, Estado y sociedad civil) genera nueve clases de instrumentos. La tipología propuesta es una forma conveniente de organizar el sinnúmero de instrumentos de política que se utilizan en los países en desarrollo y que varios analistas han considerado apropiado defender en vista de las recientes fluctuaciones internacionales del precio de los alimentos.

- a. ***El CFS debería promover y apoyar la creación de estrategias nacionales de seguridad alimentaria en cada Estado Miembro así como el examen de las ya existentes. Esta tarea debería incluir la capacidad humana e institucional de desarrollar, ejecutar y supervisar la seguridad alimentaria.***
 - b. ***Debería existir una estructura de coordinación intersectorial de ámbito nacional, que incluya a representantes de la sociedad civil y organizaciones de agricultores, a fin de coordinar la ejecución de las estrategias nacionales.***
 - c. ***Sería recomendable combinar la amplia variedad de instrumentos (como los mencionados en el presente documento, incluida la protección social) para lograr la máxima repercusión y su adecuación a la estrategia de seguridad alimentaria de cada país concreto.***
 - d. ***La elaboración de una tipología de países y grupos vulnerables podría ayudar a los responsables de la formulación de políticas a seleccionar los instrumentos normativos más adecuados. En esta labor deberían tenerse en cuenta las diversas etapas del ciclo vital humano.***
8. **La función del CFS:** La reciente crisis alimentaria demuestra que existe una necesidad y una oportunidad para reducir la ocurrencia y la gravedad de las crisis alimentarias mediante la mejora de la gestión de la información, el aprendizaje y la coordinación de intervenciones en materia de políticas a nivel mundial. El CFS podría desempeñar una función fundamental en estos tres dominios.
- a. ***El CFS debería garantizar que la información sobre seguridad alimentaria se gestione adecuadamente así como la coordinación de intervenciones en materia de políticas a nivel mundial.***
 - b. ***El CFS podría participar en la creación del Sistema de información sobre el mercado agrario (SISMA) y el Foro de respuesta rápida propuestos por el G20. Se recomienda que la información sobre mercados del SISMA se amplíe para incluir todo tipo de cultivos alimentarios aparte de los cereales más comunes a nivel mundial, incluso el ganado y el pescado. El SISMA también debería incluir información fiable, desglosada y precisa sobre el estado del hambre, para apoyar el logro de la seguridad alimentaria. El SISMA podría utilizarse en la alerta temprana.***
 - c. ***El CFS debería coordinar medidas en materia de políticas a corto y largo plazo adoptadas en relación con repuntes de los precios (analizar las barreras al comercio, la ayuda alimentaria, las subvenciones a los insumos, las existencias, etc.).***
 - d. ***El CFS también debería servir como un órgano en el cual donantes y gobiernos asuman compromisos a largo plazo para inversiones públicas en seguridad alimentaria, y un órgano que se encargue de controlar y hacer cumplir estos compromisos.***

- e. El CFS debería contribuir a mejorar la coordinación intergubernamental, incluidas las medidas en materia de políticas de emergencia adoptadas en relación con la volatilidad de los precios.***
- f. El CFS, en su calidad de máximo órgano encargado de la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial, debería estimular y facilitar el debate y el aprendizaje sobre cuestiones de seguridad alimentaria, incluso también como foro para un debate más abierto sobre la forma en que las reglas comerciales agrícolas podrían respaldar la seguridad alimentaria.***
- g. El CFS debería crear códigos de conducta sobre cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria, para mejorar la cooperación internacional.***
- h. Se necesitan más estudios sobre la gobernanza mundial de la agricultura y la seguridad alimentaria, para configurar el Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición.***

INTRODUCCIÓN

Algo importante ocurrió con la crisis alimentaria de 2007/08. De hecho, tal como mostró el *Informe sobre el desarrollo mundial de 2008* del Banco Mundial, tal vez el cambio ya se estaba produciendo en el momento en que irrumpió la crisis. En cualquier caso, el debate de políticas sobre la seguridad alimentaria ha cambiado para siempre debido a esta crisis y sus consecuencias. La crisis desencadenó una respuesta rápida y de envergadura en los ámbitos nacional, regional y multilateral por parte de gobiernos, organismos intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales (ONG). Docenas de informes se han publicado desde entonces y el debate todavía continúa. El presente documento aprovecha en gran medida el trabajo realizado anteriormente, y su intención es servir como contribución a lo que sin duda continuará siendo objeto de debate.

Tres años después de que la crisis de 2007/08 alcanzase su punto culminante en junio de 2008, era evidente que el aumento de los precios y los mayores niveles de volatilidad de los precios de los alimentos en los mercados internacionales no son efímeros. Aunque las fuentes tradicionales de volatilidad de los precios siguen ejerciendo su influencia, en la actualidad intervienen también otros factores. El comercio internacional, aunque sigue siendo fundamental para la seguridad alimentaria de muchos países, está siendo sometido a un profundo examen; así, algunos países importadores netos de alimentos estudian estrategias para reducir su dependencia de mercados que se han mostrado peligrosamente inestables. Hay países que están invirtiendo en la producción de alimentos en el exterior a través de inversiones en tierras. Otros invierten en la expansión y diversificación de la producción agrícola local. Algunos están haciendo ambas cosas. La producción de alimentos en África, en su conjunto, se encuentra en una situación mucho más sólida a comienzos de 2011, cuando los precios de los alimentos vuelven a experimentar un alza, que en 2008. Y aunque las negociaciones multilaterales sobre el cambio climático han sido incapaces de lograr avances importantes durante años, siguen acumulándose los ejemplos de fenómenos climáticos inusuales que alteran la producción, lo que obliga a la opinión pública a preguntarse cómo la producción alimentaria puede adaptarse mejor a los desafíos que se avecinan.

El presente informe se propone analizar diferentes interpretaciones para dos fenómenos estrechamente relacionados: el encarecimiento de los alimentos y los elevados niveles de volatilidad de los precios alimentarios. Existen sobrados motivos para que los gobiernos muestren su preocupación y tomen medidas. Es importante entender los cambios actuales en toda su magnitud para garantizar que las respuestas de las políticas públicas no se limiten a corto plazo, sino que anticipen una visión a largo plazo para construir y mantener sistemas alimentarios resistentes y sólidos.

La primera parte del informe trata las causas de las recientes alzas de los precios internacionales de los alimentos y propone tres interpretaciones distintas para estos fenómenos. La primera interpretación define el encarecimiento de los alimentos como un problema de "volatilidad de los precios agrícolas" (y con ello sugiere de manera implícita que los precios elevados no se mantendrán) y como un problema permanente y casi natural de los mercados agrícolas. La segunda interpretación apunta a la existencia de crisis alimentarias internacionales periódicas (década de los 50, los 70 y período actual) y plantea que estos fenómenos se pueden explicar por el carácter cíclico de las inversiones en la agricultura. La tercera interpretación postula que las actuales alzas de precios constituyen un indicador avanzado de futuras y duraderas situaciones de escasez en los mercados agrícolas. El presente informe no se decanta por ninguna de las tres interpretaciones, sino que destaca su carácter complementario. Por ejemplo, la necesidad de una inversión pública importante en agricultura se percibirá de una forma claramente distinta si se toma en consideración la tercera interpretación (futuras situaciones de escasez). La principal cuestión en este caso es que las medidas a corto y medio plazo sean compatibles con la solución de los problemas a largo plazo e incluso contribuyan a resolverlos.

La segunda parte de este informe formula recomendaciones clave en materia de políticas para afrontar la volatilidad de los precios y sus consecuencias para la seguridad alimentaria. Se analizan seis objetivos:

- Construcción de un sistema comercial orientado a la seguridad alimentaria
- Regulación preventiva de la especulación
- Coordinación internacional de políticas nacionales de almacenamiento

- Reservas alimentarias y el Programa Mundial de Alimentos
- Contención del crecimiento de la demanda de productos agrícolas por parte de países desarrollados
- Reorientación de la inversión pública para lograr seguridad alimentaria a largo plazo

De acuerdo con la definición de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, existe seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”. Por consiguiente, las personas expuestas a la inseguridad alimentaria son aquellas que no tienen un acceso físico y económico a alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades diarias para una nutrición saludable. Estas personas son sensibles a los cambios en los precios de los alimentos y vulnerables a los efectos negativos de la volatilidad de los precios, incluidos los cambios perjudiciales en el consumo y la pérdida de poder adquisitivo.

La tercera parte del informe demuestra que las alzas de los precios internacionales de los alimentos se han transmitido en forma irregular a los precios internos en países en vías de desarrollo. En la mayor parte de los países, esta transmisión tardó un tiempo, si bien persistió el alza de los precios internos de los alimentos después de que cayeran los precios internacionales. En muchos países pobres, en especial en África, esta volatilidad importada de los mercados internacionales agravó los efectos de la volatilidad crónica nacional de los precios locales de los alimentos. Asimismo, se ofrece cierta información sobre las consecuencias de la volatilidad (importada e interna) de los precios en la seguridad alimentaria de poblaciones vulnerables.

En el presente documento, la vulnerabilidad se refiere a la propensión que tienen las personas en situación de inseguridad alimentaria a sufrir las consecuencias negativas de la volatilidad de los precios (entre otros factores) que amenazan con incrementar su nivel de hambre, miseria y malnutrición. La población vulnerable incluye a:

- personas cuyo consumo de alimentos se sitúa por debajo de los niveles adecuados (normalmente, niños desde la concepción hasta los 5 años de edad, mujeres embarazadas y lactantes, los pobres y las personas desplazadas),
- los pobres (rurales y urbanos) que son compradores netos de alimentos,
- aquellas personas para las cuales los aumentos en los precios de los alimentos puede causarles una reducción del consumo por debajo de niveles aceptables (es decir, corren un alto riesgo de sufrir inseguridad alimentaria), y
- agricultores para quienes las incertidumbres del mercado incrementan los riesgos para la producción y los medios de subsistencia.

Más adelante el informe ofrece recomendaciones de políticas en el ámbito nacional. Luego de evaluar posibles políticas, el informe presenta primero una serie de instrumentos disponibles para abordar la volatilidad de los precios. A continuación reitera la necesidad de tomar en consideración la especificidad de cada país. Asimismo, el documento propone que los gobiernos elaboren estrategias nacionales completas de seguridad alimentaria que incorporen la volatilidad de los precios como componente.

Por último, el informe presenta conclusiones sobre la función concreta del CFS en relación con la volatilidad de los precios y la seguridad alimentaria.

1 COMPORTAMIENTO RECIENTE DE LOS PRECIOS EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES DE ALIMENTOS: TRES INTERPRETACIONES

Desde el año 2006, los precios internacionales de los alimentos han experimentado alzas abruptas en dos ocasiones. La segunda alza todavía persiste. Es una situación que no se había registrado en los mercados internacionales de alimentos en veinte años.

El Cuadro 1 resume estas alzas de precios, que oscilaron entre un 37,5 % (para el azúcar) y un 224 % (para el arroz) entre enero de 2007 y junio de 2008. Por su parte, el precio del trigo aumentó un 118 % entre enero de 2007 y marzo de 2008, mientras que el precio del maíz se incrementó en un 77 % entre enero de 2007 y junio de 2008. Posteriormente, los precios comenzaron a descender hacia fines de 2008 (véanse las Figuras 1 y 2). En efecto, después de la abrupta alza, los precios del arroz y del trigo cayeron un 55 % durante el segundo semestre de 2008, en tanto que el maíz disminuyó un 64 % en el mismo período. Más adelante, los precios internacionales de los alimentos volvieron a aumentar drásticamente en el segundo semestre de 2010 y el índice de precios de los alimentos superó los niveles históricamente elevados de 2007-08. El índice de precios de los alimentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) aumentó en más de un 30 % entre junio y diciembre de 2010, mientras que el índice para los precios de los cereales registró un alza del 57 % durante el mismo período.

Estas cifras demuestran lo volátiles que siguen siendo los precios. Por otra parte, al analizar los movimientos de los precios de los cereales en los mercados internacionales entre enero de 2006 y diciembre de 2011 es posible observar que los precios han registrado más alzas que bajas, lo que implica un aumento general de los niveles medios de los precios. Cabe destacar que los precios alimentarios no han vuelto a tener los niveles registrados antes de 2007/08. Por el contrario, hoy los precios fluctúan en torno a un nivel dos veces superior al promedio del período 1990-2006.

Cuadro 1: Índice de precios de los alimentos (2000 = 100)

	Promedio de 1990 a 2006	Valor mensual más elevado de 2008	Promedio anual de 2009	Promedio anual de 2010	Promedio de enero a marzo de 2011
Alimentación	124	292 (junio)	205	224	284
Cereales	126	340 (abril)	214	215	289
Arroz	129	448 (abril)	274	241	229
Trigo	130	305 (junio)	196	196	281
Maíz	122	324 (junio)	187	209	319
Grasas y aceites	127	341 (junio)	216	244	321
Azúcar	120	165 (febrero)	222	260	348

Fuente: Banco Mundial (2011)

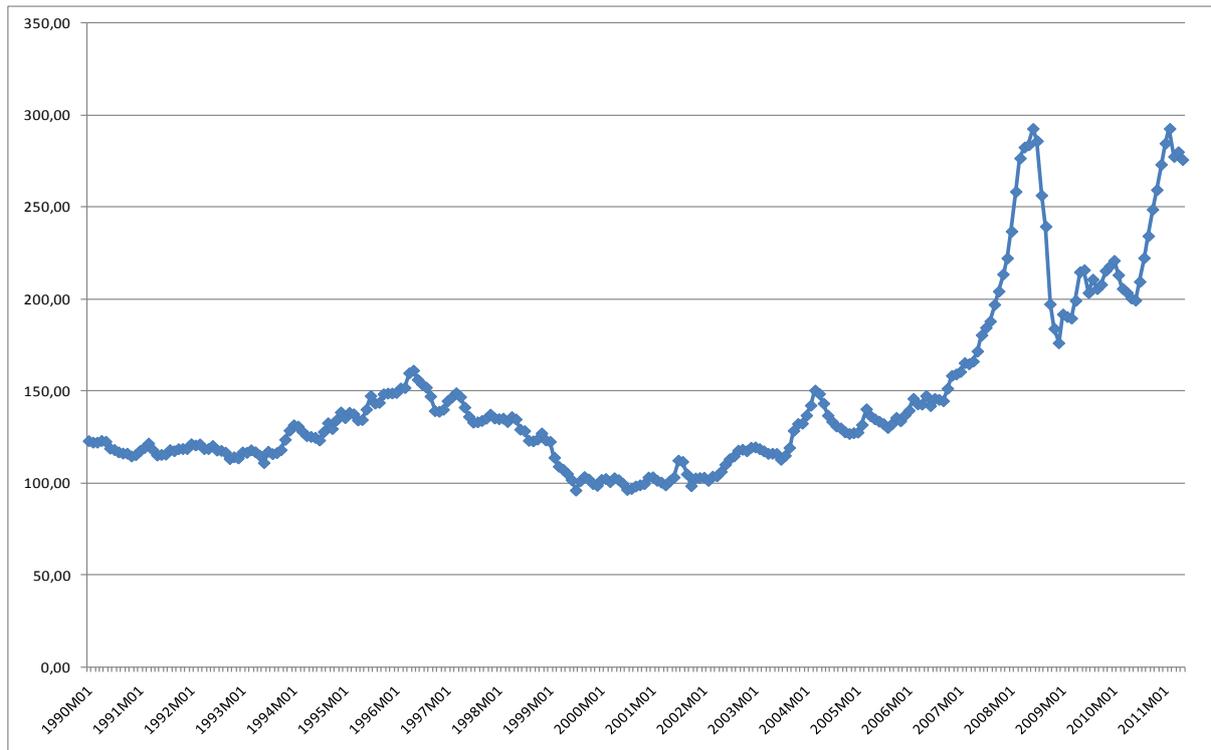
El análisis del índice de precios de los alimentos en dólares constantes que publica el Banco Mundial¹ sitúa el actual aumento de los precios en su contexto histórico (Figura 3). Una de las conclusiones es que, aunque en tiempos recientes se haya duplicado su valor en términos nominales, los precios no hicieron más que situarse de nuevo en los niveles de la década de 1960 y se mantuvieron bastante por debajo del nivel que alcanzaron durante la crisis alimentaria de 1974.

¹ El índice de precios de los alimentos se calcula en dólares constantes mediante la deflactación del índice en dólares corrientes por el índice del valor unitario de las manufacturas (VUM); este índice es una media ponderada de los precios de exportación de productos manufacturados para las economías del G5). El índice de precios de los alimentos correspondiente a 2011 se ha calculado para los cinco primeros meses. Su valor en dólares constantes ha sido calculado mediante la utilización de un VUM estimado.

No obstante, el análisis también demuestra la peculiaridad de la situación actual. En la década de 1970, el alza de precios se produjo en el contexto de precios de alimentos estables o en descenso y fue muy breve; a dos años de auge de precios les siguieron dos años de caídas, que devolvieron los precios a su nivel inicial. El alza de precios de 2007/08 se produjo después de seis años de incrementos. En esta ocasión, a la subida sólo le siguió un año de caídas antes de que los precios volvieran a aumentar.

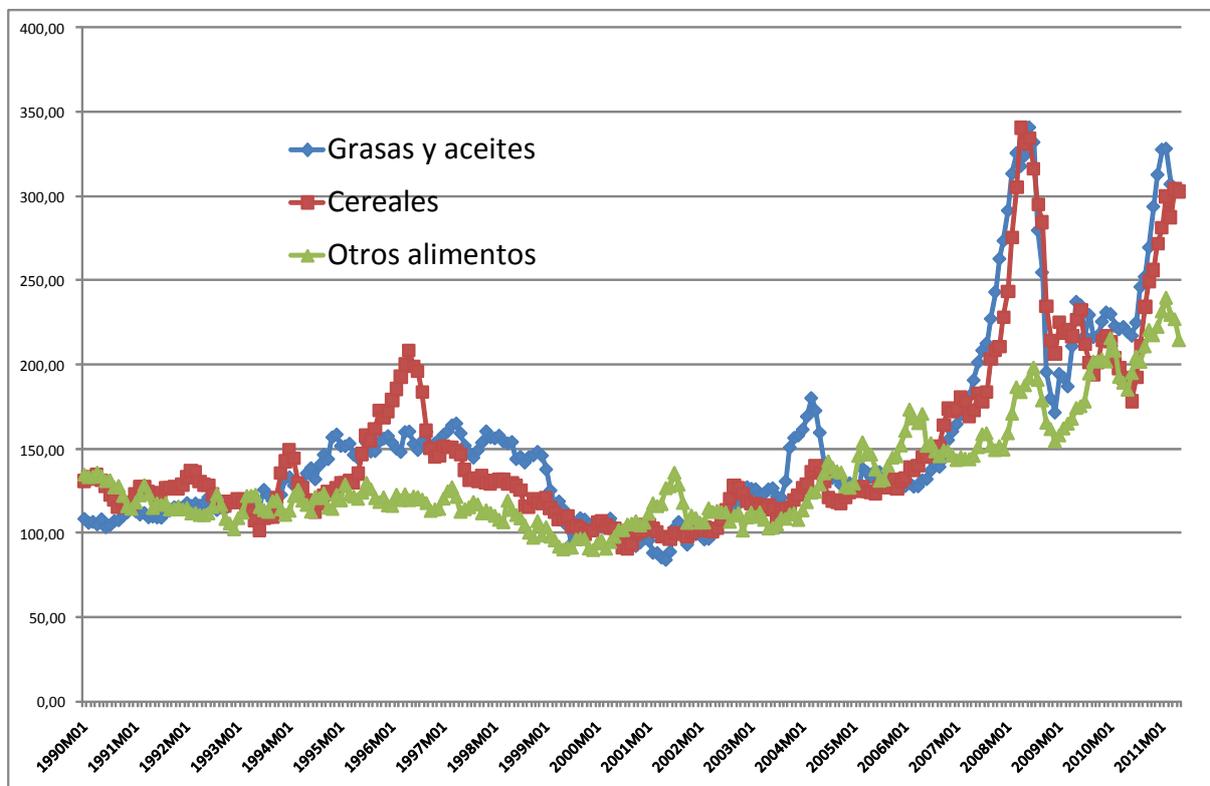
La volatilidad de los precios y el alza de los precios son dos fenómenos distintos cuyo efecto combinado afecta al bienestar y la seguridad alimentaria. Sus efectos negativos tanto en los ingresos familiares como en el poder adquisitivo pueden sumir a personas vulnerables en una situación de pobreza y hambre. En el presente informe se aborda tanto el encarecimiento de los alimentos como el aumento de la volatilidad de los precios alimentarios.

Figura 1: Índice de precios de los alimentos, mensual, enero de 1990 - mayo de 2011 (2000 = 100)



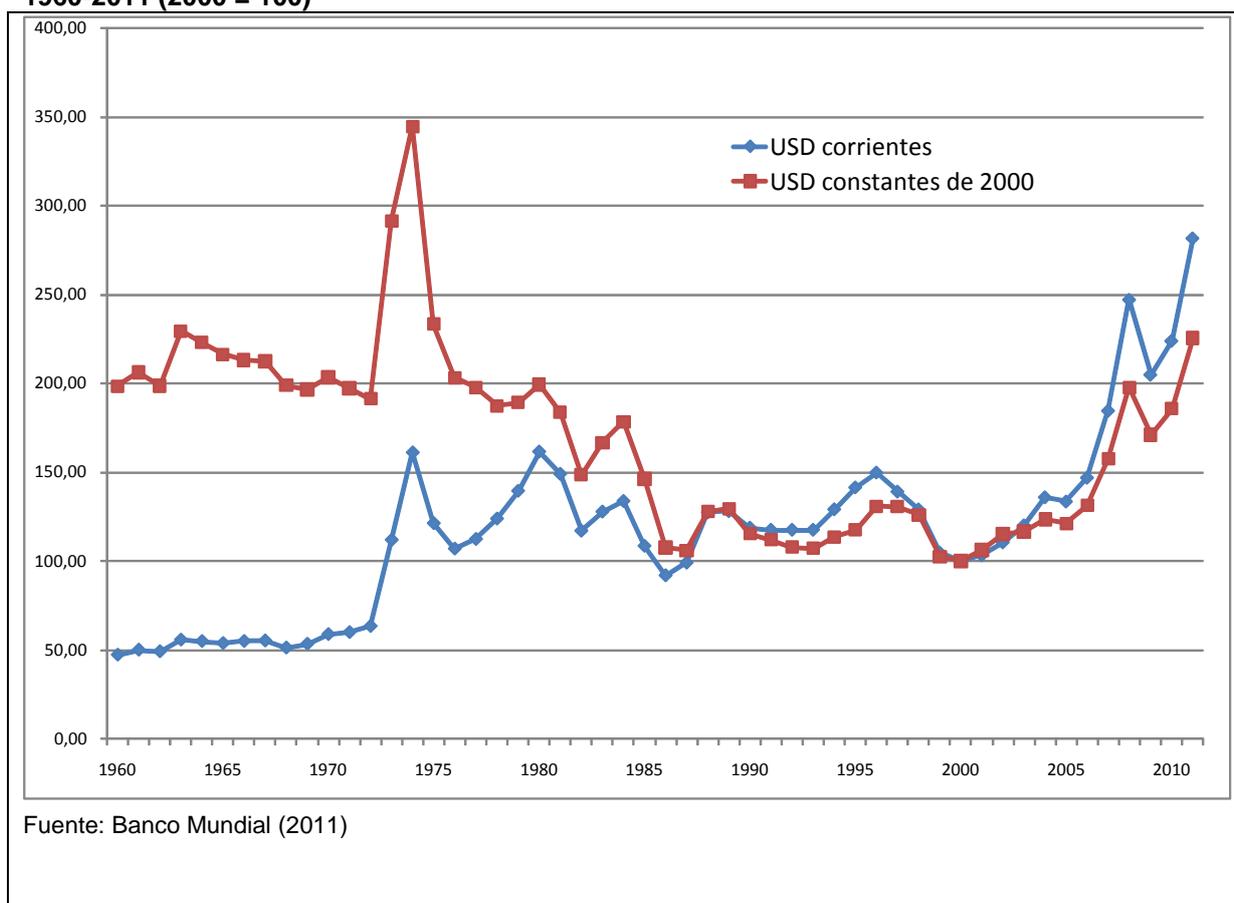
Fuente: Banco Mundial (2011)

Figura 2: Índice de precios de productos básicos agrícolas, mensual, enero de 1990-mayo de 2011 (2000 = 100)



Fuente: Banco Mundial (2011)

Figura 3: Índice de precios de los alimentos, en USD corrientes y constantes, cálculo anual, 1960-2011 (2000 = 100)



En la situación actual, resulta muy difícil y quizá imposible analizar la volatilidad de los precios, aparte de las alzas, con el fin de entender lo que está ocurriendo en los mercados alimentarios internacionales. La novedad en los mercados alimentarios internacionales es la existencia y persistencia de presiones alcistas que provocan simultáneamente precios más elevados y más volátiles. El mejor ejemplo de la persistencia de estas presiones alcistas lo ofrecen el hecho de que los mercados necesitaron una de las peores crisis económicas ocurridas desde la Segunda Guerra Mundial (con la caída de la tasa de crecimiento de la producción mundial, que pasó del +5,4 % en 2007, al +2,9 % en 2008 y registró una tasa negativa del -0,5 % en 2009) para conseguir que los precios de los alimentos bajaran, y el hecho de que incluso con una crisis de esta magnitud los precios alimentarios no hayan caído por debajo de sus niveles previos a 2006. Cuando se recupere el crecimiento de la economía mundial, los precios de los alimentos comenzarán a subir una vez más. Sin embargo, esto no significa que los precios no puedan descender de nuevo como respuesta a otra situación de crisis de la economía mundial tal como hicieron en 2009. A largo plazo, otra oleada de inversiones agrícolas podría incrementar suficientemente la producción para reinstaurar otro período de precios relativamente bajos y estables. No obstante, los precios siguen soportando presiones alcistas.

La segunda razón es que el motivo real de preocupación para las personas y los gobiernos es el incremento de los precios, más que la volatilidad. Aunque la volatilidad centre el interés, ello es debido a que se produce en un momento de precios elevados. Los efectos de la volatilidad de los precios en el bienestar y la seguridad alimentaria dependen de los niveles de los precios. El efecto de un determinado nivel de volatilidad aumenta con precios más elevados. "Las preocupaciones por los niveles de los precios subyacen a las preocupaciones por la volatilidad, aunque el verdadero problema de fondo es el de la seguridad alimentaria" se afirmó en el informe de diez organizaciones internacionales (FAO *et al*, 2011). De hecho, es el aumento de los precios, más que la volatilidad, lo que dio lugar a las revueltas en 2008, la cumbre de la FAO en 2009 y las numerosas iniciativas políticas organizadas desde la crisis de precios de los alimentos de 2007/09.

A la vista de lo expuesto, hay que reconocer que la producción agrícola deberá aumentar, en un 70 % según algunos cálculos, para poder satisfacer las demandas de seguridad alimentaria de una población mundial cada vez mayor, que se prevé que alcanzará los 9 200 millones de habitantes en 2050. El mantenimiento de un proceso remunerativo para productores de productos básicos es un componente fundamental para lograr este objetivo. El encarecimiento de los productos básicos no sólo beneficia a los países exportadores y con un sector agrícola eficiente, sino que proporciona incentivos a actuales países importadores netos de alimentos que en el ámbito de la producción agrícola disponen de una capacidad (inhibida en el pasado por las entradas de productos subvencionados procedentes de países desarrollados) de promover políticas que al menos tengan como objetivo la autosuficiencia.

Las fluctuaciones excesivas en los precios de los productos básicos, ya sea en situaciones de incremento o de descenso de los precios, crean incertidumbre para los agricultores. Esta situación afecta a las decisiones relativas a las inversiones agrícolas y, como tal, tienen consecuencias a largo plazo en la seguridad alimentaria mundial.

En definitiva, analizar la volatilidad conjuntamente con el alza de los precios permite un debate más amplio sobre las opciones en materia de políticas. Durante los últimos 15 años, el debate internacional sobre las políticas de precios de los alimentos se ha centrado en los instrumentos de gestión del riesgo. Es la volatilidad el riesgo que debe gestionarse. Desde este punto de vista, interpretar el actual problema de precios estrictamente como de volatilidad conduce a un conjunto específico de soluciones. No obstante, los problemas a los que nos enfrentamos actualmente en los mercados agrícolas internacionales son nuevos. Son problemas que deben abordarse con una perspectiva más amplia que la ofrecida por la volatilidad de los precios, aunque no se dispongan de soluciones conocidas que puedan presentarse como propuesta.

El reciente comportamiento de los precios internacionales de los alimentos ha generado gran cantidad de análisis y debates que buscan caracterizar y solucionar el problema de la volatilidad de los precios de los alimentos. A continuación se presenta un resumen de algunos de estos análisis y debates. Para comprender las distintas perspectivas que existen respecto de este tema resulta útil establecer una diferencia entre tres interpretaciones diferentes pero complementarias sobre la reciente volatilidad de los precios alimentarios en los mercados internacionales.

1. La primera interpretación define las alzas de precios de los alimentos como un problema de “volatilidad de los precios agrícolas” y con ello sugiere de manera implícita que los precios elevados no se mantendrán (dicho de otra forma: la solución para los precios elevados es precios elevados). La volatilidad de los precios se concibe como un problema endémico y permanente de los mercados agrícolas que se relaciona, por ejemplo, con una reducida elasticidad de la demanda y perturbaciones climáticas que afectan a la oferta. Además del nivel “normal” inherente de volatilidad en mercados agrícolas, los analistas distinguen la volatilidad “excesiva”, como la que ha caracterizado a gran parte del período desde 2007.
2. La segunda interpretación apunta a la existencia de crisis alimentarias internacionales periódicas (década de los 50, los 70 y período actual) y plantea que estas situaciones pueden explicarse por el carácter cíclico de las inversiones en la agricultura, concretamente el aumento y la disminución de la inversión pública.
3. La tercera interpretación postula que las actuales alzas de precios constituyen una señal temprana de futuras y extensas situaciones de escasez en los mercados agrícolas. La volatilidad se vincula a la falta de equilibrio entre oferta y demanda conforme surge un nuevo contexto. La interpretación pone énfasis en las crecientes presiones que se ejercen sobre los recursos naturales, vinculadas a la producción agrícola ya sea en forma directa (p.ej. agua, suelo, biodiversidad o gases de efecto invernadero) o bien indirecta (p.ej. petróleo). El argumento sugiere que se han combinado nuevas fuentes de demanda –posiblemente acompañadas de una contracción del crecimiento de la productividad en la agricultura– que han acercado excesivamente la oferta a la demanda, lo que hace improbable que se consiga una estabilización de los precios.

Cada una de estas tres interpretaciones de la volatilidad de los precios se relaciona con distintos horizontes de tiempo: el corto, el medio y el largo plazo. Asimismo, cada una de ellas pone en evidencia problemas distintos de eficiencia económica y equidad en el contexto internacional. El resto del análisis de esta parte del informe se centra en mercados internacionales de alimentos y explica cada una de las interpretaciones con mayor detalle.

1.1 Excesiva volatilidad de los precios

En términos generales, la volatilidad de precios es la variación ascendente o descendente que registra un precio en un período determinado. Dicha variación puede ser cercana a cero (baja volatilidad) o tener una magnitud mayor (alta volatilidad). El período también es importante. La volatilidad se mide en un período relativamente breve. Para los economistas, las variaciones de precio son un componente esencial del funcionamiento normal de los mercados. Prakash (2011) nos recuerda una de las premisas básicas en economía: “La esencia del sistema de precios consiste en que cuando un producto básico escasea su precio sube, lo que induce a disminuir el consumo y a invertir más en la producción del producto básico en cuestión.” Por lo tanto, un cierto grado de volatilidad es esencial para el funcionamiento de los mercados.

La mayor parte de la bibliografía diferencia entre volatilidad normal y extrema, que a su vez pueden caracterizarse como buena y mala volatilidad. No obstante, no es fácil definir la distinción. No existe una medida sencilla que resulte aplicable a todas las situaciones. Además, la definición de volatilidad extrema respecto de vulnerabilidad implica que no existe un criterio o umbral universal para identificarla.

Aparte de su efecto tanto en las personas como en los países, la evaluación de si la volatilidad de los precios es normal mide la relación que existe entre variaciones de precios y las llamadas ‘variables fundamentales del mercado’. En ocasiones se utiliza el término ‘volatilidad excesiva’ para designar una variación de precios que no puede explicarse fácilmente por un cambio en la oferta o en la demanda. Esta ambigüedad inherente expone a las evaluaciones de volatilidad a una eterna controversia, como se evidencia en el actual debate sobre la función de la especulación en la formación de precios y si ésta ha redundado en una volatilidad excesiva o no. No resulta sencillo establecer una línea de base a partir de la cual medir volatilidad normal y volatilidad excesiva.

Con un enfoque más pragmático, diversos autores han utilizado una diversidad de métodos para evaluar si los precios de los alimentos están experimentando mayor volatilidad con el tiempo o no (Calvo 2008; Gilbert y Morgan 2010; Huchet-Bourdon 2010; Abbott 2011). Casi unánimemente concluyen que no se registra una tendencia hacia una mayor volatilidad de precios en los últimos 50 años (es decir, desde 1960 hasta ahora). Destacan que la volatilidad en los mercados internacionales de productos básicos agrícolas es hoy más elevada que en las décadas de 1990 y 2000, si bien no tan alta como en la década de 1970.

¿Se ha producido algún cambio en los factores que normalmente determinan la volatilidad de los precios que pueda explicar el período actual de volatilidad excesiva? Esta es la cuestión que se intenta tratar en esta sección.

1.1.1 La demanda de alimentos se vuelve menos sensible a los cambios de precios a medida que los ingresos aumentan

Casi todos los análisis de volatilidad de los precios de los alimentos comienzan recordando que el consumo de alimentos es inelástico: se requieren variaciones sustanciales de los precios para ajustar la demanda a cualquier exceso o déficit de la oferta. Esto ya es sabido. Lo que ha sido materia de menor análisis es la distribución desigual de la elasticidad de los precios de los alimentos en el contexto mundial. Todo el mundo debe comer, pero no todos tienen la misma capacidad de pagar más cuando los precios aumentan.

Los consumidores con diferentes niveles de ingresos y que adquieren productos muy distintos están compitiendo indirectamente en los mercados internacionales de alimentos. Para los consumidores acomodados de los países de la OCDE, los precios agrícolas representan una pequeña parte del valor global de los alimentos altamente elaborados que consumen y el gasto en alimentos constituye sólo una pequeña parte de su presupuesto total. Esto hace que los consumidores acomodados sean

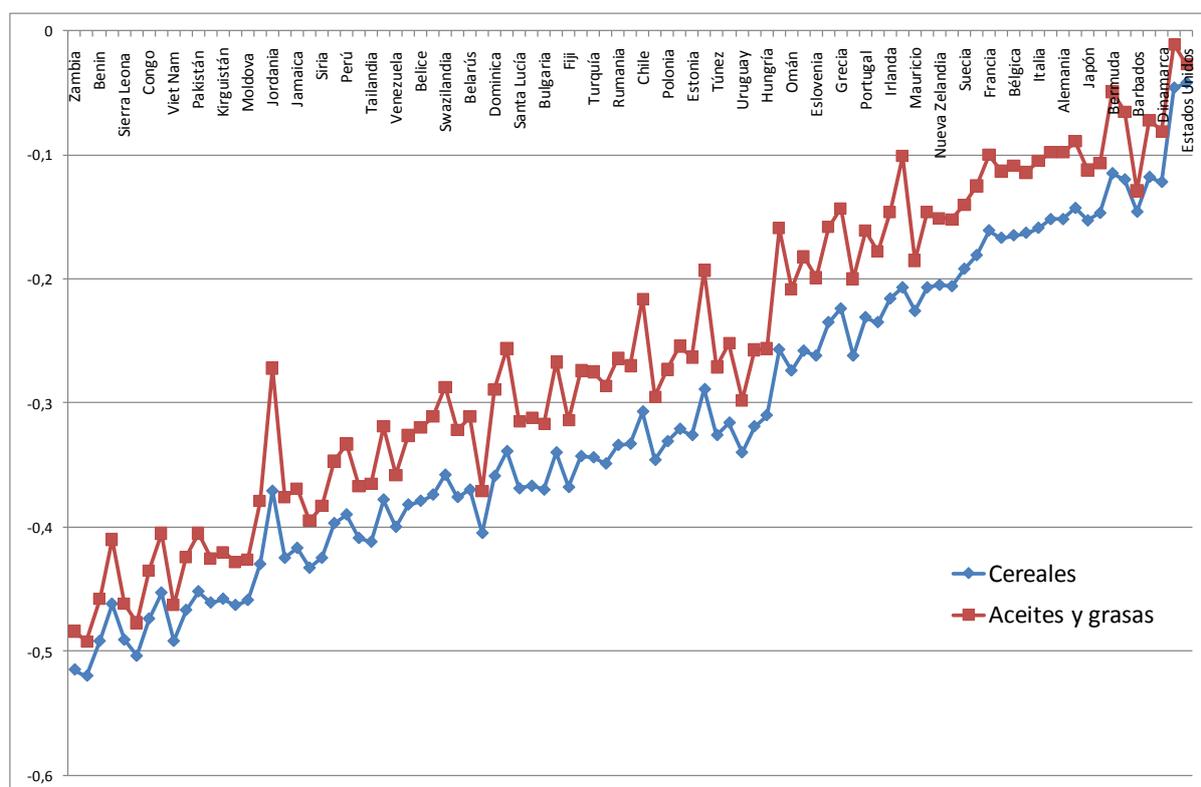
relativamente indiferentes incluso a fluctuaciones bastante pronunciadas de los precios de los productos básicos no elaborados. En términos económicos, este tipo de consumidor es más inelástico con respecto a los precios que los consumidores pobres que viven en los países menos adelantados (PMA) que fundamentalmente compran productos básicos no elaborados para su alimentación. Lo anterior implica que los precios de los productos básicos agrícolas representan una proporción mayor del precio final que pagan por alimentos y que el gasto en alimentos constituye una parte importante del gasto del hogar. Por ejemplo, la participación del gasto en alimentos en el presupuesto es del 70 % en Tanzania y el 45 % en Pakistán, en contraste con el 10 % en los Estados Unidos.

En consecuencia, los países más pobres son mucho más sensibles a las variaciones de los precios de los alimentos que los países más ricos (Regmi *et al.* 2001). La Figura 4 ilustra la elasticidad de los precios de los cereales y aceites vegetales calculada para 114 países clasificados en función de su PIB per cápita de 1996. Queda demostrada la relación inversa que existe en el contexto mundial entre ingreso y elasticidad de los precios de los alimentos. Para los países más pobres, la elasticidad-precio de la demanda de cereales y aceites/grasas es equivalente a -0,5. En contraste, para los países ricos es casi cero. Cuando se registra un alza de precios, la población de los países pobres come menos.

La diferencia entre la elasticidad de los precios alimentarios representada en la Figura 4 en los países más pobres y más ricos parece que se está acentuando con el tiempo: la pendiente de la curva que une ingresos y elasticidad se acentúa entre 1980 y 1996. Con el tiempo, la elasticidad de los precios aumenta para los países pobres y disminuye para los ricos (Regmi *et al.* 2001).

La relación inversa entre ingreso y elasticidad de los precios alimentarios, unida al aumento de los ingresos en la mayor parte del mundo, implica que la demanda mundial de alimentos se está tornando cada vez menos elástica respecto de los precios. A su vez, las variaciones de la oferta provocan mayores niveles de volatilidad de precios porque la demanda no disminuye aunque decline la oferta (Abler 2010).

Figura 4: Distribución de la elasticidad de los precios en el contexto mundial, 1996 (elasticidad-precio propia de Frisch sin condiciones)



Fuente: Regmi *et al.* (2001)

Es más, esta relación inversa que existe en el mundo entre ingreso y elasticidad de los precios de los alimentos implica que, en una situación de libre mercado, los países más pobres absorben una proporción mayor del ajuste cuantitativo necesario para equilibrar la oferta y la demanda. La reducción necesaria de la demanda para una oferta determinada no se distribuye de forma equitativa.

1.1.2 Mercados mundiales de alimentos: mayor integración aunque sobre bases débiles

Las barreras al comercio, especialmente las medidas no arancelarias, constituyen una causa importante de la volatilidad internacional de precios en la teoría económica. Las barreras comerciales están diseñadas para aislar a los mercados internos de las fluctuaciones de precios internacionales. Al hacerlo, reducen el número de consumidores y productores que participan en el ajuste cuantitativo entre oferta y demanda. Esto a su vez impone un mayor ajuste para el resto del mundo y, por consiguiente, una variación de precios internacionales más marcada. Mientras mayor sea el mercado mundial, menores serán las variaciones de precios necesarias para equilibrar la oferta y la demanda.

Uno de los objetivos de las políticas de liberalización y de las negociaciones comerciales de la OMC fue establecer un mercado mundial unificado que fuera lo suficientemente grande para absorber, con pequeñas variaciones de precio, cualquier perturbación de la oferta o de la demanda. Desde este punto de vista, la 'arancelización' de barreras a la importación incluida en los Acuerdos de la Ronda Uruguay –además de las medidas de liberalización aplicadas en el contexto de políticas de ajuste estructural– supusieron avances importantes hacia un mercado mundial de alimentos más integrado. En muchos países, incluidos por ejemplo los estados miembros de la UE y la ex Unión Soviética, los actuales precios internos se encuentran más conectados a los precios internacionales que hace 20 años. Por consiguiente, de acuerdo con la teoría, cabría esperar que las políticas comerciales limiten la volatilidad mediante el fomento de una mayor integración en los mercados internacionales.

Sin embargo, resulta bastante complicado llegar a una idea clara del grado de integración del mercado a nivel mundial. Hoy en día se sabe que la situación es muy desigual. Algunos países han conectado sus precios internos a precios internacionales (por ejemplo, la UE), mientras que otros, como India y China, han mantenido políticas de estabilización que en el caso del arroz o del trigo aíslan los precios internos de las fluctuaciones de los precios internacionales (OCDE 2009; Yang *et al.* 2008).

Si la evolución a medio plazo de las políticas comerciales no puede explicar la aparición de una era de mayor volatilidad de los precios, parece bastante evidente que las medidas comerciales adoptadas en respuesta a las alzas iniciales de precios de los alimentos desempeñaron una función decisiva en el agravamiento del problema. Muchos autores plantean que los cambios abruptos en la política comercial son una de las principales explicaciones para las alzas de precios registradas en 2007/08. Se mencionan las restricciones a las exportaciones y los aumentos repentinos de las importaciones como explicación para el comportamiento de los precios del arroz durante este período. Diversos autores (Slayton 2009; Dawe y Slayton 2010; Headey 2011a) han publicado informes detallados de la secuencia de restricciones a las exportaciones aplicadas por países exportadores (India, Viet Nam y Tailandia) y las compras generadas por el pánico que se desencadenó en el mercado internacional. Yang *et al.* 2008 describen las distintas medidas adoptadas por el gobierno chino para limitar la transmisión del alza de precios del arroz de 2007/08 a los mercados internos: liberación de reservas gubernamentales, eliminación de toda subvención a las exportaciones de maíz, aplicación de un nuevo gravamen a las exportaciones y una prohibición de las exportaciones de cereales.

Un sitio Web de la FAO² ofrece información detallada sobre las medidas de políticas gubernamentales adoptadas en 2007 y 2008 para reducir el efecto del aumento de los precios (véanse también Demeke *et al.* 2009; Sharma 2011). Según este estudio, 25 de los 81 países en desarrollo analizados impusieron impuestos o restricciones a las exportaciones. De manera más reciente, el alza del precio del trigo registrada en 2010 fue en parte provocada por una prohibición de las exportaciones impuesta por el gobierno ruso después de la grave sequía y de los incendios devastadores que se produjeron durante el verano.

Sin duda, las restricciones y prohibiciones a la exportación fueron un factor importante en la crisis de precios de los alimentos de 2007/08, especialmente en el caso del arroz. En general, estas medidas agravaron las alzas de precios y aumentaron la incertidumbre a la que se enfrentaron los países importadores de alimentos con respecto a la disponibilidad de suministros (véase Sharma 2011 para un examen de los estudios y efectos de los precios sobre el arroz, el trigo y la soja). Es probable que las restricciones y prohibiciones a la exportación hayan tenido su importancia en el fracaso de las negociaciones de Doha, en abril de este año. El Programa de Doha ya había sido objeto de crítica por haberse centrado únicamente en las barreras que restringen el acceso a los mercados, al tiempo que las limitaciones a la exportación se dejaban prácticamente intactas (Konandreas, 2010). Las restricciones a las exportaciones impuestas por países exportadores como Rusia, Argentina e India enviaron una señal clara a los países importadores de que el mercado internacional seguía siendo fundamentalmente un mercado residual en el que seguían primando los intereses nacionales.

1.1.3 Los fondos especulativos en el mercado de futuros han aumentado drásticamente, aunque también lo ha hecho el costo de cobertura

La especulación está intrínsecamente relacionada con la forma de operar de los mercados de futuros. Los especuladores asumen el riesgo asociado a los precios que los operadores de los mercados (comerciantes o fabricantes) no pueden o no quieren soportar. Los especuladores proporcionan un mercado para los operadores de cobertura, que tienen la posibilidad de incurrir en pérdidas en el proceso de comprar y vender. Los agricultores quieren fijar los precios cuando siembran para reducir el riesgo de caída de precios en el momento de la cosecha; por su parte, la industria procesadora quiere trabajar con unos precios determinados para protegerse de una mala cosecha y del encarecimiento de los productos. Se espera que los especuladores compren cuando el precio sea bajo y vendan cuando el precio sea alto (exactamente lo mismo que cabría esperar que hiciese el gestor de una acción bursátil). De esta forma, los especuladores contribuyen al

² <http://www.fao.org/qIEWS/english/policy/index.asp>.

'descubrimiento del precio' (el nivel en el que deberían situarse los precios con una oferta y una demanda determinadas) y prestan un servicio tanto a productores como compradores mediante el suministro de liquidez (efectivo) a corto plazo para las ventas que se contratan con meses de antelación a la entrega final. De este modo, los especuladores pueden reducir la volatilidad al proporcionar, en la siembra, un precio estimado en el momento de la cosecha, o entre la cosecha (una o dos veces al año) y el uso (distribuido de manera uniforme durante el año). Los especuladores están dispuestos a comprar y vender cada día, garantizando la disponibilidad de dinero en el mercado, lo que a su vez debería reducir los costos de transacción tanto para compradores como para vendedores.

No obstante, la especulación se asocia a la volatilidad desproporcionada y las burbujas de precios. La especulación no es nueva, como tampoco la controversia que la rodea. A raíz del colapso bursátil de 1929 y la depresión de la década de 1930, el gobierno estadounidense estableció reglamentaciones y mecanismos de fiscalización destinados a restringir los efectos negativos de una especulación incontrolada. Todo operador del mercado de productos básicos que no estaba comprando ni vendiendo existencias físicas tenía prohibido suscribir contratos por más de 11 millones de bushels de cereales (De la Torre Ugarte y Murphy 2008). Estas reglamentaciones se vieron reducidas durante la década de 1990. Posteriormente, en 2000, el congreso estadounidense aprobó la Ley de Modernización del Mercado de Futuros de Productos Básicos, con lo cual debilitó las normas relativas a límites a las posiciones y abrió las puertas a una posible especulación en los llamados mercados secundarios no sujetos a reglamentación (Frenk 2011).

Ann Berg, antigua directora y operadora del mercado de futuros de Chicago (Chicago Board of Trade), destaca las circunstancias cambiantes de las décadas de 1990 y 2000 que modificaron las demandas cursadas en los mercados de productos básicos:

“La ola de liberalización de los mercados que se impuso en todo el mundo desde la década de 1990 generó una expansión de las bolsas de productos básicos y el desarrollo de los mercados de derivados. Las nuevas bolsas difirieron notablemente de los modelos anteriores: el centro de atención se desplazó los intereses de las empresas comerciales a las necesidades de los productores. El aumento de los ingresos, la demanda creciente de productos agrícolas y un alcance reducido de los sistemas de apoyo a los precios generaron una necesidad de disponer centros de gestión de riesgos para afrontar el consiguiente incremento de la volatilidad de los precios regionales” (Berg, citado en Prakash 2011).

Expertos y gobiernos siguen sin ponerse de acuerdo con respecto al grado de culpabilidad de la especulación en la crisis de precios de los alimentos de 2007/08, y de qué manera los actuales mecanismos de comercialización de productos básicos podrían reformarse para limitar la posibilidad de que la especulación provoque un aumento de la inestabilidad. El volumen de actividad de los mercados de futuros lleva a muchos analistas a creer que una mayor especulación es una causa importante, si no la principal, de una creciente volatilidad de los precios alimentarios. Este fenómeno es una parte de lo que se ha descrito como la 'financiarización' de los mercados de productos básicos (Domanski y Heath 2007).

Muchos autores (Ghosh 2010; de Schutter 2010 y UNCTAD 2009) apuntan a la aprobación de la Ley de Modernización del Mercado de Futuros de Productos Básicos de 2000 como el origen de los fondos indexados a precios de productos básicos. Son fondos cuyo valor varía en función de la evolución del precio de distintos productos básicos. Estos productos de inversión se comercializan a través de bancos, quienes a su vez cubren su exposición a través de contratos de futuros sobre productos básicos comercializados en bolsas de productos básicos. Según determinadas estimaciones, el dinero invertido en fondos indexados a precios de productos básicos se incrementó cinco veces, pasando de 46 000 millones de USD en 2005 a 250 000 millones de USD en marzo de 2008 (Jones 2010). Hacia 2008, los dos mayores fondos indexados registraban una posición combinada de 1 500 millones de bushels de cereal, mientras que la posición larga total para todos los fondos indexados superaba los 2 200 millones de bushels (de la Torre y Murphy 2008). En la actualidad, el equivalente a la cosecha de trigo un año entero puede cambiar de manos en una jornada bursátil, y este hecho puede repetirse día tras día (Berg, citada en Prakash 2011).

Otros autores plantean que la especulación no tiene efectos en los precios, y si los tiene, estos son mínimos. Sanders *et al.* (2008) realizaron un análisis exhaustivo de los datos publicados por la Comisión de Transacciones sobre los Futuros de Productos (CFTC, por sus siglas en inglés). Dichos informes confirmaron el incremento sustancial de las posiciones abiertas en muchos futuros que se

inició a fines de 2004 y se extendió hasta 2008. Asimismo, demostraron el fuerte aumento de la participación de las posiciones abiertas totales en fondos indexados que se registró desde comienzos de 2005 hasta mediados del 2006, antes de que la crisis de precios de los alimentos alcanzase su punto álgido. “En la mayoría de los mercados, el porcentaje de posiciones abiertas en fondos indexados alcanzó su nivel más alto en 2006 y a partir de entonces se ha estabilizado, si bien el volumen de la posición absoluta sigue aumentando.” Dicho de otra forma, aunque se ha incrementado el monto del dinero especulativo, la participación del total en fondos indexados se ha estabilizado. Sanders *et al.* (2008) no identifican ningún nivel históricamente alto de actividad especulativa. Es decir, si bien el volumen global del comercio ha aumentado drásticamente, no existe una tendencia perceptible en la actividad que esté presionando los precios al alza. Los autores enumeran dos razones adicionales para contemplar con escepticismo la función de la especulación:

- La mayor concentración de actividad especulativa en posiciones exclusivamente largas se produjo en mercados ganaderos y no de cereales y oleaginosas, aunque los mercados pecuarios no registraron un auge de precios en 2007-2008;
- Se registraron precios muy elevados para productos básicos sin mercados de futuros y en mercados de futuros agrícolas que no están incluidos en el índice de productos más destacado (por ejemplo, el arroz y la leche).

Sin embargo, aunque era evidente que la especulación no era el único factor causante del aumento de los precios de los productos básicos y la volatilidad en el período de 2007/08, hay diversas cuestiones que no han sido contestadas satisfactoriamente por los análisis disponibles hasta la fecha. Factores como la desregulación de los mercados, el colapso de barreras reglamentarias que en su día separaron a los bancos de las compañías de seguros, la movilidad de capital en la economía mundial, el importante volumen de transacciones, y la mayor combinación de intereses entre estos contratos comerciales plantean nuevas cuestiones que deben ser abordadas. Parece razonable afirmar que la especulación no ejerció la misma influencia en la volatilidad de todos los productos básicos, y que su importancia global en la volatilidad sigue cuestionada. La introducción de nuevos instrumentos, como por ejemplo los fondos indexados, puede haber confundido durante un tiempo a los operadores en el mercado. Así podría haber ocurrido con el hecho aparente del aumento de precios que ahora se espera que continúe, aunque con una volatilidad constante.

Para que sea concluyente, el análisis de las consecuencias de un incremento de la especulación en el mercado de futuros debería incluir también una evaluación de las ventajas que aporta a los usuarios del mercado de futuros. Además de su función para descubrir el precio, el mercado de futuros debe eliminar parte del riesgo relativo a los precios para los agentes económicos que operan en el mercado físico (comerciantes, molineros, agricultores, etc.). No obstante, este tipo de seguro proporcionado por el mercado de futuros tiene que pagarse, como cualquier otro seguro. Una de las supuestas ventajas de permitir el aumento del número de los especuladores en el mercado es precisamente reducir este costo. ¿Se percibe realmente esta reducción en los costos de la cobertura? Dicho de otro modo, ¿qué es lo que ganan los operadores físicos, y en consecuencia los consumidores de alimentos, del incremento de la especulación en el mercado de futuros? Parece que el debate se ha olvidado de contestar a esta pregunta.

La respuesta es difícil de averiguar y todavía más difícil de entender por parte de personas que no sean especialistas. Una manera de abordarla es mediante la utilización del indicador ‘volatilidad implícita’. La volatilidad implícita representa la expectativa del mercado respecto del porcentaje de variación probable del precio de un producto básico en el futuro. Se denomina “implícita” porque al ocuparse de hechos futuros no puede observarse sino únicamente inferirse de los precios de contratos de derivados como las *opciones* (FAO 2010a): De acuerdo con las estimaciones de la FAO, la volatilidad implícita para el trigo, el maíz y la soja habría aumentado desde un promedio del 10 % en 1990 hasta aproximadamente el 35 % en 2008 y 2009. Esto significa que el costo de suscribir una opción para comprar en el futuro y posteriormente cubrir esa opción realmente aumentó con el auge de la especulación.

1.2 Crisis alimentarias recurrentes

La idea de que las crisis alimentarias son un fenómeno periódico aparece mencionada en gran cantidad de documentos de análisis (Gardner 1979; Timmer 2010; Headey y Fan 2010; Prakash 2011; Abbott et al. 2008 y Banco Mundial 2009) y declaraciones políticas (por ejemplo, la “Declaración de los líderes mundiales del G8 realizada en L’Aquila”). Timmer (2010) presenta la idea

en forma concisa y sencilla: “Las crisis alimentarias mundiales son hechos relativamente infrecuentes, que se producen unas tres veces por siglo. No obstante, también tienden a ser fenómenos periódicos que se presentan cada tres décadas aproximadamente, lo que sugiere una causa cíclica subyacente.” El Banco Mundial, en sus *Perspectivas económicas mundiales 2009* (Banco Mundial 2009), ofrece una presentación que abarca un siglo completo de dichos ciclos en la que se identifican cuatro auges de productos básicos desde la Primera Guerra Mundial: 1915-1917, 1950-1957, 1973-1974 y 2003-2008 (véase el Cuadro 2).

Cuadro 2: Características principales de los auges de los productos básicos

Características comunes	1915–17	1950–57	1973–74	2003–08
Crecimiento mundial rápido en términos reales (porcentaje medio anual)	—	4,8	4,0	3,5
Principal conflicto e incertidumbre geopolítica	Primera Guerra Mundial	Guerra de Corea	Guerra del Yom Kippur y Guerra de Viet Nam	Conflicto de Iraq
Inflación	Extendida	Limitada	Extendida	Efectos indirectos limitados
Período de inversiones importantes en infraestructuras	Primera Guerra Mundial	Reconstrucción posbélica en Europa y Japón	Período sin inversiones importantes	Construcción rápida de infraestructuras en China
Centrado en qué principales grupos de productos básicos	Metales y agricultura	Metales y agricultura	Petróleo y agricultura	Petróleo, metales y agricultura
Aumento inicial observado en precios de	Metales y agricultura	Metales	Petróleo	Petróleo
Precedido por un período prolongado de inversiones o precios bajos	No	La Segunda Guerra Mundial destruyó gran parte de la capacidad	Precios bajos y crisis de la oferta	Período extendido de precios bajos
Porcentaje de aumento de los precios (previo hasta el nivel máximo)	34	47	59	131
Años de precios en aumento antes de alcanzar el nivel máximo	4	3	2	5
Años de precios en descenso antes de alcanzar el nivel máximo	4	11	19	—

Fuente: Banco Mundial (2009)

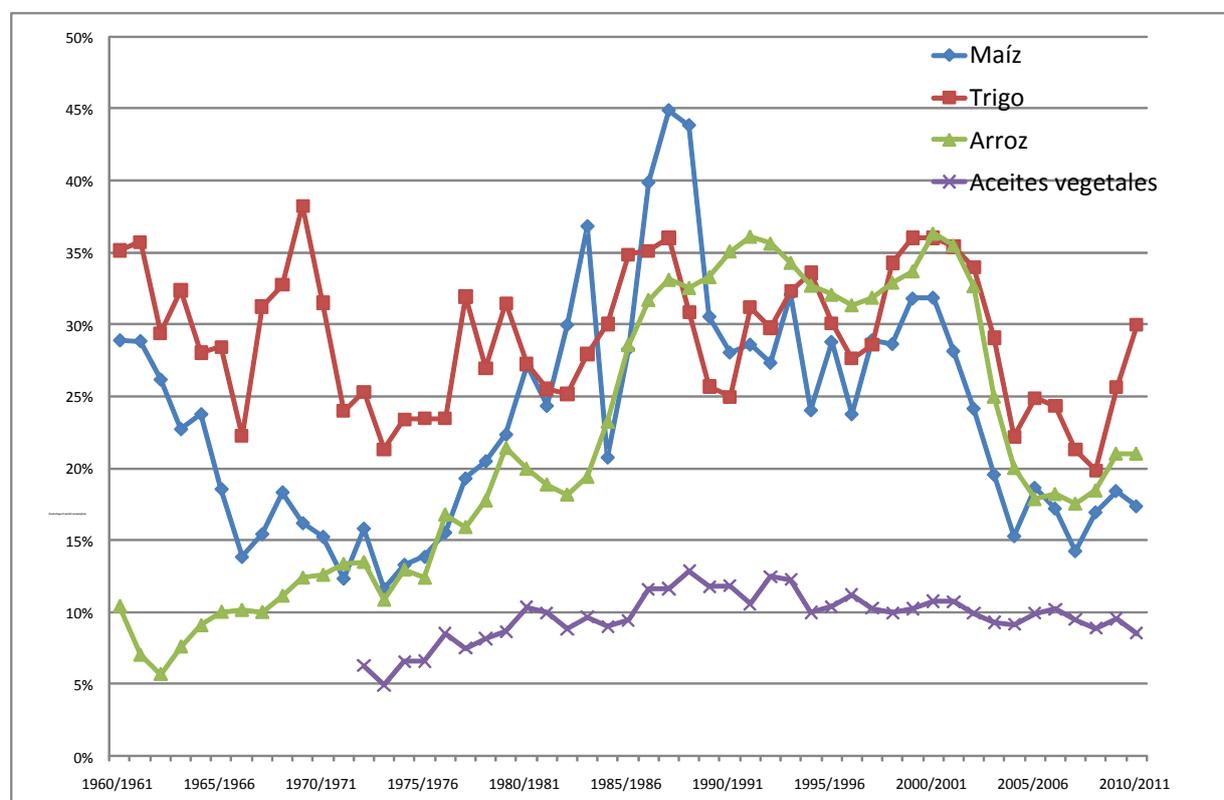
1.2.1 Descenso de las existencias mundiales

En las anteriores crisis de alimentos, era un hecho normal observar que las reservas se agotaban. Los precios internacionales de los alimentos y la volatilidad y están estrechamente relacionados con el nivel de las existencias mundiales de alimentos. Recientemente, Gilbert (2010) ha analizado esta relación en los mercados de cereales. De acuerdo con el autor, “las bajas elasticidades implican que pequeñas perturbaciones de la producción pueden tener un fuerte impacto en los precios. No obstante, el efecto de las perturbaciones en los precios de los productos básicos se ve moderado por la constitución de existencias. Los precios bajos originados en perturbaciones positivas de la oferta, perturbaciones negativas de la demanda o ambas, implican probables rendimientos positivos de la constitución de existencias. En consecuencia, la demanda de existencias aumenta la demanda de consumo hasta el punto en que el rendimiento esperado de la constitución de existencias es equivalente al tipo de interés aplicable a inversiones con un nivel de riesgo comparable. La caída de los precios es moderada en la medida que la oferta excedentaria es absorbida en las existencias. Este mismo mecanismo opera para el exceso de demanda resultante de perturbaciones negativas de la oferta o perturbaciones positivas de la demanda. Estas generan una reducción de las existencias y por consiguiente incrementan la oferta. La cuestión es que la reducción de existencias exige un inventario. Una vez que se produce el agotamiento de las existencias, el precio sencillamente lo determina la igualdad de las condiciones de producción y la demanda de consumo.” Gilbert concluye que “al parecer las bajas existencias han sido necesarias, pero no suficientes, para mantener altos los precios en forma histórica, lo que sugiere que en el mejor de los casos las existencias ofrecen una explicación parcial de las variaciones de precios”.

Los aumentos recientes de precios, tal como ocurrió con la crisis alimentaria de la década de 1970, se produjeron en el contexto de reservas mundiales situadas en niveles históricamente bajos. La Figura 5 muestra la evolución de las reservas mundiales de diversos productos medidas como porcentaje del consumo mundial. En el caso del maíz, puede percibirse claramente una dinámica cíclica, con un descenso de las reservas durante la década de 1960 hasta llegar al nivel mínimo a comienzos de la década de 1970, para seguidamente registrar una acumulación rápida hasta finales de la década de 1980 y posteriormente decrecer, una vez más, hasta mediados de la década de 2000. Se observa una evolución similar en el mercado de los aceites vegetales desde inicios de la década de 1970 (no se dispone de datos para la década de 1960) cuando se registró un incremento en los volúmenes de existencias que perduró hasta fines de la década de 1990, momento en que se produce un descenso lento pero progresivo de este producto. Las existencias mundiales de arroz también muestran un comportamiento de subidas y descensos, si bien durante un período más prolongado; las existencias aumentaron de forma continua entre comienzos de la década de 1960 y los primeros años de la década de 1990 para caer abruptamente desde 2000.

Históricamente, los períodos de niveles elevados de reservas mundiales unidos a precios relativamente estables se han caracterizado también por presentar una distribución desigual. De forma más concreta, estos períodos se caracterizaron por la función central desempeñada por los Estados Unidos en la acumulación de existencias de maíz y trigo para el mundo, tanto a comienzos de la década de 1960 como de nuevo en la década de 1980. En los años 80, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos afirmaba que el país controlaba hasta el 80 % de las reservas mundiales de estos dos cultivos. Posteriormente, China asumió la misma función durante la década de 1990, controlando hasta el 75 % de las reservas mundiales de maíz, el 50 % de las de trigo y el 78 % de las de arroz. Otros países no han acumulado niveles importantes de existencias, incluso en períodos de sobreproducción. La Unión Europea, por ejemplo, siempre controló una parte pequeña de las reservas mundiales de trigo y maíz.

Figura 5: Reservas mundiales como porcentaje del consumo mundial de maíz, trigo y aceites vegetales, 1960–2010



Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (2011)

1.2.2 Contracción de la inversión en agricultura

La dinámica cíclica de los precios internacionales de los alimentos y de las reservas agrícolas mundiales puede atribuirse a la evolución a medio plazo de las inversiones públicas y privadas en agricultura. El Cuadro 3 ilustra de qué forma disminuyó progresivamente el índice de crecimiento anual de las existencias de capital agrícola en el mundo entre fines de la década de 1970 y fines de la década de 1990 al caer, por término medio, desde un 1,4 % a un 0,3 %. Esta contracción fue generada principalmente por cambios en las existencias de capital agrícola en los países desarrollados, las cuales en realidad disminuyeron en términos absolutos durante la década de 1990. Todas las regiones del mundo desarrollado han experimentado un proceso de descapitalización que ha afectado a la agricultura: Primero fue América del Norte, desde comienzos de la década de 1980, le siguió Europa occidental y Oceanía a principios de la década de 1990 y por último Europa oriental y la ex Unión Soviética. Durante este primer período (1975-2000), el índice de crecimiento de las existencias de capital agrícola evolucionó de manera distinta en los países en vías de desarrollo. El índice de crecimiento siguió siendo bastante elevado hasta mediados de la década de 1990, cuando disminuyó como resultado de la caída registrada en América Latina.

Desde inicios de la década de 2000, el índice de crecimiento de las existencias de capital agrícola ha registrado un aumento sostenido en todo el mundo. Esta tendencia es resultado de una reversión de las tendencias de crecimiento en los países desarrollados. El índice de crecimiento de las existencias de capital agrícola sigue siendo negativo en Europa occidental, Europa oriental y la ex Unión Soviética, sin embargo en una medida mucho menor que antes. Por su parte, en Oceanía y (levemente) en América del Norte este índice registra cifras positivas. Por el contrario, el índice de crecimiento de las existencias de capital agrícola sigue disminuyendo en los países en vías de desarrollo y se aprecia una evolución muy divergente entre regiones en desarrollo.

Desde mediados de la década de 2000, el índice de crecimiento en América Latina, África subsahariana y Asia meridional es mucho menor que el registrado en la década de 1970. Asia oriental y sudoriental son las únicas regiones en desarrollo en las que el índice de crecimiento de existencias de capital agrícola sigue siendo relativamente estable.

Cuadro 3: Índices de crecimiento anual medio de existencias de capital agrícola

Región	1975–79	1980–84	1985–89	1990–94	1995–99	2000–04	2005–07
Mundo	1,43	1,03	0,93	0,79	0,32	0,48	0,52
Países desarrollados	1,23	0,64	0,17	-0,11	-0,76	-0,28	-0,11
América del Norte	1	-0,16	-0,23	0,05	0,14	-0,12	0,02
Europa occidental	0,93	0,74	0,06	-0,5	-0,27	-0,14	-0,1
Oceanía	-0,84	0,24	0,51	-0,17	-0,54	0,49	0,42
Países en transición	2,03	1,55	0,62	0,07	-2,77	-0,71	-0,31
Países en desarrollo	1,67	1,46	1,73	1,67	1,27	1,1	1,01
América Latina y el Caribe	2,15	1,4	1,76	1,4	0,39	1,16	0,22
Cercano Oriente y África del Norte	0,93	1,76	1,99	1,87	0,71	0,93	0,99
África subsahariana	1,68	1,42	1,23	1,86	1,65	1,64	0,96
Asia oriental y sudoriental	1,75	1,37	2,04	1,8	1,86	1,35	1,73
Asia meridional	1,61	1,49	1,19	1,42	1,22	0,34	0,32

Fuente: von Cramon-Taubadel *et al.* (2009)

1.2.3 Contracción del gasto público en agricultura

La desaceleración del crecimiento de la inversión en agricultura tuvo lugar durante un período de limitado apoyo público a la agricultura. Fan y Saurkar (2006) utilizaron los *Anuarios de estadísticas de finanzas públicas* del Fondo Monetario Internacional (FMI) para calcular el gasto público en dólares reales (fijado en 2000) en 44 países en vías de desarrollo. El Cuadro 4 presenta un resumen de los resultados de este estudio. Para el grupo en su totalidad, el gasto en agricultura se incrementó a razón de un 3,2 % anual entre 1980 y 2002. Calculado como porcentaje del PIB agrícola, el gasto público disminuyó desde un 11 % en 1980 a un 8 % en 1990, para volver a un 10 % en 2002. En comparación con los países desarrollados donde la proporción fue frecuentemente superior a un 20 %, dicho nivel es en extremo reducido. En África, el gasto siguió registrando un nivel bastante estable (entre un 6 % y un 7 %). En Asia, el gasto agrícola aumentó levemente (desde un 8 % a un 10 %), mientras que en América Latina cayó de manera abrupta (desde un 19 % a un 11 %).

El índice de crecimiento del gasto público en agricultura en países en vías de desarrollo fue especialmente bajo entre 1980 y 1990. Medido en dólares internacionales de 2000, dicho índice se redujo en dos tercios en América Latina y se estancó en África. Asia fue la única región en vías de desarrollo en que el gasto público continuó creciendo en forma relativamente estable y casi se duplicó entre 1980 y 2000. Esta desaceleración general del gasto público también afectó a la investigación agrícola. El Cuadro 5, extraído de Beintema y Elliot (2009), ilustra la importancia del descenso de la inversión pública en agricultura registrado entre 1981 y 2000. Esta tendencia no fue generalizada en todas las regiones del mundo. En Asia, la inversión pública en agricultura se redujo, si bien se mantuvo bastante alta (en torno a un 4 %) en gran medida como resultado del elevado crecimiento de la investigación y del desarrollo agrícola registrado en China e India. Por el contrario, en promedio, el gasto en África casi se estancó entre 1980 y 2000 para luego disminuir en la década de los noventa. En América Latina, el gasto público en investigación y desarrollo agrícola creció levemente en la década de los noventa (menos de un 1 %) después de la significativa desaceleración registrada a fines de la década de los setenta.

La ayuda financiera proporcionada por países de la OCDE y organismos multilaterales a los países en vías de desarrollo no contrarrestó esta tendencia. Por el contrario, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) contribuyó a la tendencia de alejar la inversión pública de la agricultura en los países más pobres. Medida en términos constantes, la ayuda ofrecida por países de la OCDE para la agricultura se redujo de forma casi continua desde fines de la década de 1980 hasta mediados de la década de 2000, con lo cual quedó en un cuarto de su anterior nivel. La ayuda proporcionada por organismos multilaterales disminuyó previamente (mediados de la década de los ochenta) y se estabilizó en un tercio de su volumen inicial desde mediados de la década de los noventa (véase la Figura 6).

Cuadro 4: Gasto público en agricultura (44 países en vías de desarrollo)

	miles de millones de USD de 2000				Porcentaje del PIB agrícola			
	1980	1990	2000	2002	1980	1990	2000	2002
(África)	7,3	7,8	9,9	12,6	7,4	5,4	5,7	6,7
Asia	74,0	106,5	162,8	191,8	9,4	8,5	9,5	10,6
América Latina	30,5	11,5	18,2	21,2	19,5	6,8	11,1	11,6
Total	111,8	125,91	190,89	225,61	10,8	8,0	9,3	10,3

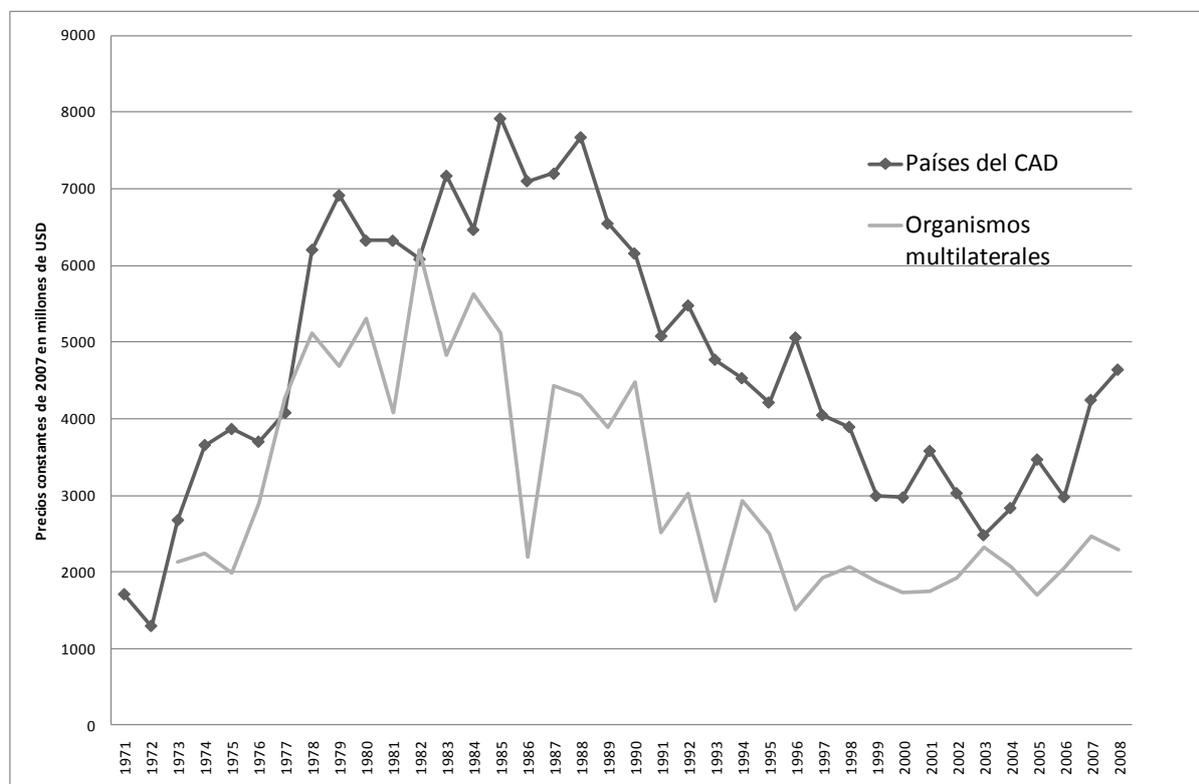
Fuente: Fan y Rao (2003); Fan y Saurkar (2006)

Cuadro 5: Índices de crecimiento del gasto público en investigación agrícola, 1981–2000

	1976–81	1981–91	1991–2000
África subsahariana	0,94	1,02	-0,15
Asia y el Pacífico	7,98	4,67	3,35
América Latina y el Caribe	8,54	1,86	0,32
Asia occidental y África del Norte	-	4,12	2,93
Ingresos altos	2,5	2,43	0,52

Fuente: Beintema y Elliott (2009).

Figura 6: Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a la agricultura, países del CAD y organismos multilaterales, 1971–2008



Fuente: OCDE (2010)

1.3 Situaciones emergentes de escasez

¿Indican las recientes alzas de precio un cambio más radical en la capacidad de la agricultura mundial de satisfacer un crecimiento de la demanda que parece no tener límites? Escasez es la palabra clave en esta tercera interpretación de las alzas de los precios de los alimentos. Asimismo, es un término que aparece en un creciente número de publicaciones elaboradas por una gran diversidad de observadores: académicos (Koning et al. 2008; Comité Permanente de Investigación Agrícola 2011; McIntyre et al. 2009; Evans 2010), centros de estudios (Brown 2011; Evans 2009), bancos (Rabobank 2010; Schaffnit-Chatterjee 2009), organizaciones de la sociedad civil (Heinberg y Bomford 2009) y organizaciones internacionales (FMI 2011). La cuestión es si la crisis alimentaria es indicativa del fin de un extenso período de sobreproducción estructural en los mercados agrícolas internacionales que se ha visto posibilitado por el uso masivo de recursos naturales baratos (p. ej. petróleo, agua, biodiversidad, fosfato y tierra). En otras palabras, ¿estamos viviendo el fin de un período de crecimiento de la producción agrícola sin precedentes en la historia que se ha sustentado en una estrategia semejante a la de la minería?

En el marco de esta tercera interpretación de por qué han aumentado los precios de los alimentos, el término 'escasez' se utiliza en un sentido amplio para designar "no sólo una escasez observada de recursos naturales, sino también una dependencia percibida sobre recursos naturales y el temor de su agotamiento global" (Passenier y Lak 2009). Se trata de un concepto social y no natural, "porque la escasez depende del nivel de demanda" (Comité Permanente de Investigación Agrícola 2011); no es que se carezca de suficientes recursos para satisfacer las necesidades humanas, sino que no hay suficientes recursos para satisfacer la demanda humana.

1.3.1 Una demanda ilimitada de productos agrícolas

La demanda mundial de productos alimentarios básicos parece que no para de crecer; en el caso de los cereales y los aceites vegetales, el crecimiento incluso se aceleró entre la década de 1990 y la de 2000 (véase el Cuadro 6). A menudo se ha destacado el crecimiento de la población y los ingresos a nivel mundial, especialmente en Asia, como la principal causa de esta dinámica, lo que convierte el incremento de la demanda de productos alimenticios en una tendencia inevitable asociada con el desarrollo y la prosperidad mundial.

Cuadro 6: Índice de crecimiento del consumo mundial de cereales, aceites vegetales y harinas de semillas oleaginosas, 1980–2009

	1980–89	1990–99	2000–2009
Cereales	1,8 %	1,0 %	1,8 %
Aceites vegetales	4,9 %	4,5 %	5,2 %
Harinas de semillas oleaginosas	3,6 %	4,2 %	3,8 %

Fuente: datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (2011)

De hecho, junto con la urbanización, el aumento de los ingresos ha sido el principal impulsor del cambio en el consumo de alimentos. Tal aumento ha ido acompañado de una mayor preferencia por productos pecuarios, el azúcar y el aceite vegetal (Kearney 2010). El consumo de productos pecuarios ha registrado un incremento sustancial en los países en vías de desarrollo desde la década de 1960. El consumo de leche casi se ha duplicado, el consumo de carne se ha triplicado y el consumo de huevos se ha quintuplicado en el mismo período (FAO 2010b). No obstante, este crecimiento presenta una distribución muy dispar. El crecimiento más notable se ha producido en Asia oriental y sudoriental. En China, el consumo per cápita de carne, leche y huevos se incrementó cuatro, diez y ocho veces respectivamente.

Los desechos de los alimentos aumentaron simultáneamente con los ingresos y la urbanización. Se estima que en el Reino Unido se desecha cerca de un tercio de los alimentos adquiridos por los hogares (WRAP 2009). Hall *et al.* (2009) calcularon el contenido energético de todos los desechos de los alimentos de Estados Unidos y demostraron que tales desechos per cápita aumentaron en un 50 % entre 1974 y 2003, con lo cual llegaron a más de 1 400 kcal por persona por día. Los desechos de los alimentos han aumentado de manera progresiva desde cerca de un 30 % de la oferta de alimentos disponibles en 1974 hasta un 40 % en años recientes (Hall *et al.* 2009).

La evolución de la demanda mundial de productos alimentarios básicos durante los últimos diez años también se ha visto sacudida por un acontecimiento imprevisto que no guarda ninguna relación con el crecimiento de los ingresos y la población a nivel mundial: el auge de los biocombustibles en los Estados Unidos y la Unión Europea (véase el Cuadro 7). Si bien el uso de biomasa como fuente de energía está muy extendido entre los países en desarrollo, la industria de los biocombustibles que compite por los productos básicos agrícolas se sustenta en enorme medida en economías industrializadas y emergentes. Los mayores usuarios de biocombustibles son la Unión Europea, los Estados Unidos y Brasil, mientras que China e India van camino a convertirse también en grandes usuarios (Agencia Internacional de Energía 2010).

Cuadro 7: Producción de biocombustibles (millones de litros)

	1995–1997	2000–2002	2007–2009
EE.UU.			
Etanol	4 542	7 167	34 887
Biodiésel	0	29	2 318
UE			
Etanol	102	1 034	4 889
Biodiésel	450	978	8 041
Brasil			
Etanol	14 177	11 490	25 308
Biodiésel	0	0	957

Fuente: OCDE 2011

En conjunto, Brasil y Estados Unidos producen más del 75 % de la oferta mundial de etanol (Brasil utiliza caña de azúcar mientras que Estados Unidos utiliza maíz). La UE produce casi el 80 % del biodiesel mundial y prácticamente la mitad del biodiesel del mundo se produce sólo en Alemania a partir de nabina (UNCTAD, 2006). La industria de biocombustibles utiliza hoy casi el 40 % de la producción de maíz de los EE.UU. y dos tercios de la producción de aceites vegetales de la Unión Europea.

Este espectacular desarrollo de la industria de biocombustibles ha sido posible únicamente gracias al masivo apoyo público a los biocombustibles: subvenciones, exenciones fiscales y uso obligatorio en gasolinas. En 2009, el apoyo gubernamental a los biocombustibles llegó a los 8 000 millones de USD en la UE y los EE.UU. (Agencia Internacional de Energía 2010). Este masivo apoyo público a los biocombustibles constituye la excepción a la tendencia general de reducir la ayuda financiera a la agricultura en los países de la OCDE. De una forma bastante incoherente, la UE y los EE.UU. han incrementado la demanda de productos básicos agrícolas, incluidos los alimentos, a través de su apoyo a la industria de los biocombustibles al mismo tiempo que han reducido su apoyo a la producción agrícola, tanto en el ámbito local como en el marco de la asistencia oficial a los países pobres.

El auge de los biocombustibles tuvo una repercusión más importante en la evolución de la demanda mundial de cereales y aceites vegetales. El Cuadro 8 presenta el índice de crecimiento del consumo mundial de cereales y establece una distinción entre cereales destinados a piensos y cereales destinados a otros usos. Todo apunta a que, después de una ralentización como consecuencia del derrumbe de la Unión Soviética, la aceleración del crecimiento del consumo mundial entre la década de 1990 y la de 2000 fue impulsada por un mayor ritmo de crecimiento del uso de cereales destinados tanto a piensos como a otros usos.

Cuadro 8: Índice de crecimiento del consumo de cereales

	1960–69	1970–79	1980–89	1990–99	2000–11
Consumo total	3,5	2,6	1,7	0,9	1,8
Consumo de pienso	4,5	2,5	1,5	0,4	1,1
No destinados a piensos (FSI)	2,4	2,7	1,9	1,3	2,2
No destinados a piensos menos utilización para biocombustibles en los EE.UU.	-	-	-	-	1,4
Consumo total menos utilización para biocombustibles en los EE.UU.	-	-	-	-	1,3

Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (2011); OCDE (2011)_(uso de cereales para biocombustibles en los EE.UU.)

No obstante, la aparente aceleración del uso de piensos en la última década está más relacionada con una recuperación del consumo de cereales destinados a este uso en la ex Unión Soviética después de la década de 1990. Esto significa que, a pesar del auge de la demanda de carne en Asia, el crecimiento del consumo de piensos fuera de la ex Unión Soviética no se acelera sino que se está ralentizando. Por el contrario, existe una aceleración real de los usos no alimentarios fomentada por el desarrollo de los biocombustibles. Excluido el uso para biocombustibles, el índice de crecimiento para usos no destinados a piensos es estable en comparación con la década de 1990 y notablemente inferior a su evolución histórica. Sin los biocombustibles, el índice de crecimiento del consumo mundial de cereales equivaldría al 1,3 % en comparación con el 1,8 % para los biocombustibles.

El crecimiento del consumo de aceites vegetales y semillas oleaginosas ha mostrado una sensibilidad al desarrollo de los biocombustibles incluso mayor que los cereales. El Cuadro 9 muestra que la utilización de aceites vegetales para uso alimentario se ralentizó entre la década de 1990 y la de 2000 (pasó de un 4,4 % anual a un 3,3 %), pero el uso industrial de aceites vegetales creció vertiginosamente, presionado por el auge de la industria europea de biocombustibles. Como resultado de ello, la participación del uso industrial en el consumo mundial de aceites vegetales aumentó del 11 % al 24 % entre 2000 y 2010.

Cuadro 9: Aceites vegetales: índice de crecimiento del consumo mundial y participación del uso industrial en el consumo mundial

	1990–99	2000–09
Consumo total	4,5 %	5,1 %
+ Consumo de alimentos	4,4 %	3,3 %
+ Consumo industrial	5,6 %	15,4 %
– Uso para la producción de biocombustibles	-	23,0 %
– Otros usos industriales	-	4,7 %
	2000	2010
uso industrial en el consumo mundial	11 %	24 %

Fuente: Datos de producción, abastecimiento y distribución del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos; base de datos Aglink de la OCDE

Dejando a un lado el auge de los biocombustibles durante la década de 2000, el crecimiento del consumo mundial de cereales y aceites vegetales realmente se está ralentizando. Con ello tampoco se pretende minimizar el fenómeno, sino explicar que la aceleración real del crecimiento del consumo mundial no es la consecuencia predecible e inevitable del desarrollo económico mundial. Es el resultado de unas políticas públicas aplicadas por los gobiernos de los Estados Unidos y la Unión Europea; el resultado de una clara –y reversible– decisión política.

Nuestras sociedades, dependientes de los combustibles fósiles, han crecido acostumbradas a limitar sus demandas de biomasa a la provisión de alimentos y poco más. En las sociedades industrializadas, el uso de la tierra, exceptuando los bosques, para fines no alimentarios como por ejemplo materiales de construcción (distintos de la madera), vestimenta o calefacción es marginal. Esta ausencia de usos no alimentarios de la tierra constituye un cambio radical con respecto a la situación imperante a lo largo de la historia de la humanidad. En la actualidad, el posible fin de las reservas de combustibles fósiles o la necesidad de restringir su uso como resultado del cambio climático lleva a las sociedades industrializadas a un nuevo momento decisivo. Se puede considerar a los biocombustibles como el primer paso significativo hacia el uso de recursos biológicos (o biomasa) para fines no alimentarios. Algunos autores afirman que el mundo se encuentra en una transición hacia la bioeconomía o a una economía basada en la biología (Langeveld et al. 2010), que generará un contexto radicalmente nuevo para los mercados de alimentos.

1.3.2 La revolución verde llega a su límite

Desde la década de los cincuenta, el crecimiento de la producción agrícola se ha sustentado ampliamente en el crecimiento de los rendimientos por hectárea (ha). Desde entonces, la superficie total cultivada ha aumentado en forma bastante menor, desde 1,4 millones a 1,5 millones entre 1950 y 2005 (McIntyre et al. 2009). No obstante, la producción aumentó a un ritmo sin precedentes en la historia de la humanidad. Este crecimiento sustancial del rendimiento agrícola tiene una estrecha relación con el mayor uso de insumos por hectárea, en especial el uso de fertilizantes sintéticos. La Figura 7 demuestra que desde el año 2000 el crecimiento de la producción agrícola ha ido muy a la par con el mayor uso de fertilizantes nitrogenados. El mejoramiento genético de los cultivos ha cumplido una función esencial en el crecimiento agrícola, dado que ha ofrecido un flujo continuo de nuevos cultivares para los agricultores.

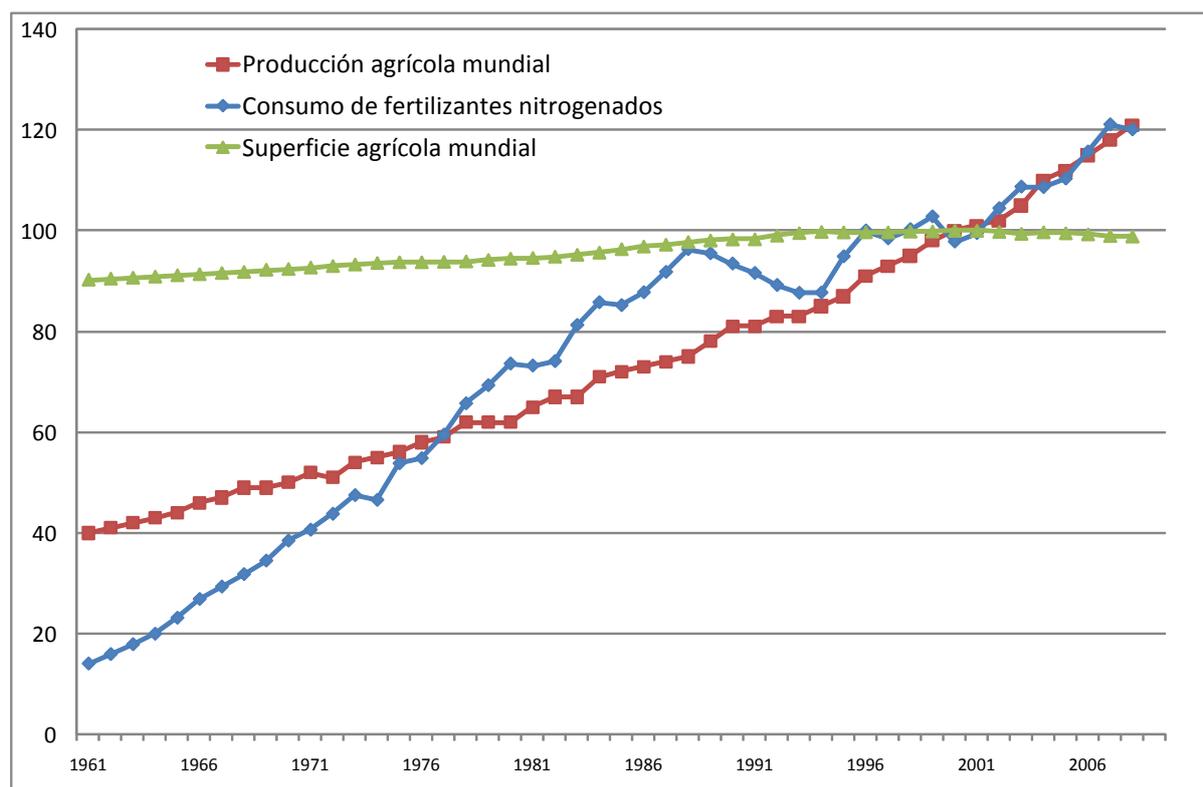
Este modelo de crecimiento agrícola, conocido como la ‘revolución verde’, es hoy en día objeto de intensos debates. No es posible examinar adecuadamente las publicaciones existentes sobre dicho tema en este documento. No obstante, las siguientes secciones destacan algunas de las tendencias que representan las poderosas limitaciones al futuro de este modelo destinado a elevar la productividad agrícola. Esta presentación de las limitaciones actuales no considera los efectos previstos del cambio climático, que se espera que fortalezcan algunas de las tendencias ya existentes hacia el agotamiento de recursos, en especial del agua³.

³ A petición del CFS, el HLPE elaborará para octubre de 2012 un informe sobre el cambio climático y la seguridad alimentaria.

Cierre de la brecha de rendimientos experimentales

La preocupación primordial es la evolución del potencial de rendimiento de nuevos cultivares y la brecha de rendimientos experimentales. Se define potencial de rendimiento como el rendimiento de una variedad de cultivo cuando se cultiva en ambientes en los que está adaptada, sin limitación de nutrientes ni agua, y donde las plagas y las enfermedades se encuentran eficazmente controladas. La diferencia entre el potencial de rendimiento y el rendimiento real alcanzado por los agricultores representa la brecha de rendimientos experimentales explotables.

Figura 7: Índices de producción agrícola mundial, uso de fertilizantes nitrogenados y superficie agrícola mundial (100 = 1999–2001)



Fuente: FAO (2011a)

Según Cassman *et al.* (2003), “aun cuando la selección de conservación continuamente identifica nuevos cultivares con un potencial de rendimiento equivalente a variedades más antiguas, no existe un incremento en el potencial de rendimiento en sí”. En otras palabras, las mejores variedades cultivadas en las mejores condiciones hace 30 años registraban un rendimiento equivalente al de las mejores variedades cultivadas en las mejores condiciones hoy en día. Esto significa que la mayor parte del mejoramiento genético se ha destinado a contrarrestar la creciente presión sobre el medio ambiente (en su mayoría presiones relativas a enfermedades e insectos).

A pesar de este potencial de rendimiento casi estancado de las nuevas variedades, los rendimientos reales han experimentado un aumento creciente a nivel mundial. No obstante, los rendimientos reales sólo han mejorado como resultado de cambios en las condiciones de cultivo que han permitido que los productores reduzcan la brecha de rendimientos experimentales, no porque haya surgido una variedad nueva cuyo potencial de rendimiento sea más elevado. En la actualidad, los rendimientos reales del arroz en China, India e Indonesia y del trigo en México están llegando a casi el 80 % del rendimiento potencial, nivel que Cassman *et al.* (2003) consideran que constituye un punto máximo en la explotación agrícola (sólo es posible obtener rendimientos superiores en situaciones más controladas). La situación es especialmente grave para el arroz. En la actualidad, las tendencias de rendimiento demuestran un estancamiento en diversas regiones de Asia, (McIntyre *et al.* 2009).

Destrucción de los fundamentos ecológicos

La búsqueda de un crecimiento agrícola constante también se ve directamente amenazada por el agotamiento de muchos de los recursos que lo sustentan. Desde 1960 se ha abandonado un tercio de las tierras agrícolas del mundo porque se han degradado e inutilizado y se estima que año a año se destruyen cerca de 10 millones de ha (Schade y Pimentel 2010). Es evidente que se ha producido un exceso de extracción de las aguas subterráneas, en especial en Oriente Medio y África del Norte, donde el agua de riego se extrae de acuíferos fósiles. En vastas áreas de China e India, los niveles de agua subterránea están disminuyendo a razón de tres metros por año (Unidad de Estudios de Perspectivas Mundiales (FAO) y Departamento de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente (FAO) 2011). La salinización es otro de los factores que amenaza el futuro de la agricultura de regadío. No obstante, las estimaciones sobre el área que probablemente se verá afectada por la salinización varían ostensiblemente y oscilan entre un 10 % y un 50 % de las tierras de regadío.

Al igual que el resto de la economía, la agricultura se enfrenta a una probable escasez de petróleo y gas natural en el futuro. Durante los últimos 50 años, el crecimiento agrícola, y de manera más general el suministro de alimentos, se ha sustentado fundamentalmente en el uso intensivo, tanto directo como indirecto, de estos combustibles fósiles. Las estimaciones relativas al desempeño del sistema agroalimentario son muy divergentes. Según Heinberg y Bomford (2009), para producir cada caloría de energía alimentaria, el sistema agroalimentario de EE.UU. utiliza más de siete calorías, en su mayoría provenientes de combustibles fósiles, y de ellas el 20 % se emplean en la agricultura, el resto en otras etapas como el transporte y la transformación. No hay duda pues de que la agricultura consume bastantes más calorías de las que genera. Se estima que el sistema alimentario británico registra el mismo bajo rendimiento (Lucas *et al.* 2006). Una gran parte de la energía utilizada en explotaciones agrícolas corresponde a fertilizantes, en especial, fertilizantes nitrogenados. En la producción de pan de trigo del Reino Unido, la mitad de la energía se destina a fertilizantes, el 90 % de ellos fertilizantes nitrogenados (Woods *et al.* 2010).

El fosfato es otro insumo esencial que puede afrontar una grave situación de agotamiento en los años venideros. La producción agrícola intensiva depende de los fertilizantes fosfatados derivados del fosfato mineral. La extracción mundial de fosfato natural se ha triplicado desde la Segunda Guerra Mundial. Las reservas mundiales de fosfato mineral se concentran en un grupo limitado de países, incluidos China, Estados Unidos y Marruecos. El suministro de fertilizantes fosfatados se ve amenazado por la reducción de las reservas, aunque las estimaciones relativas a las existencias son contradictorias. Algunos estudios plantean que de continuar los actuales niveles de extracción, las reservas se agotarán en un período de 50 a 100 años (Cordell *et al.* 2009). Otros estudios hablan de que el fósforo está a punto de alcanzar su nivel máximo de explotación (Dery y Anderson 2007). Mientras tanto, otros argumentan que no es muy probable que se produzca un agotamiento en el futuro cercano y que sólo se habrá extraído entre 40 % y 60 % de los recursos actuales hacia fines del presente siglo.

Contaminación de los bienes comunes locales y mundiales

El uso de fertilizantes nitrogenados, junto con la fijación a través del cultivo de leguminosas y el esparcido de estiércol, constituyen una fuente de preocupación dada su interferencia con el ciclo del nitrógeno. Hoy en día, las actividades humanas transforman más nitrógeno de la atmósfera en formas reactivas que todos los procesos combinados de la tierra. Una gran parte del nitrato reactivo termina en cursos de agua y zonas costeras, lo que a su vez contribuye a su eutrofización. En regiones húmedas, hasta un 30 % del aporte de nitrógeno a la agricultura se filtra hacia sistemas de agua. Según la primera *Evaluación europea del nitrógeno* (Sutton *et al.* 2011), se estima que el costo total de la contaminación del agua y de la atmósfera por nitrógeno y sus consecuencias en ecosistemas y en el cambio climático oscila entre 70 000 y 320 000 millones de EUR al año, (es decir, de 150 a 736 EUR por persona al año), cifra que equivale a más del doble de los beneficios económicos derivados de la agricultura.

Rockström *et al.* 2009 identificaron una cantidad de variables ambientales (cambio climático, acidificación de los océanos, ozono estratosférico, ciclo biogeoquímico del nitrógeno y del fósforo, cambio del sistema topográfico y tasa de pérdida de biodiversidad) como 'los límites planetarios', es decir, el límite dentro del cual se supone que la humanidad debería ser capaz de operar en forma

segura. Estos autores estimaron que la actual cantidad de N₂ eliminado de la atmósfera para uso humano debería reducirse a cerca de un 25 % de los niveles actuales.

En 2005, las emisiones de gases de efecto invernadero de la agricultura (principalmente de óxido nitroso derivado del uso de fertilizantes comerciales y de metano procedente de la producción ganadera y de arroz) representaron entre un 10 % y un 12 % de las emisiones mundiales. Esta participación en las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero aumenta hasta el 30 % si se tienen en cuenta las emisiones de dióxido de carbono causadas por el cambio en el uso de la tierra y la deforestación (IPCC 2007). Este hecho convierte al sector agrícola, incluyendo la deforestación y el cambio de uso en la tierra, en uno de los principales factores que contribuyen al recalentamiento mundial, juntamente con la industria y en mayor medida que el transporte.

En las páginas anteriores, se ha afirmado que ninguno de estos factores por sí solo explica la crisis, ni siquiera cualquiera de las tres interpretaciones que analizan cuestiones a corto, medio y largo plazo.

Por el contrario, es necesario que los gobiernos comprendan la interacción de estos diversos factores, y analicen de qué manera distintas circunstancias y vulnerabilidades podrían cambiar la forma en que estos factores interactúan dentro de contextos nacionales.

No obstante, antes de tratar el contexto de las políticas nacionales, se proponen una serie de opciones en materia de políticas a nivel internacional para su examen.

2 OPCIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE POLÍTICAS PARA ABORDAR LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS

2.1 *Construcción de una seguridad alimentaria orientada al sistema comercial*

Muchos países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) han perdido la confianza en la capacidad del sistema internacional de comercio para garantizar la seguridad alimentaria. El origen de su desconfianza surge de:

- la aplicación arbitraria de limitaciones y prohibiciones a las exportaciones;
- el prolongado fracaso para lograr avances en el Programa de Doha de la OMC;
- la ausencia de un trato especial y diferenciado en los tratados de inversión o los acuerdos comerciales bilaterales y regionales incluso entre países en niveles muy distintos de desarrollo;
- la incapacidad continuada para transformar la ayuda alimentaria en un instrumento que atienda primero las necesidades de las poblaciones vulnerables en lugar de los países donantes;
- la falta de financiación de mecanismos diseñados para respaldar el acceso a las importaciones de alimentos en los períodos en que los precios son elevados;
- la deficiente información sobre el estado real de las reservas mundiales de alimentos;
- la falta de mecanismos institucionales que obliguen a las empresas comerciales a cumplir los contratos de importaciones de alimentos;
- la falta de garantías por parte de los exportadores que avalen la existencia de reservas adecuadas para cumplir las obligaciones contractuales a corto plazo, antes de que madure la siguiente cosecha.

Para el comercio mundial, el efecto más duradero de la crisis de los precios de los alimentos ha sido socavar lo que quedaba de las negociaciones de Doha. De forma creciente, el Programa de Doha parece haberse convertido en un obstáculo para las reformas comerciales multilaterales que actualmente parecen más urgentes habida cuenta del aumento de los precios agrícolas, las restricciones de la oferta y el incremento de la volatilidad de los precios. Las últimas negociaciones de Ginebra se han centrado, sin éxito hasta ahora, en lo que puede salvarse de las negociaciones para poder mostrar algún resultado de los últimos diez años. Algunos miembros de la OMC están preguntando directamente cómo un programa acordado en 2001, que en sí es una respuesta a un programa elaborado inicialmente en 1986 y concluido en 1994, puede ofrecer respuestas a un mundo que ha sufrido tantos cambios en todos estos años transcurridos. Desde la Ronda Uruguay las negociaciones agrícolas se han concebido y llevado a cabo en un contexto de sobreproducción estructural. Dada esta situación, los conflictos comerciales entre los países exportadores han sido señalados como el principal problema que debe solucionarse. La meta era garantizar la igualdad de competencia entre proveedores y el acceso a los mercados para los exportadores, no para los importadores. Dicho de otro modo, las negociaciones de la OMC en materia de agricultura estaban orientadas hacia los países exportadores.

Las normas multilaterales son más importantes que nunca. Los gobiernos deberían seguir centrándose en la construcción de un sistema transparente, responsable y basado en normas. Estas normas deben integrar mejor la heterogeneidad de los países y centrarse en las preocupaciones relativas a las políticas públicas, incluida la seguridad alimentaria. Los mercados están profundamente integrados en regulaciones de todo tipo. Estas regulaciones deben evolucionar y adaptarse a condiciones cambiantes. Cuando las principales causas de la inestabilidad de precios tienen su origen en unas condiciones inciertas de la oferta interna, el comercio internacional constituye un canal lógico e importante para estabilizar los precios. Pero cuando los mercados internacionales se vuelven inestables, es importante que los gobiernos intervengan de forma conjunta para restaurar la confianza.

Las medidas que habrá que estudiar como normas de la OMC incluyen:

- Disciplinas impuestas a restricciones a las exportaciones (incluyendo la notificación previa; exenciones para exportaciones comerciales a PMA y para ayuda humanitaria; y estudio de contingentes parecidos a los contingentes arancelarios establecidos por la Ronda Uruguay);
- Mecanismos de salvaguardia que ofrezcan una protección eficaz ante el aumento repentino de las importaciones;
- Flexibilidad para aumentar los aranceles de acuerdo con condiciones definidas con anterioridad, con la posibilidad de incluir bandas de precios para cultivos vitales;
- Medidas para garantizar mejor que los operadores comerciales respeten las obligaciones contractuales;
- Flexibilidad para proteger los sectores agrícolas no comercializados que son vitales para la seguridad alimentaria.

Un mercado abierto implica competencia entre consumidores ricos y pobres para acceder a los alimentos. Es un mundo en el que el comportamiento de los consumidores ricos crea problemas a los consumidores pobres de dos maneras. En primer lugar, los consumidores ricos son más insensibles a los aumentos de precios. Esto significa que en una situación de escasez de alimentos, la probabilidad de que su consumo disminuya es menor. De esta forma, la carga de la reducción del consumo se transfiere a los pobres, más sensibles al incremento de los precios. En segundo lugar, los consumidores ricos generan nuevas demandas de productos agrícolas que compiten directamente con su utilización como alimentos y provocan un incremento todavía mayor de la inelasticidad de los precios.

Durante los últimos 20 años, las opciones en materia de políticas propuestas a los países pobres por parte de la comunidad internacional para abordar el así llamado 'problema de volatilidad' se han centrado de forma sistemática, aparte de la liberalización de los mercados, en dos tipos de soluciones:

- herramientas de gestión del riesgo basadas en el mercado;
- redes de seguridad social.

Las herramientas de gestión del riesgo tienen teóricamente la capacidad de adaptarse a la volatilidad de los precios e incluso proteger a los pobres (ya sean familias o países) de los efectos de la volatilidad si se adoptan determinadas medidas para darles acceso a los mercados financieros. Esta solución ha sido activamente promovida y respaldada por diversos organismos de ayuda desde la década de 1990. No obstante, se conocen pocos casos de éxito. Una evaluación sistemática de los diversos experimentos debería ayudar a clarificar el debate relativo a la viabilidad de esta solución. Por otra parte, de nada servirá si los precios internacionales muestran una tendencia al alza, impulsados por una creciente competencia por parte de la demanda para usos no alimentarios en los países ricos. Además, este tipo de políticas incrementa de forma efectiva la importancia y el poder del sector financiero, un hecho que ha suscitado crecientes preocupaciones durante las últimas décadas.

En contraposición a un contexto de competencia desleal entre países ricos y pobres, las redes internacionales de seguridad social parecen ser la solución más recomendable. Estas redes pueden presentarse como una especie de compensación de externalidades pecuniarias a nivel internacional (la pobreza como externalidad negativa resultante de la competencia analizada). No obstante, las redes internacionales de seguridad, con independencia de la forma que adopten, presentan dos importantes deficiencias. En primer lugar, su financiación depende de la voluntad de donantes extranjeros. Está perfectamente comprobado que los presupuestos de políticas de ayuda son siempre los primeros en adaptarse a los cambios por presiones internas; la ayuda alimentaria constituye tal vez el exponente más desagradable de esta norma. En segundo lugar, las redes internacionales de seguridad tienen problemas de ejecución, con mecanismos de desembolso lentos y una incapacidad para responder a tiempo ante la devastación que provoca a corto plazo un aumento repentino de los precios.

Para evitar la competencia desleal entre países ricos y pobres, aislar el precio en los países pobres del precio pagado por los países ricos ofrece una solución más eficaz que insistir en un único mercado mundial acompañado de redes de seguridad internacionales, tal como se ha promovido en los últimos 20 años. En la sección sobre políticas nacionales se volverá a tratar este aspecto.

2.2 Regulación preventiva de la especulación

Dados los costos de permitir un sistema que puede provocar un incremento excesivo de la volatilidad de los precios, juntamente con la incapacidad del comercio desregulado de productos básicos para que los operadores de cobertura reduzcan los costos o demuestren de otra manera su utilidad en el comercio de alimentos, cabe pensar que existe un motivo para trabajar con un enfoque de precaución para la utilización de transacciones de futuros sobre productos básicos en un sistema alimentario que satisfaga las necesidades humanas fundamentales.

Muchos gobiernos han expresado su descontento con ciertos aspectos de la reglamentación vigente en materia de mercados de productos básicos. Por ejemplo, la Organización Internacional de Comisiones de Valores, a través de su Comité técnico, creó un Grupo de trabajo sobre futuros de productos básicos en respuesta a la petición del G8 para estudiar el funcionamiento de una serie de mercados de futuros (especialmente el del petróleo). Más recientemente, el G20 se ha centrado en las preocupaciones de algunos gobiernos en relación con el funcionamiento inadecuado de los mercados, aunque todavía no se ha alcanzado ningún acuerdo. Entre los temas debatidos figuran:

- aumentar la transparencia al exigir la aprobación y transacción en bolsa de la mayor parte de los contratos de productos básicos agrícolas;
- dotar a los organismos gubernamentales de la autoridad y los medios para reglamentar los derivados extrabursátiles. Con esta fiscalización se pretende frenar la tentación de los grandes inversores de manipular los mercados de productos básicos;
- restablecer fuertes límites a las posiciones;
- volver a implantar reglas que ayuden a distinguir a los operadores del mercado (los que deseen comprar o vender productos básicos) de los especuladores.

El mercado de futuros desempeña una función excesivamente importante en la formación de los precios internacionales de los alimentos y en la seguridad alimentaria de demasiadas personas para permitir que su regulación se decida únicamente en función de intereses financieros.

2.3 Coordinación internacional de políticas de almacenamiento

Si un nivel bajo de existencias mundiales es una condición necesaria para la volatilidad de los precios (Gilbert 2010 y Tangerman 2011), en consecuencia un determinado nivel de existencias mundiales podría ser una condición suficiente para la estabilidad de los precios. Los gobiernos podrían intervenir para organizar niveles mínimos de almacenamiento. Los países de la OCDE ya se organizan de esta manera para las reservas de petróleo dado que convienen en su importancia estratégica. Los alimentos son incluso más estratégicos, aunque parece que está prohibido debatir sobre la posibilidad de coordinar las existencias alimentarias. Creemos que es necesario retomar urgentemente el debate de una forma pragmática y prestando especial atención a cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria.

Durante las últimas décadas, diversos factores contribuyeron a la ausencia de políticas para promover la cooperación internacional en el ámbito de las existencias de alimentos. Economistas como Brian Wright (1984, 2011) han demostrado la optimización del almacenamiento privado. Chris Gilbert (2010) y otros autores han documentado sólidamente el fracaso de las reservas de estabilización internacionales. Sin embargo, estos argumentos son insuficientes para concluir que determinada forma de cooperación internacional en materia de reservas mundiales y seguridad alimentaria resulta inconveniente e inviable. Por un lado, algunas de las hipótesis empleadas para evaluar el efecto de bienestar del almacenamiento privado no resultan válidas para países en desarrollo en los que la alimentación constituye un elemento principal de los gastos en consumo y los comerciantes privados no pueden protegerse de los riesgos relativos a los precios. Por otro lado, la experiencia histórica de las reservas de estabilización internacionales destinadas principalmente a sostener precios no revela la forma de evitar repuntes de los precios. Además, las reservas de la década de 1980 funcionaron en unas condiciones muy distintas a las predominantes en la actualidad. Los cambios en el almacenamiento, el transporte y las tecnologías de la comunicación, por ejemplo, suponen una gran diferencia con respecto a entonces. Otra objeción que puede realizarse es que las reservas interfieren con los mercados: reducen el incentivo del sector privado para mantener sus

propias existencias. Es indiscutible que el costo de mantener reservas no resulta atractivo para las empresas comerciales. Además, los motivos del sector privado para constituir reservas difieren completamente de los intereses del sector público. Una razón para constituir reservas públicas es crear mayor transparencia; en cambio, los niveles de las reservas privadas se mantienen deliberadamente en secreto.

¿Qué tipo de cooperación internacional podría organizarse para mantener un nivel mínimo de reservas mundiales destinadas a reducir la frecuencia de las alzas en los precios de los alimentos y, en último término, la inseguridad alimentaria en países pobres? Con seguridad, la primera medida consiste en mejorar la información. La eliminación de la mayoría de las existencias públicas en los países de la OCDE y la privatización de casi todas las empresas comerciales del Estado han concentrado la información relativa a las cantidades disponibles de un determinado producto básico y su ubicación en manos de un puñado de empresas férreamente controladas que dependen del secreto para poder operar con éxito. El Sistema de información sobre el mercado agrícola (SISMA) propuesto en el informe de las organizaciones internacionales para el G20 (FAO *et al.*, 2011) constituye una importante iniciativa para mejorar la situación actual relativa a la información sobre existencias. El SISMA propone la asociación de empresas comerciales de forma voluntaria. En realidad, la inseguridad alimentaria es un problema lo suficientemente grave como para merecer algún tipo de presentación obligatoria de informes relativos a las reservas, algo equivalente al sistema de presentación de informes creado en el sector bancario después de las crisis financieras.

La segunda medida debería consistir en la organización práctica de un nivel mínimo de reservas mundiales. En tiempos recientes, los Estados Unidos y China han mantenido importantes reservas para los mercados mundiales, aunque parece que su disposición para seguir desempeñando esta función ha desaparecido, en el caso de los Estados Unidos, o se ha reducido, en el caso de China. La comunidad internacional afronta un problema de acción colectiva. ¿Cómo se comparte la carga de las reservas mundiales? No existe una solución integral. En esta etapa sólo pueden proponerse principios rectores. Contrariamente a acuerdos internacionales del pasado, como por ejemplo el Convenio internacional del trigo, que se diseñaron principalmente como instrumentos para países exportadores, la cooperación internacional en el ámbito de las reservas mundiales relacionadas con la seguridad alimentaria debería concebirse, en lo que respecta a derechos y obligaciones, desde la perspectiva del consumidor. El objetivo no sería lograr que los precios oscilen dentro de un margen preestablecido, sino evitar un encarecimiento de los alimentos mediante la distribución de existencias en el momento en que los precios empiecen a subir con fuerza. La Agencia Internacional de Energía constituye tal vez un modelo que los gobiernos podrían tomar en consideración para coordinar políticas de almacenamiento.

2.4 Reservas alimentarias y el Programa Mundial de Alimentos

Algunos economistas y muchos gobiernos de países donantes han criticado las existencias por considerarlas demasiado costosas. Los donantes prefieren reservas en efectivo: el dinero no caduca. Sin embargo, el dinero no es comestible ni garantiza el suministro en caso de escasez en los mercados. Los costos de mantener una reserva deben compararse con los costos de las intervenciones humanitarias, las cuales representan una de las formas más ineficientes de canalizar la ayuda al desarrollo, y con los elevados costos en padecimiento humano que el no hacer nada conlleva. Como ocurre siempre, cuando una situación alcanza el nivel de crisis ya se han perdido vidas y en otras el daño causado es irreversible (los lactantes y los niños de corta edad que padecen malnutrición pierden una capacidad cognitiva que jamás podrán recuperar). En el ámbito social, las demandas a corto plazo para afrontar una emergencia alimentaria socavan las inversiones a largo plazo que podrían ayudar a formar un sector agrícola estable y rentable.

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) se basa en el dinero como forma de adquirir la ayuda alimentaria necesaria para cumplir su labor en los mercados. Más aún, la mayor parte de su financiación se entrega una vez declarada la necesidad, haciendo ineludible la compra en el mercado al contado, donde a menudo los precios son los más elevados. La volatilidad excesiva e inesperada limita la capacidad de este organismo de responder a las necesidades humanas. Para el PMA, el incremento de los niveles máximos de los precios tiene el mismo efecto que los recortes presupuestarios. En marzo de 2008, el PMA hizo un llamamiento extraordinario para hacer frente a las fuertes alzas de precio de los alimentos y los combustibles: el número de personas que requerían de su ayuda aumentaba rápidamente en tanto que su presupuesto en USD rendía cada vez menos

en el mercado⁴. El efecto de la monetización de la ayuda alimentaria en los precios locales debería investigarse más a fondo.

En 2008, el PMA llevó a cabo un programa regional de abastecimiento llamado Servicio de compra a plazo (Forward Purchase Facility) en África oriental y austral⁵. El objetivo del sistema es reducir el plazo de entrega. Entre las ventajas del sistema se cuentan ahorros en los costos al tener cierto control sobre cuándo comprar y comprar a granel; menores tiempos de entrega dado que los alimentos ya se encuentran en la región; un suministro más preciso debido al menor tiempo entre la solicitud y la entrega; y una mayor flexibilidad. El PMA identifica una serie de limitaciones, muchas de las cuales podrían ser subsanadas por los donantes. En este grupo se cuentan la financiación para ampliar el programa piloto; la eliminación a las restricciones que los donantes imponen a la ayuda alimentaria; y, principalmente, el aumento en la disponibilidad de financiación anticipada disponible.

2.5 Contención del crecimiento de la demanda de productos agrícolas de los países desarrollados

Si se toman en serio las posibles consecuencias de la tercera interpretación de la actual alza de precios de los alimentos, entonces la demanda mundial de alimentos también debe ser sometida a intervenciones en materia de políticas. Los mismos países que abogan por una significativa liberalización de los mercados en los debates internacionales sobre el comercio mundial (Estados Unidos, Canadá y Brasil) son también usuarios de biocombustibles (y en algunos casos los subvencionan). En ausencia de algún mecanismo que permita limitar la demanda del sector energético cuando la oferta es escasa, tal como ha sucedido, resulta difícil entender por qué un país en desarrollo debería aumentar su dependencia de los mercados internacionales. Dichos mercados no sólo proveen una nueva oferta, sino que también incorporan nuevas formas de competencia para los escasos recursos mediante una nueva demanda.

Frente a un aumento de la oferta con una cantidad cada vez mayor de restricciones, la demanda parece no tener límites. Es más, siempre ha sido vista como una variable exógena que no puede siquiera cuestionarse. De hecho, algunos informes prevén que, en 2050, el consumo habrá crecido en un 70 % o incluso se habrá duplicado. La conclusión inmediata es que la producción deberá aumentar en la misma cuantía y con idéntico ritmo. Sin embargo, diversos autores insisten en que ello no será posible (Schade y Pimentel 2010). La contención de la demanda de alimentos debe integrarse como un objetivo de las políticas públicas de los países desarrollados.

A pesar de cierta polémica inicial, hoy en día casi nadie pone en duda el hecho de que la producción de biocombustibles haya sido un factor importante en las alzas recientemente experimentadas por los precios de los alimentos (FAO 2008; Mitchell 2008; y OCDE 2008). De hecho, limitar el uso de alimentos para producir biocombustibles constituye el primer objetivo para lograr contener la demanda. Se debería abandonar la incorporación obligatoria de los biocombustibles a los combustibles líquidos, así como el apoyo financiero. En el futuro podría ser necesario adoptar medidas más enérgicas. Diversos estudios indican que si se toma en consideración el aumento tanto del precio del petróleo como de las economías de escala, la producción de biocombustibles pronto será competitiva sin ayudas públicas. Los impuestos sobre biocombustibles podrían convertirse entonces en una solución necesaria para mantener un mínimo de estabilidad en el mercado internacional de alimentos.

También debería cuestionarse el consumo de productos pecuarios. La mejora de la ingesta de nutrientes debería quedar integrada como un objetivo de las políticas públicas y vinculadas a los costos de gestionar los graves desafíos a la salud pública que plantea el aumento rápido de los niveles de sobrepeso y obesidad. La importante expansión en la elaboración de productos de origen animal también plantea cuestiones dado que algunos costos asociados no se encuentran internalizados en los precios, y la producción cárnica industrial genera una demanda importante de existencias de cereales y reservas de agua dulce. Además, la industria ganadera contribuye de forma considerable a la emisión de gases de efecto invernadero. Según Pelletier y Tyedmers (2010), que utilizaron las proyecciones de la FAO, en 2050 el sector ganadero “podría llegar a ocupar o incluso sobrepasar ampliamente la mayor parte del espacio operativo seguro de la humanidad, de acuerdo con las mejores estimaciones actuales”.

⁴ <http://www.wfp.org/node/7904>

⁵ <http://home.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp202623.pdf>

2.6 Reorientación de las inversiones públicas para lograr seguridad alimentaria a largo plazo

Tal como se insistió en el *Informe sobre el desarrollo mundial de 2008* (Banco Mundial 2007), la inversión agrícola resulta una necesidad imperiosa. El informe defendía el papel fundamental de la agricultura en la mitigación de la pobreza. Desde la publicación de dicho documento, las recurrentes alzas en los precios de los alimentos han demostrado que las inversiones agrícolas también son necesarias para garantizar la seguridad alimentaria mundial.

No obstante, es un error considerar el crecimiento de la producción mundial como la prioridad principal. La producción agrícola mundial ya está creciendo a un ritmo constante. Como consecuencia de la ralentización del crecimiento de la población mundial, en la actualidad la tasa de crecimiento de la producción mundial per cápita de alimentos es la mayor que se ha registrado en los últimos 50 años (1,3 % anual). Así pues, no hay necesidad de incentivar el crecimiento agrícola, aunque resulta urgente encauzar este crecimiento hacia la senda de la seguridad alimentaria a largo plazo.

Una nueva oleada de inversiones que ignore las preocupaciones a largo plazo, sólo logrará empeorar los problemas existentes. Recientemente, el aumento considerable de los precios en los mercados mundiales, la incertidumbre acerca del abastecimiento futuro y los mandatos públicos de aumentar el consumo de biocombustibles han animado a varios países ricos importadores netos de alimentos y a inversores privados a adquirir o arrendar tierras en los países en desarrollo. Sin lugar a dudas, esta oleada de inversiones podría dar lugar a una nueva fase de crecimiento de la agricultura. Este es el objetivo de la Declaración de Maputo de 2003, el plan de África de crecimiento agrícola para la seguridad alimentaria (CAADP).

No obstante, también es probable que, debido a que la producción agrícola genera numerosas externalidades negativas, este mismo aumento de las inversiones genere problemas sociales, ambientales y de seguridad alimentaria. Para evitar que esto ocurra, los gobiernos deben mejorar la gobernanza de la inversión extranjera en agricultura con el fin de proteger los intereses de los productores locales, salvaguardar los recursos naturales y garantizar el acceso a los alimentos⁶. Dado que en la agricultura los períodos de escasez en la inversión suelen alternarse de forma cíclica con períodos de exceso, sería conveniente contar con algún grado de coordinación mundial. Aclarar las reglas de inversión puede ser parte de la solución, pero resulta insuficiente. De ahí que la inversión pública deba ayudar a resolver el problema.

Por consiguiente, es extremadamente necesario contar con nuevas inversiones públicas, aunque éstas deberán destinarse a una transición hacia modelos de producción más sostenibles. Los gobiernos deben comprometerse a mitigar la pobreza, incrementar la resistencia a las perturbaciones y financiar el costo de la transición hacia sistemas de producción ecológicos. Una agricultura y unos sistemas alimentarios basados en elevados niveles de conocimientos, incluyendo conocimientos tradicionales, permitirán incrementar tanto la producción como las eficiencias (de Schutter 2010a; de Schutter 2010b; Swaminathan 2010; PNUMA-UNCTAD 2008; FAO 2011b). Esto exigirá inversiones por parte de donantes bilaterales y la utilización de iniciativas multilaterales tales como el Programa mundial de agricultura y seguridad alimentaria. La investigación y la innovación agrícolas deberían ser reforzadas y apoyadas a través de los sistemas nacionales de investigación agrícola y el Grupo consultivo para la investigación agrícola internacional (GCIAl).

Existen algunos modelos de sistemas agrícolas que responden a las crecientes limitaciones ecológicas. La intensificación sostenible de la producción de cultivos, propugnada por la FAO (2011b), pretende lograr este objetivo mediante la integración de cuatro dimensiones:

– Mejora de la utilización de recursos, incluidos los recursos genéticos y el agua, agricultura de conservación y gestión integrada de los nutrientes.

⁶ Actualmente, el HLPE, a petición del CFS, está elaborando un informe sobre el régimen de tenencia de tierras y las inversiones internacionales en agricultura, que se publicará en octubre de 2011.

–Mejora de la protección sostenible de cultivos mediante el manejo integrado de plagas (MIP), y minimización de los problemas de plagas, el uso indebido de plaguicidas y la contaminación del medio ambiente.

–Gestión y valorización de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

–Incremento de la productividad y la diversificación dentro de la cadena de valor.

Este enfoque debe ampliarse a todos los sistemas alimentarios, incluyendo la producción ganadera. Resulta fundamental centrarse en la reducción de pérdidas de alimentos y residuos (FAO 2011d). Los gobiernos deberían examinar la labor en el ámbito de la agroecología y algunas de las formas alternativas de entender los costos y beneficios de las inversiones en distintos modelos de agricultura (PNUMA-UNCTAD 2008; Pretty, 2006; McIntyre, et al. 2009; Swaminathan 2010). Dada la escasa utilización de insumos agrícolas, la agroecología se adapta perfectamente a los agricultores pobres que no disponen de acceso a mercados de insumos y crédito (de Schutter 2010b). Mediante la diversificación de la producción dentro de la explotación agrícola, la agroecología también incrementa la resistencia ante perturbaciones biológicas, climáticas y económicas (Power 2000).

No obstante, ninguna tecnología debería ser ignorada en la medida en que contribuya a la mitigación de la pobreza, el aumento de la resiliencia y a una transición hacia una agricultura ecológica. Los conocimientos derivados de la genética moderna no tienen que estar necesariamente en desacuerdo con sistemas agrícolas basados en principios ecológicos. Sería recomendable promover la simbiosis entre diferentes enfoques.

Además del desarrollo de la investigación, las inversiones públicas deberían centrarse en bienes públicos (carreteras, educación, sanidad, conocimientos o sistemas de semillas) en lugar de bienes privados (subvención directa de fertilizantes y semillas). Asimismo, los fondos públicos deberían ayudar a financiar los costos de transición asociados con el cambio a la agricultura ecológica. Estos costos incluyen (Pretty 2008):

- El aprendizaje, incluyendo la posibilidad de cometer errores y aprender de ellos;
- Nuevas inversiones (por ejemplo, en la repoblación de zonas de amortiguadores naturales de reservas de depredadores y plantas hospedantes silvestres; árboles; dispositivos de conservación del agua y el suelo; y equipos de almacenamiento de estiércol);
- Reducción de los rendimientos durante la conversión de ecosistemas agrícolas industrializados.

En última instancia, las políticas públicas deberían apoyar procesos participativos. La revolución verde se centró en los productos básicos y se basó en el trabajo en laboratorio. En la actualidad, se necesita integrar la gestión de recursos naturales y llevar a cabo estudios con familias agrícolas marginales y de escasos recursos (Kesavan y Swaminathan 2008).

Posteriormente, estos cambios en las políticas deberían complementarse con políticas públicas que comiencen a internalizar las externalidades (positivas o negativas) de sistemas de producción agrícolas en un entorno de fijación de precios más adecuado y dentro de los precios de productos básicos. Las externalidades negativas todavía no se toman en consideración en las negociaciones en materia de comercio agrícola aunque no hay duda de que deberían ser tratadas como subvenciones (véanse OCDE 2005; Valsecchi *et al.* 2007).

Los incrementos actuales de los precios de los alimentos constituyen una oportunidad para los países desarrollados en los cuales los consumidores apenas notan el cambio. En los países desarrollados, el aumento de los precios ofrece una oportunidad a las políticas públicas para por lo menos iniciar este proceso de internalizar lo que en la actualidad son los costos conocidos de la agricultura industrial. Los impuestos sobre fertilizantes o piensos en zonas afectadas por la contaminación por nitrógeno, y una regulación más estricta de las aplicaciones de plaguicidas, son algunos de los instrumentos que deben analizarse. Su selección debería realizarse a partir de una evaluación comparativa de sus costos de aplicación, seguimiento e información. Una mejora en la contabilización de los diversos costos de la agricultura industrial contribuirá a garantizar que el agronegocio pague su parte en los costos de su modelo de agricultura, permitiendo al mismo tiempo

a las eficiencias económicas y ecológicas de pequeños productores asegurar unos beneficios más justos. No obstante, sin un acuerdo internacional sobre estos esfuerzos, es imposible que prosperen las iniciativas nacionales debido a las actuales normas comerciales, que permiten un margen muy limitado para la contabilidad de costos totales sin perder la ventaja competitiva.

3 ORÍGENES Y TRANSMISIÓN DE LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS, Y SUS CONSECUENCIAS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

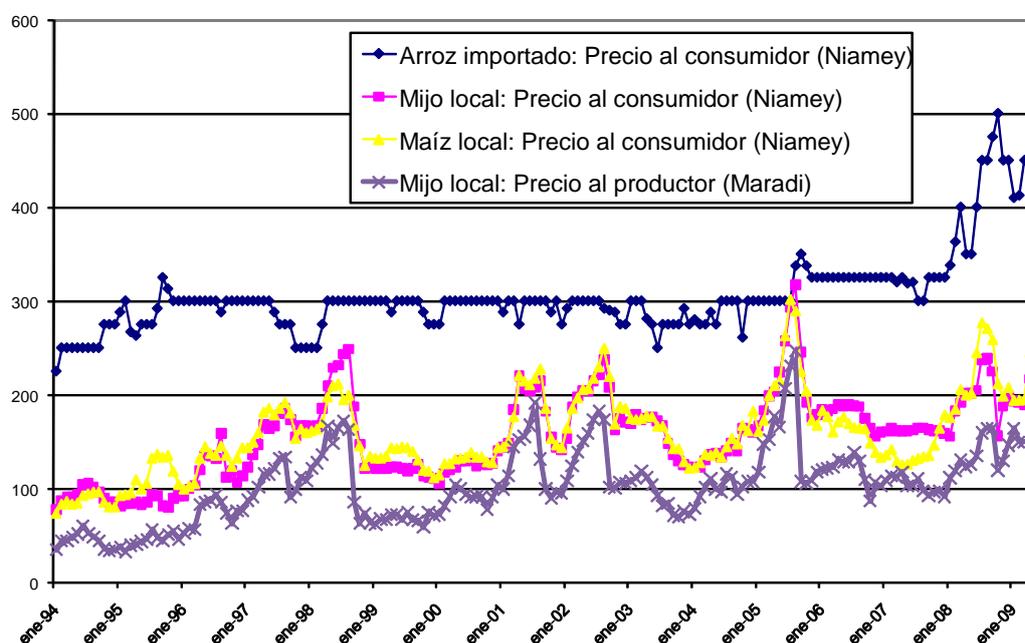
3.1 *La volatilidad de precios derivada de fuentes internas también constituye un problema permanente en muchos países pobres*

Según Galtier (2009), en los países en desarrollo la volatilidad surge de dos fuentes principales: la volatilidad importada desde los mercados mundiales y las fuentes internas de volatilidad. Los estudios realizados con anterioridad a las recientes alzas de precios sugieren que, en los países en desarrollo, las fluctuaciones en los precios internacionales dan cuenta de una porción muy pequeña de la variabilidad de precios internos. Ello significa que las causas de la volatilidad interna son fundamentalmente endógenas (Byerlee *et al.* 2005).

La volatilidad externa influye sólo en la medida en que un país dependa del comercio internacional y permita que los precios internacionales se transmitan a su mercado interno. La volatilidad interna se da con mucho mayor frecuencia en países sin litoral, en países cuyos costos de transporte interno y comercialización son elevados (situación muy común en el África Subsahariana) y en el caso de alimentos básicos que no se comercializan en el mercado internacional, puesto que no se cuenta con el efecto potencialmente estabilizador de las importaciones o las exportaciones. En consecuencia, en estos países las fuentes de volatilidad son mayormente internas.

Daviron *et al.* (2008) estudiaron el modelo de transmisión de las fluctuaciones de los precios internacionales hacia los precios de los mercados nacionales en cuatro países de África (Senegal, Malí, Níger y Madagascar) antes de la crisis de alimentos. En su análisis se constató que la dinámica de los mercados respecto de los granos secundarios (mijo y sorgo) en el Sahel no guarda ninguna relación con los precios internacionales de los alimentos. No obstante, los precios al consumidor de los granos secundarios producidos localmente mostraron una inestabilidad mucho mayor que los precios al consumidor del arroz importado, a pesar de encontrarse por debajo de los precios internacionales, lo cual refleja las condiciones de la oferta interna y la debilidad de los mercados (véase la Figura 8). De hecho, antes de las actuales fluctuaciones de los precios internacionales, estos países se apoyaban en los mercados internacionales como forma de estabilizar los precios al consumidor.

Figura 8: Níger, precios al consumidor del arroz importado y el maíz y mijo producidos localmente, y precios al productor del mijo



Fuente: Daviron *et al.* (2008)

En Addis Abeba, entre 1996 y 2003 -período en el cual el precio internacional del maíz gozaba de relativa estabilidad- el precio al por mayor fluctuaba entre 50 USD y 250 USD por tonelada métrica (Byerlee *et al.* 2005). Los consumidores de África austral (Malawi, Mozambique y Zambia) también se han visto afectados por las fuertes variaciones en los precios al por menor del maíz blanco entre 1994 y 2004.

Las fuentes internas de volatilidad no se circunscriben únicamente al continente africano. Hazel *et al.* (2005) compararon la volatilidad de los precios internacionales y de los productores de trigo y maíz en los países en desarrollo importadores entre 1971 y 2003. Tanto Bolivia como Brasil y México presentan coeficientes de variación para el maíz y el trigo por encima del 65 %, lo cual contrasta con los respectivos 23 % y 29 % registrados en los mercados internacionales.

Sólo en Asia los precios mostraron mayor estabilidad, con coeficientes de variación del 8 % para el trigo en India (Hazel *et al.* 2005), y el 5 % para el precio de los productores de arroz en Viet Nam (Minot *et al.* 2000); y coeficientes de variación del precio del arroz al por mayor en seis países de Asia, los cuales fluctúan entre el 12 % en Bangladesh y el 25 % en Filipinas.

A los factores naturales que acentúan la volatilidad de los precios en los países en desarrollo se suman los altos costos y el riesgo de los sistemas de comercialización (los cuales se vuelven aun más arriesgados debido a las erráticas políticas gubernamentales que desincentivan la acumulación privada de existencias y las inversiones destinadas a reducir costos en las infraestructuras de comercialización). Son varias las condiciones estructurales presentes en estos mercados que contribuyen a mantener los altos niveles de costos y volatilidad. Los mercados de estos países tienden a ser muy débiles, dado que los agricultores sólo venden una porción mínima de su producción, la cual se destina fundamentalmente al autoabastecimiento. Por ejemplo, los agricultores de Burkina Faso sólo venden de un 10 % a un 20 % de su producción de cereales, principalmente durante la cosecha (Brown *et al.* 2009).

Cuando la producción cae, los agricultores restringen sus ventas más de lo que reducen la producción; de modo inverso, cuando la producción crece, los agricultores incrementan sus ventas más de lo que aumentan la producción. El carácter inelástico de la demanda de alimentos asocia

esta gran variabilidad de excedentes de alimentos no comercializables disponibles en el mercado a una gran volatilidad de los precios. Además de la debilidad de los mercados, la demanda y la oferta varían debido a que muchos agricultores que son vendedores netos en años normales o considerados buenos se tornan compradores netos en años de escasez. Esta inestabilidad de la demanda y la oferta, junto con las precarias infraestructuras de comercialización, la fragilidad de las instituciones y la falta de información de mercado para la mayoría de los actores amplifica la volatilidad de los precios internos. Más aún, la estructura de la mayoría de los mercados urbanos del África subsahariana donde se comercializan productos agrícolas tiende a estar dominada por unos cuantos operadores de importancia cuya gran capacidad importadora les permite financiar una parte sustancial de la acumulación interna y la importación de cereales, además de controlar las escasas actividades de almacenamiento comercial existentes.

Además de las variaciones en la producción interna derivadas de perturbaciones naturales y climáticas y del bajo rendimiento de los mercados agrícolas internos, la existencia de políticas gubernamentales inadecuadas aumenta la volatilidad de los precios internos en los países en desarrollo. En muchos casos, las intervenciones gubernamentales desincentivan la acumulación privada de existencias y las inversiones en infraestructura que podrían ayudar a estabilizar los mercados internos. Como ejemplos de políticas inadecuadas cabe mencionar políticas comerciales inestables, intervenciones impredecibles por parte del gobierno y las prácticas locales de adquisición y distribución de alimentos en los mercados de productos alimentarios por parte de ONG.

La inestabilidad macroeconómica también contribuye a desestabilizar los precios de los alimentos. Ello se hizo más evidente en las décadas de 1980 y 1990 en aquellos países latinoamericanos afectados por perturbaciones macroeconómicas en forma, sobre todo, de bruscas devaluaciones de los tipos de cambio y una alta inflación interna. Esta situación ya no es tan frecuente, aunque algunos países sí debieron afrontar importantes alzas en el índice de precios de consumo (IPC) general y el de alimentos. Como ejemplo se puede citar a Etiopía, donde dos factores de política macroeconómica exacerbaron la situación de precios de los alimentos en 2007-2008. Durante el período 2005-2007, la oferta de dinero superó el crecimiento general de Etiopía, lo cual derivó en una inflación nominal general (Banco Mundial 2007). A comienzos de 2008, el gobierno se vio enfrentado a un déficit en la balanza de pagos como consecuencia del alza brusca en las facturas del subsidio a los combustibles. Para combatir este problema, el banco central inició un proceso de racionamiento de divisas que impidió las importaciones del sector privado. Como resultado, los precios internos sobrepasaron ampliamente el nivel de paridad de las importaciones. Cabe destacar el hecho de que los precios internos comenzaron a subir con anterioridad a la crisis mundial de alimentos, no se ajustaron a los precios mundiales durante la crisis mundial de alimentos y comenzaron a aumentar fuertemente mucho después del desplome de los precios internacionales. Los consumidores pobres debieron sufrir esta perturbación en los precios durante casi dos años.

En resumen, es posible afirmar que, durante los años 90 y la primera mitad de la década de 2000 — momento en que las fluctuaciones de los precios internacionales de los alimentos eran limitadas— en muchos países en desarrollo los precios para productos alimenticios locales experimentaron una volatilidad elevada procedente de fuentes internas. Sin embargo, para los consumidores urbanos, la importación de alimentos actuaba como una especie de seguro que ofrecía la seguridad y la estabilidad que habían perdido con las sucesivas alzas de los precios internacionales ocurridas recientemente.

3.2 La volatilidad internacional de precios se ha transmitido de forma desigual a los mercados nacionales de los países en desarrollo

Si bien el incremento en los precios de los alimentos en los mercados internacionales representa una seria amenaza para los grupos vulnerables de los países en desarrollo, el efecto de la crisis alimentaria internacional en la pobreza y la seguridad alimentaria está determinado por la inflación y la volatilidad de los precios alimentarios en el mercado interno (Mousseau 2009). Las consecuencias de la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos en la seguridad alimentaria pueden variar ostensiblemente tanto entre países como en el interior de ellos dependiendo del grado de transmisión de las subidas de los precios mundiales de los alimentos a los mercados internos.

Dawe (2008) analizó la transmisión de los aumentos de 2007/08 en los precios internacionales del arroz rice a los mercados internos de siete grandes países de Asia (véase el Cuadro 10). El autor utilizó el método simple de las variaciones acumuladas en el precio internacional y nacional real del arroz entre el cuarto trimestre de 2003 y el cuarto trimestre de 2007, es decir, antes de que el alza de precios llegara a su fin. Los resultados indican que el incremento del precio real del arroz en el mercado interno representa apenas el 5 % del aumento del precio real mundial del de este producto en Filipinas en contraste con el 63 % en China.

Cuadro 10: Variación porcentual acumulada de los precios reales, del tercer trimestre de 2003 al cuarto trimestre de 2007

País	Precio mundial (USD)	Precio mundial en moneda local	Incremento del precio local en moneda local	Transferencia (%) = 3/1
Bangladesh	56	55	24	43
China	48	34	30	63
India	56	25	5	9
Indonesia	56	36	23	41
Filipinas	56	10	3	5
Tailandia	56	30	30	54
Viet Nam	39	25	3	8

Notas: La información sobre China compara los años 2003 y 2007; la información sobre Vietnam compara los años 2003 y 2006 (anual)

Fuente: Cuadro extraído de Dawe (2008)

Los porcentajes de transmisión sirvieron para clasificar estos siete países en dos grupos. El primero de ellos (India, Bangladesh, Indonesia, Filipinas, y Viet Nam) incluye países considerados “estabilizadores” pues el aumento de los precios internos corresponde a menos de la mitad del alza de precios en el mercado mundial. Dichos países utilizan instrumentos de política tales como existencias, adquisiciones, distribución y restricciones comerciales impuestas por el Estado a fin de salvaguardar a los precios nacionales de eventuales aumentos en los precios de los mercados internacionales. En el segundo grupo, las variaciones en los precios internacionales se reflejan en sus mercados internos. Tal es el caso de China y Tailandia, donde el porcentaje de transmisión sobrepasa la mitad de las alzas de los precios internacionales. Si bien en estos países se recurrió a las existencias y a las adquisiciones, también se permitió que los precios internos reflejaran los cambios experimentados por los precios internacionales. El resultado en el caso de China resulta sorprendente si se considera la política comercial impulsada por el país (OCDE 2009). Así, se observa una mayor presión inflacionaria dentro del país en lugar de una transmisión real del aumento de precios internacionales.

Blein y Longo (2009), después de examinar una serie de estudios sobre la transmisión de los precios internacionales del arroz y el maíz a los mercados internos durante el alza de 2007/08, llegaron a la conclusión de que la mayoría de los mercados internos se han visto menos afectados por las crisis de los precios internacionales, aunque la situación varía según el país y la región. Por ejemplo, la transmisión de precios en Darfur es elevada, lo cual tiene sentido por cuanto se trata de una región fuertemente dependiente de las importaciones y porque el gobierno de Sudán no ha puesto en marcha medidas para controlar la transmisión de precios (FAO 2011c). En aquellas áreas del África subsahariana donde los precios nacionales e internacionales se mueven a la par, aproximadamente un 54 % del alza de los precios internacionales, por término medio, se transmite al mercado interno; en cambio, a los mercados internos de Asia se traspasó por término medio un tercio del aumento real del precio internacional del arroz. Se detectó una fuerte transmisión del precio del arroz en Senegal, el cual depende de las importaciones de arroz provenientes de Asia para satisfacer más del 83 % de sus necesidades de consumo interno (Blein *et al.* 2009).

Minot (2010) estudió las tendencias de los precios de los alimentos en el África subsahariana durante el período 2007-2008, pudiendo establecer un alza por término medio del 63 % —en dólares de EE.UU.— en 83 precios de alimentos en doce países de África entre junio de 2007 y junio de 2008. En promedio, esta alza correspondió a un 71 % del aumento de precio de dichos productos en los mercados internacionales. La mayor transmisión de variaciones de precios internacionales hacia los mercados nacionales tuvo lugar en Malawi y Etiopía, donde los precios internos subieron más que los precios internacionales debido a factores de política interna y a fuertes cambios en la producción. Las menores alzas de precio se observaron en Sudáfrica, Ghana y Camerún, con registros entre el 25 %

y el 39 % del aumento de precios a escala mundial. Entre los alimentos básicos, la transmisión de precios internacionales a los mercados internos de los doce países africanos registró su mayor nivel en los casos del trigo (111 %) y el maíz (112 %). La cifra correspondiente al arroz fue de sólo el 41 %, como resultado de una mayor presencia de países de África oriental y meridional en la muestra, puesto que en ellos el arroz tiene menor participación en la composición total del consumo que en los países de África occidental. De hecho, el estudio de las pautas de transmisión por país y por alimento básico revela que las alzas internas del precio del arroz en Senegal representaron en promedio un 87 % del aumento de los precios internacionales en contraste con el 35 % en Mozambique.

En otra publicación, Minot (2011) analizó la volatilidad de los precios de los cereales⁷ en el África subsahariana y los mercados mundiales, de junio de 2007 a junio de 2008, mediante el uso de coeficientes de variación (véase el Cuadro 11). La volatilidad de los precios internos del maíz y el trigo de producción local⁸ es ligeramente más elevada que la volatilidad observada en los precios mundiales. Únicamente el arroz de producción local muestra una volatilidad inferior en África que los precios del arroz en los mercados mundiales. Los coeficientes de variación de los precios de paridad de las importaciones son inferiores que las que presentan los precios internacionales del maíz, el trigo y el arroz, lo que confirma que la mayoría de los precios en los países en desarrollo muestran una transmisión incompleta de las variaciones de los precios internacionales a los precios locales. Este carácter incompleto de la transmisión constituye principalmente un reflejo de las medidas de políticas encaminadas a aislar los mercados locales de las variaciones en los precios mundiales. La variación en el precio de paridad parece ser inferior a la variación observada en los precios del maíz y el trigo de producción local; en cambio, la variación en el precio del arroz de producción local parece más estable que el arroz importado.

Cuadro 11: Precios de los cereales en África: Comparación de la volatilidad de los precios

	Media (USD/tonelada)	Desviación estándar	Coeficiente de variación	Coeficiente de variación del precio de paridad de las importaciones
Precios mundiales				
Maíz	121	39	33 %	18 %
Arroz	210	88	42 %	28 %
Trigo	167	61	36 %	23 %
Precio interno en el África subsahariana				
Maíz	180	68	38 %	
Arroz	477	105	22 %	
Trigo	261	99	38 %	

Fuente: Minot (2011)

Un reciente estudio del UNICEF (Ortiz *et al.* 2011) muestra que, a pesar de que el alza tardó en llegar a ciertos continentes (África y América Latina), una parte importante del aumento en los precios internacionales registrado en 2007/08 se transmitió a los precios internos⁹. Más aún, los índices de precios nacionales parecen no haber descendido tan rápido como los precios internacionales con posterioridad a julio de 2008. Por el contrario, en varios continentes los precios internos volvieron a aumentar apenas los precios internacionales recuperaron su tendencia al alza. Por lo tanto, la transmisión de precios a los mercados internos sólo ha actuado en sentido negativo durante la crisis. Al comenzar la caída de los precios internacionales, una serie de mecanismos impidió que esta bajada beneficiara en su totalidad a los países en desarrollo.

Al comparar los países según su nivel de ingresos, la información disponible sugiere que los países de escasos ingresos han sufrido una mayor alza de precios que los países de ingreso medio y que los países ricos. Esta tendencia a afrontar mayores aumentos de precio que afecta a los países de ingresos bajos se vio aumentada durante la crisis alimentaria de 2007-08 y nuevamente en la segunda mitad de 2010. Por ejemplo, los precios de los alimentos en los países de ingresos bajos se situaron un 8,3 % por encima de los países de ingresos medianos en agosto de 2010, alcanzándose una diferencia de 12,6 % en noviembre de 2010 (Ortiz *et al.* 2011). Entre agosto y noviembre de

⁷ Los precios locales africanos se han convertido en USD por tonelada y deflactado por el índice de precios de consumo de los Estados Unidos. Precios mundiales relativos al maíz amarillo N.º 2 de Estados Unidos, FOB Golf de México; trigo duro rojo de invierno n.º 2 de Estados Unidos, FOB Golfo de México; y el arroz quebrado super A1 de Tailandia, FOB Bangkok.

⁸ Los precios internos de trigo de producción local corresponden a Etiopía.

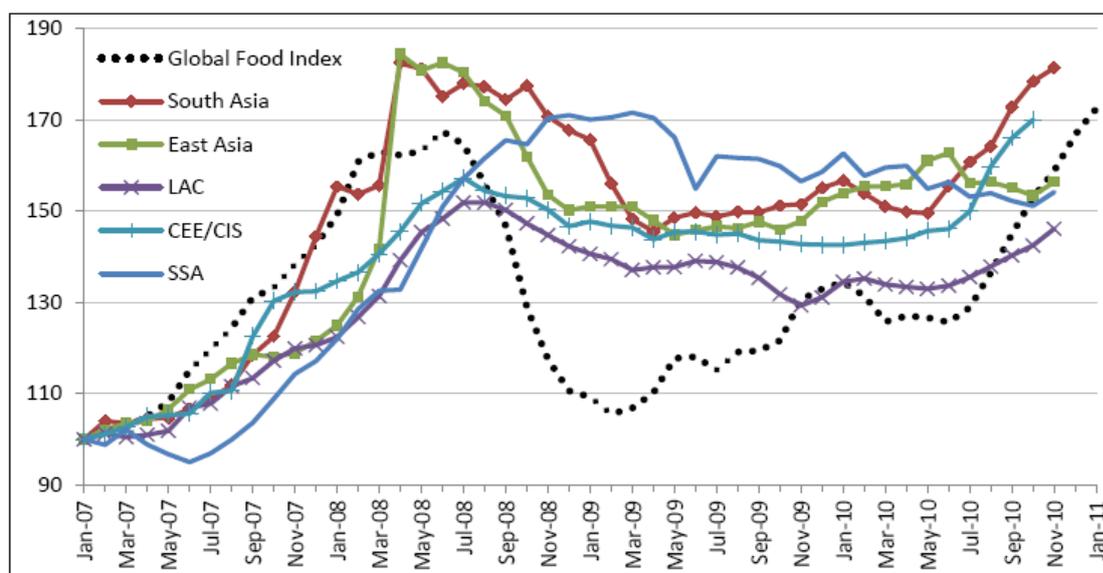
⁹ Los autores del informe ponen de relieve que las interpretaciones para Asia oriental y Asia meridional deben tomarse con cautela dado el número limitado de observaciones para cada región (cinco).

2010, los precios alimentarios aumentaron en promedio un 5 % en los países de ingresos bajos, mientras que en los países de ingresos medianos descendieron un 0,8 %.

En resumen, los datos aportados por los estudios relativos a la transmisión del alza de precios de 2007/08 indican que en la mayoría de los países en desarrollo las alzas de los precios internacionales no se han visto plenamente reflejadas en los precios internos; esta transmisión se caracteriza por un lento proceso de ajuste y una correspondencia entre los precios nacionales y las variaciones de los precios internacionales escasa a corto plazo, pero más elevada a medio plazo (Dawe 2008; FAO 2009; Daviron *et al.* 2008; Minot 2010; Blein y Longo 2009; Dialo *et al.* 2010).

Además, el grado de transmisión varía entre los países en desarrollo dependiendo de la eficacia de las medidas de política adoptadas para aislar los mercados internos de los mercados internacionales (véase el Cuadro 12 y el anexo A2). Esta diferencia en el grado de transmisión de precios refleja en parte la necesidad de contar con recursos para mantener los mercados internos protegidos de los mercados internacionales. Dado que los países de ingresos bajos que dependen del comercio internacional para su seguridad alimentaria no disponen de recursos suficientes para limitar la transmisión de precios, es probable que tengan que soportar la mayor parte de la carga del ajuste a medida que cada vez más países se aíslan de los mercados internacionales.

Figura 9: Precios locales de los alimentos por región, enero de 2007-noviembre de 2010 o últimos disponibles (enero de 2007 = 100)



Índice mundial de alimentos

Asia meridional

Asia oriental

América Latina y el Caribe

Europa central y oriental

ECO/CEI

África subsahariana

Meses: ene-07 mar-07 jul-07 sep-07 nov-07

Fuente: Ortiz *et al.* (2011) Nota: La muestra incluye cinco países de Asia meridional, cinco de Asia oriental, 16 de América Latina y el Caribe, siete de Europa central y oriental y la CEI y 24 del África subsahariana; no se incluye la región de Oriente Medio y África del Norte puesto que sólo se dispone de información sobre un país en desarrollo de esa región (Djibouti). El índice mundial de alimentos de la figura se ha extraído (el cálculo de los autores) del índice de precios de los alimentos publicado por la FAO¹⁰.

¹⁰ El índice de precios de los alimentos es un índice de precios internacionales de alimentos calculado por la FAO. <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex>

Cuadro 12: Intervenciones en materia de políticas adoptadas por los países para abordar la crisis alimentaria de 2007/08

	África	Asia	América Latina y el Caribe	Total
Países estudiados	33	26	22	81
Intervenciones para prevenir los aumentos de precios				
Políticas comerciales				
Reducción de aranceles/derechos de aduana sobre importaciones	18	13	12	43
Restricciones o prohibiciones a la exportación	8	13	4	25
Medidas relativas al mercado interno:				
Suspensión o reducción del IVA o los impuestos	14	5	4	23
Liberación de existencias públicas a precios subvencionados	13	15	7	35
Precios administrados	10	6	5	21
Intervenciones para apoyar el acceso de los pobres a los alimentos				
Programas de redes de seguridad				
Transferencia de efectivo	6	8	9	23
Ayuda alimentaria	5	9	5	19
Incremento de los ingresos disponibles	4	8	4	16
Intervenciones destinadas a aumentar la oferta interna de alimentos en el corto plazo				
Apoyo a la producción (subvenciones para insumos)	12	11	12	35
Redes de seguridad productivas	6	4	5	15
Programas de fertilizantes/semillas	4	2	3	9
Intervenciones en el mercado	4	9	2	15

Fuente: Demeke *et al.* (2009)

Se considera que el efecto de transmisión de la volatilidad de los precios internacionales a los mercados internos y, en particular, a los productores de alimentos merece una mayor investigación. Apenas se ha hecho nada para evaluar los efectos de las políticas gubernamentales que afectan a la transmisión de los aumentos de los precios internacionales a los precios locales entre los agricultores con la posible ventaja comparativa de incrementar la producción y la posibilidad de reducir las importaciones nacionales. De la misma manera, sería recomendable llevar a cabo más estudios sobre las transmisiones de precios en el lado de la oferta –precios al por mayor y al por menor- en distintos países.

3.3 Las consecuencias reales de la volatilidad de los precios en la seguridad alimentaria mundial no se comprenden bien

La volatilidad de los precios tiene considerables repercusiones en la seguridad alimentaria ya que afecta a los ingresos y el poder adquisitivo de las familias. En definitiva, puede provocar un aumento del número de personas pobres y hambrientas. El efecto combinado de la volatilidad de los precios y del encarecimiento de los alimentos afecta al bienestar y la seguridad alimentaria. Cuanto más elevado sea el precio, mayores serán las consecuencias de la volatilidad para el bienestar de los consumidores, mientras que para los productores ocurre exactamente lo contrario. Además, la volatilidad de precios provoca mucha incertidumbre en todo el sistema alimentario; lleva a los agentes económicos a acumular reservas en forma más líquida, y en consecuencia desincentiva las inversiones a largo plazo que pueden incrementar la productividad y promover el comercio. Los efectos a largo plazo de la inestabilidad de los precios de los alimentos en la seguridad alimentaria pueden ser considerables aunque los precios no suban de forma constante (Timmer 1990).

El *Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* (FAO 2010c) presenta una estimación anual del número de personas subnutridas en el mundo. Esta cifra se elevó de unos 848 millones en 2003-05 hasta unos 925 millones en 2010, con un nivel máximo de 1 023 millones en 2009. El número de personas subnutridas entre 2005 y 2010 aumentó en 24 millones en el África subsahariana, 4 millones en el Cercano Oriente y África del Norte, 6 millones en América Latina y el Caribe, y 41 millones en Asia y el Pacífico para un total de 75 millones.

Una simulación de diferentes escenarios de aumentos de precios de los alimentos realizada por el Banco Asiático de Desarrollo (BasD, 2008) previó que el número de personas pobres aumentaría en 5,67 millones en las Filipinas y 14,67 millones en Pakistán en el caso de que los precios de los alimentos registraran un incremento del 20 %. El número aumentaría hasta 8,85 millones en las Filipinas y hasta aproximadamente 22 millones en Pakistán si los precios se incrementasen en un 30 %. Tanto las Filipinas como Bangladesh son países que dependen de un único producto básico principal para su consumo alimentario, y esto significa que las personas pobres de estos países tienen escasas posibilidades de modificar su cesta de consumo cuando los precios aumentan. Wodon y Zaman (2008) constataron que un aumento del 50 % en los precios de los alimentos sumiría en la pobreza a un promedio de 30 millones de personas en un conjunto determinado de países del África subsahariana (Malí, Burkina Faso, Ghana, República Democrática del Congo, Guinea, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, y Togo).

Rapsomanikis (2009) realizó una simulación del efecto del encarecimiento de los alimentos en la seguridad alimentaria de Malawi, Zambia y Uganda. El autor observó que un aumento del 50 % en el precio de todos los cereales llevaría a los consumidores a reducir el consumo de maíz en un 8,5 % en Malawi y en un 15,6 % en Zambia. De acuerdo con el estudio, los hogares pobres y expuestos a inseguridad alimentaria reducían el consumo de maíz, el principal alimento básico, en menor medida que los hogares que no se encontraban en situación de pobreza e inseguridad alimentaria, lo que refleja una limitación de los márgenes de maniobra. Por ejemplo, el autor constató que los hogares pobres y expuestos a inseguridad alimentaria redujeron el consumo per cápita de maíz en un 4,4 % en contraste con el 11,8 % de reducción para los hogares ricos y con seguridad alimentaria.

No obstante, todos estos datos, incluyendo las estimaciones de la FAO, son simulaciones que se encuentran duramente cuestionadas. En la crítica más reciente, Headey (2011b) llevó a cabo un análisis de los métodos empleados por la FAO. El autor demuestra cómo la insuficiente cobertura de los mayores países en desarrollo, especialmente China e India, conduce a importantes imprecisiones en los resultados. Headey, tras comparar los datos de la FAO con datos autodeclarados sobre inseguridad alimentaria procedentes de la encuesta mundial del Instituto Gallup, no constata un incremento, sino una caída del número de personas expuestas a inseguridad alimentaria en el período de 2005 a 2008. Finalmente, el autor explica este sorprendente resultado por el efecto positivo del rápido crecimiento económico en los países emergentes y la aplicación, en varios de ellos, de políticas de estabilización de precios, sobre todo en los países más poblados. La encuesta mundial del Instituto Gallup no es perfecta, tal como reconocen Headey y Gallup. No obstante, las conclusiones de Headey demuestran que las metodologías existentes para medir el alcance del hambre no son suficientemente precisas.

Sin duda, la bibliografía especializada existente no proporciona una evaluación global de las consecuencias reales que la reciente volatilidad de los precios internacionales ha tenido en la seguridad alimentaria. No está de más comparar el gran número de modelos elaborados para simular los efectos a priori con la escasez de estudios que aportan pruebas de las consecuencias reales a posteriori. En este aspecto sólo se dispone de una visión muy fragmentada de la situación.

Devereux (2009) ha estudiado el efecto volátil de la estacionalidad de los mercados de alimentos en Ghana, Namibia, Malawi y Etiopía y destaca lo perjudicial que resulta la volatilidad de los precios para la nutrición. Por ejemplo, en Malawi la relación causal entre los precios del maíz y la malnutrición infantil adquiere ribetes dramáticos: entre octubre de 2004 y enero de 2005 —período en que los precios del maíz se duplicaron— las hospitalizaciones por malnutrición aguda se multiplicaron por siete, para luego descender a medida que los precios del maíz bajaban.

Lustig (2008) examinó un gran conjunto de estudios sobre las consecuencias del incremento de los precios alimentarios en la pobreza y observó que, por término medio, el encarecimiento de los alimentos provoca un aumento de la pobreza en la mayoría de países. Las personas pobres son las más afectadas ya que gastan un mayor porcentaje de sus ingresos en alimentos en comparación con los grupos de ingresos más elevados. Por ejemplo, Ivanic y Martin (2008) informaron de que por lo menos 105 millones de personas en PMA habían quedado sumidas en la pobreza debido a la elevada inflación de precios de los alimentos desde 2005. Estos 105 millones de nuevos pobres representan “casi siete años perdidos de avance en la reducción de la pobreza” (Ivanic y Will 2008). Robles *et al.* (2008) informaron de que 21 millones de personas habían quedado en situación de pobreza a causa del aumento de los precios de los alimentos en países de ingresos medianos de América Latina de enero de 2006 a marzo de 2008 (Robles, Cuesta *et al.* 2008). Estos números pueden ser reflejo de la inadecuación de las redes de seguridad social en algunos de estos países.

Compton *et al.* (2010) compararon la información obtenida a partir de estudios de campo con las predicciones realizadas a comienzos del alza de precios de 2007-2008, concluyendo que “los países pobres que son importadores netos de alimentos —estados isla como Haití, países en conflicto y regiones importadoras de arroz de África occidental— fueron los primeros en sentir los efectos del alza mundial en el precio de los alimentos. Sin embargo, los altos precios de los alimentos también afectaron profundamente a los consumidores pobres de regiones exportadoras netas de alimentos tales como Tailandia, Uganda y el norte de Mozambique”. Los grupos más afectados fueron los trabajadores eventuales (tanto urbanos como rurales), los agricultores pobres cuya producción no alcanza o apenas basta para generar excedentes para la venta, los pequeños comerciantes de alimentos y los cultivadores de productos básicos cuyas relaciones de intercambio decayeron frente a los cereales comestibles.

Bibi *et al.* (2009) analizaron el efecto del encarecimiento de los alimentos en la pobreza alimentaria infantil en Malí como consecuencia de la crisis de alimentos. Los autores midieron la pobreza alimentaria mediante “la comparación del gasto real en alimentos de cada individuo en relación con los gastos necesarios para satisfacer sus necesidades calóricas”. Así, constataron que los aumentos en los precios de los alimentos provocaron un incremento de la pobreza alimentaria entre niños (0-14 años de edad), que pasó de un 41,5 % a un 51,8 %. El estudio indica que el porcentaje total de personas que habían quedado abocadas a la pobreza alimentaria era mayor en las zonas rurales que en los centros urbanos. Además, los autores demostraron que los hogares urbanos disponían de una mayor capacidad para absorber los efectos del encarecimiento de los alimentos mediante la reducción de su consumo no alimentario. De hecho, la participación del consumo no alimentario en el presupuesto de las familias urbanas cayó del 48,3 % al 41,9 % después del aumento de los precios alimentarios, mientras que las familias rurales apenas redujeron su asignación presupuestaria, que pasó del 34,4 % al 33,3 %.

Algunos estudios también han analizado el efecto de los incrementos de los precios mundiales de los alimentos en el estado nutricional de los niños. Así, Compton *et al.* (2010) concluyeron que “la prevalencia de la falta de peso y la emaciación en niños pequeños aumentó en casi la mitad según las encuestas aplicadas en Bangladesh, Camboya y Mauritania con posterioridad al aumento de precios de los alimentos (p. ej. emaciación entre un 17 % y un 26 % en zonas rurales de Bangladesh). No obstante, los autores señalan que la escasez de datos relativos a las diferencias de los efectos en los hogares se debe a que gran parte de los informes sobre la crisis de alimentos pasó por alto las diferencias por razón de sexo y por otros motivos.

Un estudio de Acción contra el Hambre realizado en Etiopía, la República Centroafricana, Sierra Leona y Liberia en 2008 proporciona información acerca del impacto del alza de precios en la seguridad alimentaria (Acción contra el Hambre 2009). La organización escogió estos países puesto que en ellos la tasa de admisión en programas de alimentación aumentó de manera anticipada respecto a la norma estacional. Los datos recopilados indican que, en Etiopía, los altos precios fueron seguidos al cabo de poco tiempo por un alza en las tasas de malnutrición y mortalidad en menores de cinco años. Sin embargo, el estudio de Acción contra el Hambre también indica que “no todos los países se han visto afectados de la misma manera. Los resultados obtenidos en la República Centroafricana sólo muestran ligeras alzas de precio y un aumento estadísticamente insignificante en las tasas de malnutrición. La investigación realizada en Sierra Leona reveló que incluso en la capital, Freetown, era posible constatar diferencias de precio y de reacción en los hogares. Estos resultados tal vez reflejan el hecho de que las raíces y los tubérculos desempeñan una función mucho más importante en la dieta nacional de estos países que la que tienen en Etiopía. Estudios realizados por *et al.* (2010) demostraron que los precios de las raíces y los tubérculos en África occidental (en gran parte no comercializables) no se vieron muy afectados por el aumento de los precios mundiales de los cereales, y que el uso de estos alimentos básicos puede haber ofrecido cierta protección a los consumidores ante el encarecimiento de los cereales.

En uno de los primeros estudios sobre las consecuencias del aumento de los precios de 2010/2011, IDS research partners y Oxfam analizaron la situación de la seguridad alimentaria en ocho comunidades en Bangladesh, Indonesia, Kenya y Zambia que habían visitado previamente en 2009 y 2010 (Hossain y Green 2011). El estudio no sólo constató que los efectos eran más variados que durante el alza de precios de 2007/08 sino que además la última crisis había impuesto un modelo general de división entre ‘grandes perdedores y grandes ganadores’. En general, el sector informal urbano, los agricultores en pequeña escala y los pequeños comerciantes habían salido perjudicados. En cambio, los productores de productos básicos y los trabajadores de los sectores exportadores habían mejorado su situación gracias a la recuperación económica mundial. En lo que respecta a la

nutrición, “la pauta más habitual suele consistir en que la gente cambie a alimentos más baratos, menos apetecidos y, a menudo, de menor calidad”. Por último, el informe pone de relieve que, en general, las redes de seguridad públicas han fracasado en su objetivo de proteger a la gente de los efectos del alza de los precios, lo cual se ha traducido en un aumento del nivel de descontento y tensión entre la población.

En resumen, no hay duda de que las recientes fluctuaciones internacionales del precio de los alimentos han abocado a muchos consumidores a la pobreza en países en desarrollo y han provocado una crisis de acceso a los alimentos. Sin embargo, no existe ningún mecanismo institucional que recopile y analice de forma sistemática datos con el objetivo de ofrecer una perspectiva dinámica y global del efecto real que han tenido las crisis de los precios de los alimentos en poblaciones vulnerables. Es necesario subsanar esta deficiencia.

4 OPCIONES NACIONALES EN MATERIA DE POLÍTICAS PARA ABORDAR LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS

La seguridad alimentaria es una cuestión compleja y multidimensional así como una responsabilidad nacional. Es necesario aumentar la resiliencia en todos los niveles para reducir, gestionar y afrontar las múltiples situaciones de crisis y tensión, incluida la volatilidad de los precios.

Por consiguiente, cada país necesita una estrategia nacional completa de seguridad alimentaria que tenga en cuenta las especificidades y las características especiales del país. Estas estrategias deberían incluir políticas para reducir, gestionar y afrontar la volatilidad de los precios e iniciativas para incrementar los ingresos de los pobres en general. La elaboración de las estrategias nacionales debería basarse en la recopilación y análisis de datos sólidos. Es necesario examinar periódicamente las políticas y mantener su coherencia en un entorno en constante cambio.

La labor de desarrollo, aplicación y examen de estrategias nacionales deberían ser coordinada y facilitada por un equipo nacional de carácter intersectorial que incluya a organizaciones de agricultores y de la sociedad civil.

Un ejemplo de las directrices para estas estrategias nacionales y su coordinación puede encontrarse en el Marco africano para la seguridad alimentaria del CAADP (UA y NEPAD, 2011).

La elaboración de estrategias de seguridad alimentaria es coherente con los Principios de Roma.

4.1 Instrumentos de políticas para abordar la volatilidad de los precios

La volatilidad de los precios genera problemas de seguridad alimentaria ya que afecta a los ingresos y el poder adquisitivo de los hogares. Desde esta perspectiva, se pueden considerar dos grandes soluciones que podrían poner fin al problema de la volatilidad. La primera apunta a la estabilización de los precios. La segunda intenta reducir los efectos de la volatilidad de los precios en los ingresos y el poder adquisitivo (Galtier 2009). Esto puede lograrse con antelación a las crisis de precios mediante la gestión de la volatilidad de los precios o con posterioridad a las crisis a través del afrontamiento de la volatilidad (Byerlee *et al.* 2010). Los instrumentos de políticas y programas pueden a su vez dividirse en tres grupos que se corresponden con las distintas funciones de desarrollo por parte del mercado, el Estado y la sociedad civil: instrumentos inspirados en el mercado, intervenciones directas estatales en los mercados e intervenciones a través de organizaciones de la sociedad civil. Al combinar los tres objetivos de políticas (estabilización, gestión y afrontamiento) con las tres categorías de instrumentos (mercado, Estado y sociedad civil) se obtienen nueve clases de instrumentos (véase el Cuadro 13). La tipología propuesta constituye una forma conveniente de organizar el sinnúmero de instrumentos de política que se utilizan en los países en desarrollo y que varios analistas han defendido en vista de las recientes fluctuaciones internacionales del precio de los alimentos. Esta tipología permite la identificación de los instrumentos de políticas que pueden combinarse en las estrategias globales en materia de volatilidad de precios de los alimentos y seguridad alimentaria específicos para cada país y que se analizan a continuación. Se pueden encontrar modelos similares con ideas adicionales relativas a instrumentos de políticas nacionales para la seguridad alimentaria a corto, medio y largo plazo en la guía de políticas y programas nacionales de la FAO (FAO, 2011e) para abordar el aumento de los precios y en el Marco africano para la seguridad alimentaria del CAADP.

La primera categoría de instrumentos (A) tiene por objetivo **lograr que los mercados funcionen mejor en el tiempo y el espacio**. La idea principal es que si los productores, comerciantes, fabricantes y consumidores que compran o venden alimentos reaccionan de manera oportuna y apropiada, bastará una pequeña fluctuación para poner fin al desequilibrio. Los instrumentos de esta categoría deben facilitar las decisiones (de tiempo, lugar, producto y tecnología) tomadas por los individuos. Los instrumentos propuestos constituyen fundamentalmente infraestructuras materiales e institucionales del mercado. Incluyen sistemas de información, normas claras para las intervenciones de los gobiernos en los mercados, infraestructuras de comunicación y transporte, reducción de los costos de transacción, y capacidad de almacenamiento y clasificación.

La segunda categoría de instrumentos (B2) tiene como objetivo ofrecer a los **productores**, comerciantes y fabricantes la posibilidad de **gestionar el riesgo de los precios con anterioridad a las crisis de precios (B1) y afrontar las crisis a posteriori (B2)** con el objetivo de estabilizar los ingresos reales. Tanto las herramientas para gestionar riesgos como las destinadas a afrontarlos generan costos elevados que pueden compensarse mediante una combinación óptima de ambas estrategias. Las herramientas de gestión del riesgo basadas en el mercado (B1) comprenden productos financieros (seguros frente a inclemencias atmosféricas, contratos a término y opciones, y asociaciones de crédito y ahorro) e inversiones en la agricultura, con el fin de incrementar la producción local de alimentos y estabilizar la producción a través de la diversificación y la resistencia de los sistemas alimentarios. Las herramientas de afrontamiento del riesgo basadas en el mercado (B2) incluyen **programas** de préstamos de emergencia para reforzar la posibilidad de **responder** a una crisis.

La tercera clase de instrumentos (C) consiste en **intervenciones directas del Estado destinadas a reducir la volatilidad de los precios en los mercados internos**. Las intervenciones pueden utilizar el comercio exterior (actuando directamente sobre los precios de las importaciones o exportaciones a través de aranceles e impuestos, o sobre las cantidades comercializadas, por ejemplo mediante prohibiciones a la exportación), las reservas públicas de alimentos (como por ejemplo, las existencias reguladoras o las reservas de emergencia) y los sistemas de bandas de precios. Reducir los aranceles a las importaciones para mitigar la transmisión de los precios internacionales a los mercados locales implica pérdidas en concepto de ingresos fiscales. No obstante, la liberalización del comercio durante los últimos 20 años ha reducido la eficacia de este instrumento. Las existencias públicas pueden administrarse como existencias reguladoras o como reservas alimentarias de urgencia. Por lo general, las existencias reguladoras se utilizan para estabilizar los precios dentro de una determinada banda de precios y beneficiar a los consumidores y agricultores pobres y no pobres mediante adquisiciones y precios de venta mínimos. La principal limitación para su utilización es el alto costo fiscal, el cual supera la capacidad presupuestaria de muchos países. Esta fue la experiencia de los países del África subsahariana en la década de 1970, cuando las juntas de comercialización que administraban estas existencias se declararon en quiebra. Las reservas reguladoras fueron, por tanto, reducidas y transformadas en reservas alimentarias de urgencia o en existencias de seguridad alimentaria destinadas principalmente a mitigar crisis alimentarias localizadas en algunos países. Otra limitación relacionada consiste en la dificultad que surge cuando las fronteras no son herméticas y los países vecinos no se ciñen a políticas de precio similares. Un país que intenta aplicar una política de reservas reguladoras se ve obligado a estabilizar no sólo sus precios internos, sino también los precios de todos sus socios comerciales vecinos, situación que convierte este tipo de operaciones en todavía menos sostenibles desde el punto de vista financiero.

En la cuarta clase de instrumentos, los instrumentos de gestión a priori de la volatilidad de los precios (D1) se utilizan para impulsar la oferta a corto plazo y aumentar la productividad de los pequeños agricultores. Entre ellos se cuentan la provisión de insumos subvencionados (especialmente fertilizantes y semillas) y servicios de extensión. Estos instrumentos se aplicaron con fuerza a través del uso intensivo de subsidios, lo cual plantea el problema de la sostenibilidad de estas medidas desde el punto de vista fiscal. Una función importante de la agricultura familiar en el contexto de las crisis de precios es la producción para el consumo doméstico destinada a una gran mayoría de pequeños agricultores que son compradores netos de alimentos. En países pobres con escasa capacidad administrativa para gestionar la protección social, la producción para el consumo doméstico, en los casos en que los pobres trabajan en sus propias explotaciones agrícolas, constituye quizá una de las estrategias más baratas y eficaces para la gestión previa del riesgo. Los instrumentos normativos en esta categoría también incluyen el fomento del empleo en la economía rural ajena a la agricultura a través de la descentralización y de programas de apoyo a pequeñas y medianas empresas rurales. Estas oportunidades fuera de las actividades agrícolas constituyen poderosos estabilizadores de los ingresos en tiempos en que la agricultura se encuentra sometida a perturbaciones que afectan a los precios y las cantidades comercializadas.

La quinta clase de instrumentos incluye la amplia variedad de instrumentos de protección social (D2) elaborados durante las últimas décadas: transferencias de efectivo y alimentos, programas de alimentarios en las escuelas, redes de seguridad productivas, planes de empleo

garantizado y otros programas tales como alimentos por trabajo o alimentos para la capacitación¹¹. Los efectos de las recientes crisis mundiales de precios de los alimentos en la seguridad alimentaria han sido graves en países incapaces de proporcionar ayuda alimentaria a las personas carentes de poder adquisitivo. La estrategia bidimensional aplicada en la mayoría de los países consistió en intentar limitar las alzas de los precios internos de los alimentos y garantizar que las personas marginadas del mercado por los altos precios tuvieran acceso a alimentos gracias a la mejora de programas de protección social. Si bien existe una gran diversidad de tipos de programas de protección social, todos tienen por objetivo ayudar a aquellos que durante las crisis alimentarias no tienen dinero para acceder a los alimentos ya sea por medio de la mejora de su poder adquisitivo (transferencias de efectivo) o mediante la distribución directa de alimentos. Los programas de alimentación escolar y apoyo a la nutrición también constituyen poderosas herramientas de desarrollo del capital humano. Además, si se obtienen localmente, ofrecen oportunidades de comercialización a pequeños productores. Los programas de protección social deberían tratar de garantizar una nutrición adecuada en todo el ciclo vital humano. El diseño de los programas de protección social deberá tomar en consideración la necesidad de asegurar una dieta equilibrada durante los primeros 1 000 días de vida, incluyendo el embarazo y las madres lactantes.

Las existencias de seguridad alimentaria están normalmente dirigidas a crisis alimentarias localizadas en un país, por lo que su gestión dependerá de la presencia de algún sistema de alerta. La crisis alimentaria vivida en el Sahel en 2004-05 demuestra que estas existencias no responden bien a las crisis de alimentos de gran escala que afectan a varios países. En cambio, muestran una mayor capacidad para afrontar repuntes estacionales de los precios locales y déficits de producción localizados, especialmente cuando se vinculan con reservas comunitarias. Dada la incapacidad de las existencias de seguridad alimentaria de abordar la volatilidad de los precios en el contexto nacional, los países en desarrollo deberían considerar la posibilidad de transformar las actuales existencias de seguridad alimentaria en existencias reguladoras vinculadas a las reservas comunitarias con el fin de reducir las fluctuaciones estacionales de precios y otros tipos de volatilidad que afectan a los mercados internos.

¹¹ A petición del CFS, el HLPE elaborará para octubre de 2012 un informe sobre la protección social.

Cuadro 13: Ejemplos de propuestas para políticas nacionales e intervenciones programáticas para reducir, gestionar y afrontar la volatilidad de los precios

Políticas y programas	Reducir la posibilidad y la magnitud de las crisis de precios	Intervenciones a priori en relación con crisis de precios	Intervenciones a posteriori en relación con crisis de precios
Programas	Reducir la volatilidad de los precios	Gestionar la volatilidad de los precios	Afrontar la volatilidad de los precios
Intervenciones a través de los mercados y con el sector privado	A. Lograr un mejor funcionamiento de los mercados en el tiempo y el espacio <ul style="list-style-type: none"> - Sistemas de información - Infraestructuras de transporte y comunicación - Aumento de la competencia en el mercado y el comercio locales - Desarrollo de la capacidad de almacenamiento del sector privado mediante un acceso mejorado a la financiación - Clasificaciones y normas 	B1. Productos financieros <ul style="list-style-type: none"> - Seguro indexado de cosechas y ganado - Asociaciones de crédito y ahorro B1. Inversión en agricultura <ul style="list-style-type: none"> - Incremento de la producción local de alimentos - Diversificación y resistencia de sistemas alimentarios - Producción de cultivos locales - Sistemas de almacenamiento de alimentos en todos los niveles incluido el almacenamiento comunitario 	B2. Programas de préstamos de emergencia <ul style="list-style-type: none"> - Acceso de importadores a préstamos comerciales - Préstamos a productores y consumidores
Intervenciones directas del Estado	C. Intervención en mercados <ul style="list-style-type: none"> - Existencias públicas - Sistemas de bandas de precios - Estabilización de precios 	D1. Mejora de la productividad en la agricultura familiar <ul style="list-style-type: none"> - Resistencia de los sistemas de cultivo - Subvenciones de insumos orientadas (semillas y fertilizantes) - Producción para el consumo local D1. Empleo en la economía rural ajena a la agricultura <ul style="list-style-type: none"> - Descentralización - Programas para pequeñas y medianas empresas rurales 	D2. Protección social para hogares vulnerables <ul style="list-style-type: none"> - Transferencias de efectivo y alimentos - Programas de alimentación escolar - Consideración de las diversas etapas del ciclo vital humano
Intervenciones a través de la sociedad civil y con ella		E1. Protección social negociada previamente <ul style="list-style-type: none"> - Salario mínimo; derecho a la alimentación E1. Servicios a miembros de organizaciones de productores <ul style="list-style-type: none"> - Programas de crédito rotativo - Seguro colectivo - Compras locales para sistemas de distribución de alimentos (p. ej. Iniciativa "Compras para el Progreso" del PMA) 	E2. Protección social productiva impulsada por la comunidad <ul style="list-style-type: none"> - Trabajo social (afrontamiento) con proyectos de desarrollo impulsado por las comunidades (gestión)

Para ello se necesitan reglas extremadamente claras y transparentes sobre los precios de compra y distribución: si estas existencias se administran de forma deficiente, pueden llegar a sobrepasar la capacidad privada de almacenamiento, en el caso de que deba ser promocionada para reducir el costo fiscal de limitar la volatilidad de los precios.

También pueden organizarse intervenciones a través de organizaciones de la sociedad civil y juntamente con ellas en instrumentos de (E). *En las intervenciones con antelación a una crisis de precios (E1)*, las organizaciones de la sociedad civil tienen que desempeñar una función importante mediante la prestación de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas en programas de protección social tales como el salario mínimo y el derecho a la alimentación. Las organizaciones de productores también pueden gestionar una acción colectiva para apoyar a sus miembros con programas como por ejemplo fondos rotatorios, seguros colectivos y la compra local para programas sociales.

En las intervenciones con posterioridad a una crisis de precios (E2), las organizaciones de la sociedad civil también pueden mostrarse eficaces en la gestión de programas de protección social. Las redes de seguridad productivas funcionan como programas asistenciales a corto plazo mediante el suministro inmediato de un ingreso salarial a participantes en situación de inseguridad alimentaria (afrentamiento del riesgo) usando al mismo tiempo las contribuciones del trabajo de los beneficiarios para construir infraestructuras que mejoren la resiliencia a largo plazo de los sistemas locales de producción alimentaria (gestión del riesgo) a través de proyectos comunitarios dedicados por ejemplo a pequeñas infraestructuras de riego, conservación de agua y suelos, y agroforestería. La definición y aplicación de los proyectos corresponde a organizaciones comunitarias locales en sistemas de desarrollo impulsados por la comunidad. Al igual que los programas de transferencias monetarias condicionadas (como por ejemplo “Oportunidades” en México o “Bolsa Familia” en Brasil, que combinan los pagos en efectivo con el desarrollo de capital humano), tienen la ventaja de proporcionar tanto herramientas de afrontamiento del riesgo a corto plazo (E2) como herramientas de gestión del riesgo a largo plazo (E1).

En el marco de las políticas de liberalización, los instrumentos que tienen por objeto la gestión (productos financieros y crédito) y el afrontamiento (protección social) de la volatilidad de precios han sido promovidos como la estrategia óptima que debe seguirse. Permitir que los precios fluctúen y tratar las consecuencias era percibido como la forma más eficaz y eficiente de solucionar el problema de la volatilidad de los precios. Ambos tipos de instrumentos parecían complementarios; el primero se orientaba principalmente hacia los productores y los comerciantes, y el segundo hacia los consumidores. No obstante, los productos financieros que permiten a los países en desarrollo adaptarse a la volatilidad de los precios de los alimentos no cumplieron con las expectativas. De hecho, los programas de protección social resultaron incapaces de prevenir la descapitalización y el debilitamiento de los hogares más pobres. La crisis de 2005 en Níger, con una sucesión de perturbaciones climáticas que obligaron a los hogares a vender recursos, ha sido particularmente ilustrativa de esta debilidad.

Por lo tanto, los instrumentos de política propuestos en el Cuadro 13 deberían aplicarse como parte de una estrategia nacional de seguridad alimentaria para alcanzar una seguridad alimentaria duradera y estable que proporcione resiliencia en períodos de volatilidad de los precios y para afrontar una diversidad de perturbaciones inevitables. La finalidad de estas estrategias intersectoriales y globales es garantizar un abastecimiento interno suficiente y al mismo tiempo proteger los precios locales de variaciones extremas para así reducir los riesgos tanto para los comerciantes como para los pequeños productores e incentivar sus inversiones en la producción de alimentos. Una estrategia de seguridad alimentaria óptima debe combinar la producción nacional, las existencias reguladoras, el comercio así como la protección social y los planes de contingencia para situaciones de emergencia.

Estas estrategias deben estar respaldadas por la coherencia en todo el marco de políticas y acciones gubernamentales en los niveles subregional, regional e internacional. El comercio regional ofrece la posibilidad de afrontar de manera eficaz la volatilidad nacional de precios de los alimentos, puesto que amplía la escala comercial al aumentar la elasticidad de la oferta, de manera que un cambio en la producción nacional causado por el clima no conlleve fluctuaciones extremas de precio en el mercado nacional. Por ejemplo, Mauritania, Senegal y Sierra Leona en África occidental cuentan con estrategias de seguridad alimentaria inspiradas en una combinación de grandes importaciones de

arroz provenientes de Asia e importaciones de granos secundarios (mijo, maíz y sorgo) de países vecinos (Staatz *et al.*, 2008).

Sin embargo, la fiabilidad de los mercados regionales como instrumento de seguridad alimentaria se vio fuertemente afectada durante la crisis alimentaria de 2008, cuando los países prohibieron y restringieron las exportaciones a los mercados regionales de Asia y África. Será necesario restaurar la confianza en los mercados regionales, lo cual hará necesario que las organizaciones nacionales aborden esta cuestión. Por ejemplo, el Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP por sus siglas en inglés) pretende mejorar la armonización de políticas agrícolas y comerciales nacionales y desarrollar programas regionales de seguridad alimentaria que se encarguen de las barreras al comercio regional y los importantes efectos derivados (p. ej. instalaciones de almacenamiento certificadas regionalmente como forma de mantener la fluidez del mercado en épocas de precios altos).

4.2 Principios rectores para opciones nacionales

Se pueden identificar algunos principios rectores para garantizar el uso óptimo de los diversos instrumentos:

- Las políticas y los instrumentos para afrontar la volatilidad de los precios deberían aplicarse antes de que ocurran las crisis y de acuerdo con unas normas de intervención claras:
 - Si los gobiernos disponen de políticas de reservas de cereales, estas existencias deberían determinarse de forma óptima y las políticas de compra y distribución deberían ser transparentes y estar perfectamente reglamentadas.
 - De forma similar, si los alimentos distribuidos directamente constituyen una opción para afrontar la volatilidad de precios, este instrumento debería basarse en criterios de transparencia que tengan en cuenta quiénes reúnen los requisitos para recibir la ayuda y en qué condiciones.
- Con el fin de orientar de forma eficaz las intervenciones, las familias deberían ser clasificadas no solamente en relación con su situación de malnutrición crónica y hambre, sino teniendo en cuenta también su vulnerabilidad ante diversas situaciones de crisis como las variaciones de precios y la incertidumbre. Con el aumento de la volatilidad de los precios, la pobreza y el hambre se convertirán en una condición social cada vez más importante. Los responsables de la formulación de políticas todavía no comprenden correctamente la vulnerabilidad.
- Los instrumentos basados en el mercado, como por ejemplo los seguros y el crédito, pueden exigir gasto público en forma de inversiones o de subvenciones. Las subvenciones pueden justificarse en el caso de que internalicen un costo social o proporcionen un apoyo transitorio para una actividad autosuficiente (por ejemplo, a través de capacitación o para alcanzar una masa crítica de participantes).
- Los programas de protección social son programas públicos legítimos con independencia del nivel de desarrollo del país. No obstante, un único tipo de programa de protección social no puede abordar las necesidades de todas las personas pobres y vulnerables dentro de un país.
 - Los más pobres de entre los pobres, sin ninguna perspectiva de superar en el futuro la pobreza, deberán contar con ayuda a través de transferencias directas de efectivo o alimentos para poder sobrevivir, aunque los indicios apuntan a que las transferencias de efectivo deben utilizarse con cuidado. Se trata de una responsabilidad colectiva.
 - Los hogares pobres que incluyen a adultos económicamente activos y niños pequeños pueden participar en programas de transferencias condicionadas (programas de alimentos o dinero por trabajo, transferencias monetarias condicionadas, etc.). Estos programas no sólo asegurarán la seguridad alimentaria sino que además permitirán a las familias invertir en su futuro, por ejemplo ayudando a los niños a permanecer en la escuela. Cabe destacar la necesidad de seguir

experimentando y evaluando estos nuevos enfoques relativos a la seguridad alimentaria que utilizan programas de protección frente a la volatilidad de los precios.

- Los hogares que se encuentran ligeramente por encima del umbral de la pobreza generalmente no reúnen las condiciones para ser beneficiarios de los programas nacionales de protección social. Sin embargo, no son menos vulnerables a las crisis. Cualquier perturbación repentina puede abocar estos hogares a una situación de inseguridad alimentaria y pobreza, en la que pueden quedar atrapados. Los programas de protección social deberían tener en cuenta la capacidad tanto de atender a estos sectores de la población que pueden verse forzados a restringir su consumo en tiempos de crisis como de limitar la probabilidad de que las perturbaciones en los precios profundicen y extiendan la incidencia del hambre y la pobreza.
- Incrementar la productividad de la agricultura de subsistencia (mediante la distribución de cupones para pequeños lotes de fertilizantes y semillas, por ejemplo) es una de las opciones de protección social más baratas para las poblaciones rurales vulnerables.
- El respeto de los derechos humanos, incluyendo el derecho a la alimentación y el derecho a la libertad de asociación y la negociación colectiva (especialmente para los trabajadores agrícolas), es fundamental para corregir los importantes desequilibrios de poder en los mercados que caracterizan los sistemas alimentarios nacionales e internacionales. Las organizaciones de la sociedad civil deben desempeñar una función importante en la garantía de estos derechos.
- Los gobiernos necesitan sistemas de información para poder evaluar el hambre y la malnutrición, proporcionar alertas tempranas y orientar la ayuda adecuada de forma eficaz. La creación de sistemas o el fortalecimiento de los ya existentes deberían constituir la máxima prioridad de las iniciativas nacionales para abordar la inseguridad alimentaria y la volatilidad de los precios.

4.3 Consideración de las variables específicas de cada país al gestionar la volatilidad de los precios de los alimentos

Los antecedentes de las políticas relativas a la volatilidad de precios han sido, cuando menos, desiguales. Una de las razones de esta mezcla de resultados puede estar en el hecho de que estas políticas han fracasado en su intento por considerar la dinámica y la heterogeneidad de los contextos nacionales. Las justificaciones de las políticas pueden cambiar, por lo que los instrumentos de políticas deben adaptarse a estos cambios. Por ejemplo, las políticas de precios de productos agrícolas adoptadas por los países asiáticos con el fin de promover la revolución verde fueron formuladas en una época en la que no existían infraestructuras, información de precios o instituciones de gestión de riesgo adecuadas en estos países. Gran parte de estas situaciones ha cambiado y, en aquellos países que no se adaptaron al cambio, las políticas se volvieron costosas e incluso, en ocasiones, contraproducentes (Rashid, *et al.* 2007). Asimismo, los contextos nacionales son diversos, con grandes variaciones entre los países en desarrollo.

La problemática de contar con una política óptima dirigida a abordar la volatilidad de los precios de los alimentos radica en dar con la combinación correcta de los instrumentos anteriormente presentados. Para ser eficaz y eficiente, dicha combinación debe adaptarse a los contextos específicos de cada país. Tres características nacionales parecen ser las más importantes:

El carácter de la volatilidad de los precios internos

La volatilidad de los precios internos puede tener su origen en el interior del país, como es el caso de la variabilidad de la producción interna debido al clima y del mal funcionamiento de los mercados internos, o provenir del exterior mediante el comercio y la integración en los mercados internacionales, o ambos. Galtier (2009), siguiendo a Byerlee *et al.* (2005), sostiene que los instrumentos óptimos de política utilizados para contener la volatilidad de precios probablemente variarán dependiendo del origen de la variabilidad.

En realidad, la importancia relativa de la volatilidad importada y endógena depende en su mayor parte del grado de integración del país con los mercados internacionales (la apertura y la posibilidad de comercialización de los principales productos básicos) y de sus condiciones macroeconómicas.

La vulnerabilidad del país y de los hogares

La vulnerabilidad surgida de las crisis internacionales de precios se ve aumentada si el país gasta grandes sumas en alimentos importados. En este caso, los altos costos de importación pueden ocasionar problemas en la balanza de pagos, los cuales pueden a su vez derivar en otros problemas macroeconómicos e inestabilidad.

Por otro lado, los hogares que dependen de uno o quizá dos productos básicos son más vulnerables a las crisis de alimentos internas que los hogares cuya cesta de la compra es más diversificada. La idea de fondo es simple. Cuando el consumo se concentra en un solo producto básico —como es el caso del arroz en Bangladesh y el maíz en los países de África austral— éste representa un porcentaje importante del gasto de los hogares. De ahí que un alza de precios pueda amenazar la seguridad alimentaria de los más pobres. Por el contrario, si la cesta de la compra está más diversificada, las fluctuaciones en la oferta y en los precios en un mercado de productos básicos pueden ser parcialmente absorbidas por otros mercados. Lo anterior es particularmente cierto cuando los hogares están acostumbrados a consumir productos básicos no comercializables tales como la yuca, el tef o el plátano. No obstante, Compton *et al.* (2010) señalan que, en muchos países, el nivel nacional no es una medida pertinente para calcular el grado de diversificación de la cesta de la compra. Lo que, a partir de estadísticas nacionales, parece ser una diversificación de la cesta de la compra puede en realidad encubrir distintos (aunque menos diversificados) modelos regionales de consumo.

Una medida fundamental para dar cuenta de la diversidad será disponer de un mejor conocimiento de los grupos de ingresos familiares, lo que no sólo ayudará a orientar las intervenciones, sino también a formular políticas acordes con las necesidades específicas de los hogares. Tal como se ha señalado anteriormente, aunque los programas de protección social sean legítimos con independencia del nivel de desarrollo del país, es necesario adaptar estos programas a la situación de los ingresos y recursos de las familias. Para las poblaciones pobres, pueden existir dos tipos de programas de redes de seguridad: una centrada en poblaciones pobres sin mano de obra activa o bienes productivos y la otra centrada en poblaciones con mano de obra activa en la actualidad y en el futuro. Apoyar al primer grupo es una responsabilidad social; estas poblaciones necesitan una distribución gratuita. En cambio, los hogares que disponen de mano de obra activa pueden recibir ayuda mediante transferencias condicionadas o programas de redes de seguridad productivas, como por ejemplo alimentos por trabajo o alimentos (o dinero) por educación. Una tercera categoría incluye aquellos hogares que se encuentran ligeramente por encima del umbral de la pobreza. Este grupo no es menos vulnerable a las crisis que los hogares que se ajustan a nuestra definición de pobreza. Son hogares que no reúnen las condiciones para beneficiarse de programas de redes de seguridad productivas ni pueden permitirse herramientas de gestión del riesgo basadas en los mercados, como por ejemplo los seguros y el crédito. Por consiguiente, cualquier perturbación repentina puede dejar estos hogares en un estado de pobreza, en el que pueden quedar atrapados. Esta situación genera grandes costos sociales; en consecuencia, las subvenciones públicas podrían justificarse para internalizar los costos sociales o apoyar a instituciones autosuficientes.

Capacidad institucional

La capacidad de aplicar instrumentos para gestionar la volatilidad de los precios presenta grandes variaciones en los distintos países. Considérese por ejemplo la creación de programas de redes de seguridad correctamente dirigidos. Se trata de intervenciones justificadas en materia de políticas, independientemente del nivel de desarrollo, y que son defendidas por todos como un instrumento que permite resistir a las crisis de precios de los alimentos. Entre los inevitables desafíos que rodean la puesta en práctica de estas políticas se cuentan la capacidad nacional de evaluar la vulnerabilidad, la identificación de beneficiarios y la entrega eficaz de transferencias (alimentos o efectivo).

El debate subraya un hecho: a menos que se preste atención a la heterogeneidad de la capacidad institucional de los países, existe la posibilidad de que los instrumentos de política normalmente recomendados no den los resultados deseados. Si bien el ejemplo se refiere únicamente a los

programas de redes de seguridad, el mismo argumento resulta válido para los seguros frente a inclemencias del tiempo, las existencias regionales e incluso las reservas estratégicas de cereales o las medidas de control del comercio.

Las tres distintas características nacionales —carácter de la volatilidad de los precios nacionales, vulnerabilidad y capacidad institucional— presentadas anteriormente pueden aplicarse para desarrollar una tipología general. Compton *et al.* (2010) destacan la importancia para las organizaciones internacionales y los gobiernos nacionales de contar con predicciones rápidas y precisas respecto de los países y los grupos poblacionales más afectados por una crisis de precios de los alimentos. Una tipología de este tipo puede servir para aumentar la rapidez y la precisión de la acción. El Banco Mundial lo intentó en 2000, pero no logró identificar y clasificar los países en relación con su exposición a las crisis mundiales de precios y la vulnerabilidad asociada. Hay otras razones que aconsejan un mayor desarrollo del ejercicio tipológico realizado por el Banco Mundial. En la actualidad, el PMA realiza trabajos de evaluación de la vulnerabilidad en muchos países. Los resultados de estos estudios servirán para nutrir los ejercicios tipológicos. Las conclusiones más importantes para incorporar a la tipología serán las lecciones aprendidas de las crisis mundiales de alimentos de 2007-08. Los estudios de casos nacionales acerca de cómo los gobiernos han respondido a la crisis de alimentos de 2007/08 están cada vez más difundidos. Ello proporcionará una valiosa información acerca de cómo han respondido los países y de si las capacidades institucionales fueron lo suficientemente apropiadas como para aplicar estas políticas.

5 LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS Y EL COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL (CFS)

La reciente crisis alimentaria demuestra que existe una necesidad y una oportunidad para reducir la ocurrencia y la gravedad de las crisis alimentarias mediante la mejora de la gestión de la información, el aprendizaje y la coordinación de intervenciones en materia de políticas a nivel mundial.

El CFS, aprovechando sus funciones, podría contribuir a una mejora de la coordinación intergubernamental en estos ámbitos a corto y largo plazo.

En la actualidad, no existe ningún mecanismo institucional que recopile y analice de forma sistemática datos para conformar una perspectiva dinámica y global de las consecuencias reales que han tenido las crisis de los precios de los alimentos en poblaciones vulnerables.

El CFS no es un foro para la negociación de normas comerciales. Para este fin los gobiernos han creado la OMC. Sin embargo, el CFS podría desempeñar una función muy valiosa como foro para un debate más abierto acerca de qué es lo que los gobiernos pretenden lograr con las normas comerciales para la agricultura y cuál es la mejor forma en que estas normas pueden facilitar la obtención de resultados positivos para la seguridad alimentaria. Este debate es extremadamente necesario para asegurar que las normas comerciales multilaterales respondan mejor a las necesidades de los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) y logren un mayor equilibrio entre las exigencias de los países importadores y las de los exportadores, pero también entre los intereses de un puñado de empresas y los miles de millones de personas cuya seguridad alimentaria depende en parte de ese comercio.

Las estrategias de inversión agrícola y la regulación tanto de los futuros sobre productos básicos como de las bolsas de mercancías también son ámbitos en los que el debate, el análisis y el aprendizaje podrían ser muy valiosos, aunque estos sectores estén regulados por unas normas decididas en otros lugares. Es imposible desarrollar un sistema alimentario mundial coherente y eficaz si los ministerios y organizaciones internacionales encargados del comercio y las finanzas no entablan un debate abierto. La seguridad alimentaria no trata aisladamente del comercio o las finanzas o la producción agrícola o las tecnologías.

No existe una plataforma mundial para la supervisión y coordinación de políticas nacionales de almacenamiento, en las que los gobiernos, además de compartir enseñanzas en este ámbito, puedan analizar las deficiencias de las actuales políticas de acumulación de reservas en los mercados internacionales. Se necesita un debate sólido acerca de cuál es la función que deben desempeñar las reservas ante el gran número de desafíos que afrontan los sistemas alimentarios actuales.

No hay duda de que falta mucho por hacer. Es evidente también de que existen muchas oportunidades de cambio. El reciente aumento de los precios de los alimentos y la volatilidad constituyen una oportunidad para iniciar los cambios necesarios.

En consecuencia, las siguientes recomendaciones se plantean en referencia específicamente a la función del CFS para reducir la ocurrencia y la gravedad de las crisis alimentarias mediante la mejora de la gestión de la información, el aprendizaje y la coordinación de intervenciones en materia de políticas a nivel mundial:

- El CFS debería garantizar que la información sobre seguridad alimentaria se gestione adecuadamente así como la coordinación de intervenciones en materia de políticas a nivel mundial.
- El CFS podría participar en la creación del Sistema de información sobre el mercado agrario (SISMA) y el Foro de respuesta rápida propuestos por el G20. Se recomienda que la información sobre mercados del SISMA se amplíe para incluir todo tipo de cultivos alimentarios aparte de los cereales más comunes a nivel mundial, incluso el ganado y el pescado. El SISMA también debería incluir información fiable, desglosada y precisa sobre el

hambre, para apoyar el logro de la seguridad alimentaria. El SISMA podría utilizarse en la alerta temprana.

- El CFS sigue estudiando formas de cooperación internacional con respecto a la seguridad alimentaria y las existencias de alimentos a nivel mundial, incluido el establecimiento de directrices para la gestión eficiente de estas existencias.
- El CFS debería coordinar medidas en materia de políticas a corto y largo plazo adoptadas en relación con repuntes de los precios (analizar las barreras al comercio, la ayuda alimentaria, las subvenciones a los insumos, las existencias, etc.).
- El CFS debería exigir a los gobiernos la supresión tanto de los objetivos relativos a los biocombustibles como de las subvenciones y los aranceles que fomentan y protegen su producción y procesamiento.
- El CFS también debería servir como órgano en el cual donantes y gobiernos asuman compromisos a largo plazo para inversiones públicas en seguridad alimentaria, y como órgano encargado de controlar y hacer cumplir estos compromisos.
- El CFS debería contribuir a mejorar la coordinación intergubernamental, incluidas las medidas en materia de políticas de emergencia adoptadas en relación con la volatilidad de los precios.
- El CFS, en su calidad de máximo órgano encargado de la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial, debería estimular y facilitar el debate y el aprendizaje sobre cuestiones de seguridad alimentaria, incluso también como foro para un debate más abierto sobre la forma en que las reglas comerciales agrícolas podrían respaldar la seguridad alimentaria.
- El CFS debería crear códigos de conducta sobre cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria, para mejorar la cooperación internacional.
- Se necesitan más estudios sobre la gobernanza mundial de la agricultura y la seguridad alimentaria, para configurar el Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición.
- El CFS debería promover y apoyar la creación de estrategias nacionales de seguridad alimentaria en cada Estado Miembro así como el examen de las ya existentes. Esta tarea debería incluir la capacidad humana e institucional de desarrollar, ejecutar y supervisar la seguridad alimentaria.

REFERENCIAS

- Abbott, P. (2011). Stabilisation policies in developing countries after the 2007-08 Crisis. París, OCDE: 54.
- Abbott, P., C. Hurt, et al. (2008). What's driving food prices? Oak Brook, Il., Farm Foundation: 80.
- Abler, D. (2010). Demand Growth in Developing Countries. París, OCDE: 48.
- Acción contra el Hambre (2009). Feeding Hunger and Insecurity: The Global Food Price Crisis. Nueva York, Acción contra el Hambre: 16.
- Agencia Internacional de Energía (2010). World Energy Outlook 2010. París, Agencia Internacional de Energía: 731.
- Banco Asiático de Desarrollo (2008). Soaring Food Prices. Response to the Crisis, 2008 <http://www.adb.org/Documents/Papers/soaring-food-prices/soaring-food-prices.pdf>
- Banco Mundial (2007). Explaining sources of food price inflation in Ethiopia: A "Just-in-time" Policy Note. Mimeo.
- Banco Mundial (2007). Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo. Washington, Banco Mundial.
- Banco Mundial (2009). Global Economic Prospects 2009: Commodities at the Crossroads. Washington, Banco Mundial: 140.
- Banco Mundial (2011). Commodity prices (Pink Sheet), <http://go.worldbank.org/4ROCCIEQ50I>
- Beintema, N. y H. Elliott (2009). Setting meaningful investment targets in agricultural research and development: Challenges, opportunities and fiscal realities. Roma, FAO: 29.
- Bibi, S., J. Cockburn, et al. (2009). The Impact of the Increase in Food Prices on the Child Poverty and the Policy Response in Mali. New York, UNICEF.
- Blein, R. y R. Longo (2009). Food price volatility - how to help smallholder farmers manage risk and uncertainty. Discussion paper prepared for the Round Table organized during the Thirty-second session of IFAD's Governing Council.
- Brown, L. R. (2011). World on the edge. Nueva York, W.W.Norton&Company.
- Brown, M. E., B. Hintermann, et al. (2009). "Markets, Climate Change and Food Security in West Africa." Environmental Science and Technology 43(21).
- Byerlee, D., A. de Janvry, et al. (2010). Agriculture for Development-Revisited: Lessons learned from the University of California at Berkeley Conference October 1 and 2, 2010. Berkeley, Universidad de California: 19.
- Byerlee, D., T. S. Jayne, et al. (2005). Managing Food Price Risks and Instability in an Environment of Market Liberalization. A. a. R. D. Department. Washington, World Bank: 80.
- Calvo, G. (2008). Exploding commodity prices, lax monetary policy, and sovereign wealth funds, Vox : research-based policy analysis and commentary from leading economist.
- Cassman, K. G., A. Dobermann, *et al.* (2003). "Meeting Cereal Demand While Protecting Natural Resources and Improving Environmental Quality." Annual Review of Environment and Resources 28: 315-58
- Comité Permanente de Investigación Agrícola (2011). The 3rd SCAR Foresight Exercise: Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world. Bruselas, Comisión Europea: 149.
- Compton, J., S. Wiggins, et al. (2010). Impact of the global food crisis on the poor: what is the evidence? Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar: 99.
- Cordell, D., J.-O. Drangert, et al. (2009). "The story of phosphorus: Global food security and food for thought." Global Environmental Change 19: 292-305.
- Daviron, B., M. Auber, et al. (2008). Les mécanismes de transmission de la hausse des prix internationaux. París, Fondation Farm.
- Dawe, D. (2008). Have recent increases in international cereal prices been transmitted to domestic economies? The experience in seven large Asia Countries. Documento de trabajo de la ESA. Roma: 12.
- Dawe, D. y T. Slayton (2010). The world rice market crisis of 2007-2008. The rice crisis: markets, policies and food security. D. Dawe. Londres, Earthsan y FAO: 15-29.
- De La Torre Ugarte, D. y S. Murphy (2008). The Global Food Crisis: Creating an Opportunity for Fairer and More Sustainable Food and Agriculture System Worldwide. Bonn, Misericordia, Fundación Heinrich Böll e Instituto Wuppertal.
- de Schutter, O. (2010a). Food commodities Speculation and Food Price Crises. Ginebra, Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación: 14.

- de Schutter, O. (2010b). Agroecology and the right to food. Ginebra, Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación: 21.
- Demeke, M., G. Pangrazio, et al. (2009). Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued. Roma, FAO: 29.
- Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (2011). Production, Supply and Distribution Online. <http://www.fas.usda.gov/psdonline>.
- Dery, P. y B. Anderson (2007). "Peak phosphorus." Energy Bulletin 13.
- Devereux, S. (2009). Seasonality and Social Protection in Africa, Future Agricultures & Centre for Social Protection: 28.
- Dialo, B., N. N. Dembele, et al. (2010). Transmission des hausses des prix internationaux des produits alimentaires en Afrique de l'Ouest: Leçons de la crise de 2007-08 pour l'expansion de la production.
- Domanski, D. y A. Heath (2007). "Financial investors and commodity markets." Bank of International Settlements Quarterly Review: 53-67.
- Evans, A. (2009). The Feeding of the Nine Billion: Global Food Security for the 21st Century. Londres, Chatham House: 59.
- Evans, A. (2010). Globalization and Scarcity: Multilateralism for a world with limits. New York, Center on International Cooperation, Universidad de Nueva York: 62.
- Fan, S. y N. Rao (2003). Public spending in developing countries: trends, determination and impact. Washington, IFPRI: 42.
- Fan, S. y A. Saurkar (2006). Public spending in developing countries: trends, determination and impact. mimeo.
- FAO (2008). El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2008. BIOCOMBUSTIBLES: perspectivas, riesgos y oportunidades. Roma, FAO.
- FAO (2009). El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2009. Los precios altos de los alimentos y la crisis alimentaria: experiencias y lecciones aprendidas. Roma, FAO.
- FAO (2010a). Perspectivas Alimentarias. Análisis de los mercados mundiales noviembre de 2010. Roma FAO.
- FAO (2010b). El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2009: La ganadería a examen. Roma, FAO.
- FAO (2010c). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010. Roma, FAO.
- FAO (2011a). FAOSTAT.
- FAO (2011b). Ahorrar y crecer. Roma, FAO.
- FAO (2011c). Global Food Monitor. Roma, FAO, Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura.
- FAO (2011d). Global food losses and food waste: Extent Causes, and Prevention, Roma FAO 2011
- FAO (2011e). FAO's Initiative on Soaring Food Prices. Guide for Policy and Programmatic Actions at Country Level to Address High Food Prices, Roma, FAO 2011.
- FAO, FIDA, FMI, OCDE, UNCTAD, PMA, Banco Mundial, OMC, IFPRI y el Grupo de Acción de Alto Nivel sobre la Crisis de la Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas (2011). Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses. Roma, FAO.
- Frenk, D. (2011). Excessive Speculation. Excessive Speculation in Agricultural Commodities: Selected Writings from 2008-2011. B. Lilliston and A. Ranallo. Minneapolis, IATP.
- Foresight (2011). The Future of Food and Farming. The Government Office for Science, Londres
- Galtier, F. (2009). How to manage food price instability in developing countries? Montpellier, Cirad/MOISA.
- Gardner, B. L. (1979). Optimal stockpiling of grain. Lexington, Mass, Lexington Books.
- Ghosh, J. (2010). "The Unnatural Coupling: Food and Global Finance." Journal of Agrarian Change 10(1): 72-86.
- Gilbert, C. (2010). An assessment of international commodity agreements for commodity price stabilization. París, OCDE: 36.
- Gilbert, C. y C. W. Morgan (2010). "Food price volatility." Philosophical Transactions of the Royal Society (365): 3023-3034.
- Hall, K. D., J. Guo, et al. (2009). "The progressive increase of food waste in America and its environmental impact." PLoS One 4(11): 1-6.
- Hazel, P., G. Shields, et al. (2005). The nature and extent of domestic sources of food price instability and risk. Washington, Banco Mundial: 25.
- Headey, D. (2011a). "Rethinking the global food crisis: The role of trade shocks." Food Policy 36: 136-146.
- Headey, D. (2011b). Was the Global Food Crisis Really a Crisis? IFPRI, Washington: 66.

- Headey, D. y S. Fan (2010). Global food crisis: How did it happen? How has it hurt? And how can we prevent the next one? Washington, IFPRI: 122.
- Heinberg, R. y M. Bomford (2009). The food and farming transition: toward a post carbon food system. Sebastopol, CA, Post Carbon Institute: 41.
- Hossain, N. y D. Green (2011). Living on a Spike: How is the 2011 food price crises affecting poor people? Londres, IDS/Oxfam: 47.
- Huchet-Bourdon, M. (2010). Developments in commodity price volatility. París, OCDE: 51.
- FMI (2011). Perspectivas de la economía mundial. Washington, FMI.
- IPCC (2007) *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido y Nueva York, NY, EE.UU.
- Ivanic, M. y M. Will (2008). Implications of higher global food prices for poverty in low-income countries. Washington, Banco Mundial.
- Jones, T. (2010). The great hunger lottery: How banking speculation causes food crises. Londres, World Development Movement.
- Kearney, J. (2010). "Food consumption trends and drivers." *Phil. Trans. R. Soc. B* 365: 2793-2807.
- Kesavan, P. C. and M. S. Swaminathan (2008). "Strategies and models for agricultural sustainability in developing Asian countries." *Phil. Trans. R. Soc. B* 363: 877-891.
- Koning, N., M. Van Ittersum, et al. (2008). "Long-term global availability of food: continued abundance or new scarcity?" *NJAS Wageningen Journal of Life Sciences* 55(3): 229-292.
- Langeveld, J. W. A., J. Dixon, et al. (2010). "Development Perspective of the Biobased Economy: A Review." *Crop Science* 50: 142-151.
- Lucas, C., A. Jones, et al. (2006). Fuelling a food crisis: The impact of peak oil on food security. Bruselas, The Greens European Free Alliance: 38.
- Lustig, N. (2008). Thought for Food: The Challenge of Coping with Soaring Food Prices. Washington, Center for Global Development.
- McIntyre, B., H. Herren, et al. (2009). Agriculture at the Crossroads: International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development. Washington, Island Press.
- Minot, N. (2010). Transmission of World Food Changes to African Markets and its Effects on Household Welfare. Washington, IFPRI.
- Minot, N. (2011). Transmission of World Food Price Changes to Markets in Sub-Saharan Africa. Washington, IFPRI: 34.
- Mitchell, D. (2008). A note on rising food prices. Washington, Banco Mundial: 20.
- Mousseau, F. (2009). The High Food Challenge: A Review of Response to Combat Hunger. Oakland, The Oakland Institute & The UK Hunger Alliance.
- OCDE (2005). Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform. París, OCDE: 160.
- OCDE (2008). Biofuel Support Policies: An economic assessment. París, OCDE: 138.
- OCDE (2009). Agricultural Policies in Emerging Economies: Monitoring and Evaluation. París, OCDE.
- OCDE (2010). Measuring Aid to Agriculture. París, OCDE: 7.
- OCDE (2011). "Base de datos AgLink."
- Ortiz, I., J. Chai, et al. (2011). Escalating Food Prices: The threat to poor households and policies to safeguard a Recovery for All. Nueva York, UNICEF: 38
- Passenier, A. and M. Lak (2009). Scarcity and transition: Research questions for future policy. The Hague, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment and Ministry of Foreign Affairs: 74.
- PNUMA-UNCTAD (2008). Organic Agriculture and Food Security in Africa. Nueva York y Ginebra, PNUMA-UNCTAD: 61.
- Power, A. G. (2000). "Linking Ecological Sustainability and World Food Needs." *Environ Dev Sustain* 1: 185-196.
- Prakash, A. (2011). Safeguarding food security in volatile food markets. Roma, FAO: 554.
- Pretty, J. (2006). Agroecological approaches to economic development - contributions by Rimisp-Latin American Center for Rural Development to the preparation of the World Development Report 2008 "Agriculture for Development" <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid = 6440>,
- Pretty, J. (2008). "Agricultural sustainability: concepts, principles and evidence." *Phil. Trans. R. Soc. B* 363: 447-465.
- Rabobank (2010). Sustainability and security of the global food supply chain. Utrecht, Rabobank Group: 45.
- Rashid, S., R. Cummings, et al. (2007). "Grain Marketing Parastatals in Asia: Results from Six Case Studies." *World Development* 35(11): 172-1888.

- Rashid, S., y A. S. Taffesse. 2009. *Grain markets and large social transfer: An analysis of grain markets Productive Safety Net Program (PSNP) in Ethiopia*. Documento seleccionado para su presentación ante la XXVII Conferencia de la Asociación Internacional de Economistas Agrícolas (IAAE) celebrada del 16 al 22 de agosto en Beijing, China
- Regmi, A., M. S. Deepak, et al. (2001). *Cross-Country Analysis of Food Consumption Patterns. Changing Structure of Global Food Consumption and Trade*. A. Regmi. Washington, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos: 14-23.
- Robles, M., J. Cuesta, et al. (2008). *Rising Food Prices and Poverty in Latin America: Effects of the 2006-2008 Price Surge*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rockström, J., W. Steffen, et al. (2009). "Planetary Boundaries: Exploring the safe operating space for humanity." *Ecology and Society* 14(2).
- Sanders, D., S. Irwin, et al. (2008). *The adequacy of speculation in Agricultural Futures Markets: Too Much of a Good Thing? Urbana-Champaign, Department of Agricultural and Consumer Economics, Universidad de Illinois: 34*
- Schade, C. y D. Pimentel (2010). "Population crash: prospects for famine in the twenty-first century." *Environ Dev Sustain* 12: 245-262.
- Schaffnit-Chatterjee, C. (2009). *The Global Food Equation: Food security in an environment of increasing scarcity*. Frankfurt am Main, Deutsche Bank Research: 38.
- Sharma, R. (2011). *Food Export Restrictions: Review of the 2007 - 2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures*. Roma, FAO.
- Slayton, T. (2009). *Rice crisis: How Asian governments carelessly set the world rice market on fire*. Washington, Center for Global Development: 41.
- Sutton, M., C. Howard, et al., Eds. (2011). *The European Nitrogen Assessment: Sources, Effects and Policy Perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Swaminathan, M. S. (2010). *From Green to Evergreen Revolution: Indian Agriculture, Performances and Challenges*. Nueva Delhi, Academic Foundation.
- Tangerman, S. (2011). *Policy Solutions to Agricultural Market Volatility: A Synthesis*. Ginebra, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible: 65.
- Timmer, C. P. (1990). *The Agricultural Transformation*. The Handbook of Development Economics. H. B. Chenery and T. N. Srinivasan. Amsterdam, North Holland, Elsevier.
- Timmer, C. P. (2010). "Reflections on food crises past." *Food Policy* 35: 1-11.
- UA y NEPAD. *The CAADP African Framework for Food Security*. NEPAD, MidRand, Sudáfrica. 2011 <http://www.nepad-caadp.net>
- UNCTAD (2006). *The Emerging Biofuels Market: Regulatory, Trade and Development Implications*. Ginebra, UNCTAD: 52
- UNCTAD (2009). *Trade and development report 2009*. Ginebra, UNCTAD: 218.
- Unidad de Estudios de Perspectivas Mundiales (FAO) y Departamento de Recursos Naturales (FAO) (2011). *Rising vulnerability in the global food system: environmental pressures and climate change. Safeguarding food security in volatile global markets*. A. Prakash. Roma, FAO: 66-86.
- Valsecchi, C., P. ten Brink, et al. (2007). *Reforming Environmentally Harmful Subsidies*. Londres, Programa internacional de educación ambiental, Ecologic, FEEM e IVM: 224.
- von Cramon-Taubadel, S., G. Anriquez, et al. (2009). *Investment in developing countries' food and agriculture: Assessing agricultural capital stocks and their impact on productivity*. Roma, FAO: 29.
- Wodon, Q. and H. Zaman (2008). *Rising Food Prices in Sub-Saharan Africa: Poverty Impact and Policy Responses*. Washington, Banco Mundial: 28.
- Woods, J., A. Williams, et al. (2010). "Energy and the food system." *Phil. Trans. R. Soc. B* 365: 2991-3006.
- WRAP, W. R. A. P. (2009). *Household Food and Drink Waste in the UK*, [http://www.wrap.org.uk/retail/case_studies_research/report_household.html].
- Wright, Brian (2011). *The economics of grain price volatility*, *Applied Economic Perspectives and Policy* 2011, volumen 33, número 1, pp. 32-58.
- Wright, Brian and Jeffrey C. Williams (1982) *The Economic Role of Commodity Storage* *The Economic Journal*, Vol. 92, No. 367 (Sep., 1982), pp. 596-614
- Yang, J., H. Qiu, et al. (2008). "Fighting global food price rises in the developing world: the response of China and its effect on domestic and world markets." *Agricultural Economics* 39: 453-464.

APÉNDICES

A1: Dos ejemplos que muestran la importancia de la capacidad institucional nacional en la ejecución de políticas de seguridad alimentaria

Dos ejemplos nacionales pueden ilustrar mejor este aspecto. El primero de ellos proviene de India, donde, como ocurre en otros países de Asia, los programas de redes de seguridad surgieron de las políticas de precios agrícolas que implicaban adquisiciones, almacenamiento y distribución. Los programas de redes de seguridad tales como el Sistema de distribución pública y el Plan de garantía del empleo sirvieron como puntos de venta de las existencias adquiridas por el gobierno mediante su programa de apoyo a los precios. La aplicación de estos programas hizo necesaria la creación de una enorme capacidad institucional y humana que incluyó un organismo de logística de los alimentos con una infraestructura de almacenamiento que cubriera todo el país, un ministerio especialmente dedicado a esta iniciativa y casi medio millón de tiendas del Estado. Aun así, la eficiencia de los programas de redes de seguridad del país ha sido cuestionada por las fugas y los altos costos de transferir beneficios a los consumidores pobres. El costo de transferir beneficios por valor de 1 USD a los beneficiarios del Sistema de distribución pública de la India se sitúa en aproximadamente 7 USD. Al parecer, las fugas al mercado de los alimentos destinados a los beneficiarios de las redes de seguridad fluctúan entre el 20 % y el 30 % del total.

El otro ejemplo es Etiopía, cuyo gobierno puso en marcha uno de los programas más ambiciosos de su tipo en África, llamado Programa de redes de seguridad productivas (PSNP por sus siglas en inglés), en 2005. Fue una apuesta arriesgada por parte del gobierno, porque suponía realizar transferencias tanto de efectivo como de alimentos a los beneficiarios. Los beneficiarios de áreas remotas recibieron transferencias de alimentos (3 kg de trigo), en tanto que los beneficiarios en las áreas menos remotas recibieron el equivalente en dinero (6 birr etíopes (ETB)). Al iniciarse el programa, los beneficios para los receptores de efectivo y alimentos eran equivalentes. Sin embargo, el país se vio afectado por una altísima inflación en los años siguientes, con una inflación de alimentos del 100 % en 2008. En consecuencia, los receptores de efectivo (que recibían 6 ETB) sólo podían adquirir la mitad del trigo que en 2005, lo que socavó fuertemente los beneficios de aquellos hogares que recibían transferencias de efectivo.

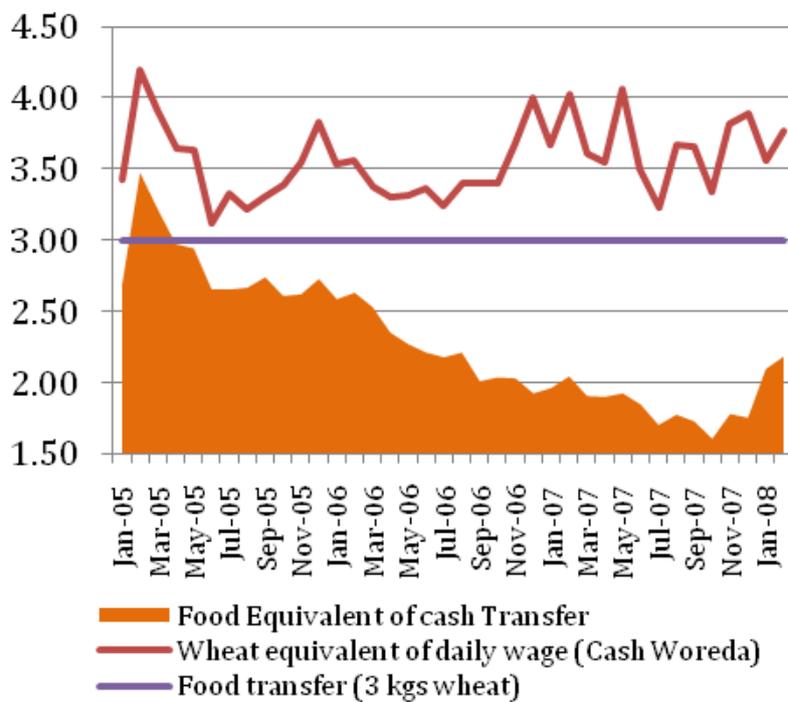
La situación anterior aparece representada en la Figura 10, donde la línea horizontal negra representa el valor de los alimentos (3 kg de trigo) y el área en rojo indica el valor del efectivo en términos de cuánto podía comprar un hogar con 6 ETB. Si el precio del trigo es de 2,0 ETB por kilogramo, los beneficios deberían haber sido equivalentes (6 ETB para adquirir 3 kg de trigo) para ambos tipos de beneficiarios.

Por consiguiente, fue necesario introducir un ajuste inmediato en los beneficios de ambos tipos de beneficiarios. No obstante, el gobierno dejó pasar dos años antes de ajustar las transferencias de efectivo debido al temor de que dicho ajuste pudiera alimentar la inflación y que sería muy difícil revertirlo en el futuro.

Los programas de redes de seguridad en estos dos países evolucionaron a lo largo de los decenios, por lo que puede llegar a pensarse que estos países cuentan con la mejor capacidad institucional para la creación de programas de redes de seguridad de sus respectivos continentes. De hecho, en algunos países la capacidad institucional para poner en marcha programas de redes de seguridad es deficiente o simplemente nula. Un reciente estudio elaborado por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias acerca del desempeño operativo de las reservas estratégicas de cereales en África indica que un factor determinante de su eficiencia operativa es el hecho que dichas reservas se encuentren bien integradas en las redes de seguridad y los programas de emergencia. Si estos vínculos no existen, el costo de mantener las existencias (tanto los costos financieros directos como los efectos indirectos negativos en los mercados) alcanza niveles exorbitantes. El informe también concluye que los vínculos entre las reservas estratégicas de cereales y un programa esencial de red de seguridad —alimentación escolar o alimentos por

educación— son prácticamente inexistentes en algunos países. Considérense, por ejemplo, las siguientes conclusiones específicas de cuatro países: Etiopía, Kenya, Malawi y Malí.

Figura 10: Retos de los programas de redes de seguridad productivas en Etiopía



Fuente: Rashid y Taffesse (2009). El eje de ordenadas muestra el equivalente en trigo del sueldo diario (kg).

Eje de ordenadas: 1,50 2,00 2,50 3,00 3,50 4,00 4,50
 Eje de abscisas: ene-05 mar-05 may-05 jul-05 sep-05 nov-05

Leyenda:

Equivalencia en alimentos de la transferencia en efectivo

Equivalencia en trigo del sueldo diario (en distritos en los que se utilizaron transferencias en efectivo)

Transferencia de alimentos (3 kg de trigo)

En Malawi, la ampliación del programa de alimentación escolar ha sido objeto de intensos debates, en tanto que en Malí y Etiopía los programas de alimentación escolar equivalen a 4 000 y 6 500 toneladas respectivamente. Dado el número total de escolares matriculados, estas cifras resultan insignificantes. De acuerdo con las estimaciones de dicho estudio, para alimentar a los niños que asisten hambrientos a la escuela se necesita una cantidad adicional de 450 000 toneladas en Etiopía, 108 000 toneladas en Kenya, 152 000 toneladas en Malawi y aproximadamente 90 000 en Malí. Estas cifras reflejan una importante demanda latente para los programas de alimentación escolar que sólo pueden mejorar el capital humano de estos países en el futuro.

A2: Respuestas nacionales al alza de precios de 2007–2008

Mousseau (2009) y Demeke et al. (2009) analizaron las diversas medidas tomadas por los países en desarrollo para contener la volatilidad de los precios alimentarios. Estas medidas pueden clasificarse según el objetivo que persigue el país que las pone en práctica. El primer grupo de intervenciones estuvo dirigido a evitar las alzas de los precios internos al limitar la transmisión de las variaciones de los precios internacionales a los mercados internos. El segundo grupo buscó apoyar el acceso de los más pobres a los alimentos, en tanto que el tercero apoyó la respuesta a la oferta de productos agrícolas a corto plazo.

Intervenciones para evitar las alzas en los precios internos de los alimentos

Estos conjuntos de respuestas abarcaron medidas comerciales y fiscales, gestión y distribución de existencias públicas y medidas para controlar los precios y prevenir la especulación:

- ***Medidas comerciales y fiscales***

Estas medidas fueron rápidamente adoptadas por países en desarrollo. De los 81 países incluidos en el censo de medidas adoptadas por los países en desarrollo elaborado por la FAO, 76 países aplicaron medidas de reducción de los aranceles a las importaciones con el fin de disminuir la inflación de precios internos de los alimentos a mediados de 2008. Otros 22 países redujeron el impuesto sobre el valor añadido para los productos alimentarios básicos importados. Aproximadamente 25 países, es decir el 31 % de los países encuestados, prohibieron o restringieron las exportaciones de cereales en la primera mitad de 2008. Las rebajas fiscales a las importaciones se mostraron menos eficaces para contener la inflación de los precios internos de los alimentos por cuanto dichos impuestos ya eran bajos debido a los programas de ajuste estructural que habían rebajado los aranceles en los países en desarrollo. Estas medidas no sólo no lograron contener eficazmente las alzas en los precios de los alimentos, sino que sus costos presupuestarios fueron muy elevados, tornándose insostenibles para muchos países de ingresos bajos.

Las prohibiciones y restricciones a las exportaciones resultaron eficaces para contener la inflación de los precios finales de los alimentos, aunque tal práctica dio lugar a una fiebre por comprar en los países importadores y tuvo un efecto amplificador en la volatilidad de precios, especialmente la del arroz. A partir de su estudio de las publicaciones relativas a este tema, Mousseau (2009) concluyó que el principal determinante de la diferencia en la transmisión de precios desde el mercado mundial a los mercados nacionales de los países de Asia fue la serie de medidas gubernamentales destinadas a limitar las exportaciones con el fin de mantener una oferta suficiente en los mercados internos. Los precios también descendieron en Tanzania en 2008 debido a una buena cosecha y a las prohibiciones a las importaciones y exportaciones, lo cual contrasta con el país vecino de Kenia, donde los precios se dispararon.

- ***Gestión y distribución de existencias públicas***

Los países que disponen de niveles de existencias adecuados y reglas de distribución bien definidas pudieron estabilizar sus precios internos de alimentos de mejor forma. En general, se trata de países cuyas estrategias en materia de seguridad alimentaria están bien desarrolladas. Varios países de Asia, entre ellos India, Indonesia y Pakistán, han contenido la inflación de los precios internos de los alimentos de manera satisfactoria mediante la gestión y la distribución de sus existencias públicas. Según la encuesta de la FAO, la gestión y distribución de las existencias públicas fue puesta en marcha en 35 países. Esta cifra representa el 43 % del total de países encuestados. La distribución de existencias públicas se dio de tres formas: ventas subvencionadas, programas de ayuda alimentaria y reposición de las existencias comunitarias para seguridad alimentaria, como fue el caso de Malí. Dependiendo del tamaño de las existencias y de la rapidez de su distribución en el mercado interno con el fin de impedir el acaparamiento por parte de agricultores, comerciantes y consumidores, las existencias públicas constituyen una herramienta poderosa para contener la volatilidad de los precios alimentarios, especialmente en el caso de países sin litoral, a pesar de que el costo fiscal puede llegar a ser muy elevado. Las existencias públicas y las existencias comunitarias para seguridad alimentaria han sido el principal mecanismo de contención de la volatilidad de precios de los alimentos en Malí desde la crisis alimentaria de 2004-05, en especial la alta fluctuación

estacional de los precios de los alimentos. Este mecanismo ha ayudado a Malí a afrontar las crisis de los precios de los alimentos de 2007-08 sin sufrir protestas urbanas como las que afectaron a sus vecinos Senegal, Côte d'Ivoire y Burkina Faso. Dorosh (2009) estableció que las existencias públicas han ayudado a los países del Asia meridional a evitar "alzas de precios muy importantes". De hecho, India, Pakistán y Bangladesh recurrieron a sus existencias públicas para hacer frente a la crisis de alimentos y limitar sus efectos negativos en la seguridad alimentaria de sus habitantes.

- ***Medidas para el control de precios y la prevención del acaparamiento***

Algunos países han intentado controlar los precios de los alimentos mediante la promulgación de leyes contra el acaparamiento. Otros países han tratado de negociar la evolución de los precios alimentarios con el sector privado. Tales negociaciones por lo general se llevaron a cabo con los principales exportadores e importadores privados ya sea para limitar las exportaciones o para garantizar suministros a precios asequibles para la mayoría de los consumidores. Tal fue el caso de Malí, Senegal, Burkina Faso y Níger durante la crisis de 2007-08. De la experiencia de los países de África occidental se desprende que este tipo de intervención fracasó en su intento de contener la inflación de los precios de los alimentos. Es más, en un entorno caracterizado por el rápido aumento en los precios alimentarios, se hacía difícil que los importadores respetasen los precios anteriormente acordados con el gobierno.

Intervenciones para apoyar el acceso de los pobres a los alimentos

Estas medidas comprenden respuestas tanto de los gobiernos como de las organizaciones internacionales.

Las intervenciones de los gobiernos y las organizaciones internacionales se han centrado fundamentalmente en los programas relacionados con las redes de seguridad social. Los programas existentes fueron ampliados en muchos países y a la vez se crearon nuevos programas. Por ejemplo, la financiación destinada a programas de la red de protección social en Bangladesh aumentó de 668 millones de USD a 854 millones de USD, de los cuales 300 millones de USD se utilizaron para iniciar un programa de dinero por trabajo (Monceau 2010). En su mayoría, estos programas comprendían mecanismos de transferencia de efectivo o de alimentos e incluían intervenciones alimentarias en las escuelas. Otros programas, en tanto, se centraban en el aspecto nutricional, especialmente de niños y mujeres embarazadas y lactantes.

Las intervenciones más exitosas en cuanto a las transferencias de efectivo y alimento se produjeron en Brasil, México y algunos países de Asia. Muchos donantes prefieren las transferencias en efectivo a las transferencias en alimentos puesto que con las primeras se ahorran los costos de distribuir los alimentos y no se crean distorsiones en los mercados internos de alimentos. No obstante, a menos que el programa se indexe a la inflación de los precios de los alimentos, la cantidad de efectivo entregada a cada hogar alcanzará para comprar cada vez menos alimentos si los precios mantienen su tendencia al alza. Por lo tanto, los programas de transferencia de efectivo se vuelven menos eficaces cuando los precios suben rápidamente, como fue posible apreciar en muchos países en desarrollo en 2008, y pueden ser objeto de una mala gestión.

Las transferencias en efectivo no deberían considerarse como una alternativa a otras formas de intervención gubernamental. Si la oferta de alimentos se restringe, el mayor poder adquisitivo derivado de las transferencias de efectivo deberá ir acompañado de una distribución adecuada de las existencias públicas o de las importaciones comerciales con el fin de suplementar la disponibilidad interna, todo ello con el propósito de contener la presión sobre los precios derivada de la mayor demanda. Si la oferta no crece, la inyección de un mayor poder adquisitivo al sistema no hará otra cosa que aumentar la inflación de precios de los alimentos. En consecuencia, para ser considerada óptima, una intervención debe combinar medidas de estabilización como por ejemplo la distribución de existencias públicas o la facilitación de mayores importaciones con el fin de aumentar la disponibilidad de alimentos con transferencias de efectivo y la incorporación de racionamientos para aumentar el acceso de los pobres a los alimentos (Dorosh 2009).

Intervenciones destinadas a aumentar la oferta interna de alimentos a corto plazo

Con anterioridad a la crisis de alimentos, la mayoría de los países en desarrollo se apartó de las políticas basadas en la autosuficiencia alimentaria nacional en favor de políticas de seguridad alimentaria que promovieran una combinación de producción nacional y comercio, en especial un tipo de comercio regional que tomara en cuenta la complementariedad de los recursos en el interior de las subregiones. Las recientes crisis de los precios mundiales de los alimentos se han caracterizado por prohibiciones y restricciones al comercio y han aumentado el riesgo de aplicar un enfoque comercial a la seguridad alimentaria. Varios países en desarrollo han reorientado sus estrategias de seguridad alimentaria hacia un mayor autoabastecimiento nacional de alimentos básicos (Staatz *et al.*, 2008).

Un ejemplo notable de las iniciativas de política puestas en marcha durante la crisis de 2007-08 es la “Gran ofensiva agrícola para la alimentación y la abundancia” (GOANA, por sus siglas en francés), destinada a llevar a Senegal desde un 20 % de autoabastecimiento de arroz en 2007-2008 a un 100 % de autoabastecimiento en 2015. Filipinas siguió los pasos de Senegal al declarar el autoabastecimiento de arroz como un objetivo de política a medio plazo. Staatz *et al.* (2009) argumentan que estas estrategias de autoabastecimiento tienen el mérito de concentrarse en el sector agrícola y pueden llevar a mayores niveles de inversión productiva en agricultura. No obstante, estos autores destacan el elevado riesgo de una mala asignación de recursos de dichas políticas puesto que no consideran las ganancias obtenidas del comercio regional e internacional que generan las ventajas comparativas.

Los países han recurrido a un gran número de intervenciones para aumentar la producción de alimentos a corto y medio plazo, con el fin de reducir su dependencia de las importaciones de los mercados mundiales tornadas costosas e inciertas por las recientes crisis mundiales de los precios de los alimentos. Según Mousseau (2009), los principales instrumentos utilizados para aumentar la oferta agrícola durante la crisis fueron los siguientes:

- subvenciones y distribución de insumos agrícolas (fertilizantes, semillas, etc.);
- reducciones fiscales, cupones y subvenciones al combustible para bombas de riego;
- precios mínimos garantizados en las explotaciones, además de adquisiciones gubernamentales;
- ampliación de los servicios de extensión;
- apoyo al crédito, seguros y cancelación de deudas de agricultores;
- apoyo a la infraestructura de riego y de almacenamiento;
- apoyo a la gestión de la cadena de valor e información del mercado.

El instrumento más comúnmente utilizado en los países en desarrollo es la entrega de insumos subvencionados, principalmente semillas y fertilizantes. Por ejemplo, Mousseau (2009) señala que la FAO entregó insumos agrícolas a 370 000 pequeños agricultores en aproximadamente 80 países, en tanto que el Banco Mundial recurrió a su Programa de respuesta a la crisis mundial de alimentos (GFRP, por sus siglas en inglés) para ayudar a 20 países a proveer de insumos agrícolas a sus agricultores.

Las otras medidas aplicadas consistieron en el apoyo entregado a la inversión en riego y los servicios de extensión, así como la condonación por parte del gobierno indio de las deudas de los pequeños agricultores, las cuales ascendían a 15 000 millones de USD en 2008. Los apoyos a los precios de los agricultores fueron más frecuentes en Asia que en otras partes del mundo, así como las subvenciones al riego para los pequeños productores pobres y marginados. En África occidental, el conjunto de medidas de políticas se centró mayoritariamente en subvenciones a los fertilizantes y las semillas de arroz y maíz, servicios de extensión, mejor acceso al crédito y subvenciones a los equipos agrícolas y de procesamiento en algunos países.

Resulta difícil evaluar la eficacia de las intervenciones individuales por cuanto los países han aplicado paquetes de medidas en lugar de medidas individuales. Con todo, las respuestas de suministros han sido positivas en muchos países (Diallo et al., 2009), y la mayoría mantiene algunas de estas medidas en aplicación. Si bien la eficacia de estas medidas está fuera de toda duda, el problema radica en su sostenibilidad fiscal dado el fuerte énfasis en las subvenciones. Otra cuestión planteada es si las subvenciones llevan a los agricultores a adoptar nuevas tecnologías que reduzcan los costos económicos (no sólo financieros) unitarios de producción o si simplemente aumentan la producción con mayores costos marginales siguiendo la tendencia de las actuales curvas de la oferta sin necesidad de cambiar de tecnologías. Incluso si las subvenciones llevaran a los agricultores a adoptar tecnologías que redujeran los costos al disminuir el riesgo de probar estas tecnologías, ¿podrían los gobiernos eliminar las subvenciones con el tiempo? Encontrar respuestas a estas preguntas resulta crucial para diseñar estrategias de subvención a los insumos que resulten fiscalmente sostenibles.

A3: Cuadro comparativo de las recomendaciones formuladas en recientes informes sobre la volatilidad de los precios

TEMA	Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (2011)	Informe interinstitucional para el G20 (2011)	Informe del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible – Tangermann (2011)	Informe de previsión (2011)
Consideraciones generales sobre respuestas en materia de políticas	<ul style="list-style-type: none"> - El presente informe analiza explicaciones tanto para el encarecimiento de los alimentos como para el incremento de los niveles de volatilidad de los precios alimentarios, dos fenómenos que guardan una estrecha relación entre sí. Los gobiernos tienen motivos para preocuparse y también para actuar. - Es necesario entender los cambios en toda su magnitud para garantizar que las respuestas en materia de políticas públicas no se detengan en el corto plazo, sino que se anticipen al futuro para construir y mantener sistemas alimentarios resistentes y globales. - El informe recomienda posibles funciones del CFS, sus miembros y participantes para todas las cuestiones expuestas más adelante. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se pide a las organizaciones internacionales que han preparado este informe que mantengan la colaboración con el G20 para seguir elaborando las recomendaciones y, según sea necesario, aplicarlas. - Se debería encomendar al CFS la tarea general de supervisar la aplicación de las recomendaciones del presente informe. 	<ul style="list-style-type: none"> - No existe un método eficaz de gran alcance en relación con el comportamiento de los precios en los mercados internacionales de productos básicos agrícolas (no hay receta contra esta enfermedad). - Los gobiernos deberían convenir en la inutilidad de luchar contra el fenómeno de la volatilidad de los precios agrícolas, y en la necesidad de afrontar los efectos negativos de enormes subidas de precios. 	
Innovación (I+D, educación y transferencia tecnológica)	<ul style="list-style-type: none"> - Se necesitan nuevas inversiones públicas tanto en investigación como en desarrollo. - Se recomienda una considerable expansión mundial en la financiación de la investigación y el desarrollo agrícolas. El fortalecimiento del actual proceso de reformas del Grupo consultivo para la investigación agrícola Internacional (GICAI) y el respaldo a sistemas nacionales de investigación 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar los sistemas de innovación alimentaria y agrícola, mediante la integración de inversiones públicas y privadas en la investigación y el desarrollo científicos, la transferencia de tecnología, y servicios de educación, capacitación y asesoramiento y garantizar que las prácticas eficaces se difundan. - Fortalecer el sistema del GICAI para apoyar la innovación tecnológica y la difusión mundial de tecnología, en especial para mejorar los resultados de la 		

TEMA	Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (2011)	Informe interinstitucional para el G20 (2011)	Informe del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible – Tangermann (2011)	Informe de previsión (2011)
	<p>contribuirá a soluciones a largo plazo aplicables a la inseguridad alimentaria, especialmente en el contexto de la degradación de la tierra, la escasez de agua y el cambio climático.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se debería fomentar la conservación de la agrobiodiversidad y la creación de nuevas variedades por parte de centros internacionales y nacionales de investigación agronómica, del mismo modo que la investigación debería dedicarse a maximizar la biomasa en sistemas diversificados de producción agrícola. - Se debería promover la colaboración entre centros internacionales de investigación agronómica y organizaciones de apoyo a la agroecología. 	<p>productividad en los países menos adelantados, teniendo en consideración las necesidades de pequeños agricultores y, en particular, de mujeres dedicadas a la agricultura.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apoyar el desarrollo de tecnologías y proporcionar los incentivos adecuados para abordar los desafíos específicos del cambio climático y la utilización sostenible de recursos (tierra y agua). 		
Estrategias nacionales de seguridad alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> - Los gobiernos deberían estudiar la creación de programas de estrategias de seguridad alimentaria en el ámbito nacional y regional, que incluya políticas para reducir, gestionar y afrontar la volatilidad de los precios. - Para asegurar el éxito, se necesitará un proceso inclusivo. - El CFS debería promover y apoyar la creación de estrategias nacionales de seguridad alimentaria en cada Estado Miembro así como el examen de las ya existentes. Esta función debería incluir el refuerzo de la capacidad humana e institucional para desarrollar, ejecutar y supervisar la seguridad alimentaria. Será necesario disponer de una 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyar estrategias nacionales completas de seguridad alimentaria controladas y dirigidas por los países, que estén basadas en datos concretos e incluyan organizaciones de la sociedad civil y de agricultores. A este respecto, realizar un seguimiento de los compromisos anteriores del G20, como por ejemplo el compromiso de la cumbre de Pittsburgh, para financiar el Programa mundial de agricultura y seguridad alimentaria. 		

TEMA	Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (2011)	Informe interinstitucional para el G20 (2011)	Informe del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible – Tangermann (2011)	Informe de previsión (2011)
	<p>estructura de coordinación intersectorial de ámbito nacional, que incluya a representantes de la sociedad civil y organizaciones de agricultores, a fin de coordinar la ejecución de las estrategias nacionales.</p> <p>- Sería recomendable combinar la amplia variedad de instrumentos (como por ejemplo los mencionados en el presente documento, incluida la protección social), para lograr la máxima repercusión y su adecuación a la estrategia de seguridad alimentaria de cada país concreto. La preparación de una tipología de países y grupos vulnerables podría ayudar a los responsables de la formulación de políticas a seleccionar los instrumentos normativos más adecuados. Esta tarea debería tener en consideración las diversas etapas del ciclo vital humano.</p>			
Inversiones	<p>- Una inversión a largo plazo estable y sostenible en agricultura es una condición necesaria para abordar los retos que plantea la seguridad alimentaria y evitar una repetición de la crisis alimentaria.</p>	<p>- Incrementar la inversión pública (AOD y gobiernos nacionales) en la agricultura de países en desarrollo y en actividades íntimamente ligadas al incremento de la productividad de la agricultura, como por ejemplo servicios de extensión, carreteras, puertos, energía, almacenamiento, sistemas de riego y tecnologías de la información y la comunicación, cuando así proceda. Vincular la inversión pública a la formación de asociaciones duraderas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil.</p>		

TEMA	Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (2011)	Informe interinstitucional para el G20 (2011)	Informe del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible – Tangermann (2011)	Informe de previsión (2011)
Inversiones (Cont.)	<ul style="list-style-type: none"> - Mediante inversiones en agricultura ecológica, los gobiernos nacionales deberían reforzar la capacidad local y la resiliencia de los sistemas de producción de alimentos. - La inversión en todos los niveles debería respetar la pluralidad de los sistemas de conocimientos, incluyendo el de las mujeres y el de los pueblos indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proporcionar el entorno favorable a agricultores y otros agentes del sector privado para aumentar las inversiones, aparte de la AOD y el gasto público nacional, a fin de lograr el incremento de la productividad y la mejora de la capacidad de resistencia necesarios para la seguridad alimentaria a largo plazo. Para obtener el nivel necesario de inversión del sector privado, los países menos adelantados deberán respaldar la introducción de sistemas e instituciones de gobernanza eficaces, condiciones macroeconómicas estables, políticas estructurales adecuadas, desarrollo de capital humano y servicios públicos. 		
Información sobre mercados agrícolas	<ul style="list-style-type: none"> - La reciente crisis alimentaria demuestra que existe una necesidad y una oportunidad para reducir la ocurrencia y la gravedad de las crisis alimentarias mediante la mejora de la gestión de la información, el aprendizaje y la coordinación de intervenciones en materia de políticas a nivel mundial. El CFS podría desempeñar una función fundamental en los tres ámbitos. - Resulta fundamental disponer de unos sistemas de información de mejor calidad y más transparentes para las decisiones sobre políticas y la gestión de existencias. - Se acoge favorablemente la propuesta de creación del Sistema de información sobre el mercado agrario propuesto por el Informe interinstitucional para el G20. - Se recomienda que la información sobre mercados del SISMA se 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación del Sistema de información sobre el mercado agrario para proporcionar información puntual sobre producción, consumo y existencias de alimentos; seguimiento, notificación y análisis de las condiciones actuales y evolución de las políticas en los principales mercados; fomento del intercambio de información, mejora de la fiabilidad de los datos, incremento de la transparencia e introducción de un sistema mundial de alerta temprana; mejora de sistemas nacionales o regionales para realizar un seguimiento de las existencias, la producción, las previsiones (con mejoras en la realización de modelos y la predicción climática), la seguridad alimentaria y nutricional y la vulnerabilidad, a fin de mejorar los sistemas de alerta temprana en países y regiones en desarrollo vulnerables. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se debería disponer de información óptima y una total transparencia sobre la evolución del mercado para permitir respuestas racionales en todos los niveles (por ejemplo, para poder distinguir una explosión del precio de un cambio fundamental de las condiciones del mercado). 	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la medición de las reservas públicas y privadas, y facilitar y difundir una mejor información. (función para la FAO y la OCDE + CE u otros órganos internacionales)

TEMA	Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (2011)	Informe interinstitucional para el G20 (2011)	Informe del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible – Tangermann (2011)	Informe de previsión (2011)
	<p>amplíe para incluir todo tipo de cultivos alimentarios aparte de los cereales más comunes a nivel mundial, incluso el ganado y el pescado.</p> <p>- El CFS podría participar en la creación del Sistema de información sobre el mercado agrario propuesto por el G20.</p>			
<p>Información sobre seguridad alimentaria</p>	<p>- El SISMA también debería incluir información fiable, desglosada y precisa sobre el hambre, para apoyar el logro de la seguridad alimentaria.</p> <p>- Los gobiernos necesitan sistemas de información para poder evaluar el hambre y la malnutrición (similares a evaluaciones sobre la pobreza) y proporcionar alertas tempranas de cualquier perturbación (incluidas las relativas a la transmisión de precios de los mercados internacionales y las causas de la volatilidad de los precios locales). Los gobiernos también necesitan la capacidad para diseñar las medidas normativas necesarias y ejecutar las políticas con participación de donantes.</p> <p>- El CFS podría orientar y supervisar el desarrollo de un marco para recopilar y almacenar información así como proporcionar análisis y desarrollar sistemas de alerta temprana que controlen las amenazas a la seguridad alimentaria, incluidas las procedentes de la volatilidad de los precios.</p>	<p>- Mejora de sistemas nacionales o regionales para supervisar la seguridad alimentaria y nutricional y la vulnerabilidad (como parte del SISMA, véase más arriba).</p>		

TEMA	Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (2011)	Informe interinstitucional para el G20 (2011)	Informe del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible – Tangermann (2011)	Informe de previsión (2011)
Respuesta rápida	En el informe se destaca la posible función del CFS en la coordinación de la intervención en materia de políticas. - El CFS podría intervenir en el Foro de respuesta rápida propuesto por el G20.	- Creación de un foro de respuesta rápida que aproveche el SISMA propuesto para promover la coherencia de las políticas en tiempos de crisis.		
Mercados de futuros Mercados de futuros (Cont.)	- Es necesario adoptar medidas con respecto a la transparencia en los mercados de futuros e imponer una reglamentación más estricta de las actividades especulativas. - El aumento de la transparencia, al exigir la aprobación y transacción en bolsa de la mayor parte de los contratos de productos básicos agrícolas, y el establecimiento de límites más bajos para operadores no comerciales podrían ser el primer conjunto de medidas adoptadas por los países que albergan las principales bolsas de productos básicos.	- Necesidad de mejorar la información y la transparencia en mercados extrabursátiles y de futuros, y promover normas adecuadas para mejorar sus funciones económicas, prestando atención a la necesidad de armonización entre las distintas bolsas a fin de evitar el arbitraje regulador. - Los cambios propuestos deberían estudiarse teniendo en cuenta el examen en curso de la supervisión reguladora de todos los mercados financieros y no únicamente de los mercados de productos básicos agrícolas, sobre todo por los ministros de finanzas del G20 y los gobernadores de los bancos centrales. - Apoya los esfuerzos realizados, entre otros, por los Estados Unidos y la Comisión Europea para abordar problemas de transparencia y eficiencia en mercados de futuros.	- La mejora de la regulación de los mercados de futuros es conveniente, pero no eliminaría la volatilidad de los mercados.	- No existen datos favorables o contrarios a medidas que limiten las posiciones especulativas en los mercados. - Estudiar posibilidades para el desarrollo de mercados de futuros y opciones así como el acceso a ellos.
Comercio y mercados	- Los gobiernos deberían continuar centrándose en la construcción de un sistema multilateral de comercio transparente, responsable y reglamentado. No obstante, estas normas deben otorgar una mayor prioridad a problemas de políticas públicas con respecto a la seguridad alimentaria, responder mejor a la heterogeneidad de los Estados	- Los gobiernos del G20 demuestran liderazgo en las negociaciones en curso del Programa de Doha para el Desarrollo, de la OMC, al pasar de forma inmediata a defender el fortalecimiento de las disciplinas internacionales que deben aplicarse a todas las formas de restricción a la importación y la exportación, así como a los programas de ayuda locales	- No puede aportarse ninguna justificación para las intervenciones en el mercado en países desarrollados. - En los países en desarrollo, los gobiernos deberían intentar evitar las intervenciones en el mercado tanto en el ámbito del comercio local como internacional (costosas, no están orientadas a posibles beneficiarios y causan problemas en los mercados	- Adopción de políticas agrícolas orientadas al mercado en distintos países - Mayor liberalización del comercio agrícola - Corregir el desequilibrio actual en las normas de la OMC (abordar los impuestos a las exportaciones y las

TEMA	Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (2011)	Informe interinstitucional para el G20 (2011)	Informe del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible – Tangermann (2011)	Informe de previsión (2011)
	<p>miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y tomar en consideración las necesidades especiales de los países o grupos sociales pobres y vulnerables.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entre las medidas que deben analizarse se incluyen las sanciones en materia de restricciones a la exportación, medidas de salvaguarda para la protección ante aumentos repentinos de las importaciones, medidas para garantizar mejor que los operadores comerciales respeten las obligaciones contractuales, y exenciones para auténticas respuestas a situaciones de emergencia alimentaria (asimismo, las prácticas de ayuda alimentaria siguen necesitando más reformas). - Se deberían estudiar normas diferenciadas para los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA). 	<p>que distorsionan los estímulos a la producción, desincentivan la oferta en respuesta a la demanda del mercado y obstaculizan el comercio internacional de productos alimentarios y agrícolas. En concreto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora considerable del acceso a los mercados, manteniendo al mismo tiempo medidas adecuadas de salvaguardia para países en desarrollo, especialmente los más vulnerables; - Reducción considerable de las ayudas internas que distorsionan el comercio, sobre todo por parte de países desarrollados; y, - Eliminar los subsidios a la exportación. <p>Teniendo en cuenta las actuales normas de la OMC y la situación de las negociaciones del Programa de Doha para el desarrollo, los gobiernos del G20 deberían:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliar, reforzar e imponer procesos de consulta y notificación actualmente vigentes en la OMC. La intención de imponer una restricción a las exportaciones debería notificarse con antelación a que se aplique la medida y se podría crear un proceso de consultas por la “vía rápida” para examinar si la medida puede evitarse y de qué manera. Las consultas deberían ser constantes y periódicas con el objetivo de garantizar que la medida, una vez adoptada, se elimine lo antes posible. 	<p>internacionales).</p>	<p>restricciones cuantitativas).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la regulación de los mercados de tierra, trabajo y capitales.
Restricciones a la exportación en situaciones de crisis alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> - Entre las medidas que deben estudiarse se incluye la imposición de disciplinas a las restricciones a la exportación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar una definición operativa de una situación crítica de escasez alimentaria que podría justificar la consideración de una medida que restrinja las exportaciones. Una prohibición a las exportaciones debería definirse como una 	<ul style="list-style-type: none"> - El Acuerdo internacional de compensación de cereales (IGCA, por sus siglas en inglés) para proteger a los países importadores en caso de que se impongan restricciones a las exportaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Corregir el desequilibrio actual en las normas de la OMC (abordar los impuestos a las exportaciones y las restricciones cuantitativas).

TEMA	Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (2011)	Informe interinstitucional para el G20 (2011)	Informe del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible – Tangermann (2011)	Informe de previsión (2011)
	<p>- Se deben crear reglas más estrictas relativas a las restricciones a la exportación: notificación del objetivo con anticipación y adopción de medidas de duración limitada.</p>	<p>medida limitada en el tiempo, adoptada como alternativa de último recurso únicamente cuando otras medidas, como por ejemplo impulsar medidas de redes de seguridad para los más pobres, se hayan agotado y se tengan en cuenta, en concreto, las necesidades de la seguridad alimentaria de los países menos adelantados y países en desarrollo importadores netos de alimentos.</p> <p>- Los gobiernos del G20 refuerzan los compromisos adoptados en las Cumbres de L'Aquila y de Roma, exhortando a todas las naciones a permitir que las compras de alimentos destinados a ayuda humanitaria, en especial por parte del PMA, queden exentas de las restricciones a la exportación de alimentos o de impuestos extraordinarios, para que los alimentos destinados a fines humanitarios puedan comprarse, exportarse o transportarse con independencia de toda prohibición, restricción o impuesto extraordinario que se imponga; y decide trasladar este compromiso y llamamiento ante la Asamblea General de las Naciones Unidas y ante la OMC.</p>	<p>- La protección de los mercados locales agrava la volatilidad en los mercados internacionales.</p> <p>- Negociar disciplinas más eficaces en la OMC en relación con impuestos, restricciones y prohibiciones a las exportaciones.</p>	
Biocombustibles	<p>- Dada la importante incidencia de los biocombustibles en el desvío de alimentos para uso energético, el CFS debería exigir a los gobiernos la supresión tanto de los objetivos relativos a los biocombustibles como de las subvenciones y los aranceles que fomentan y protegen su producción y procesamiento.</p>	<p>- Los gobiernos del G20 eliminan las disposiciones de las actuales políticas nacionales que subvencionan (o imponen) la producción o el consumo de biocombustibles. Al mismo tiempo, los gobiernos deberían:</p> <p>- Abrir los mercados internacionales, para que los combustibles renovables y las materias primas puedan producirse allí donde sea más viable hacerlo desde el punto de vista económico, ambiental y social, y comercializarse con mayor libertad.</p>	<p>- Acuerdos sobre opciones para desviar productos agrícolas de su uso como materia prima para producir biocombustibles en situaciones crisis mundiales alimentarias.</p>	<p>- Unas obligaciones flexibles para los biocombustibles podrían tener una función estabilizadora.</p>

TEMA	Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (2011)	Informe interinstitucional para el G20 (2011)	Informe del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible – Tangermann (2011)	Informe de previsión (2011)
Biocombustibles (Cont.)		<ul style="list-style-type: none"> - Acelerar la investigación científica sobre vías alternativas para reducir las emisiones de carbono y mejorar la sostenibilidad y la seguridad energética. - Incentivar un uso más eficiente de la energía, también en la misma agricultura, sin utilizar recursos finitos, incluyendo la energía necesaria para la producción de alimentos. - En caso de que no se eliminen las ayudas, los gobiernos del G20 deberían elaborar planes de contingencia para ajustar (por lo menos temporalmente) las políticas que estimulan la producción o el consumo de biocombustibles (en especial, los compromisos vinculantes) cuando los mercados mundiales se encuentren sometidos a presión y los suministros alimentarios estén en riesgo. 		
Asistencia y protección social	<ul style="list-style-type: none"> - Las políticas y los instrumentos para afrontar la volatilidad de los precios deberían aplicarse antes de que ocurran las crisis y de acuerdo con unas normas de intervención claras. - Los más pobres de entre los pobres, sin ninguna perspectiva de superar en el futuro la pobreza, deberán contar con ayuda a través de transferencias gratuitas para poder sobrevivir. Se trata de una responsabilidad colectiva. - Los hogares pobres que incluyen a adultos económicamente activos y niños pequeños pueden participar en programas de transferencias condicionadas (programas de alimentos o dinero por trabajo, 	<ul style="list-style-type: none"> - Las organizaciones internacionales deberían elaborar un código de conducta para garantizar el libre flujo de suministros alimentarios en el marco de la ayuda humanitaria, mejorar la responsabilidad y la transparencia, fortalecer la estructura de la seguridad alimentaria mundial y evitar los efectos negativos en el mercado. - Los gobiernos del G20 prestan un apoyo constante a los esfuerzos de los organismos humanitarios para ayudar a países que se enfrentan a crisis mediante la garantía de un acceso previsible y fiable a la financiación necesaria (por ejemplo para servicios de compra anticipada). - Los gobiernos del G20 respaldan la provisión constante de mecanismos internacionales eficientes para ayudar a los países en desarrollo de bajos ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de un fondo de financiación de las importaciones de alimentos. - Los países en desarrollo deberían crear programas de redes de seguridad social y planes de contingencia sobre cómo gestionar dichas redes en tiempos de crisis. - Creación de un fondo para programas de redes de seguridad en caso de que estos países se queden sin dinero. 	<ul style="list-style-type: none"> - Crear una reserva alimentaria de emergencia y un mecanismo de financiación para que el PMA ayude a países de ingresos bajos a afrontar aumentos repentinos de los costos de las importaciones de alimentos cuando se producen alzas de precios. - Desarrollar redes de seguridad social (personas pobres en países de ingresos bajos; sobre todo, los pobres de las zonas urbanas, que no pueden cultivar sus propios alimentos).

TEMA	Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (2011)	Informe interinstitucional para el G20 (2011)	Informe del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible – Tangermann (2011)	Informe de previsión (2011)
	<p>transferencias monetarias condicionadas, etc.).</p> <p>- Los programas de protección social deberían tener en cuenta la capacidad de atender en tiempos de crisis a la población vulnerable no considerada pobre, para limitar la probabilidad de que las perturbaciones en los precios profundicen y extiendan la incidencia de la pobreza.</p>	<p>durante las crisis de precios de los alimentos, incluido el suministro de una adecuada financiación de imprevistos por parte de las instituciones financieras internacionales.</p> <p>- Los gobiernos del G20 apoyan el desarrollo de redes de seguridad nacionales adecuadas, selectivas y eficaces en función de los costos que puedan ser ampliadas cuando sea necesario, garantizando que dispongan de los recursos adecuados, contribuyan a la mejora de la nutrición, y se vinculen, cuando proceda, a las propuestas de sistemas de distribución y reservas alimentarias regionales de emergencia.</p>		<p>- El PMA o las principales ONG con apoyo público deben seguir proporcionando la red de seguridad de recursos alimentarios de emergencia en los casos en que los países no tengan la voluntad o la capacidad de proveer redes de seguridad relativas a la alimentación.</p>
Existencias	<p>- El contexto actual es distinto del pasado. En consecuencia, se recomienda que el CFS siga estudiando formas de cooperación internacional con respecto a la seguridad alimentaria y las existencias de alimentos a nivel mundial, incluido el establecimiento de directrices para la gestión eficiente de estas existencias.</p> <p>- Resulta fundamental disponer de unos sistemas de información de mejor calidad y más transparentes para la adopción de decisiones normativas y la gestión de existencias. - Se acoge favorablemente la propuesta de creación del Sistema de información sobre el mercado agrario propuesto por el Informe interinstitucional para el G20.</p>	<p>- Al mismo tiempo que reconocen la responsabilidad principal de los propios países, los gobiernos del G20 brindan su apoyo en los casos en que sea necesario incrementar la capacidad para ejecutar sistemas de reservas alimentarias de emergencia.</p> <p>- Los gobiernos del G20 brindan su apoyo al Programa Mundial de Alimentos en el desarrollo para finales de 2011 de un sistema, efectivo en términos de costos, de pequeñas reservas alimentarias de emergencia estratégicamente ubicadas.</p>	<p>- Las existencias reguladoras y las reservas virtuales no funcionan porque resulta imposible identificar los factores pertinentes que impulsan los precios.</p> <p>- La preparación material también debe desempeñar una función específica, aunque de importancia menor si se tiene en cuenta el costo de las reservas. Tendría sentido disponer de tres categorías de reservas: reservas de emergencia nacionales en países importadores; reservas de emergencia internacionales descentralizadas y bajo la administración de una organización internacional; y el apoyo al IGCA con reservas de cereales para cubrir una deficiencia de un país exportador.</p>	<p>- Las existencias de titularidad pública destinadas a la intervención sólo plantean problemas, aunque tal vez sí puedan ser de cierta utilidad a nivel nacional o regional las existencias públicas de mayor volumen.</p> <p>- Las reservas virtuales plantean muchos problemas.</p>

TEMA	Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (2011)	Informe interinstitucional para el G20 (2011)	Informe del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible – Tangermann (2011)	Informe de previsión (2011)
Gestión de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> - A nivel nacional, se pueden considerar dos categorías de políticas y programas para solucionar el problema de la volatilidad en relación con la seguridad alimentaria. La primera tiene por objetivo la estabilización de los precios. La segunda intenta reducir los efectos de la volatilidad en los ingresos y el poder adquisitivo. Los instrumentos de políticas y programas pueden dividirse en tres grupos: instrumentos basados en el mercado, intervenciones estatales directas, e intervenciones a través de organizaciones de la sociedad civil. - Los países deberían examinar cuál es la combinación de medidas más adecuada para su situación concreta. - Los instrumentos basados en el mercado, como por ejemplo el seguro y el crédito, pueden necesitar gasto público en forma de inversiones o de subvenciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los gobiernos del G20 respaldan el aumento de iniciativas para proporcionar a hogares vulnerables (incluidos los productores), comunidades y gobiernos unas opciones eficaces de gestión del riesgo basadas en el mercado. - Los gobiernos del G20 respaldan la ampliación de un conjunto de servicios de gestión de riesgos financieros que incluyen la facilitación de cobertura de productos básicos, servicios de consultoría para reforzar la capacidad de gestión de riesgos financieros en el país así como la financiación del riesgo de catástrofes y la modernización de servicios meteorológicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los gobiernos deberían crear un marco institucional y legal más una infraestructura material para permitir a los participantes en el mercado gestionar riesgos (aunque los gobiernos deberían abstenerse de compensar las repercusiones de una volatilidad de precios normal). - La comunidad internacional de donantes puede ayudar a la capacidad de intervención y asistencia para tiempos de crisis: mediante el apoyo a la creación de instituciones e infraestructuras para gestionar el riesgo del mercado. - En caso de que el sistema bancario limite la concesión de préstamos, la introducción de medidas para facilitar el acceso de los agricultores al crédito pueden ser de ayuda. - En países desarrollados, aplicación de disposiciones fiscales (facilitación de la declaración de ingresos entre ejercicios) para ayudar a los agricultores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Evitar que el seguro de cosechas sea facilitado por el Estado. - En este ámbito, se necesita más innovación institucional y relativa a productos, y una función más importante del sector público –tanto gobiernos nacionales como organismos multinacionales– para ayudar a poner en marcha nuevos programas, desarrollar infraestructuras y crear mecanismos de distribución adecuados. - Mejorar la concienciación sobre las opciones disponibles para mejorar la gestión del riesgo.
Incorporación de externalidades asociadas a la producción alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> - Los altos precios de los alimentos representan una oportunidad para promover la internalización de externalidades con el fin de crear incentivos para mejorar las eficiencias de los sistemas de producción. - Se recomienda que esta cuestión sea objeto de examen en los debates sobre seguridad alimentaria. Es necesario investigar más a fin de seleccionar y comprobar estos incentivos. 			

TEMA	Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (2011)	Informe interinstitucional para el G20 (2011)	Informe del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible – Tangermann (2011)	Informe de previsión (2011)
Contención de la demanda de alimentos en países desarrollados	<ul style="list-style-type: none"> - Los gobiernos deberían estudiar incentivos para la reducción de residuos en el sistema alimentario, incluido el tratamiento de las pérdidas registradas después de la cosecha. 			
Coordinación de políticas	<ul style="list-style-type: none"> - El CFS debería garantizar que la información sobre seguridad alimentaria se gestione adecuadamente así como la coordinación de intervenciones en materia de políticas a nivel mundial. - El CFS debería coordinar medidas en materia de políticas a corto y largo plazo adoptadas en relación con alzas de los precios (analizar las barreras al comercio, la ayuda alimentaria, las subvenciones a los insumos, las existencias, etc...). - El CFS también debería servir como un órgano en el cual donantes y gobiernos asuman compromisos a largo plazo para inversiones públicas en seguridad alimentaria, y un órgano que se encargue de controlar y hacer cumplir estos compromisos. - El CFS debería contribuir a mejorar la coordinación intergubernamental, incluidas las medidas en materia de políticas de emergencia adoptadas en relación con la volatilidad de los precios. 	<ul style="list-style-type: none"> - El G20 debería respaldar las propuestas formuladas a través del presente informe para reforzar la coordinación de políticas relativas a la volatilidad de precios de los alimentos, mediante el aprovechamiento y fortalecimiento de las instituciones y redes existentes, la mejora de la coordinación y la puntualidad para incrementar la capacidad de intervención, y el fomento de la coherencia y coordinación de las políticas en tiempos de crisis. - Se debería encomendar al CFS la tarea general de supervisar la aplicación de las recomendaciones del presente informe. 	<ul style="list-style-type: none"> - Todas las medidas nacionales e internacionales deberían coordinarse correctamente en una respuesta global integrada y coherente. - No hay que crear nuevas instituciones para ejecutar la respuesta multilateral. 	

TEMA	Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (2011)	Informe interinstitucional para el G20 (2011)	Informe del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible – Tangermann (2011)	Informe de previsión (2011)
	<ul style="list-style-type: none"> - El CFS, en su calidad de máximo órgano encargado de la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial, debería estimular y facilitar el debate y el aprendizaje sobre cuestiones de seguridad alimentaria, incluso también como foro para un debate más abierto sobre la forma en que reglas comerciales agrícolas podrían respaldar la seguridad alimentaria. - El CFS debería crear códigos de conducta sobre cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria, para mejorar la cooperación internacional. - Se necesitan más estudios sobre la gobernanza mundial de la agricultura y la seguridad alimentaria, para configurar el Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición. 			

Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria

Un informe del

Grupo de Expertos de Alto Nivel

sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición

Julio 2011



Secretaría HLPE c/o FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

Site web: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe
E-mail: cfs-hlpe@fao.org