

El estado de los mercados de productos básicos agrícolas

Los precios altos de los alimentos y la crisis
alimentaria: experiencias y lecciones aprendidas



Producido por la
**Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación
Electrónica**
División de Comunicación
FAO

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan. Las opiniones expresadas en esta publicación son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

ISBN 978-92-5-306280-5

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica de la Dirección de Comunicación de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia, o por correo electrónico a copyright@fao.org

© FAO 2009

Las solicitudes de publicaciones de la FAO se han de dirigir al Grupo de Ventas y Comercialización
División de Comunicación
Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Roma, Italia
Correo electrónico: publications-sales@fao.org
Fax: (+39) 06 57053360
Sitio Web: <http://www.fao.org/catalog/inter-s.htm>

Nota:

Si no se indica lo contrario, en los datos de China también se incluyen los de Taiwan Provincia de China, La Región Administrativa Especial de Hong Kong y la Región Administrativa Especial de Macao.

Agradecimientos

La preparación de la obra *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2009* corrió a cargo de un equipo de la División de Comercio y Mercados de la FAO dirigido por David Hallam.

El presente informe fue elaborado bajo la orientación general de Hafez Ghanem, Subdirector General del Departamento de Desarrollo Económico y Social de la FAO, y de Alexander Sarris, Director de la División de Comercio y Mercados.

Merecen un agradecimiento especial la contribución general de Pedro Arias y las aportaciones específicas de Adam Prakash sobre las tendencias y la volatilidad de los precios de los productos agrícolas básicos, de Abdolreza Abbassian sobre los precios de los cereales, de Josef Schmidhuber sobre los biocombustibles, de Hansdeep Khaira sobre la especulación, de Merritt Cluff y Holger Matthey sobre el futuro de los precios de los productos básicos, de George Rapsomanikis sobre la transmisión de los precios, de Jamie Morrison sobre las limitaciones del lado del suministro y la respuesta de éste, de Liliana Balbi, Ramesh Sharma y Manitra Rakotoarisoa sobre las respuestas en materia de políticas y de Alexander Sarris sobre las disposiciones para la financiación de las importaciones de alimentos.

El informe se benefició de un examen detallado y de observaciones aportadas por parte de compañeros del Departamento de Desarrollo Económico y Social de la FAO. A este respecto, se debe hacer una mención especial de las contribuciones de Hafez Ghanem, Alexander Sarris, Marcela Villarreal, Keith Wiebe, Josef Schmidhuber, Jelle Bruinsma, Kostas Stamoulis, David Marshall, Hiek Som, Henri Josserand y Abdolreza Abbassian.

Fotografías de la cubierta:

(de arriba abajo)

- © FAO/Roberto Faidutti
- © FAO/Giuseppe Bizzarri
- © FAO/KCII
- © FAO/Giuseppe Bizzarri
- © FAO/Giulio Napolitano

4 Acerca de este informe

6 Prólogo

8 Parte 1. ¿Qué ocurrió con los precios mundiales de los alimentos y por qué?

- 9 Inflación de los precios mundiales de los alimentos en 2007–08
- 16 ¿Por qué aumentaron tanto los precios de los alimentos?
- 29 Las repercusiones de los precios altos de los alimentos

34 Parte 2. ¿Por qué los precios altos de los alimentos no fueron una oportunidad para los agricultores pobres?

- 35 ¿La subida de los precios mundiales alcanza a los productores de los países en desarrollo?
- 39 Los precios aumentaron, pero también los costos
- 41 Limitaciones por el lado de la oferta

44 Parte 3. ¿Cuál debería ser la respuesta en materia de políticas?

- 45 ¿Cuáles son los problemas en materia de políticas?
- 46 ¿Cómo han respondido los países en desarrollo?
- 48 ¿Qué medidas en materia de políticas se deberían adoptar?
- 54 La necesidad de emprender una acción internacional

62 Anexo

- 62 Cuadro 1. Respuestas en materia de políticas al aumento de los precios de los productos básicos en diversos países
- 66 Cuadro 2. Tendencias de los precios reales de los productos básicos
- 67 Cuadro 3. Precios mensuales de los productos básicos en términos nominales
- 69 Lectura e información adicionales

70 Publicaciones de la División de Comercio y Mercados de la FAO, 2006–08

Acerca de este informe

En el segundo semestre del año 2006, los precios mundiales de la mayoría de los principales productos alimenticios comenzaron a subir. En el primer semestre de 2008 los precios internacionales en USD de los cereales habían alcanzado sus niveles más altos en casi 30 años, por lo que amenazaban la seguridad alimentaria de la población pobre en todo el mundo y despertaron una preocupación internacional generalizada sobre una aparente crisis alimentaria mundial. En el segundo semestre de 2008 los precios internacionales de los alimentos disminuyeron debido a la caída de los precios del petróleo y a la reducción de la demanda causada por la crisis financiera y la recesión mundial. No obstante, en la actualidad los precios son superiores a los niveles observados en años recientes y se prevé que continúen así. Numerosos consumidores pobres siguen haciendo frente a unos precios elevados de los alimentos. Además, si bien los precios internacionales de los alimentos han disminuido, muchas de las condiciones adversas relativas al suministro y al mercado permanecieron invariables. La caída de los precios no fue causada por un incremento general de la disponibilidad de alimentos. En la mayoría de los países en desarrollo la subida de los precios de los alimentos no ocasionó una respuesta positiva del suministro. Por lo tanto, es oportuno analizar qué sucedió y por qué, y considerar qué lecciones (en especial en materia de políticas) podrían aprenderse.

Aunque quizá los hechos generales relativos al episodio de la «escalada de los precios de los alimentos» sean bien conocidos, quedan preguntas pendientes sobre la importancia relativa de los diversos factores considerados responsables, acerca de la posibilidad de que los últimos acontecimientos hayan dado lugar a un cambio fundamental del comportamiento de los mercados y de la posibilidad de que los precios altos sean

la norma de ahora en adelante. La manera en que los gobiernos y la comunidad internacional deben responder depende de las respuestas a tales preguntas. Además, mientras la acusada subida de los precios y la difícil situación de los consumidores pobres dominaban los medios de comunicación mundiales, las repercusiones sufridas por los productores agrícolas pobres suscitaron menor atención. Tras años de precios bajos de los productos agrícolas, los precios elevados deberían haber constituido una oportunidad para que los productores pobres mejorasen sus ingresos, así como un incentivo para aumentar su producción en beneficio de todos. Entonces, ¿por qué aparentemente no fue así?

En *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2009* se comienza haciendo un análisis de la naturaleza del aumento de los precios en los mercados mundiales y el modo en que tal aumento incidió en la subida de precios de los alimentos para los consumidores individuales y los productores agrícolas. Los precios de los productos agrícolas siempre han sido muy variables, pero han oscilado en torno a una tendencia a la baja a largo plazo. Sin embargo, algunos comentaristas y analistas han sugerido que ahora existen nuevos factores en juego, concretamente el incremento de la producción de biocombustibles, lo cual significa que los precios de los alimentos no volverán a su tendencia histórica. Actualmente los datos disponibles no son concluyentes, aunque existen ciertos fundamentos de mercado que sí podrían sugerir el fin de los «alimentos baratos». En el presente informe se examinan con cierto detalle tales características y el modo en que han influido en los precios de los alimentos.

Se presta especial atención a la medida en que las diferentes explicaciones —demanda de biocombustible, precios

del petróleo sin precedentes e incremento de la demanda de alimentos a causa del rápido crecimiento económico en China y la India— pueden ser responsables de la repentina inflación de los precios de los alimentos registrada en todo el mundo, así como al papel desempeñado por los factores que determinan el comportamiento del mercado, tales como el bajo nivel de existencias o las escaseces de suministro causadas por las condiciones meteorológicas. Se analiza asimismo la posibilidad de que la situación se haya agravado debido a flujos entrantes de fondos especulativos o a medidas de políticas introducidas por los gobiernos. En la práctica, aunque parece que las principales causas fueron la demanda de biocombustible y los elevados precios del petróleo, todos estos factores desempeñaron un papel e interactuaron para producir la escalada de los precios de los alimentos. Se prevé que varios de estos factores tendrán un efecto persistente, por lo tanto, no es probable que los precios de los alimentos vuelvan a sus niveles previos a corto plazo.

En *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2009* se recogen las evidencias de las repercusiones de los elevados precios de los alimentos. Los efectos negativos de dichos precios en la seguridad alimentaria son mayores en los consumidores pobres de los países en desarrollo, que incluyen a una gran parte de la población rural pobre. Numerosos países en desarrollo y menos adelantados son importadores de alimentos y han visto los costos totales de sus importaciones de alimentos anuales superar el doble del nivel de 2000. Su situación es especialmente precaria en los casos en que además dependen del petróleo importado (cuyo precio alcanzaba también valores récord) y cuando existe un alto nivel de subnutrición. Como aspecto positivo, los elevados precios de los alimentos deberían permitir invertir en la mejora de

la productividad y la producción. No obstante, como se explica en *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2009*, la posibilidad de que los elevados precios de los alimentos se puedan convertir en una oportunidad para los productores de los países en desarrollo depende de su capacidad de respuesta. Las garantías de que esto ocurra son reducidas. Los precios de los insumos más importantes, como la energía y los fertilizantes, aumentaron al tiempo que lo hacían los precios de los productos —y, en ocasiones, más rápidamente—, por lo que el incentivo para producir más disminuyó. Además, la capacidad para producir más es limitada para los pequeños agricultores de los países en desarrollo, que cuentan con poca tecnología y acceso limitado a los insumos. Los precios altos de los alimentos no parecen haber conllevado una respuesta importante del suministro por parte de la gran mayoría de los productores de los países en desarrollo.

El modo de ayudar a los productores a producir más es un problema de políticas con el que se enfrentan los gobiernos de los países en desarrollo. Otro problema, aún más inmediato, es la manera de garantizar que los consumidores tengan acceso a alimentos a precios más asequibles. En la mayoría de los casos y, comprensiblemente, en vista del malestar social provocado por los elevados precios de los alimentos, las medidas en materia de políticas introducidas se centraron en los problemas inmediatos sobre seguridad alimentaria a corto plazo, para intentar frenar el incremento de los precios y aumentar la disponibilidad de alimentos. Se descuidaron las necesidades a medio y largo plazo para apoyar a los productores, y era probable que algunas medidas a corto plazo, especialmente las comerciales, tuvieran efectos negativos. *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2009* concluye con un análisis de las opciones en materia de políticas de que

disponen los gobiernos y una evaluación de las respuestas de los países en desarrollo ante los precios altos de los alimentos. El informe llama a lograr complementariedad y consistencia entre las medidas específicas introducidas para hacer frente a las situaciones de emergencia inmediatas y las medidas a largo plazo destinadas a abordar la necesidad estratégica de conseguir una seguridad alimentaria duradera. No obstante, se reconocen las dificultades con que se enfrentan algunos países en desarrollo a la hora de tomar decisiones correctas en materia de políticas y de poner en práctica políticas efectivas. Sencillamente, estos países no pueden permitirse el suministro de alimentos para la población pobre, hacer frente al aumento de los costos totales de las importaciones de alimentos y revertir, de la noche a la mañana, años de abandono de sus sectores agrícolas. Se necesita urgentemente el apoyo internacional para proporcionar asistencia técnica y en materia de políticas y, como las políticas «correctas» tienden a costar más, recursos presupuestarios adicionales.

El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2009 tiene por objetivo poner a disposición de un público amplio un tratamiento accesible de las cuestiones relativas a los mercados de los productos básicos agrícolas y las políticas afines. Aunque las observaciones y conclusiones que se presentan se basan en análisis técnicos recientes sobre los productos básicos y el comercio realizados por especialistas de la FAO, el presente informe no es excesivamente técnico. Por el contrario, se propone ofrecer un planteamiento objetivo y sencillo de cuestiones económicas que pueden ser complicadas dirigido a los responsables de las políticas, los observadores de los mercados de productos básicos y todos los interesados en los acontecimientos del mercado de productos básicos agrícolas y sus repercusiones en los países en desarrollo.