



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONFERENCIA

36.º período de sesiones

Roma, 18 – 23 de noviembre de 2009

EL ESTADO DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Índice

	Párrafos
I. INTRODUCCIÓN	1 - 5
II. TENDENCIAS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL	6 - 7
III. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS AGRÍCOLAS – ELEVADA VARIABILIDAD DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS BÁSICOS	8 - 10
IV. LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO	11 - 13
V. PERSPECTIVAS A MEDIO PLAZO DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS	14 - 15
VI. PRODUCCIÓN AGRÍCOLA	16 - 22
VII. COMERCIO AGRÍCOLA	23 - 25
VIII. RESPUESTAS NORMATIVAS A LOS ELEVADOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS Y SUS EFECTOS EN LOS MERCADOS AGRÍCOLAS	26 - 31
IX. CONCLUSIONES	32 - 36

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

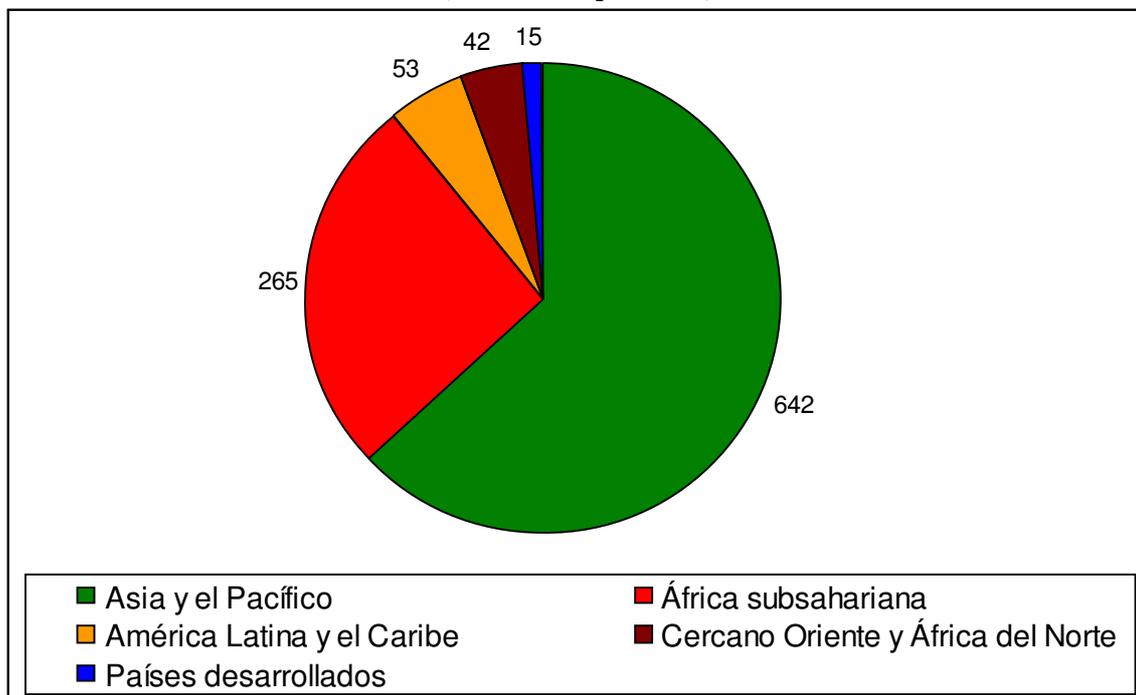
I. INTRODUCCIÓN

1. En la Cumbre del G8 celebrada en Japón en julio de 2008, los líderes de los países más industrializados del mundo manifestaron su gran preocupación acerca de que “el drástico incremento de los precios mundiales de los alimentos, junto con los problemas de disponibilidad en diversos países en desarrollo, supone una amenaza para la seguridad alimentaria mundial”. Los efectos devastadores de los elevados precios de los alimentos empeoraron la tendencia al alza del número de personas desnutridas del mundo, preocupante por sí sola, que se había registrado en los años anteriores
2. La crisis causada por la escalada de los precios de los alimentos vino seguida inmediatamente por la crisis financiera y económica mundial más grave de los últimos 70 años. La crisis ha afectado a extensas partes del mundo simultáneamente y ha empujado a millones adicionales de personas al hambre y a la subnutrición. Los meses de precios inusualmente altos de los alimentos y el combustible junto con la débil actividad económica han obligado a emplear al máximo los mecanismos de afrontamiento de numerosas familias pobres, que se han visto forzadas a reducir sus bienes (financieros, físicos y humanos) en un intento de evitar la drástica disminución del consumo.
3. Tanto la posible recuperación de la crisis económica como el desarrollo de los mercados agrícolas serán fundamentales para la población pobre y hambrienta del mundo, así como para la posibilidad de avanzar hacia un progreso rápido y sostenido en la reducción del hambre. Si bien las fuentes de la subida de precios de los alimentos de 2006-08 permanecen latentes, las perspectivas para la economía mundial y los mercados agrícolas han crecido cada vez más inciertos. Los precios energéticos reales siguen siendo superiores a los niveles de referencia, al tiempo que el nuevo incremento de los ingresos en los países en desarrollo podría ejercer presión al alza sobre los precios de los alimentos. La demanda de materias primas para la producción de biocombustibles se está manteniendo debido a los mandatos relativos al consumo, requisitos de mezcla del combustible, subsidios e incentivos fiscales en numerosos países.
4. Los precios de los productos han disminuido considerablemente desde sus valores máximos alcanzados a mediados de 2008, pero la mayoría de ellos siguen estando en los valores de referencia o por encima de ellos. Todavía más preocupante es que, a pesar de que los precios indicativos generales han disminuido, en numerosos países el descenso de los precios de los productos, y especialmente los precios al por menor, ha sido lento. Si bien el incremento de los precios al consumidor de los alimentos se ha frenado, los precios de los alimentos al por menor no han descendido en línea con los precios de los productos. Asimismo, se ha tardado en eliminar muchas de las diversas políticas puestas en práctica por múltiples países para proteger a los consumidores nacionales de los precios altos, algunas de las cuales impidieron una posible respuesta de la oferta. También siguen existiendo preocupaciones normativas acerca de la manera en que se pueden prevenir futuras crisis alimentarias.
5. Más allá de la cuestión primordial del tiempo necesario para conseguir la recuperación de la grave recesión económica y de la velocidad a que tal recuperación se llevará a cabo, algunos aspectos específicos de la agricultura y los mercados agrícolas parecen fundamentales para el futuro de la agricultura y la seguridad alimentaria mundiales. ¿En qué medida son eficientes los mercados alimentarios mundiales y nacionales a la hora de transmitir las señales de los precios a los productores y los consumidores? ¿Llevará el reciente crecimiento de la economía mundial a una nueva fase de escalada de los precios de los alimentos? ¿Qué capacidad de expansión presenta la agricultura mundial en vista de la subida de los precios de los productos agrícolas? ¿En qué medida han distorsionado los mercados, y por lo tanto incrementado los problemas y limitado una respuesta de la oferta eficiente, las políticas puestas en práctica para proteger a los consumidores nacionales de los efectos de los precios altos de los alimentos?

II. TENDENCIAS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

6. La incidencia del hambre y la subnutrición en el mundo se ha visto gravemente afectada por las dos crisis sucesivas ocurridas. Según estimaciones de la FAO, el número de personas subnutridas en el mundo en 2008 era de 915 millones, la cifra más elevada de las calculadas en las últimas tres o cuatro décadas, si bien el porcentaje de la población mundial representado por las personas hambrientas es inferior, con mucho, al valor de 1970. No obstante, las proyecciones de la FAO basadas en el análisis realizado por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América (USDA) indican un aumento del número de personas subnutridas hasta los 1 020 millones durante 2009¹.

Figura 1. Estimaciones de la FAO del número de personas subnutridas en 2009, por región (millones de personas)



Fuente: FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2009*

7. Este drástico incremento se añade a la preocupante tendencia al alza observada en los últimos años del número estimado de personas subnutridas. De hecho, el número de personas subnutridas en el mundo había disminuido notablemente en las décadas de 1970, 1980 y a comienzos de la de 1990, a pesar del rápido crecimiento de la población: la proporción de personas subnutridas en los países en desarrollo se redujo desde una tercera parte en 1970 hasta menos del 20 % en la década de 1990. Desde mediados del decenio de 1990 el número de personas subnutridas se ha incrementado, a pesar de la disminución continuada de la proporción de personas subnutridas hasta el 16 % en los países en desarrollo y el 13 % en la población mundial en 2004-2006. Por otra parte, la crisis reciente ha ocasionado por primera vez en décadas un incremento tanto de la cifra absoluta como de la proporción de personas subnutridas.

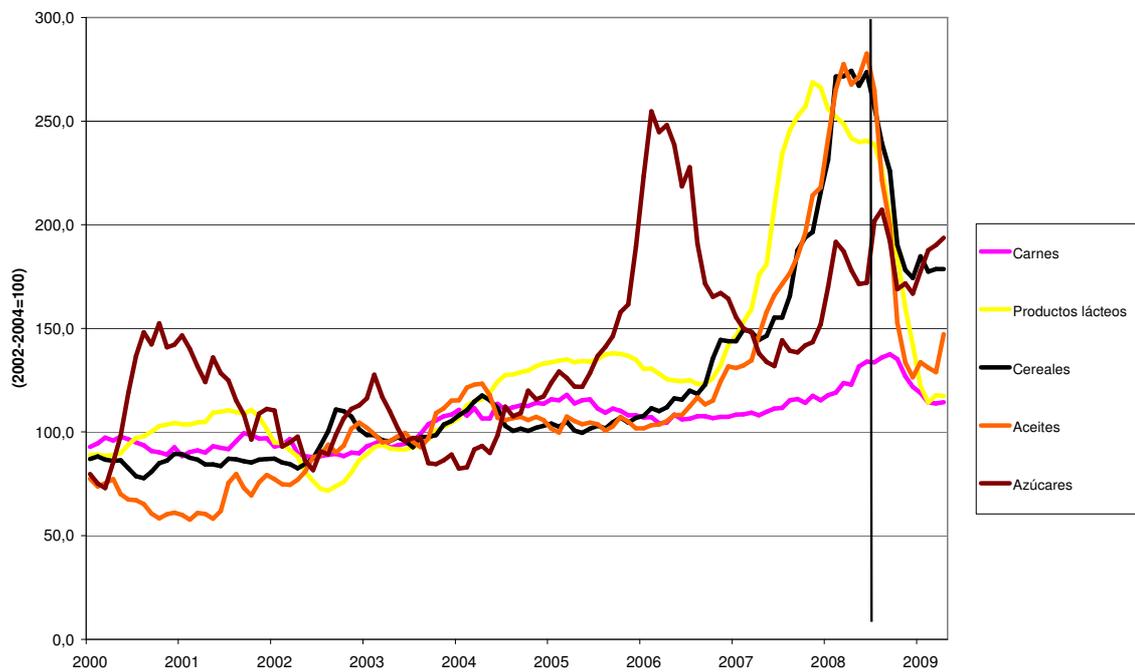
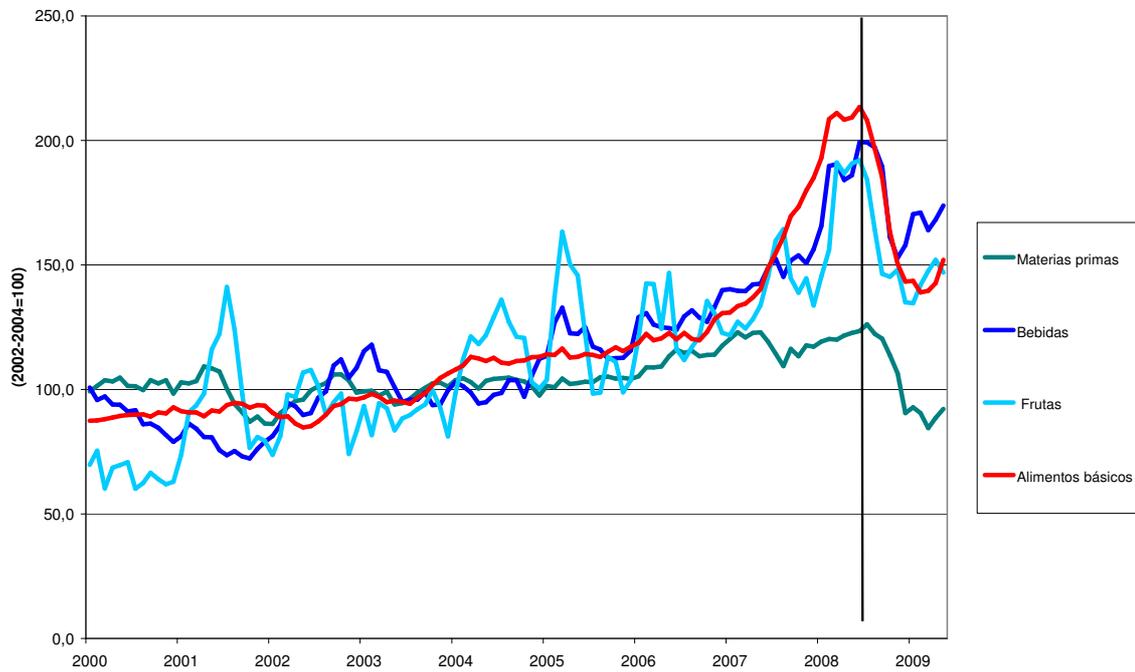
¹ Para más detalles sobre las tendencias de la subnutrición mundial, véase FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2009*.

III. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS AGRÍCOLAS – ELEVADA VARIABILIDAD DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS BÁSICOS

8. Los precios internacionales de los productos alimenticios básicos han disminuido ligeramente en el último año, pero siguen siendo elevados y, en muchos casos, la disminución de los precios al consumidor nacionales ha sido lenta. Los precios comenzaron a ascender lentamente en los primeros años de la década pero este ritmo se aceleró precipitadamente a finales de 2006. El índice de precios de los alimentos de la FAO de productos alimenticios básicos comerciados internacionalmente (referencia = 100 en 2002-2004) alcanzó el máximo histórico de 214 en junio de 2008, más del doble del nivel del período de referencia y un 139 % superior al promedio del año 2000. Desde junio de 2008 hasta el final del primer trimestre de 2009 el índice disminuyó un 35 % y volvió a su nivel del primer trimestre de 2007. En mayo de 2009, tras un nuevo repunte de los precios internacionales de algunos de los principales productos alimenticios básicos (a excepción del arroz y la carne), el índice se situó en 152, casi un 30 % por debajo de su cota máxima alcanzada en junio de 2008, pero aún así era un 52 % mayor que el valor de referencia de 2002-2004 y un 70 % superior al valor del año 2000.

9. La mayoría de los precios agrícolas ascendieron durante el episodio de precios altos, pero el hecho de que los correspondientes a los alimentos básicos, especialmente los cereales y los aceites vegetales, fueran los que más subieron y mostraran la mayor variabilidad recibió una especial atención ya que estos productos alimenticios constituyen el núcleo tanto de los ingresos rurales como de las dietas de la población pobre de los países en desarrollo. Otros precios agrícolas también presentaron cierta variabilidad pero, a excepción de los productos lácteos, dicha variabilidad fue menor. Los precios de las materias primas, productos importantes para las economías de algunos países en desarrollo, apenas aumentaron durante el período crítico de 2006-2008. Además, en términos relativos estos precios han sido los más afectados durante la recesión debido a su fuerte dependencia de otros sectores influidos por los ingresos. Un ejemplo de ello han sido los cueros y pieles empleados en bienes fungibles perdurables como los coches, cuya demanda se ha reducido drásticamente desde el comienzo de la recesión mundial.

Figura 2. Índices de los precios agrícolas (2002-04 = 100)



Fuente: Índices de precios de los alimentos de la FAO; índices de las bebidas y las materias primas del FMI (recalculados); índice de la fruta calculado de la FAO

10. Si bien siguen siendo elevados en comparación con los datos históricos, los precios internacionales de los productos agrícolas han disminuido notablemente. La disminución de los precios se ha atribuido principalmente al descenso de la demanda de los consumidores y la importación en la recesión mundial, la limitación de los créditos y la reducción de la demanda de materias primas para la producción de biocombustible como consecuencia del descenso de los precios energéticos. No obstante, los indicadores del ámbito de la oferta también han contribuido notablemente al descenso de los precios, especialmente en vista de la notable respuesta de la oferta de cultivos en 2008, y a la disminución de los precios de los insumos, especialmente para el transporte. Sigue existiendo una gran incertidumbre acerca de la manera en que tales factores evolucionarán a corto plazo y los efectos que tendrán en los mercados agrícolas.

IV. LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

11. A pesar del descenso de los precios internacionales de los productos agrícolas, la transmisión de estos precios más bajos a los mercados nacionales parece haber sido lenta o retardada en numerosos países en desarrollo y con déficit de alimentos e ingresos bajos, especialmente en el África subsahariana. En muchos casos los precios nacionales eran todavía superiores a comienzos de 2009 que un año antes y, en los casos en que habían disminuido, la reducción de los precios había sido relativamente menor que la registrada en los mercados internacionales (véase el Recuadro 1). Tal lentitud en la transmisión de los precios es un síntoma de la ineficacia de los mercados y tiende a incrementar la variabilidad de los mercados internacionales.

Recuadro 1. Los precios de los alimentos en los países en desarrollo siguen siendo elevados

El Sistema mundial de información y alerta de la FAO (SMIA) lanzó la base de datos “**National basic food prices – data and analysis tool**” (Precios nacionales de los alimentos básicos – base de datos e instrumento de análisis) como parte de la **Iniciativa de la FAO relativa al aumento de los precios de los alimentos (IAPA)**, y para contribuir al seguimiento y al análisis de las tendencias de los precios de los alimentos nacionales en los países en desarrollo.² Esta base de datos cubre unas 800 series de precios al por menor o al por mayor nacionales de los principales productos³ consumidos en 58 países en desarrollo, así como los precios internacionales de las exportaciones de cereales.

Un análisis de los datos a julio de 2009 confirmó que los precios nacionales de los países en desarrollo seguían siendo, en general, muy altos, a pesar de que los precios internacionales eran considerablemente inferiores que en 2008, even though international prices were considerably lower than in 2008. Los precios internacionales de la exportación de maíz, sorgo, trigo y arroz eran, respectivamente, un 31 %, 38 %, 39 % y 30 % inferiores que 12 meses antes y entre un 37 % y un 53 % inferiores a los máximos alcanzados en 2008. La situación de los precios nacionales de los cereales en los países en desarrollo contrastaba drásticamente con esta situación. En un 80 % de los países incluidos en la base de datos, las últimas cotizaciones de los precios nacionales nominales⁴ eran más elevados que 12 meses antes. En el 35-65 % de los países, en función del tipo de cereal, eran superiores al valor de hacía tres meses, y en el 10-30 % de los países los últimos precios disponibles en el SMIA a finales de marzo eran los más altos registrados hasta la fecha.

Fuente: FAO, *Perspectivas de cosechas y situación alimentaria*, N° 2, abril de 2009.

12. El incremento de los precios alimentarios en el ámbito de la venta al por menor se convirtió en una grave preocupación en las economías tanto en desarrollo como desarrolladas en 2008. Los datos sugieren que la inflación de los precios alimentarios ha disminuido notablemente tras la caída de los precios de los alimentos básicos a mediados de 2008. No obstante, los precios de los alimentos al por menor han continuado aumentando en algunos países y en otros han disminuido mínimamente (Figura 3).

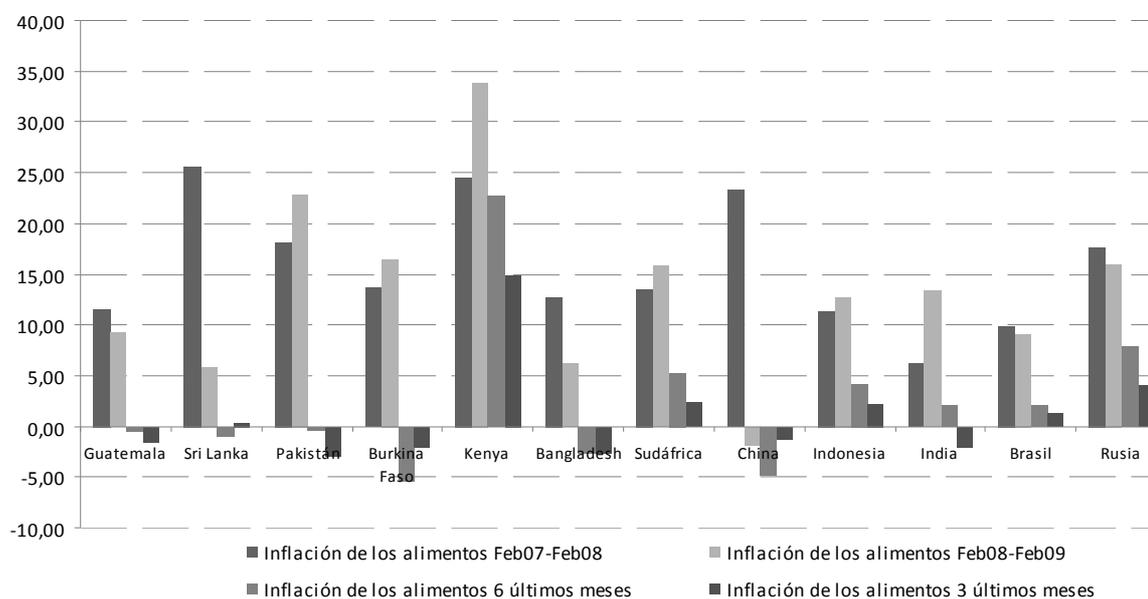
13. Así, al tiempo que la crisis económica reduce drásticamente los ingresos, los persistentes precios altos de los alimentos continúan afectando negativamente el acceso a los alimentos de un gran número de grupos de población de ingresos reducidos, concretamente aquéllos que tienden a gastar una gran parte de sus ingresos en alimentos. Los más afectados son la población urbana pobre y los compradores netos de alimentos de las áreas rurales.

² “**National basic food prices – data and analysis tool**” (Precios nacionales de los alimentos básicos – base de datos e instrumento de análisis) figura en la siguiente dirección del sitio web de la FAO: www.fao.org/giews/pricetool.

³ Principalmente cereales y productos elaborados a partir de ellos, pero también frijoles, yuca, patatas y algunos productos pecuarios.

⁴ La cotización de los precios más reciente corresponde, con pocas excepciones, al período comprendido entre enero y abril de 2009.

Figura 3. Inflación de los precios alimentarios al consumidor 2007-2009 en países seleccionados



Fuente: OCDE-FAO Perspectivas de la agricultura: 2009-2018

V. PERSPECTIVAS A MEDIO PLAZO DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS

14. Si bien son notablemente inferiores a los niveles máximos de junio de 2008, en 2009 los precios de los productos alimenticios básicos siguen siendo altos en relación con los valores de referencia de los últimos diez años.

La OCDE y la FAO en su reciente publicación *Perspectivas de la agricultura: 2009-2018*⁵ prevén que los precios de los productos alimenticios básicos permanezcan a este nivel o que se incrementen a medio plazo, por lo que continuarán superando en términos reales a los precios precedentes al repunte de 2007-2008. Las proyecciones de la OCDE y la FAO también indican que estas expectativas son relativamente resistentes a la recesión mundial, aunque los productos más dependientes de los ingresos como los aceites vegetales, la carne y los productos lácteos podrían verse más afectados por las condiciones económicas si éstas empeorasen ulteriormente.

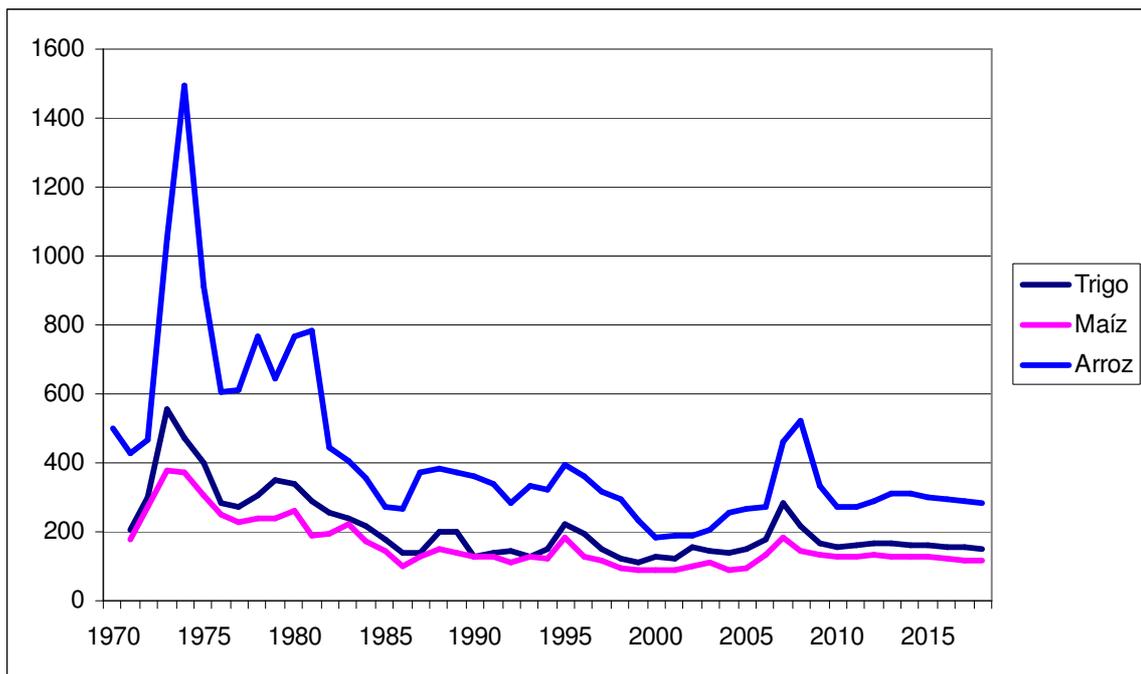
15. La posibilidad de que los precios reales de los productos básicos agrícolas permanezcan a estos niveles altos a medio plazo depende principalmente de tres importantes factores. En primer lugar, parece probable que los mandatos relativos al consumo de biocombustible en varios países - que especifican unas cuotas de mercado para el etanol y el biodiésel en relación con el consumo total de combustible, independientemente de las condiciones de mercado - y los diversos subsidios e incentivos fiscales perpetúen la influencia de la producción de biocombustible en los productos agrícolas, a pesar de que los precios previstos para el petróleo crudo parecen ser inferiores que a comienzos de 2008. Dado que los mercados energéticos son mayores que los mercados agrícolas, los precios energéticos tenderán a repercutir en los precios de los biocombustibles y de sus materias primas agrícolas.⁶ En segundo lugar, si bien los precios del

⁵ OCDE-FAO, OCDE-FAO Perspectivas de la agricultura: 2009-2018.

⁶ Para un estudio véase FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2008. Biocombustibles: perspectivas, riesgos y oportunidades*.

crudo se encuentran en un nivel que no provocará un incremento ulterior de la producción de biocombustible a corto plazo, siguen siendo altos en términos reales en relación con las referencias históricas. Seguirán traduciéndose en unos precios altos de los insumos para los productos químicos y fertilizantes, así como en unos costos del transporte elevados. Finalmente, el crecimiento de la productividad agrícola parece estar frenándose, lo que significa que el aumento de la producción requerirá unos costos reales mayores por unidad. El análisis de los cambios de los precios reales de los cultivos muestra que la tendencia a la baja a largo plazo, evidente durante muchas décadas, podría haberse frenado en el año 2000, y las previsiones no sugieren la reanudación de esta tendencia a la baja a medio plazo (véase la Figura 4).

Figura 4. Precios reales de los cereales*



* Trigo, trigo duro rojo de invierno n.º 2, Golfo de México; maíz, n.º 2, Golfo de México; arroz elaborado, grado B, Bangkok. Deflacionados de acuerdo con el coeficiente de deflación del PIB estadounidense.

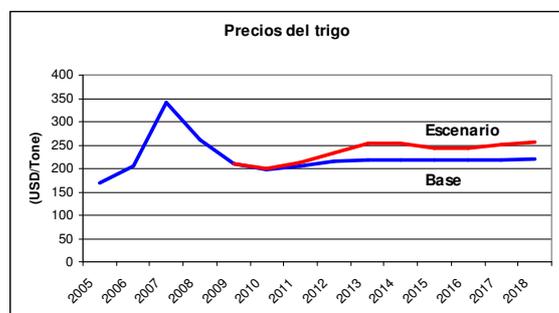
Fuente: OCDE-FAO *Perspectivas de la agricultura*: para las proyecciones desde 2009 a 2018

Recuadro 2. ¿Vuelta a unos precios altos de los productos agrícolas?

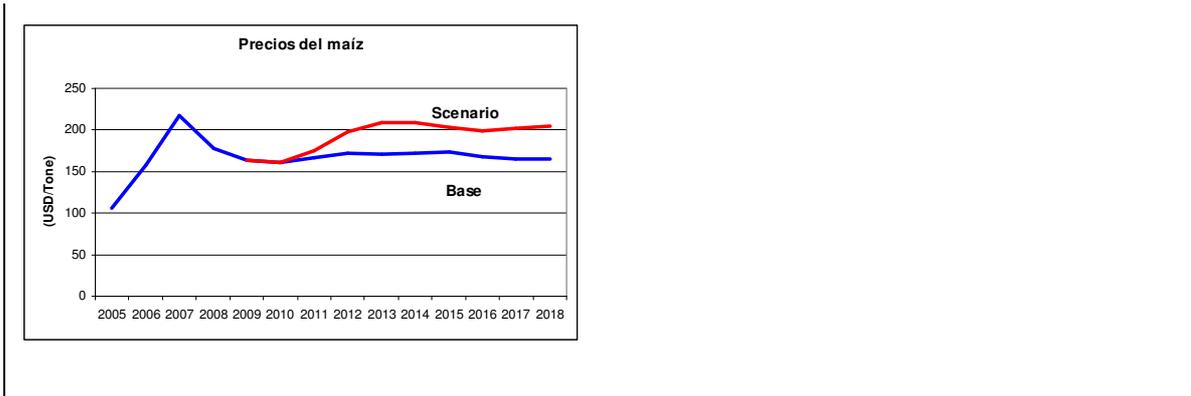
Los precios de los productos agrícolas descendieron notablemente a causa del surgimiento de la recesión mundial en la segunda mitad de 2008. Prácticamente todos los precios de los productos primarios cayeron precipitadamente debido a las débiles respuestas de la oferta y la demanda a los precios agrícolas, a menudo máximos hasta la fecha, de los dos años precedentes. ¿Qué probabilidad hay de que los precios vuelvan a aumentar si el crecimiento mundial retoma un ritmo más rápido y si los precios del petróleo vuelven al nivel de 2008?

Se empleó el modelo Aglink-Cosimo de la OCDE-FAO para generar un escenario en el que el crecimiento económico retoma en todos los países el rápido ritmo experimentado en el período 2004-2007 y en el que los precios internacionales del petróleo vuelven al nivel de 100 USD/barril⁷. El escenario resultante se compara con la proyección de referencia incluida en *OCDE-FAO Perspectivas de la agricultura: 2009 – 2018*, en la que el crecimiento económico de los países desarrollados y en desarrollo es un 1 % y un 2 % inferior, respectivamente, y en la que los precios internacionales del petróleo oscilan entre 60 USD/barril en 2012 y 70 USD/barril en 2018.

Las simulaciones del modelo indican que en virtud de este simple escenario de crecimiento y precios de crudo más altos, los precios internacionales de los productos básicos aumentarían un 20-25 % en relación con la proyección de referencia. No obstante, no volverían a los niveles de 2007-08. El maíz constituye una excepción, ya que está más vinculado estrechamente a los precios del crudo debido a su importancia como materia prima en la producción de etano. Sin embargo, el análisis muestra claramente la alta sensibilidad actual del sector agrícola ante el aumento de los precios energéticos, que afectan al ámbito de la oferta y, cada vez más, también al ámbito de la demanda de la economía alimentaria mundial.



⁷ Más precisamente, en el escenario el crecimiento comienza de nuevo en 2011 y los precios mundiales del petróleo suben a 100 USD/barril para 2012. El resto de los factores condicionantes, como la productividad, la inflación económica y los tipos de cambio, permanecen constantes tal y como se documenta en *OCDE-FAO: Perspectivas alimentarias 2009-2018*.



VI. PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

16. ¿Cómo ha respondido la agricultura a la crisis de los precios de 2007-2008, y cómo podría responder en el contexto de la recesión mundial y en el futuro? De acuerdo con los cálculos basados en los números índices⁸ de producción de la FAO y en *OCDE-FAO Perspectivas alimentarias: 2009-2018*, la producción agrícola mundial creció un 3,8 % en 2008 con respecto a 2007 a medida que diversos países incrementaron su producción en respuesta al aumento de la demanda (Figura 5). Esta respuesta siguió a dos años sucesivos (2006 y 2007) de rendimiento inferior al crecimiento mundial de la década de un 2,3 %.

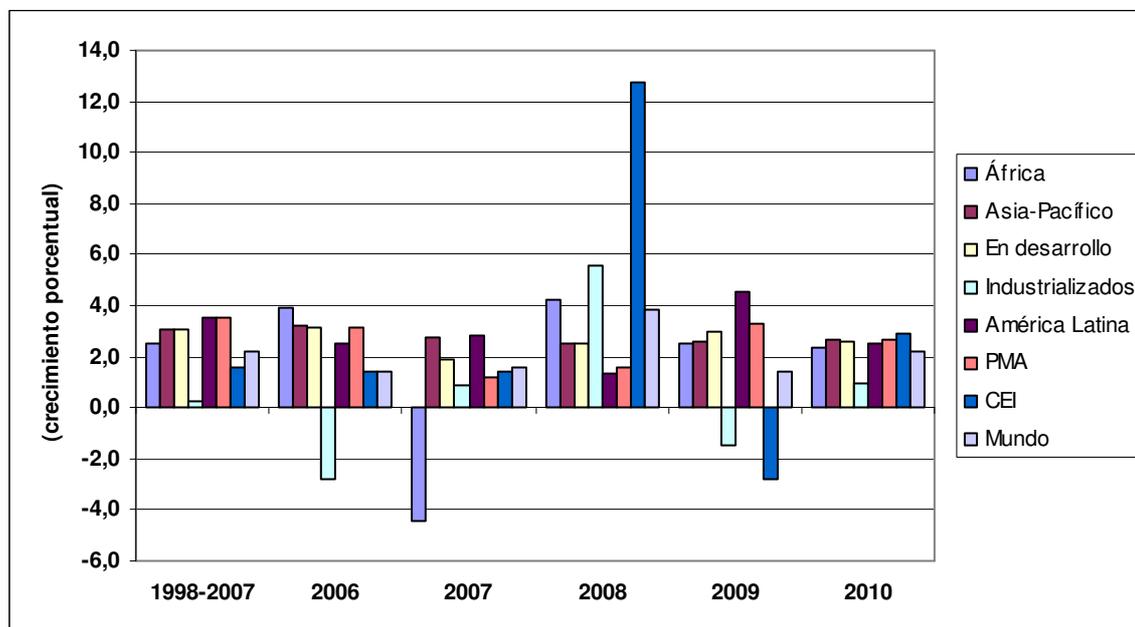
17. La respuesta de la oferta agrícola en 2008 varió en función de la región. La mayor parte de la respuesta de la oferta se originó en los países europeos de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y en los países industrializados. En el primer grupo el crecimiento se calcula en un 12 %, si bien este alto índice es resultado principalmente de unas condiciones de cultivo excelentes tras varios años de bajo crecimiento. La respuesta cuantitativa más importante provino de los países industrializados, que también dominan los mercados de la exportación. La producción de este grupo aumentó casi un 6 % en 2008.

18. En lo que respecta a los países en desarrollo, en África el crecimiento fue importante, de un 4 %, lo que representa principalmente una mejora tras el crecimiento negativo de 2007. Las estimaciones para los países en desarrollo en su conjunto indican una producción mínimamente superior a la tendencia, mientras que en América Latina se constata un crecimiento inferior a la tendencia y Asia registra un ligero descenso. La reducida transmisión de los precios en numerosos países en desarrollo, junto con la limitada disponibilidad de los insumos variables y la imposibilidad de acceder a los mercados y las infraestructuras en muchos países, limita la respuesta de la oferta al aumento de los incentivos.

19. Si bien la agricultura mundial aumentó en 2008, tal aumento fue bastante reducido y se limitó principalmente a algunos países que han sido exportadores tradicionales de cereales y que proveen a los mercados mundiales. Las posibilidades de que la producción agrícola se incremente en 2009 también parecen ser reducidas, especialmente en vista de la grave recesión económica, ya que la demanda es débil y es difícil replicar los resultados de 2008 de los países desarrollados. Asimismo, la eliminación de la obligatoriedad de la detracción de las tierras en la Unión Europea (UE) fue un importante factor impulsor del incremento de la producción. En la CEI y los países industrializados la producción no alcanzará el nivel conseguido en 2008. En cambio, la respuesta de la producción de numerosos países en desarrollo podría ser mayor si los precios altos persisten en ellos.

⁸ Números índices de la producción agrícola neta de FAOSTAT

Figura 5. Incremento de la producción agrícola por región (porcentaje)

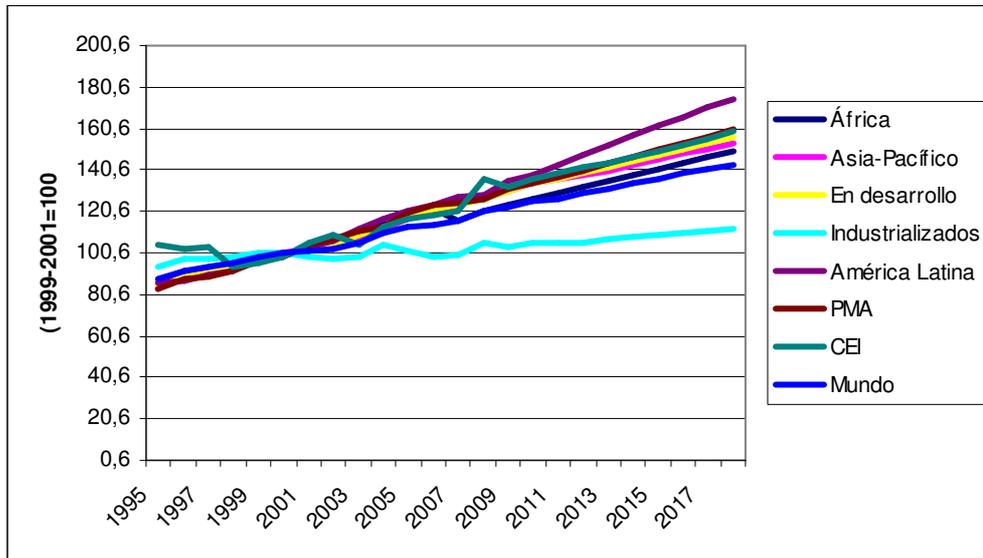


Fuente: Índice de la producción agrícola neta para 2007 de FAOSTAT. Extrapolación basada en *OCDE-FAO Perspectivas alimentarias: 2009-2018*.

20. A medio plazo, de acuerdo con *OCDE-FAO Perspectivas alimentarias*, el incremento de la producción agrícola en la próxima década no igualará el de la década anterior, y el crecimiento medio anual descenderá desde el 2,0 % en 1999-2008 al 1,7 % por año en 2009-2018. Esto implica un crecimiento per cápita del 0,6 %.

21. Los países industrializados han presenciado el crecimiento más lento de la última década debido, especialmente, al estancamiento del crecimiento de la producción en Europa. Así, se calcula que en 2009 la producción agrícola en la Unión Europea (27) será inferior a la del año 2000. A pesar de la depreciación del tipo de cambio, que tiende a incrementar la demanda de la exportación, se calcula que la producción agrícola de los Estados Unidos de América ha aumentado únicamente un 12 % durante el mismo período. Además, en la próxima década se prevé que el incremento de la producción agrícola sea más lento en los países industrializados, mientras que América Latina, Asia y los países de la CEI registrarán un incremento mucho más rápido. Se prevé que en 2018 la producción agrícola de estas regiones será un 75 %, 53 % y 58 % superior, respectivamente, a las cifras del año 2000, mientras que la cifra correspondiente al incremento en las economías industrializadas será de tan sólo el 12 %. Brasil, cuya producción se calcula que ha aumentado un notable 50 % desde 2000, podría registrar un incremento adicional del 50 % en los próximos diez años.

Figura 6. Tendencias a largo plazo de la producción agrícola por región



Fuente: Índice de la producción agrícola neta para 2007 de FAOSTAT. Extrapolación basada en OCDE-FAO *Perspectivas alimentarias: 2009-2018*.

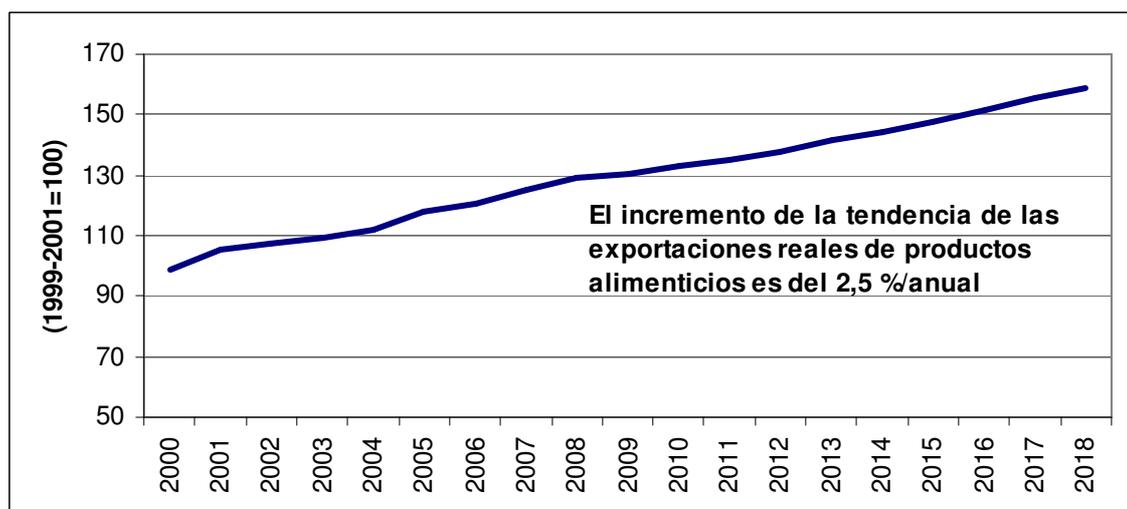
22. Las oportunidades de crecimiento a largo plazo en lo que respecta a la agricultura parecen situarse fuera de los países industrializados. En este sentido, en la actualidad diversos países en desarrollo con ingresos más elevados preocupados por su seguridad alimentaria a largo plazo están realizando inversiones en estas regiones potencialmente proveedoras. Tales inversiones podrían permitir desarrollar el sector agrícola y podrían modificar ulteriormente la ubicación a largo plazo de la agricultura. No obstante, dado el subdesarrollo de los mercados de la propiedad agraria, si estas inversiones alcanzan una gran escala requerirán unos marcos notablemente mejorados para proteger los recursos naturales y las poblaciones locales de la explotación.

VII. COMERCIO AGRÍCOLA

23. A corto plazo el volumen comercializado es muy sensible a las condiciones económicas y a los cambios de la producción, especialmente en las regiones exportadoras netas. Todavía se dispone de muy poca información a nivel mundial sobre los cambios registrados en el comercio agrícola durante la crisis de los precios de 2008. Tampoco está claro cómo se verá afectado el comercio por la recesión en 2009 y 2010, ya que la disponibilidad de créditos para los importadores, especialmente en los países en desarrollo, es un importante factor limitante en el comercio. A medio plazo las proyecciones basadas en OCDE-FAO *Perspectivas de la agricultura 2009-18* indican que el comercio real de productos alimenticios continuará expandiéndose lentamente⁹ (Figura 7).

⁹ El comercio alimentario real (al igual que los índices netos de producción agrícola) se calcula a unos precios de referencia constantes de productos alimenticios básicos promediados para el período 1999-2001. El comercio anual así calculado es aproximado, ya que tales cifras combinan datos del ejercicio comercial de los cultivos con datos del calendario civil en el caso de otros productos. Los cálculos se emplean para analizar las tendencias recientes, no el rendimiento comercial anual.

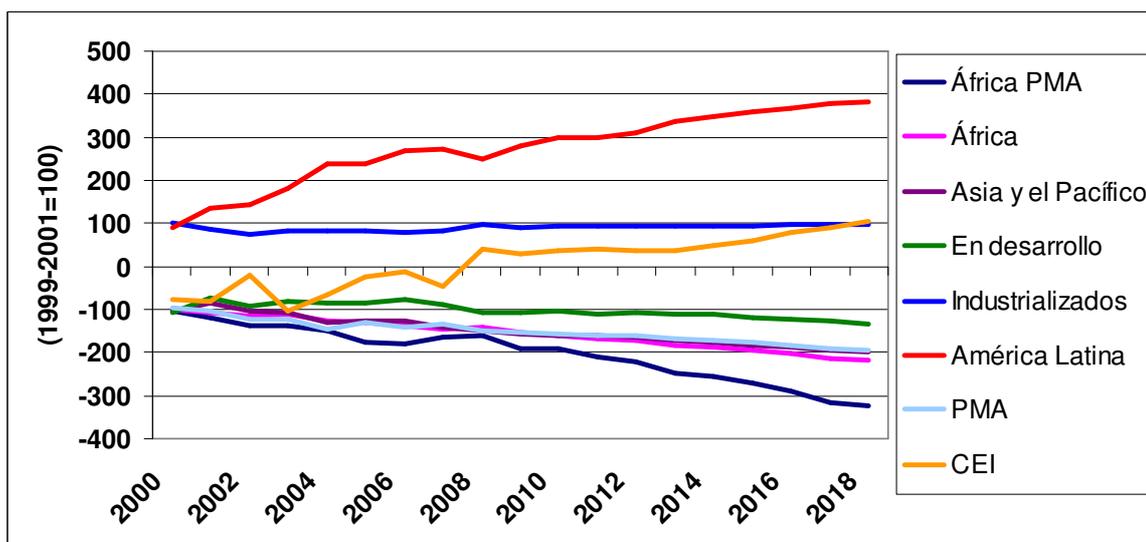
Figura 7. Cambios en las exportaciones mundiales reales de productos alimenticios



Fuente: el índice de exportaciones reales que emplea los precios de referencia de 1999-2001 para ponderar las exportaciones por producto cuantifica los cambios de las exportaciones en USD constantes. La fuente de los datos es OCDE-FAO Perspectivas de la agricultura 2009-2018.

24. Las tendencias a medio plazo del comercio de productos alimenticios implican un panorama en evolución de los modelos comerciales internacionales (Figura 8). Con un incremento relativamente lento de la producción agrícola y una demanda de alimentos estancada, las exportaciones netas reales de productos alimenticios de los países industrializados han permanecido estáticas en los últimos años, y no se espera que esta tendencia cambie a medio plazo. En su conjunto, los países industriales seguirán siendo proveedores con excedentes y exportarán a otros países, mientras que los países en desarrollo continuarán siendo, en su conjunto, compradores netos de productos alimenticios básicos.

Figura 8. Cambios en el comercio neto real de productos alimenticios por región



Nota: El índice de exportaciones netas reales por región emplea precios del año 2000 para ponderar las exportaciones netas por producto básico. La fuente de los datos es OCDE-FAO Perspectivas de la agricultura. Cálculos de la FAO.

25. No obstante, dentro del grupo de los países en desarrollo se prevé un notable incremento continuado del comercio neto de los países de América Latina, especialmente Argentina y Brasil, mientras que las regiones de Asia y el Pacífico y África presenciarán una mejora de su posición como importadoras netas. Los excedentes netos de alimentos de Brasil se han multiplicado desde el año 2000, y se prevé que aumentarán un 50 % más en los próximos diez años. Se espera que los países de la CEI se erijan en proveedores netos de alimentos y así pasen de ser importadores netos a ser exportadores netos a medio plazo. Un ámbito de especial preocupación es el notable y continuado déficit alimentario de los países menos adelantados (PMA), especialmente los de África, ya que se prevé un incremento del mismo en términos reales de más del 50 % en los próximos diez años, lo que hará que se incremente ulteriormente la dependencia de estos países de los suministros extranjeros.

VIII. RESPUESTAS NORMATIVAS A LOS ELEVADOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS Y SUS EFECTOS EN LOS MERCADOS AGRÍCOLAS

26. Al tener que hacer frente a unos precios mundiales de los alimentos altos y en ascenso en 2007 y 2008, numerosos países adoptaron medidas normativas para reducir los efectos en su población nacional. Estas medidas afectan a diferentes sectores fundamentales relacionados con los productos y pueden ser clasificadas en cuatro amplias categorías: políticas relativas al comercio, la producción, el consumo y las existencias. La mayoría de estas medidas normativas se pusieron en práctica durante períodos de tiempo limitados. No obstante, algunas de las aplicadas en 2007 siguen estando en vigor en 2009, a pesar de la considerable bajada de los precios internacionales.

27. Una importante cuestión en este ámbito son los efectos combinados de estas respuestas normativas sobre los mercados internacionales y nacionales, así como la posibilidad de que las medidas normativas descoordinadas hayan desestabilizado los mercados internacionales mediante la introducción de una mayor volatilidad de los precios. Esta cuestión es importante por, al menos, dos razones. En primer lugar, las medidas de un país o un grupo de países podrían impedir o reducir la eficacia de las medidas tomadas por otros. En segundo lugar, algunas medidas normativas podrían ser ineficaces, y en ocasiones incluso contraproducentes, a la hora de abordar el problema principal, a saber, los efectos de los precios altos de los alimentos sobre los consumidores pobres.

28. La cuantificación de los efectos de la compleja variedad de respuestas normativas dirigidas a hacer frente a los precios altos de los alimentos resulta difícil. Es incluso mucho más difícil distinguir estos efectos de otros factores subyacentes a la volatilidad del mercado en 2007-2008, período en que se pusieron en práctica tales políticas. No obstante, pueden extraerse importantes enseñanzas a partir de tal análisis. Se empleó el modelo Aglink-Cosimo de la OCDE-FAO de los mercados de productos internacionales para estudiar algunas de las iniciativas normativas más importantes aplicadas en respuesta a los precios altos de los productos básicos. Las políticas se compararon con un escenario de referencia en el que, a continuación, se introdujeron dichas políticas. Así, el análisis comparó dos escenarios: uno con estas políticas y otro sin ellas¹⁰.

29. Las medidas normativas objeto de análisis se introdujeron en el modelo en función del momento en que entraron en vigor, comenzando en el ejercicio comercial 2007-08, y se

¹⁰ Las simulaciones del modelo se basan en la información contenida en M. Demeke, G. Pangrazio y M. Maetz, *Country responses to the food security crisis: nature and preliminary implications of the policies pursued*. Documentos de trabajo FAO/ESA, diciembre de 2008. El análisis de las políticas se centra en las que se pudieron adaptar al entorno modelizado y en aquellas que se prevé que tengan unos efectos conmensurables en el mercado.

mantuvieron hasta el momento en que se eliminaron. En el caso de las políticas que continúan en vigor, se mantuvieron en el entorno modelizado durante todo el período de referencia hasta 2012.¹¹ El análisis se centró en los mercados mundiales del arroz y del trigo, ya que fueron los más afectados por las políticas. Los efectos previstos en los distintos países podrían diferir en medida considerable de estos escenarios de proyecciones generales¹². Los efectos reflejados en el escenario sobre los mercados mundiales del arroz y del trigo, presentados en la Figura 9, ilustran algunas cuestiones importantes. Los mercados del arroz, relativamente débiles en comparación con la producción y el consumo mundiales, registraron un claro efecto desestabilizante causado por las políticas puestas en práctica para abordar los precios altos de los alimentos, que ocasionaron unos precios internacionales considerablemente superiores en 2007 y 2008 que en el escenario de referencia. En el caso del arroz, las políticas más distorsionadoras fueron las políticas aduaneras aplicadas en 2007 y 2008 que, por sí solas, hicieron aumentar los precios internacionales del arroz un 12 % anual aproximadamente en 2007 y 2008. Si las políticas se hubiesen mantenido a lo largo de ambos ejercicios comerciales, los efectos registrados habrían sido mucho mayores. Se calcula que las políticas relativas a las existencias han incrementado las reservas mundiales de arroz un 30-35 % en ambos años, y que aumentaron los precios internacionales del arroz un 5 % y un 3 % en los ejercicios comerciales de 2007 y 2008, respectivamente. Se calcula que las medidas normativas relacionadas con la producción, relativamente menos importantes en el caso de los mercados del arroz, no han afectado en absoluto a los precios internacionales en los primeros años del período del escenario. Asimismo, las medidas de fomento del consumo han tenido pocas repercusiones sobre los precios de mercado. En general se cree que las políticas analizadas han aumentado la producción mundial de arroz en 2007-09, pero que han ocasionado la reducción del consumo mundial en 2007.

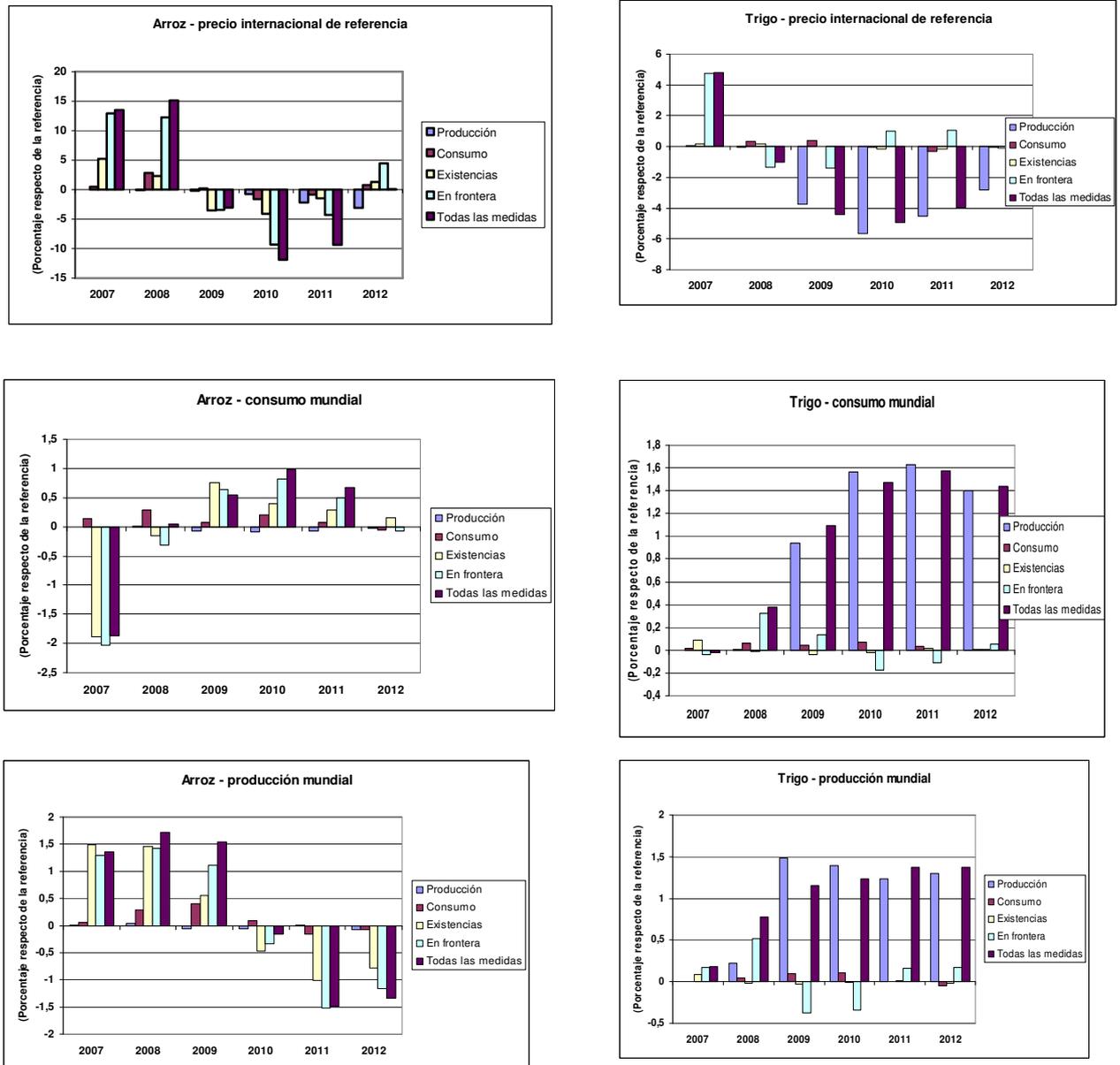
30. En lo que respecta a los mercados del trigo, se calcula que los efectos sobre los precios mundiales han sido menores que en el caso del arroz. Con la excepción del período inicial, donde las medidas aduaneras incrementaron los precios un 4-5 %, los efectos más importantes sobre los mercados son atribuibles a las políticas relativas a la producción, que redujeron los precios hasta un 6 % (en 2009) e indujeron un aumento tanto del consumo como de la producción de trigo. En el caso del trigo se considera que las medidas aduaneras son mucho menos importantes que en el caso del arroz, no solo porque la prevalencia de tales medidas fue menor que en el caso del arroz, sino también porque los mercados del trigo internacionales son mucho menos débiles que los del arroz.

31. En conclusión, el análisis sugiere que las medidas normativas puestas en práctica para el trigo tuvieron el efecto de incrementar la producción y el consumo y de disminuir los precios de referencia mundiales del mismo, pero las medidas aplicadas para el arroz desestabilizaron los mercados, sin efectos importantes a largo plazo sobre los niveles de consumo de dicho producto. Se debe añadir que en este análisis no se incluyó la eliminación de la detracción obligatoria de las tierras de cultivo en la Unión Europea. Si se hubiese incluido, los efectos positivos sobre la producción y el consumo de cultivos habrían sido notablemente superiores, especialmente en el caso del trigo y otros cultivos importantes en Europa.

¹¹ El modelo Aglink-Cosimo de la OCDE-FAO es anual. Los efectos de las políticas en vigor durante parte de dos o más años se introdujeron proporcionalmente en los diferentes ejercicios comerciales. No obstante, en el caso de las políticas en vigor durante cortos períodos de tiempo, este procedimiento podría haber subestimado la magnitud de los efectos a corto plazo al distribuirlos a lo largo de dos años.

¹² En un próximo informe se analizarán los efectos en otros sectores de productos y se perfeccionará el análisis.

Figura 9. Estimación de los efectos de las medidas relativas a la producción, el consumo, las existencias y las fronteras en los mercados del arroz y del trigo



Fuente: La FAO

IX. CONCLUSIONES

32. La rápida sucesión de las dos crisis de gran alcance, la crisis alimentaria internacional y la crisis financiera y la recesión económica subsiguientes, ha tenido los peores efectos sobre la seguridad alimentaria mundial de las últimas décadas. Las dos crisis dieron lugar a un drástico incremento del número de personas que sufren hambre y subnutrición crónicas en el mundo y a la inversión de la tendencia, previamente a la baja, de la proporción de la población mundial sin acceso a una cantidad suficiente de alimentos para llevar una vida saludable y activa.

33. La crisis financiera, al igual que la consiguiente recesión económica, se originó lejos del sector agrícola y de los países en desarrollo, donde se están registrando sus efectos más devastadores en los segmentos más pobres de la población. Si bien la recuperación de la recesión económica mundial, al ritmo que sea, dependerá de factores más allá de los ámbitos de la alimentación y la agricultura, los efectos de la recesión requieren medidas inmediatas y eficaces para proteger a las personas pobres y que sufren de inseguridad alimentaria, que son las víctimas afectadas más gravemente por la crisis.

34. Además de la recuperación de la crisis, que con suerte será rápida, siguen existiendo muchos problemas relacionados con la alimentación y la agricultura mundiales que se han puesto de manifiesto en el presente informe. A pesar del descenso de sus niveles máximos de 2008 y de la recesión económica, los precios mundiales de los alimentos siguen siendo altos en comparación con la tendencia histórica reciente, y se prevé que sigan siendo altos. Al mismo tiempo, diversos factores subyacentes latentes podrían causar una vuelta a unos precios todavía más altos. Cuando los ingresos vuelvan a aumentar en los países en desarrollo se constatará el incremento de la demanda de productos básicos agrícolas. El aumento de los precios energéticos reales afectará a la producción agroalimentaria a causa de los costos de los insumos y el transporte y a causa del aumento de la demanda de productos agrícolas como materia prima para la producción de biocombustible. Los mandatos relativos al consumo y otros incentivos para la producción y el consumo de biocombustible en diversos países contribuirán, por sí solos, al incremento de la presión al alza sobre los precios agrícolas. A ellos puede añadirse la preocupación acerca de la disminución del crecimiento de la productividad agrícola, mientras que la experiencia de la crisis alimentaria de 2006-08 ha mostrado que varias respuestas normativas dirigidas a proteger a la población nacional podrían haber incrementado los problemas en el ámbito nacional y desestabilizado los mercados.

35. En el presente documento se ha expuesto un análisis de las probables consecuencias de un mayor aumento de los ingresos y de una vuelta a los precios energéticos altos y se confirma que los efectos serían considerables y que los precios agrícolas podrían verse impulsados a niveles superior. En este informe también se han analizado los efectos sobre la producción y los mercados agrícolas de las políticas protectoras frente a los precios altos, y se ha concluido que muchas de ellas han tenido un efecto desestabilizador. De igual manera, en *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2008* se analizaron los efectos sobre los mercados agrícolas de la creciente demanda de biocombustibles, así como las implicaciones de los diferentes escenarios para el crecimiento de la productividad agrícola.

36. En la situación actual de graves dificultades y futuros riesgos e incertidumbres, se requieren esfuerzos en al menos cuatro direcciones. Es necesario abordar los efectos inmediatos de la crisis mediante unas medidas protectoras adecuadas y unos programas sociales que protejan a la población pobre y que sufre de inseguridad alimentaria. También es necesario incrementar las inversiones en agricultura con el doble fin de estimular el incremento sostenible de la productividad con vistas a aumentar la oferta y explotar el potencial de la agricultura en la contribución al desarrollo económico y la reducción de la pobreza en los países menos adelantados. En este sentido, los precios altos también constituyen una oportunidad para los productores agrícolas e implican una mayor rentabilidad de las inversiones, públicas y privadas, en el sector agrícola. El hecho de que el hambre estuviese aumentando incluso antes de las crisis alimentaria y económica sugiere que las soluciones técnicas son insuficientes. Para superar el hambre, la población que sufre de inseguridad alimentaria necesita tener control sobre los recursos, acceso a oportunidades y una mejor gobernanza en los ámbitos local, nacional e internacional basada en los principios del derecho a la alimentación. Por último, es necesario reforzar el sistema comercial internacional con vistas a evitar que las medidas aplicadas para proteger a las poblaciones nacionales desestabilicen los mercados internacionales y penalicen a otros países.