

Parte II

LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA MUNDIALES A EXAMEN



Parte II



La alimentación y la agricultura mundiales a examen

La alimentación y la agricultura mundiales afrontan retos trascendentales. En 2008, el aumento brusco de los precios de los alimentos ha desatado disturbios en muchos países y ha llevado a que al menos 40 gobiernos impusieran medidas de emergencia, tales como controles para los precios de los alimentos o restricciones a las exportaciones (FAO, 2008a). Entretanto, el volumen de la ayuda alimentaria ha caído a su nivel más bajo en 40 años (PMA, 2008), aun cuando el número de países que necesitan asistencia de emergencia es hoy mayor. Aunque el aumento de los precios de los productos básicos ofrece oportunidades a los agricultores para incrementar la producción y obtener mayores ingresos, las primeras evaluaciones sobre las condiciones de la actual campaña agrícola en muchos países son motivo de preocupación (USDA, 2008b). Estas fueron algunas de las cuestiones que se debatieron en Roma, en junio de 2008, en la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía.

Entre los factores responsables del último incremento repentino de los precios de los productos básicos se encuentran el aumento de los costos de producción derivados de un aumento de los precios del petróleo, la caída de la producción en algunos países exportadores clave por causas meteorológicas, y el fuerte crecimiento de la demanda en general, y en particular de materias primas para la producción de biocombustibles. Como telón de fondo de estos factores, las existencias mundiales de cereales se encontraban en un nivel históricamente bajo, con el consiguiente aumento de los precios de mercado. Algunas de las medidas de emergencia adoptadas para proteger a los consumidores de un mayor incremento de los precios, como los controles a las exportaciones, han desestabilizado aún más los mercados mundiales (FAO, 2008a).

Si bien los precios de los productos básicos han subido y bajado siempre en función de los cambios en la oferta y la demanda, la agricultura mundial parece estar experimentando hoy una transformación estructural que lleva camino de adentrarse en una senda de mayor demanda y crecimiento. Muchos países, especialmente en Asia, han entrado en un período de crecimiento económico más rápido que está generando una fuerte demanda de dietas de mayor calidad que incluyen más carne, productos lácteos y aceites vegetales (FAO, 2007d; Pingali, 2007). El aumento de la demanda derivado de un incremento más intenso de los ingresos es sin duda una buena noticia, pero la subida de los precios plantea retos para todos los consumidores y, especialmente, para los más pobres.

Los biocombustibles líquidos constituyen una segunda nueva fuente importante de demanda de productos agrícolas, tal como se planteó en profundidad en la Parte I de este informe. El grado en que la demanda de biocombustibles ha influido en las tendencias recientes de los precios de los alimentos y de los productos básicos es objeto de debate, con estimaciones que van desde el 3 por ciento (USDA, 2008b) hasta el 30 por ciento (IIPA, 2008) e incluso más. Los análisis que figuran en la Parte I sugieren que el aumento previsto de la demanda de biocombustibles en la próxima década podría situar los precios de los productos básicos entre un 12 por ciento y un 15 por ciento por encima de los niveles que alcanzarían en 2017 si los biocombustibles se mantuvieran a los niveles de 2007 (OCDE-FAO, 2008).

Algunos de los factores de la oferta que han contribuido a la elevación actual de los precios son transitorios por naturaleza, como las malas condiciones para el cultivo en unas cuantas regiones. Unas condiciones meteorológicas más favorables pueden provocar aumentos de la producción y hacer que los precios recuperen niveles más normales. Los agricultores también pueden responder a

la subida de los precios incrementando la superficie cultivada e intensificando el uso de tecnologías que aumentan la producción. Otros factores, como la demanda creciente derivada del aumento de los ingresos y de la expansión de la producción de biocombustibles, seguirán ejerciendo una presión al alza sobre los precios.

Décadas de precios bajos para los productos básicos han llevado a muchos gobiernos de países en desarrollo a descuidar las inversiones en productividad agrícola. El aumento del precio del petróleo puede ser una señal de que el costo de producción va a modificarse a largo plazo para los agricultores, por lo que intensificar la producción les resultará más caro. Además, se prevé que el cambio climático mundial incremente la frecuencia y la gravedad de los fenómenos meteorológicos extremos. Estos factores, con una incidencia a más largo plazo, plantean un serio reto para el sistema agroalimentario mundial.

Este examen del estado de la alimentación y de la agricultura sintetiza el panorama presente con miras a arrojar alguna luz sobre las causas subyacentes de la actual situación agrícola y anticipar la futura evolución de los mercados de productos básicos. También se analizan en él algunas de las principales fuentes de incertidumbre que afronta la agricultura mundial y se presentan una serie de escenarios que esbozan las posibles

consecuencias de distintas hipótesis sobre los factores clave que explican el súbito incremento de los precios de los productos básicos agrícolas ocurrido recientemente. Para buscar los fundamentos de algunos de los principales problemas planteados en la Conferencia de Alto Nivel de junio de 2008, se presentan diversos escenarios para proyecciones alternativas sobre la evolución de la producción de biocombustibles, los precios del petróleo, el aumento de los ingresos, el rendimiento de los cultivos y las políticas comerciales.

LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS AGRÍCOLAS

El índice de precios nominales de los alimentos de la FAO se duplicó entre 2002 y 2008 (véase la Figura 30). Los precios de la energía, impelidos por el precio del crudo, empezaron a aumentar antes, en 1999, y se han triplicado desde 2002. Para evaluar cómo afectan los aumentos de los precios nominales a los consumidores, deben estudiarse en relación con los precios de otros bienes y con los cambios en el poder adquisitivo. La Figura 30 muestra también los precios de los alimentos deflactados por un índice de los precios para bienes manufacturados comercializados. Este índice de los precios reales de los

FIGURA 30
Tendencias a largo plazo en los precios reales y nominales de los alimentos y de la energía

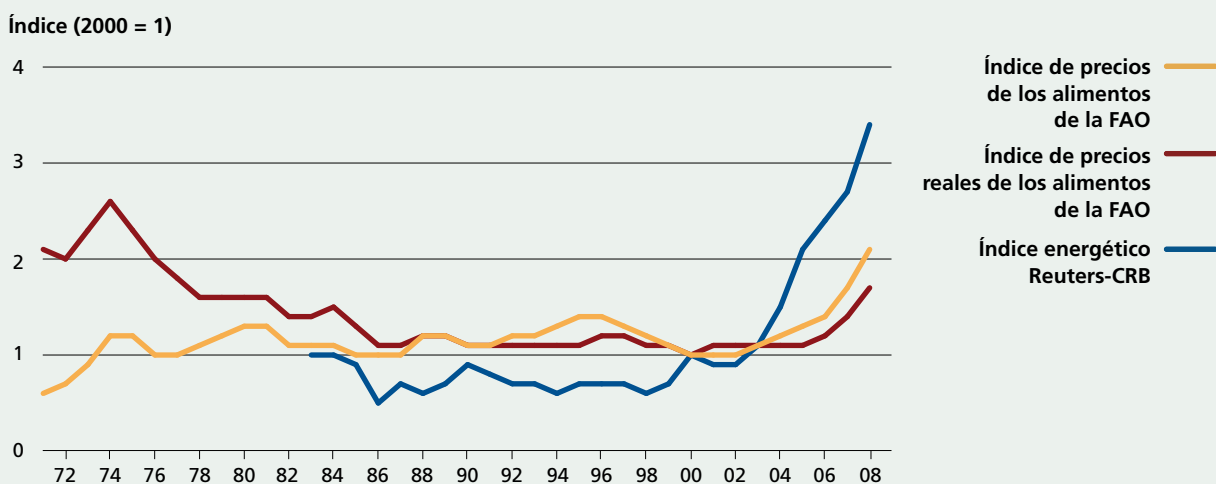
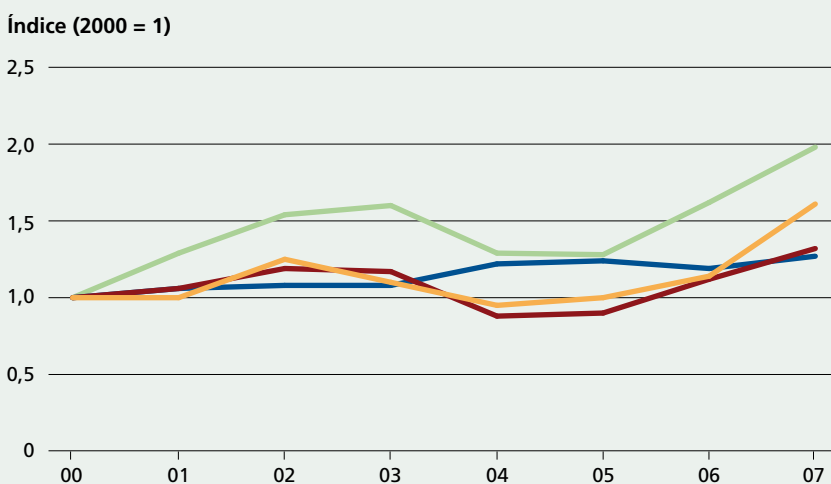
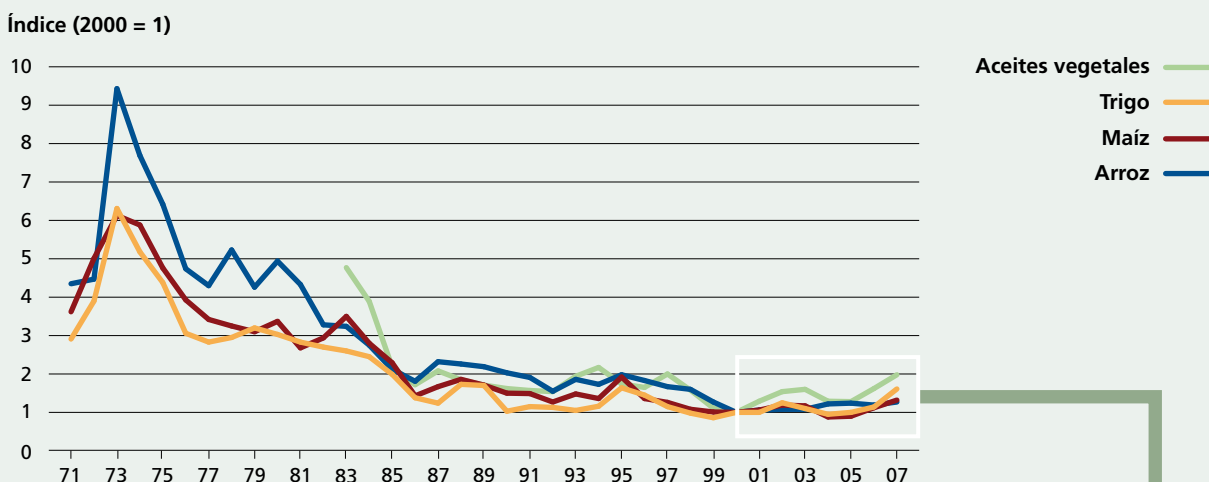


FIGURA 31
Precios de los productos básicos en relación con los ingresos, 1971-2007



Fuente: Precios y población de OCDE-FAO, 2008; PIB en USD corrientes del FMI, 2008.

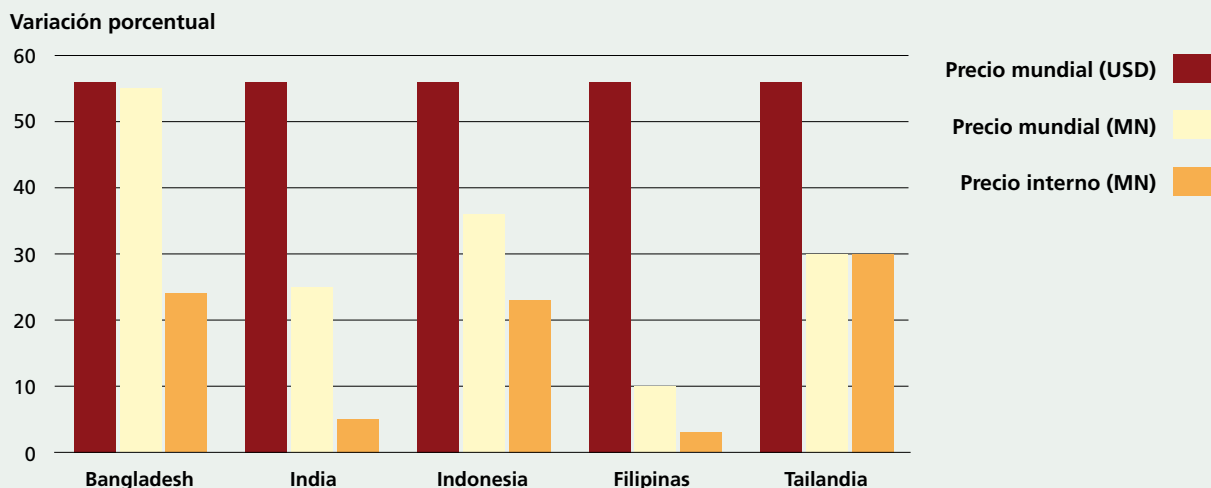
alimentos comenzó a aumentar en 2002, después de cuatro décadas de tendencias predominantemente a la baja, y se disparó en 2006 y 2007. A mediados de 2008, los precios reales de los alimentos superaban en un 64 por ciento a los de 2002. El único otro período de incremento significativo de los precios reales de los alimentos desde que se inició esta serie de datos se produjo en la década de 1970 después de la primera crisis internacional del petróleo.

La asequibilidad es una cuestión de ingresos y no solo de precios. La Figura 31

muestra un índice de cuatro productos básicos principales (aceites vegetales, trigo, maíz y arroz) deflactado por un índice del producto interior bruto (PIB) mundial per cápita. La figura muestra que, durante el período transcurrido desde mediados de la década de 1970, y hasta hace poco, estos productos básicos se han hecho en general más asequibles en relación con el poder adquisitivo medio.

El gráfico inferior de la Figura 31 muestra el mismo índice, pero solo desde el año 2000, por lo que los cambios recientes son más

FIGURA 32
Cambios en los precios reales en determinados países asiáticos,
octubre-diciembre de 2003 a octubre-diciembre de 2007



Nota: MN = moneda nacional.

Fuente: FAO, 2008a.

visibles. Los precios de los aceites vegetales han aumentado dos veces más deprisa que los ingresos medios desde 2000, y otros precios de productos básicos también han subido sustancialmente en relación con los ingresos: el trigo un 61 por ciento, el maíz un 32 por ciento y el arroz un 29 por ciento. Para las tres últimas cosechas, la mayor parte del aumento se ha registrado a partir de 2005. Estos rápidos incrementos han producido una pérdida sustancial de poder adquisitivo. Las medias, obviamente, ocultan grandes variaciones tanto de un país a otro como dentro del mismo país. En países donde el PIB per cápita se ha quedado rezagado con respecto a la media mundial, la pérdida de poder adquisitivo podría ser aún mayor. Del mismo modo, en un mismo país, los consumidores de bajos ingresos cuya dieta consiste fundamentalmente en alimentos básicos serían los más duramente afectados.

Las variaciones en los precios mundiales no se traducen siempre directamente en los precios que pagan los consumidores locales. El grado de transmisión de los precios depende de varios factores, entre ellos los tipos de cambio, la apertura comercial, la eficiencia de los mercados y las políticas gubernamentales para la estabilización de los precios. Para ilustrar este punto, en la Figura 32 se muestra la evolución

de los precios del arroz desde finales de 2003 hasta finales de 2007 en cinco países asiáticos. Durante este período, los precios expresados en dólares estadounidenses aumentaron un 56 por ciento, un porcentaje igual para todos los países. Los precios en la frontera expresados en unidades monetarias nacionales también aumentaron para todos los países, pero en cantidades distintas según la evolución del tipo de cambio real entre el dólar estadounidense y la divisa nacional. Las divisas de todos estos países, excepto Bangladesh, se revalorizaron fuertemente en relación con el dólar, compensando parte del efecto de unos precios internacionales más elevados.

Los cambios en los precios a escala nacional que se muestran en la Figura 32 se basan en los precios observados en los mercados locales y reflejan la aplicación de aranceles para bienes importados y otras intervenciones del mercado dirigidas a amortiguar el efecto de los cambios en los precios internacionales. La relación entre el cambio en los precios de los mercados locales y el cambio en los precios de los mercados mundiales representa el grado de transmisión de los precios. Los datos indican que el grado de transmisión de los precios ha variado notablemente, desde un 10 por ciento o menos en la India y Filipinas, hasta más del

40 por ciento en Bangladesh, Indonesia y Tailandia. Durante este período, varios países siguieron políticas encaminadas a aislar a los mercados nacionales de los precios internacionales. Por ejemplo, en la India y Filipinas los gobiernos asumieron el almacenamiento, la adquisición y la distribución e impusieron restricciones al comercio internacional, y en Bangladesh se recurrió a aranceles variables sobre el arroz para estabilizar los precios nacionales.

No debe entenderse que un grado reducido de transmisión de precios significa que los consumidores no se han visto afectados por el aumento de precios. Los precios subieron entre un 25 por ciento y un 30 por ciento en Bangladesh, la India y Pakistán. Además, los precios mundiales crecieron aún más en el primer trimestre de 2008, llegando casi a duplicarse entre diciembre de 2007 y marzo de 2008, y han provocado aumentos sustanciales de los precios en numerosos mercados nacionales. En Bangladesh, los precios al por mayor subieron un 38 por ciento durante el primer trimestre de 2008. En la India y Filipinas, también se incrementaron significativamente en este período. Las respuestas políticas al alza de los precios se discuten más abajo, quedando reflejadas en la Figura 40.

La Parte I de este informe contiene un extenso análisis de los efectos del aumento de los precios de los alimentos en la seguridad alimentaria. Para las familias más pobres, el gasto en alimentos representa normalmente la mitad, y a veces más, del total. De ahí que el aumento de los precios de los alimentos pueda incidir significativamente en su bienestar y su nutrición. Como se muestra en la Figura 29 de la Parte I, un aumento del 10 por ciento en el precio de los alimentos básicos puede reducir el bienestar del quintil más pobre de los consumidores hasta en un 3 por ciento en muchos países. Estas estimaciones no cuentan con la respuesta de las familias en cuanto a decisiones sobre producción y consumo. No obstante, a un plazo muy corto, los ajustes en la producción agrícola son limitados y, desde el punto de vista del consumo, es posible que los más pobres tengan posibilidades muy limitadas de hallar una alternativa.

PRODUCCIÓN Y EXISTENCIAS AGRÍCOLAS

Como se ha señalado antes, uno de los factores que se consideran motores del reciente incremento de los precios de los productos básicos es la escasez de producción debida a causas meteorológicas en regiones clave para la exportación de productos básicos. El índice de producción agrícola total entre 1990 y 2006, el último año para el que se dispone de datos completos, muestra un aumento de la producción en el mundo en su conjunto y en la mayor parte de grupos de países, con excepción de los países desarrollados, donde la producción se ha mantenido invariable durante la mayor parte del período (Figura 33). Tomada per cápita, la producción se estabilizó después de 2004 para el mundo en general y se redujo en los países menos adelantados en 2006, después de casi una década de crecimiento modesto.

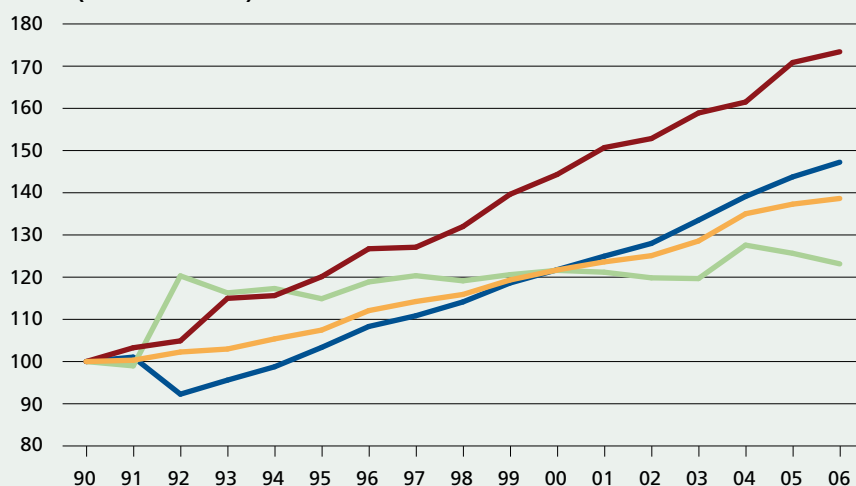
Los datos más recientes y las previsiones hasta 2010 pueden consultarse en las perspectivas de la agricultura OCDE-FAO para cultivos comercializados clave: trigo, arroz, cereales secundarios, colza, soja, semilla de girasol, aceite de palma y azúcar (OCDE-FAO, 2008).

A escala mundial, la producción total de estos productos básicos (convertidos en unidades de equivalente en trigo) creció casi un 6 por ciento en 2007 con respecto a la media de 2003-2005 (Figura 34)¹. Sin embargo, la caída de la producción en un 20 por ciento en Australia y Canadá, dos grandes exportadores de cereal, contribuyó a restringir los suministros de exportación. Junto con Argentina y Brasil, estos países aportan tan sólo el 15 por ciento de la producción mundial de estos cultivos, pero entre un 35 por ciento y un 40 por ciento de las exportaciones mundiales. Las perturbaciones del suministro en estos países pueden tener consecuencias desproporcionadas en los suministros de exportación y en los precios internacionales de los productos agrícolas.

¹ Los volúmenes de productos agrícolas y pecuarios se convierten en una unidad común con fines de comparabilidad. Los cultivos se agregan tomando el trigo como referencia a partir de los precios relativos de 2000-2002. Los productos pecuarios también se agregan en una unidad común basada en precios relativos.

FIGURA 33
Índices de producción agraria, total y per cápita

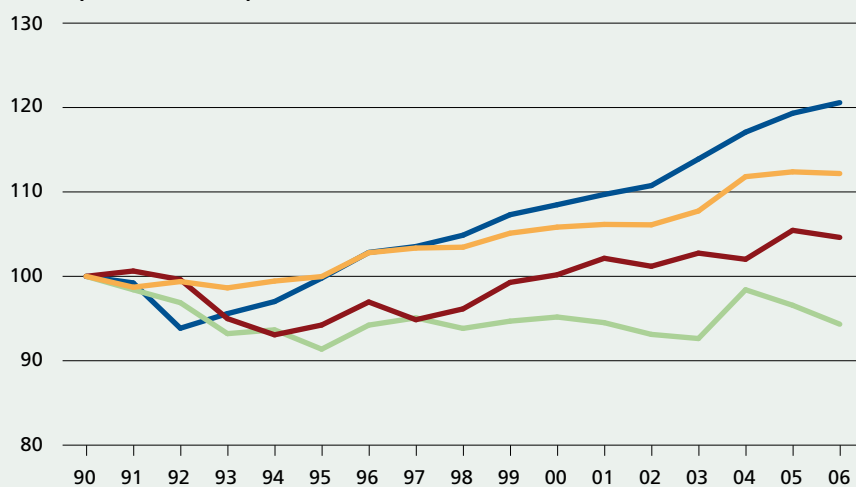
Índice (1999-2001 = 100)



Producción agraria total

Mundo
Países menos adelantados
Países desarrollados
Países en desarrollo

Índice (1999-2001 = 100)



Producción agraria per cápita

Mundo
Países menos adelantados
Países desarrollados
Países en desarrollo

Fuente: FAO, 2008i.

Para el año 2010, se espera que la producción mundial de estos cultivos se incremente en un 7 por ciento en comparación con 2007. Este resultado depende de las condiciones meteorológicas y de la transmisión efectiva de las señales de los precios a los productores de países que tienen capacidad para ampliar la producción. En aquellos lugares en que los gobiernos atenúan intencionadamente la transmisión de precios, los productores pueden no recibir los incentivos necesarios para ampliar la producción. Por el contrario, allí donde el costo de los fertilizantes y otros insumos

comprados ha aumentado rápidamente en sintonía con los precios del petróleo, los agricultores pueden ser incapaces de ampliar la producción a pesar de recibir señales más claras de los precios.

La producción mundial de carnes habitualmente comercializadas, como la de vacuno, cerdo, aves de corral y cordero, así como la de leche, creció entre 2003-2005 y 2007 a un ritmo similar al de los cultivos comercializados (Figura 35). El crecimiento del 10 por ciento en la producción de los países en desarrollo superó al crecimiento del 2 por ciento registrado en la OCDE.

Muchos países en desarrollo registraron un crecimiento muy por encima del 10 por ciento. En la UE, en cambio, la producción de carne se estancó y la de leche se redujo.

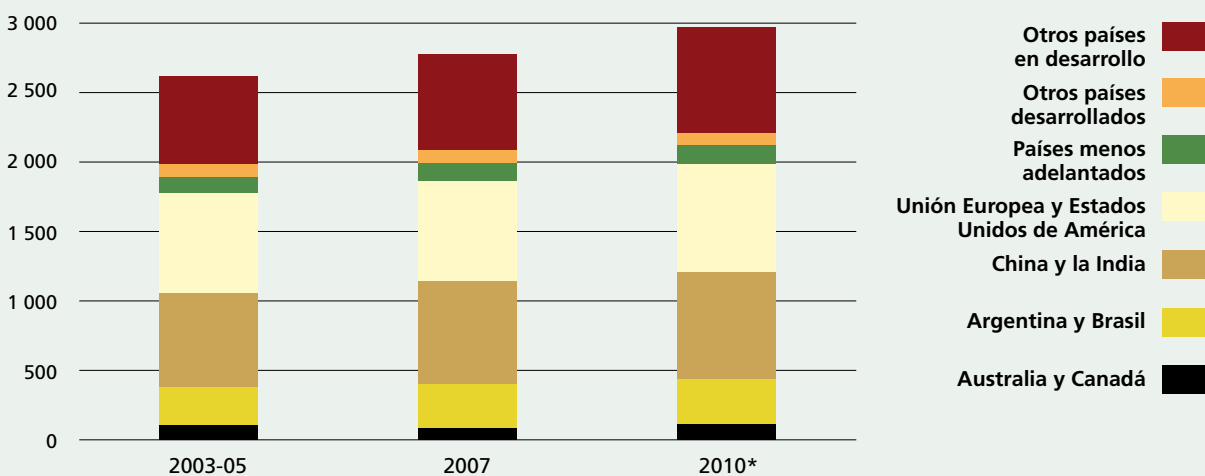
Durante los tres años comprendidos entre 2007 y 2010, se prevé que se mantengan en general estas tendencias, aún prolongándose

los efectos del mayor costo del pienso. El ritmo de expansión de la producción en algunas regiones clave puede ralentizarse en cierta medida, pero seguirá siendo fuerte en los países en desarrollo.

Las existencias pueden compensar los contratiempos sufridos por los mercados

FIGURA 34
Producción de determinados cultivos

Millones de toneladas, equivalente de trigo



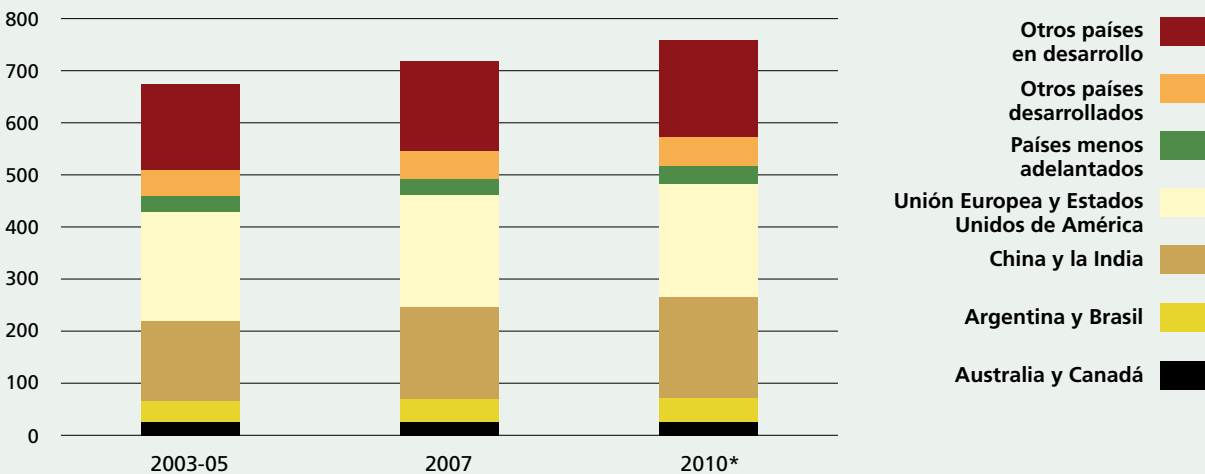
Notas: Los cultivos son el trigo, el arroz, los cereales secundarios, la colza, la soja, la semilla de girasol, el aceite de palma y el azúcar.

* Los datos correspondientes a 2010 son proyecciones.

Fuente: OCDE-FAO, 2008.

FIGURA 35
Producción de determinados sectores pecuarios

Millones de toneladas, equivalente de porcino

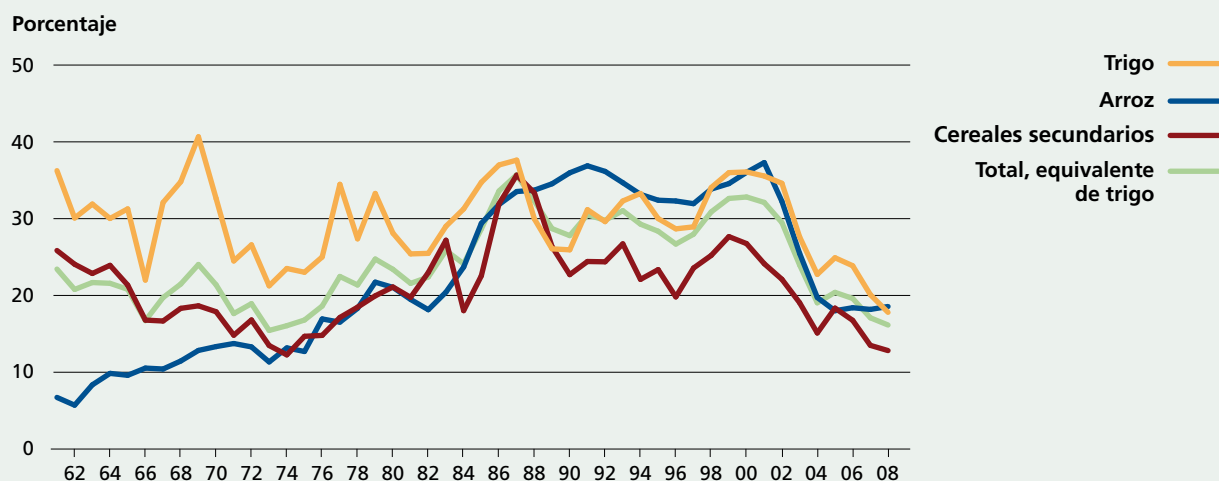


Nota: Los sectores ganaderos son el vacuno, el porcino, las aves de corral, la carne y la leche de oveja.

* Los datos correspondientes a 2010 son proyecciones.

Fuente: OCDE-FAO, 2008.

FIGURA 36
Proporción entre las existencias mundiales y el uso



Nota: El equivalente de trigo se basa en los precios relativos de 2000-02 de OCDE-FAO, 2008.

Fuente: Los datos sobre existencias y uso proceden del Servicio Agrario Exterior del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, 2008.

agrícolas, ya que se pueden mermer rápidamente durante períodos de precios elevados o incrementarse durante períodos de precios bajos, con lo que se brinda la oportunidad de contener los precios y el consumo a lo largo del tiempo. Las existencias mundiales de cereales (trigo, arroz y cereales secundarios) han disminuido de forma constante en relación con las exigencias de uso desde mediados de la década de 1980 y aún más deprisa desde el año 2000 (Figura 36). La relación existencias-utilización de estos cereales, situada en un 16 por ciento, es la mitad de la de hace 10 años. En los últimos 45 años, nunca se había registrado una relación inferior. Un nivel de existencias notablemente bajo puede hacer que los mercados sean más vulnerables a cualquier avatar, incidiendo así en la volatilidad de los precios y en la incertidumbre general de los mercados.

COMERCIO

Se prevé que los gastos correspondientes a las importaciones mundiales de alimentos, en términos de valor, alcancen la cifra de 1,035 billones de USD en 2008, un 26 por ciento más alta que el anterior pico de 2007 (Figura 37). Esta cifra es provisional todavía ya que las previsiones de la FAO sobre la

factura de las importaciones de alimentos están supeditadas a la evolución de las tarifas de flete y los precios internacionales, que siguen siendo muy inciertos para el resto del año. La mayor parte del aumento previsto en la factura de las importaciones mundiales de alimentos se debería a un incremento de los gastos en el sector del arroz (77 por ciento), el trigo (60 por ciento) y los aceites vegetales (60 por ciento). Se prevé que la factura de las importaciones de productos ganaderos registre un incremento menor, debido al carácter moderado del aumento de los precios mundiales y a una reducción del comercio. El aumento de los precios internacionales de los productos básicos explica la mayor parte del incremento, pero los costos de flete, que prácticamente se han duplicado para muchas rutas, también contribuyen a ello.

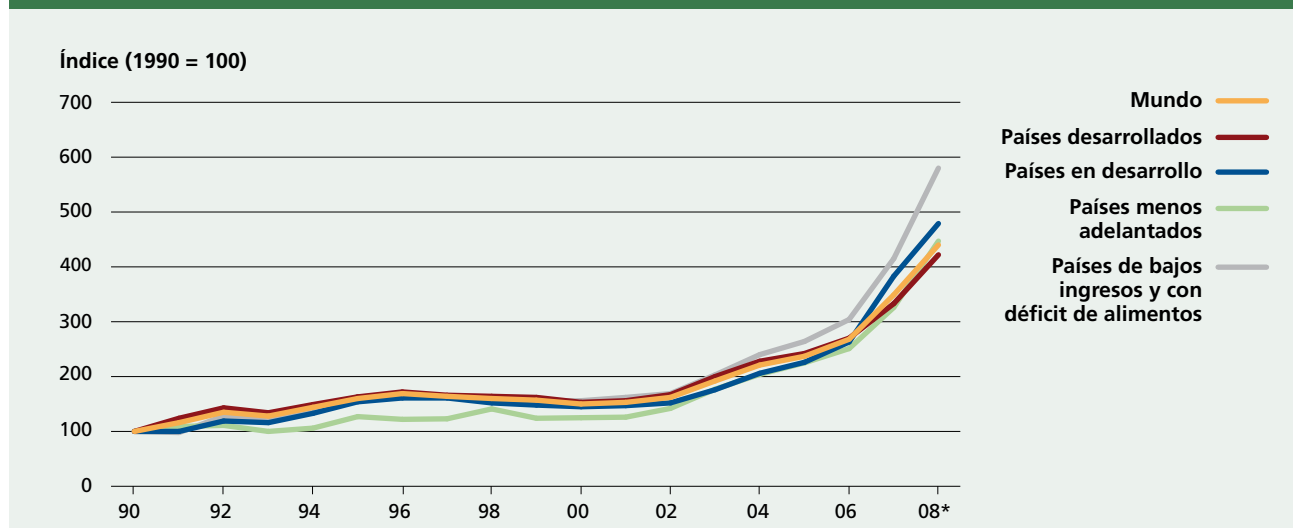
En los grupos económicos, los países económicamente más vulnerables son los que llevan camino de soportar la mayor carga del costo de la importación de alimentos, y se prevé que los gastos totales de los países menos adelantados y los de bajos ingresos y con déficit de alimentos se incrementen en un 37 por ciento y un 40 por ciento, respectivamente, a partir de 2007, después de haber subido casi lo mismo en el año anterior. El aumento sostenido de los gastos en concepto de importación de alimentos

para estos grupos de países vulnerables es tal que, con las expectativas actuales, a finales de 2008 el costo total de sus importaciones anuales de alimentos podría cuadruplicar al de 2000. Ello contrasta fuertemente con la tendencia predominante para el conjunto del grupo de países desarrollados, cuyos gastos en concepto de importaciones han subido mucho menos.

Importaciones y exportaciones de determinados productos básicos

El volumen de las exportaciones de los principales cultivos aumentó un 9 por ciento (55 000 millones de toneladas en equivalente en trigo) de 2003-05 a 2007 y se prevé que siga creciendo casi tan rápidamente hasta 2010 (Figura 38). Al comparar la estructura del comercio con la producción de los principales

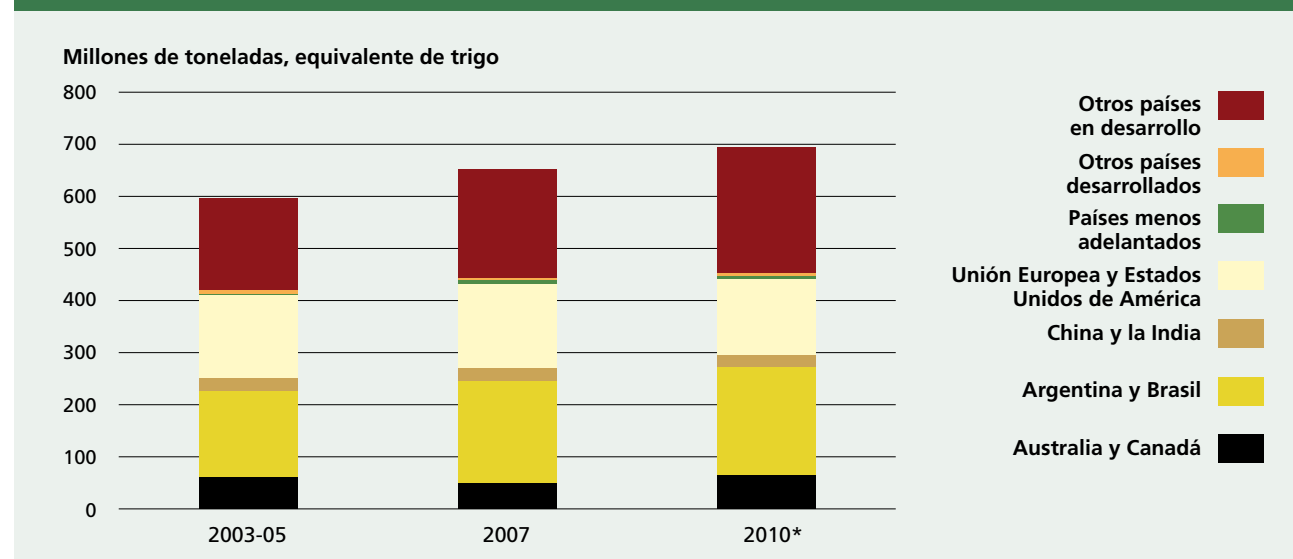
FIGURA 37
Gastos mundiales en importación de alimentos, 1990-2008



* Proyección

Fuente: Adaptación de FAO, 2008b.

FIGURA 38
Exportaciones de determinados cultivos



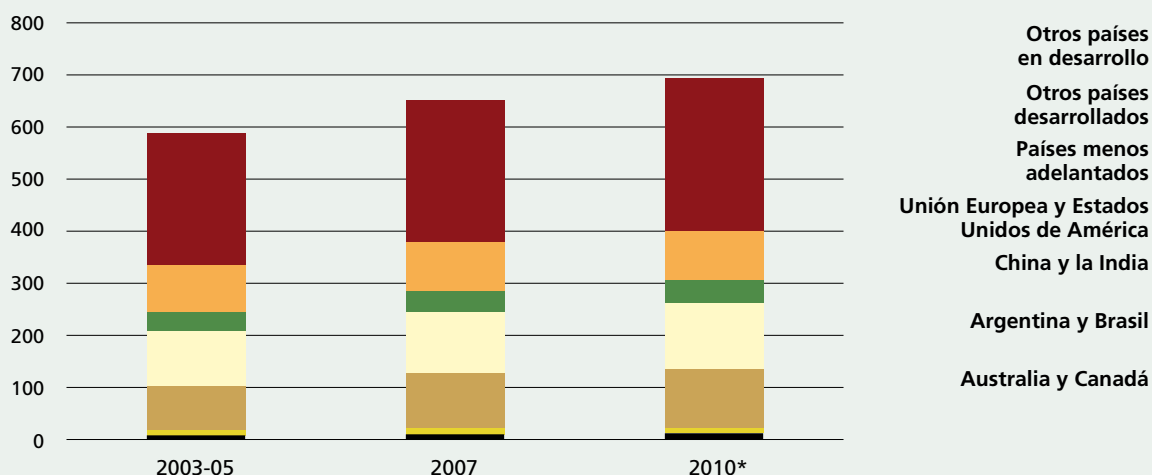
Nota: Los cultivos son el trigo, el arroz, los cereales secundarios, la colza, la soja, la semilla de girasol, el aceite de palma y el azúcar.

* Los datos correspondientes a 2010 son proyecciones.

Fuente: OCDE-FAO, 2008.

FIGURA 39
Importaciones de determinados cultivos

Millones de toneladas, equivalente de trigo



Nota: Los cultivos son el trigo, el arroz, los cereales secundarios, la colza, la soja, la semilla de girasol, el aceite de palma y el azúcar.

* Los datos correspondientes a 2010 son proyecciones.

Fuente: OCDE-FAO, 2008.

productos básicos comercializados se pone de relieve el papel que las importaciones y las exportaciones desempeñan en los distintos países. Las perturbaciones de la oferta en los principales países exportadores pueden tener importantes repercusiones para la oferta de exportaciones y los mercados agrícolas internacionales, aunque tengan escaso impacto en la producción mundial. Por el contrario, en los casos en que el comercio representa una pequeña parte del mercado interno, unos cambios menores en la oferta o la demanda de un país pueden tener efectos proporcionalmente mayores en los flujos comerciales.

La concentración de las importaciones de estos principales cultivos es menor que la de las exportaciones (Figura 39). De por sí solas, China y la UE representan cada una más del 10 por ciento de las importaciones mundiales. Como reflejo del fuerte crecimiento de su renta, y a pesar del aumento de los precios mundiales, las importaciones de muchos países han aumentado en términos de volumen durante los últimos tres años, lo que contribuye también al alza de los precios. Como se señaló anteriormente, algunos países cuyas monedas se han revaluado en relación con el dólar estadounidense han podido mantener sus importaciones a pesar del aumento de los precios expresados en dólares estadounidenses.

Políticas comerciales y de consumo

Muchos países han ajustado sus políticas comerciales y de consumo en respuesta al aumento de los precios internacionales. La Figura 40 muestra, a mayo de 2008, el número de países que han adoptado políticas para responder al aumento de los precios de los alimentos. La mayoría de los países de la muestra han modificado sus políticas comerciales y de consumo con miras a mitigar el impacto del aumento de los precios en los consumidores.

Las políticas comerciales figuran entre las medidas más utilizadas, ya sea en forma de reducción de los aranceles de importación de cereales (18 países) o de restricciones a la exportación (impuestas por 17 países). De estos últimos, 14 países han impuesto restricciones cuantitativas o prohibiciones totales a las exportaciones. Las políticas en materia de consumo han abarcado la reducción de los impuestos sobre los alimentos (11 países) o la concesión de subvenciones al consumo (12 países). Otros ocho países han realizado controles de precios. De estas medidas, las prohibiciones a las exportaciones y los controles de precios son las más perturbadoras para los mercados y es probable que desincentiven a los productores a la hora de aumentar la producción.

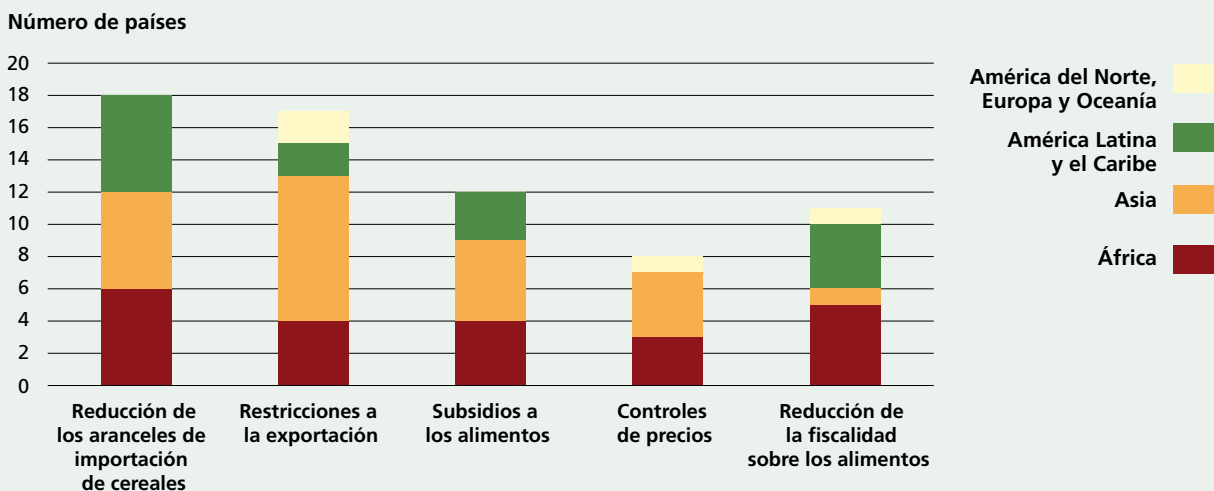
EMERGENCIAS ALIMENTARIAS Y NECESIDADES DE AYUDA ALIMENTARIA

Una medida de la vulnerabilidad es el número de países que necesitan ayuda alimentaria externa. Como se muestra en la Figura 41, a mayo de 2008, un total de 36 países en crisis necesitaban asistencia externa, ya sea por un déficit excepcional de producción/oferta agregada de alimentos,

por la falta generalizada de acceso o por una grave inseguridad alimentaria localizada. De estos países, 21 estaban situados en África, diez en Asia y el Cercano Oriente, cuatro en América Latina y uno en Europa.

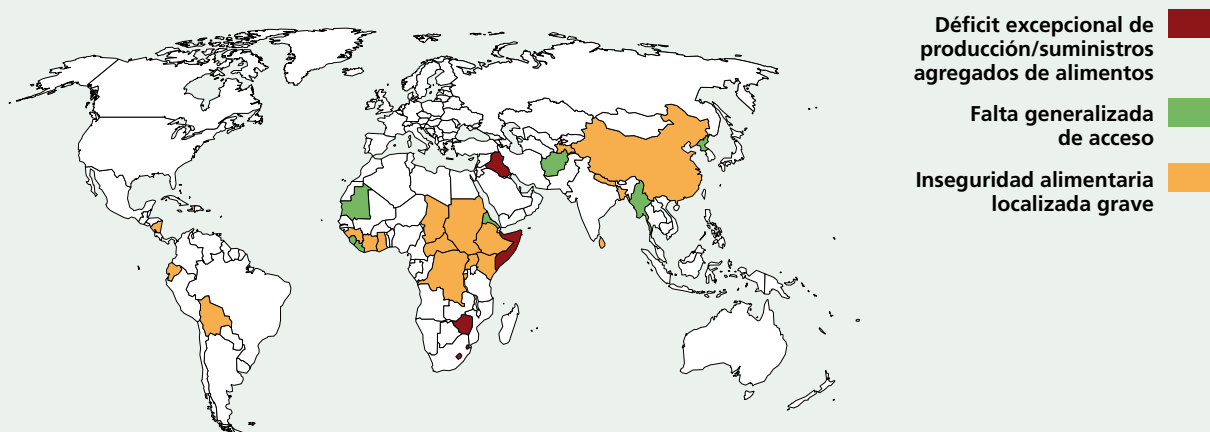
El aumento del precio de los alimentos y la energía tiene consecuencias para la ayuda y las emergencias alimentarias. Actualmente, las facturas de las importaciones de alimentos y los presupuestos para la ayuda alimentaria están llegando al límite, debido

FIGURA 40
Medidas en respuesta a los altos precios de los alimentos, por regiones



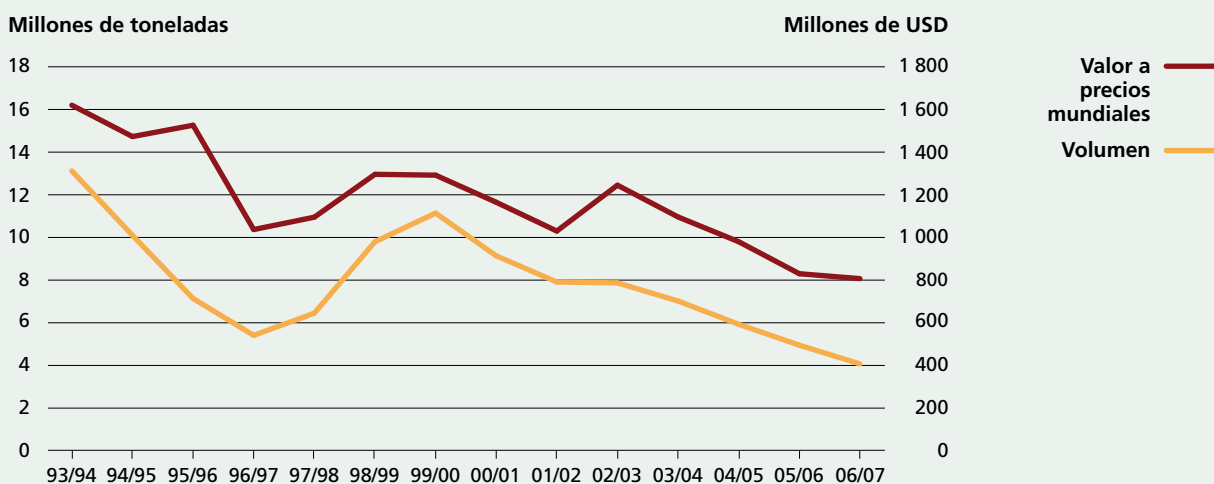
Fuente: FAO, 2008a.

FIGURA 41
Países en crisis que precisan asistencia externa, mayo de 2008



Fuente: FAO.

FIGURA 42
Ayuda alimentaria en cereales, 1993/94-2006/07



Nota: El volumen de la ayuda alimentaria en cereales es la simple suma, no el equivalente de trigo. El valor se basa en la cantidad de cada cereal multiplicada por el precio mundial.

Fuente: FAO, basado en datos del PMA. 2008.

al aumento de los precios por unidad y a la escalada de los costos del transporte. Por ejemplo, entre las campañas agrícolas de 2005/06 y 2006/07, el volumen de la ayuda alimentaria disminuyó en un 18 por ciento (expresado en equivalente en trigo), mientras que el valor imputado con arreglo a los precios mundiales sólo se redujo en un 3 por ciento (Figura 42). Desde 1993/94, el volumen ha disminuido en dos tercios y el valor imputado se ha reducido a la mitad; la diferencia se debe al aumento de los precios. El volumen de la ayuda alimentaria en 2007/08 alcanzó su nivel más bajo desde principios de los años 1970, lo que refleja la relación inversa entre el volumen de la ayuda alimentaria y los precios mundiales que caracteriza a los envíos de ayuda alimentaria (FAO, 2006c).

PRINCIPALES FACTORES QUE DETERMINAN LOS PRECIOS FUTUROS

En las secciones anteriores se han puesto de relieve las tendencias recientes en la agricultura mundial y los factores a los que se deben los fuertes aumentos de los precios de los productos agrícolas. Se prevé que los mercados de productos básicos agrícolas se mantengan estrechos en el futuro, y que

los precios sigan siendo más elevados en la próxima década que en la anterior (OCDE-FAO, 2008). La futura evolución de los mercados agrícolas seguirá dependiendo de cómo evolucionen los factores examinados anteriormente, y muchos otros. Los principales factores examinados en junio de 2008 en la Conferencia de Alto Nivel de Roma incluyeron la producción de biocombustibles, los precios de la energía, el crecimiento económico, el rendimiento de las cosechas y las políticas comerciales. Los responsables de la formulación de políticas pueden influir en algunos de estos factores y en otros no, pero ninguno de ellos puede preverse con certeza, por lo que una evaluación cuantitativa del impacto potencial de una gama de posibles valores podría ayudar a medir el alcance de los resultados del mercado.

Con este fin, se han evaluado una serie de escenarios utilizando el modelo AgLink-Cosimo, elaborado en un marco de colaboración entre las Secretarías de la FAO y la OCDE. Las actividades de simulación ilustran el impacto estimado a medio plazo en los precios mundiales de los principales productos básicos agrícolas, en relación con un escenario de referencia, de variaciones hipotéticas en los factores enumerados anteriormente. Para un año dado, muestran los cambios en los precios de los productos básicos en relación con los valores en ese año

de acuerdo con el escenario de referencia. No se han diseñado para realizar una proyección, sino para ilustrar el impacto de las variaciones en los factores que afectan a los mercados de productos básicos. Los escenarios elegidos son estilizados, y en cada caso se omiten efectos importantes. Para más información sobre el marco de establecimiento de modelos y los supuestos subyacentes (pero no sobre estos escenarios concretos), véase OCDE-FAO (2008).

Producción de biocombustibles

Una de las principales incertidumbres de cara al futuro es la evolución de la demanda de productos básicos agrícolas como materias primas para biocombustibles. Esta dependerá de la evolución de las políticas de apoyo a la producción y el consumo de biocombustibles, las tendencias de los precios del petróleo y la evolución de las tecnologías y su aplicación. En relación con un escenario de referencia en el que la demanda de materias primas para biocombustibles se mantiene en el nivel de 2007, se han analizado dos escenarios alternativos:

- un aumento de la demanda de biocombustibles para los cereales secundarios, el azúcar y el aceite vegetal, del 30 por ciento para el año 2010 (lo que implica una tendencia hacia una duplicación en diez años);
- una disminución de la demanda de estos productos básicos para biocombustibles en un 15 por ciento para el año 2010 (lo que implica una tendencia hacia una reducción a la mitad en diez años).

Los efectos sobre los precios mundiales del trigo, el arroz, el maíz, los aceites vegetales y el azúcar, en relación con el escenario de referencia consistente en el mantenimiento de las materias primas para biocombustibles en los niveles de 2007, se reflejan en la Figura 43. En caso de una reducción del 15 por ciento en el uso de materias primas para biocombustibles para el año 2010, los precios mundiales serían inferiores en un 5 por ciento para el maíz, en un 3 por ciento para el aceite vegetal y en un 10 por ciento para el azúcar respecto al escenario de referencia. Por el contrario, un aumento del 30 por ciento en el uso de materias primas para biocombustibles para el año 2010 haría que los precios en ese año aumentarían hasta en un 26 por ciento en el caso del azúcar y en un 11 por ciento y un

6 por ciento, respectivamente, para el maíz y el aceite vegetal. En ambos casos, habría efectos menores en el mismo sentido para el trigo y el arroz.

Precios del petróleo

Los precios del petróleo son un factor que afecta a la demanda de materias primas para biocombustibles. Sin embargo, los precios del petróleo, y de la energía en general, también son factores determinantes de los costos de la producción agrícola debido a sus efectos en los precios del combustible y los productos químicos agrícolas. Las etapas entre la producción y el consumo de productos básicos agrícolas, como el transporte y la elaboración, también se ven afectadas por los precios de la energía, pero no se examinan aquí.

El impacto de los precios del petróleo en los mercados de productos básicos agrícolas se evalúa estimando el efecto del aumento o la disminución de los precios del petróleo en relación con un escenario de referencia en el que los precios del petróleo se mantienen en 130 USD por barril, nivel medio presumido para 2008. Se examinan dos casos:

- aumento de los precios del petróleo a 195 USD por barril en 2009 y 2010 (50 por ciento por encima del nivel de base de 130 USD);
- caída de los precios del petróleo a 65 USD por barril en 2009 y 2010 (50 por ciento por debajo del nivel de base).

Se tienen en cuenta los efectos tanto sobre los costos de producción como sobre la demanda de materias primas para biocombustibles.

Los resultados de la simulación en relación con los precios de los principales productos básicos agrícolas se muestran en la Figura 44. Una reducción a la mitad de los precios del petróleo daría lugar a una disminución significativa de los precios de los productos básicos agrícolas, entre el 21 por ciento y el 32 por ciento en 2010, dependiendo del producto básico. Por el contrario, una duplicación de los precios del petróleo provocaría un aumento de los precios que oscilaría entre el 16 por ciento y el 30 por ciento.

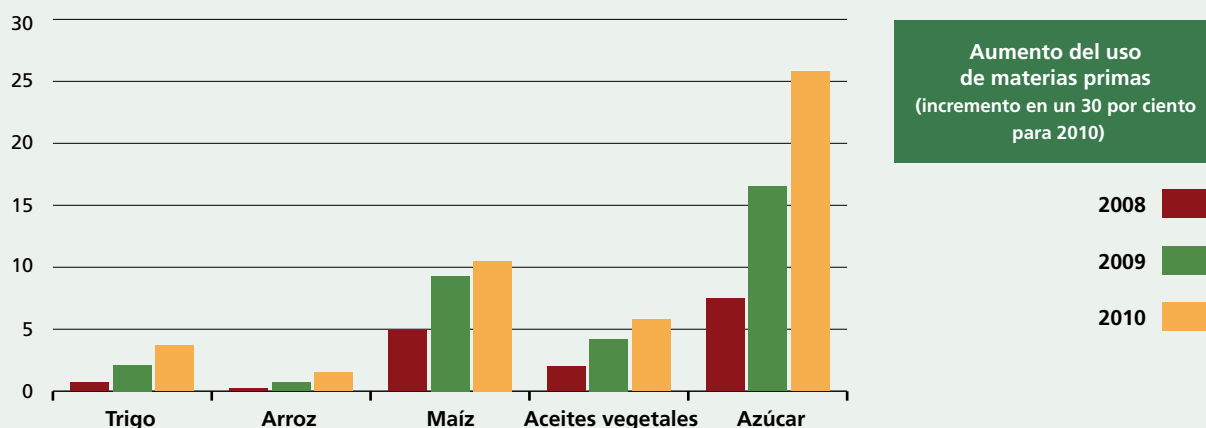
Aumento de los ingresos

El fuerte crecimiento de la demanda derivado del aumento de los ingresos y el

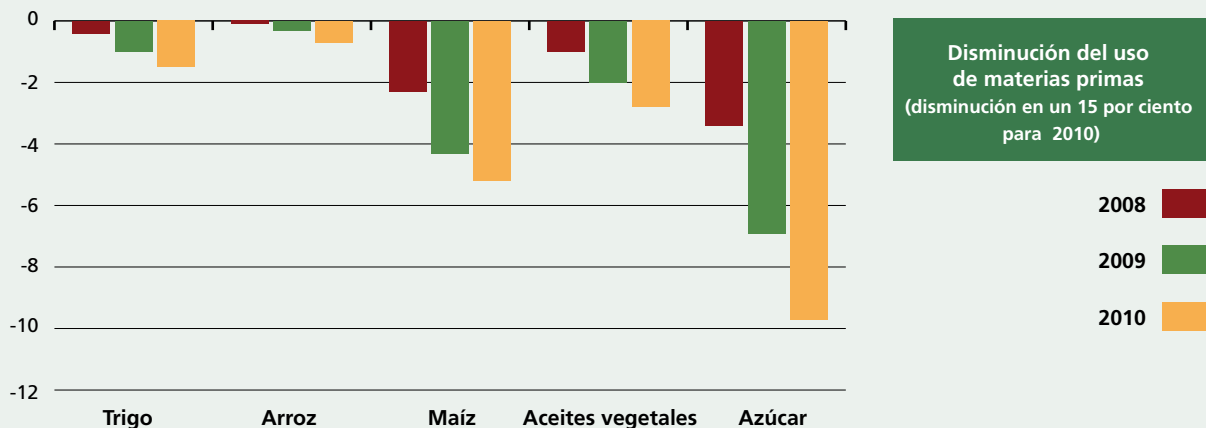
FIGURA 43

Efectos sobre los precios agrícolas mundiales del aumento o de la disminución del uso de materias primas para los biocombustibles (en comparación con el uso constante a los niveles de 2007)

Variación porcentual



Variación porcentual



Fuente: FAO, 2008c.

poder adquisitivo en varias partes del mundo en desarrollo ha sido un factor importante que explica en parte los recientes aumentos de los precios. Esta evolución y el entorno macroeconómico general son fuentes de incertidumbre considerable para los mercados agrícolas.

La Figura 45 ilustra el impacto sobre los precios de los cultivos de una reducción a la mitad del crecimiento del PIB en 2008, 2009 y 2010 en comparación con una situación de crecimiento continuado al nivel experimentado en cada país en 2007. Los tipos de cambio y la inflación se mantienen constantes. Los efectos iniciales

de un crecimiento del PIB mucho más lento en los precios de los cultivos serían modestos, pero para el tercer año la reducción de los precios oscilaría entre el 6 por ciento y el 9 por ciento. La demanda de productos ganaderos es más sensible a los ingresos que la de los alimentos básicos, y el impacto en los mercados de productos ganaderos (que no figuran en el gráfico) por lo que respecta a los precios sería mucho más importante.

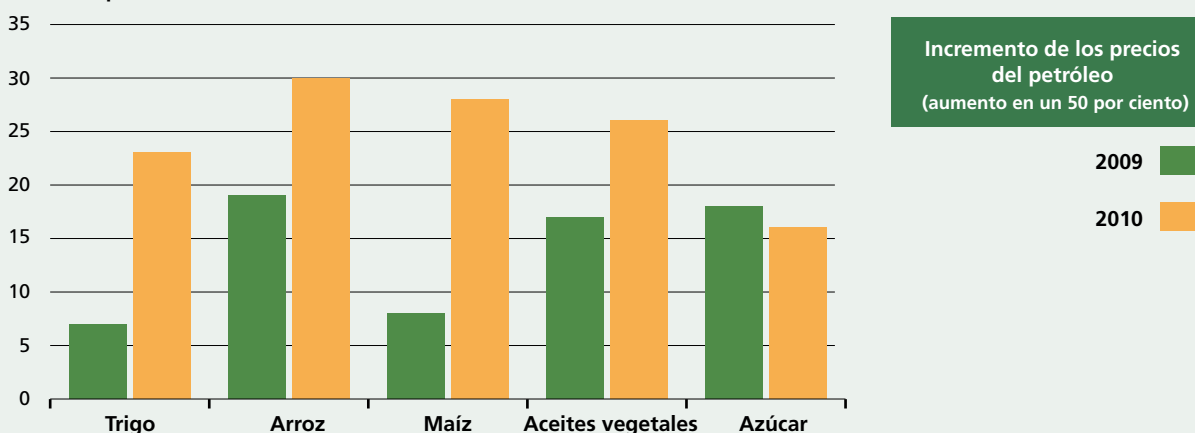
Perturbaciones y tendencias del rendimiento

Las perturbaciones del rendimiento y la oferta relacionadas con el clima explican en

FIGURA 44

Efectos sobre los precios agrícolas mundiales del aumento o de la disminución de los precios del petróleo (en comparación con un precio constante de 130 USD/barril)

Variación porcentual

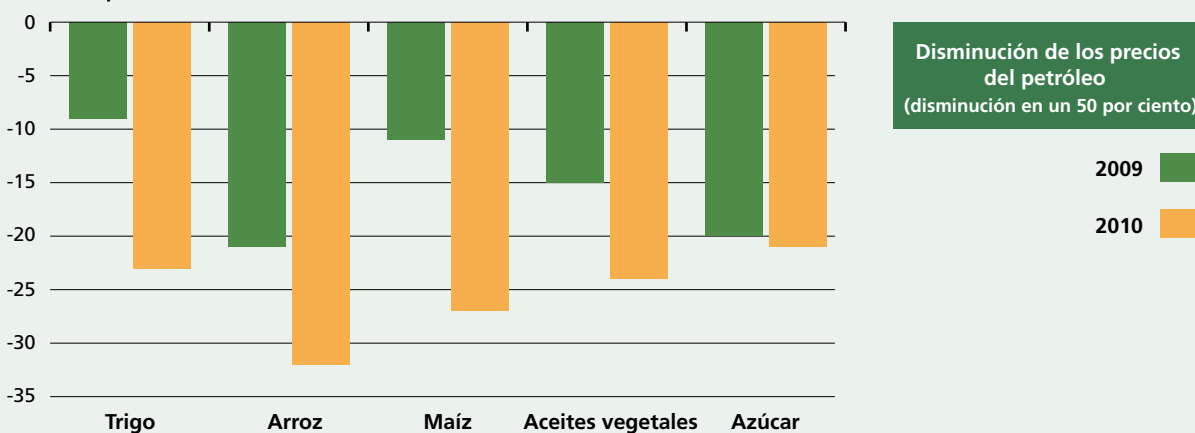


Incremento de los precios del petróleo (aumento en un 50 por ciento)

2009

2010

Variación porcentual



Disminución de los precios del petróleo (disminución en un 50 por ciento)

2009

2010

Fuente: FAO, 2008c.

parte el reciente incremento de los precios de los productos básicos, y esas perturbaciones pueden llegar a ser más frecuentes en el futuro. Dado el actual nivel muy bajo de las existencias mundiales de cereales, las consecuencias de otras perturbaciones del rendimiento podrían ser más notables.

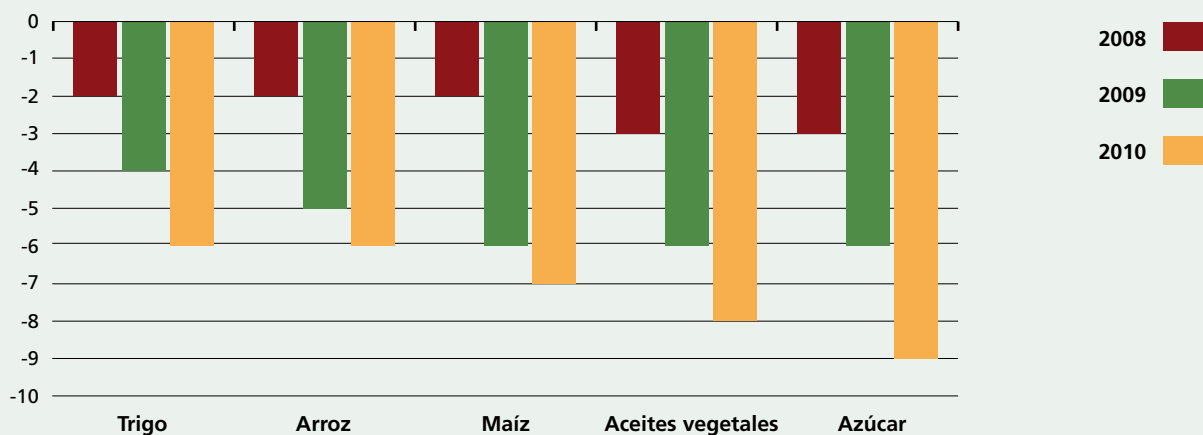
La Figura 46 ilustra el impacto de una repetición de las perturbaciones del rendimiento de 2007 en 2008, 2009 y 2010. Si los rendimientos mundiales del trigo, el arroz, el maíz, el aceite vegetal y el azúcar se redujeran en un importe equivalente a la perturbación del rendimiento de 2007, la recuperación prevista de la producción

contenida en las proyecciones de referencia no se llevaría a cabo. Dada la escasez de existencias, los efectos en el precio serían considerables. Los precios medios anuales del trigo y el maíz aumentarían en un 20-25 por ciento en 2008, en relación con la base de referencia. Otros productos básicos también tendrían precios superiores, pero en menor medida debido a que las perturbaciones negativas del rendimiento de 2007 fueron menores para estos productos básicos. Una repetición de la perturbación del rendimiento en 2009 acarrearía nuevos incrementos de precios en relación con la base de referencia, reflejando niveles de existencias cada vez más

FIGURA 45

Efectos sobre los precios agrícolas mundiales de una reducción a la mitad en el crecimiento del PIB (en comparación con la tasa de crecimiento del PIB a niveles de 2007)

Variación porcentual

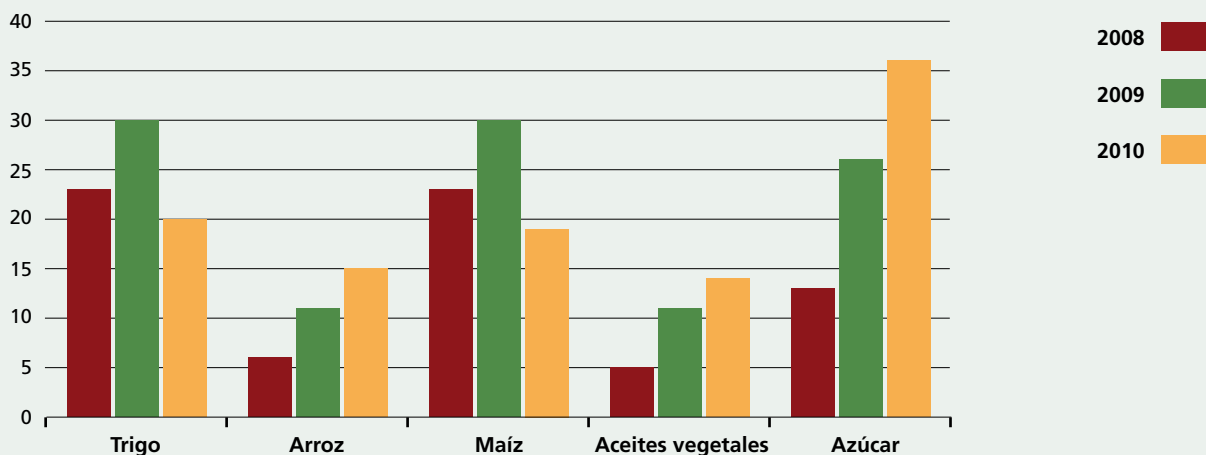


Fuente: FAO, 2008c.

FIGURA 46

Efectos sobre los precios agrícolas mundiales de una repetición de la crisis de los rendimientos en 2007

Variación porcentual



Fuente: FAO, 2008c.

limitados. Otra perturbación del rendimiento en 2010 haría aumentar de nuevo los precios en relación con la base de referencia, pero en menor medida que en 2008 y 2009 para el trigo y el maíz, debido a la posibilidad para los productores de ampliar la superficie plantada en respuesta a unos precios más altos, compensando así en parte la reducción de los rendimientos.

Es poco probable que se repitan las perturbaciones negativas del rendimiento a escala mundial, por lo que sería inadecuado sacar conclusiones pesimistas a este respecto. También podrían producirse perturbaciones positivas del rendimiento en forma de cosechas abundantes. Un buen año para los cultivos en la mayoría de las principales áreas de producción podría

dar lugar a una tregua parcial en la difícil situación del mercado, dejando margen incluso para comenzar a reconstituir las existencias. En tal situación, los precios podrían caer rápidamente.

Aparte de las perturbaciones transitorias del rendimiento, las tendencias del aumento del rendimiento son importantes para la evolución a largo plazo de los mercados agrícolas y determinan la capacidad de la agricultura mundial para adaptarse a cambios estructurales, como la aparición de nuevas e importantes fuentes de demanda. La magnitud del incremento del rendimiento en el tiempo constituye un factor importante de incertidumbre a largo plazo. Pueden formularse dos argumentos opuestos:

- El aumento del rendimiento se verá limitado, e incluso será negativo en algunas regiones debido a cambios climáticos, lo que llevará posiblemente incluso a una disminución del rendimiento a escala mundial. Por otra parte, las perturbaciones del rendimiento relacionadas con el clima serán más frecuentes.
- El aumento del rendimiento se acelerará si los precios de los cultivos se mantienen altos, en la medida en que aumenten las inversiones en nuevas tecnologías y el número de productores cuyos beneficios derivados de sus propias cosechas se incrementen, lo que llevará posiblemente incluso a un aumento sustancial del rendimiento en los países en desarrollo.

El impacto de las diferentes hipótesis sobre el aumento del rendimiento se refleja en la Figura 47, que muestra el efecto de una duplicación o una reducción a la mitad del aumento del rendimiento anual en relación con un escenario de referencia de crecimiento anual del 1 por ciento. Si los rendimientos de todos los productos básicos en todas las regiones aumentaran en un 2 por ciento a partir de 2008, los precios del trigo, el maíz y los aceites vegetales serían inferiores en un 2 por ciento aproximadamente en 2010. Por otra parte, si los rendimientos aumentaran a una tasa anual del 0,5 por ciento, los precios serían más elevados, muy especialmente también por lo que respecta al trigo, al maíz y al aceite vegetal. A más largo plazo el impacto

de las diferentes hipótesis de crecimiento del rendimiento puede ser significativo. Así, en el caso del maíz, después de diez años de un mayor aumento de los rendimientos, el precio mundial sería un 5 por ciento más bajo, y después de diez años de menor aumento del rendimiento, el precio sería un 2,5 por ciento más alto.

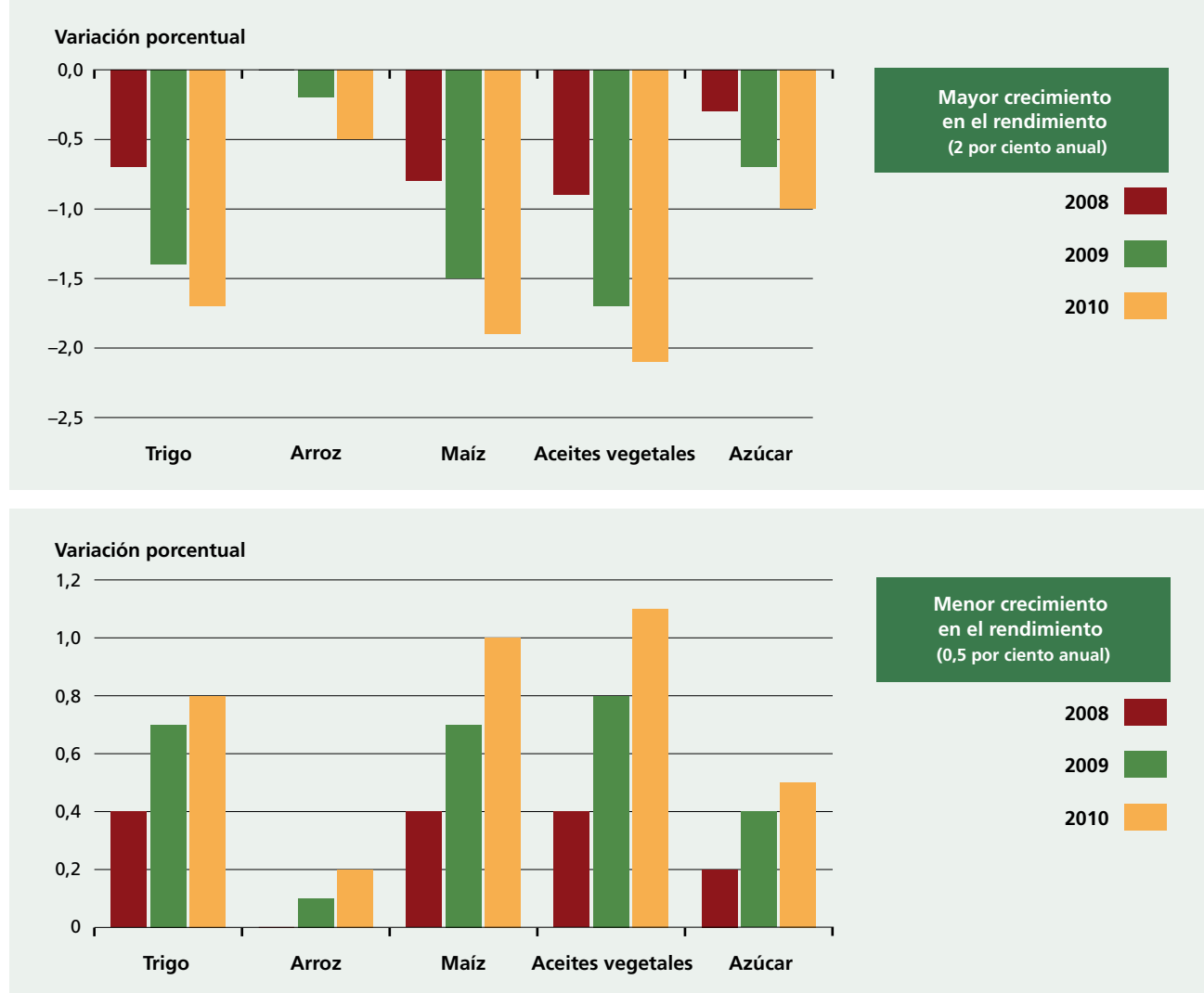
Respuestas dadas a nivel de política comercial

Los encargados de formular políticas están sometidos a presión para responder a las preocupaciones populares sobre el aumento de los precios de los alimentos. Las respuestas han adoptado, entre otras, la forma de medidas comerciales destinadas a influir en los precios internos. En varios casos, como se señaló anteriormente, los países importadores han reducido los aranceles y los países exportadores han gravado o restringido las exportaciones. En cualquiera de ambos casos, ello se ha traducido en unos precios internos más bajos pero en una mayor tendencia al alza de los precios mundiales. El hecho de que los precios internos sean inferiores supondrá un menor incentivo para que los productores nacionales aumenten la producción, y por consiguiente, un obstáculo tendencial a su respuesta en términos de oferta, por lo que se prolongará la situación de precios altos.

Los efectos de las restricciones a las exportaciones se ilustran mediante un escenario hipotético que abarca Egipto, la India, el Pakistán y Viet Nam, países que en conjunto representaron el 38 por ciento de las exportaciones mundiales de arroz en 2007. Si estos países participaran en políticas que redujeran a la mitad sus exportaciones de arroz en 2008, se estima que el precio mundial aumentaría en un 20 por ciento ese año. En comparación con una situación sin obstáculos a la exportación, los precios internos del arroz disminuirían hasta en un 40 por ciento en Egipto y Viet Nam, donde las exportaciones representan el 20-25 por ciento de la producción local, y más aún en el Pakistán, dado que dicho país exporta una mayor parte de su producción. El hecho de que los precios internos fueran inferiores en 2008 deprimiría considerablemente la producción en 2009.

FIGURA 47

Efectos sobre los precios agrícolas mundiales de un crecimiento anual mayor y menor en los rendimientos (en comparación con la tasa de crecimiento en el rendimiento del 1 por ciento)



Fuente: FAO, 2008c.

PERSPECTIVAS FUTURAS

Los precios agrícolas siempre han sido volátiles, pero los recientes aumentos pronunciados de los precios de los productos básicos agrícolas a nivel mundial han llevado a centrar la atención como nunca se había hecho antes en el estado de la alimentación y la agricultura en los planos mundial, regional y nacional. Estos incrementos de los precios se han debido a una combinación de factores relacionados con la oferta y la demanda a corto y largo plazo, algunos de los cuales persistirán en el futuro. De cara al futuro, esperamos que los biocombustibles sigan

siendo una fuente importante de aumento de la demanda de productos básicos agrícolas –y de los recursos utilizados para producirlos–, y que los niveles de ingresos y de consumo en los países en desarrollo sigan aumentando, siendo de esperar asimismo que se extiendan. Por lo que respecta a la oferta, la incidencia de las perturbaciones del rendimiento a corto plazo y del cambio climático a más largo plazo sigue siendo incierta, lo que apunta a la persistencia de la volatilidad de los precios habida cuenta de los bajos niveles de existencias.

Independientemente de la fuente o la magnitud de los factores que hacen subir

los niveles y la volatilidad de los precios, cuatro medidas esenciales cuentan con el apoyo de la comunidad internacional, y se han articulado muy recientemente en la Declaración de la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía, aprobada en Roma en junio de 2008.

En primer lugar, la crisis inmediata debe abordarse creando redes de seguridad adecuadas para los países y las personas más vulnerables. La disminución de los envíos de ayuda alimentaria en 2007/08, al dispararse los precios de los alimentos, es un recordatorio urgente de que la ayuda alimentaria puede ser un componente esencial de la ayuda de emergencia, pero no puede constituir la base de una estrategia duradera en materia de seguridad alimentaria. Se necesita con urgencia más ayuda alimentaria, pero eso no es suficiente. Otras redes de seguridad podrían consistir en apoyo directo a los ingresos o en vales de comida para los consumidores de bajos ingresos cuyo poder adquisitivo se haya visto mermado por el aumento de los precios. Muchos países han implantado controles de precios en un esfuerzo por aislar a los consumidores de los precios mundiales, pero tales medidas son costosas e ineficaces, ya que benefician a muchas personas no necesitadas. Por otra parte, esas medidas pueden ser contraproducentes a más largo plazo porque desincentivan a los agricultores a la hora de aumentar la producción y debilitan el sistema alimentario.

En segundo lugar, existe una urgente necesidad de invertir en la agricultura para que el sector pueda aprovechar las oportunidades brindadas por unos precios más altos. La producción agrícola mundial debe aumentar sustancialmente en los próximos años para satisfacer la creciente demanda derivada de un incremento más rápido de los ingresos y de la producción de biocombustibles. Este incremento debe ser sostenible y tener en cuenta el ya de por sí frágil estado de muchos ecosistemas agrícolas. Estas intervenciones deberían concebirse de tal manera que se fomente la constitución de sistemas de suministro de insumos basados en los mercados,

para fortalecer también la robustez de los sistemas alimentarios. Para reducir los riesgos asociados con los altos precios y compartir las oportunidades a mayor escala, debe prestarse especial atención a las necesidades de los pequeños agricultores en los países en desarrollo, y han de fomentarse prácticas sostenibles de producción.

En tercer lugar, tal como se acordó en la Conferencia de Alto Nivel, es esencial que se aborden los retos planteados y las oportunidades brindadas por los biocombustibles, habida cuenta de las necesidades existentes en materia de seguridad alimentaria, energía y desarrollo sostenible a escala mundial. Es necesario realizar estudios en profundidad, intercambiar experiencias sobre las tecnologías y la normativa relativas a los biocombustibles, así como entablar un diálogo internacional coherente, eficaz y orientado hacia los resultados sobre los biocombustibles para garantizar que la producción y el uso de los biocombustibles sean económicamente, ambientalmente y socialmente sostenibles, y que tengan en cuenta la necesidad de lograr y mantener la seguridad alimentaria mundial.

Por último, la comunidad internacional tiene que actuar urgentemente para reforzar la credibilidad y la solidez del sistema de comercio internacional. El comercio internacional puede ser una fuente importante de estabilización del mercado, que permita a los países responder a los déficits de producción local a través del mercado. Sin embargo, las medidas a corto plazo, como la prohibición de las exportaciones destinadas a proteger a los consumidores nacionales, pueden desestabilizar aún más los mercados y castigar a los países que dependen de las importaciones para su seguridad alimentaria. Unas reglas comerciales más estables y transparentes pueden contribuir a la solidez de los sistemas alimentarios y promover una seguridad alimentaria duradera. La perspectiva de un sector agrícola más productivo, más sólido y en mejores condiciones para afrontar los retos de la incertidumbre permanente y el aumento de la demanda solo es posible si se implantan estas medidas.