



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

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

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## COMITÉ DE PROBLEMAS DE PRODUCTOS BÁSICOS

### REUNIÓN CONJUNTA DEL GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE SEMILLAS OLEAGINOSAS, ACEITES Y GRASAS (30.<sup>a</sup> REUNIÓN), DEL GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE CEREALES (32.<sup>a</sup> REUNIÓN) Y DEL GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE EL ARROZ (43.<sup>a</sup> REUNIÓN)

Santiago de Chile, 4 - 5 de noviembre de 2009

### EL RECIENTE AUMENTO DE LOS PRECIOS DE LOS CEREALES INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS

## Índice

	Páginas
I. INTRODUCCIÓN	2
II. RESERVAS	3
III. COSTOS ENERGÉTICOS	4
IV. FACTORES FINANCIEROS	5
V. POLÍTICAS COMERCIALES	6
CONCLUSIONES	10

## I. INTRODUCCIÓN

1. En 2007-2008, el mundo experimentó aumentos inusualmente intensos en los precios internacionales para los principales cereales alimenticios, que en gran parte se reflejaron en los precios locales, incluso en países que disponían de políticas diseñadas para estabilizar dichos precios. Los precios del trigo, que ya habían aumentado de forma importante en 2006/07, se duplicaron con creces en 2007/08, mientras que los precios del arroz, que se habían mantenido relativamente estables en 2007, se multiplicaron por dos en los primeros meses de 2008. Los precios de otros cereales y semillas oleaginosas siguieron evoluciones similares a la del trigo. Como parte de las reacciones normales del mercado, la producción de cereales comestibles creció en 2008 y la situación del precio ha mejorado desde junio de 2008.

2. Las principales causas del aumento de los precios fueron el bajo nivel de los suministros exportables, agravado por un incremento de la participación de agentes financieros y por políticas comerciales nacionales que limitaron la respuesta de los productores al aumento de los precios mundiales. En todo el sistema alimentario también se produjeron efectos que abarcaron a todos los productos básicos e impulsaron al alza los precios del trigo, a través de las consecuencias de la competencia con cereales secundarios y algunas semillas oleaginosas, y el arroz, por medio de su competencia por el lado de la demanda con el trigo. El pronunciado aumento de los precios del petróleo antecedió al encarecimiento de los cereales y, en consecuencia, fomentó la expansión de la producción de biocombustibles, incrementando los costos de los insumos y el transporte para todos los productos agrícolas.

3. Los aumentos repentinos y acentuados de los precios se dan con bastante regularidad en los mercados mundiales de cereales: desde 1970, se han producido subidas del precio de los alimentos en cinco ocasiones: durante 1974-76, 1980-82, 1988-90, 1995-97 y en la actualidad<sup>1</sup>. Cada crisis duró por término medio dos años, totalizando diez años, o alrededor del 25 %, del período de 40 años. Comparando la subida reciente con los casos anteriores, sobre una base deflactada, los precios en 2007 y 2008 no eran tan elevados como en la crisis alimentaria mundial de mediados de la década de 1970. Sin embargo, los dos períodos presentan algunas similitudes y diferencias. Ambos períodos se produjeron tras años de condiciones de mercado relativamente favorables y de fuerte competencia; el nivel de las existencias remanentes era muy bajo; y los precios del petróleo y otros insumos habían estado subiendo anteriormente. La respuesta en la crisis de 1974-76 consistió para todos los países en intentar aumentar la producción, incluso mediante el uso de cuantiosas subvenciones en muchos países desarrollados, además de ampliar la ayuda a los países en desarrollo. Sin embargo, comparando la situación reciente con las crisis anteriores, existen dos diferencias principales como son la irrupción en el escenario de los biocombustibles y el creciente interés de los operadores financieros en los mercados de productos básicos.

4. Con el objetivo de extraer conclusiones en materia de políticas, el presente documento tratará distintos aspectos del aumento de los precios de 2008 que se relacionan con sus causas: el primero afecta a la adecuación de las reservas comerciales y públicas, así como las vinculadas a la ayuda alimentaria. El segundo analiza el efecto del aumento de los precios de la energía en los cereales. En tercer lugar, el documento examina brevemente el problema espinoso de la influencia de las nuevas actividades financieras en las principales bolsas de productos básicos (sobre este problema las opiniones son muy divergentes). En cuarto lugar, el documento trata la cuestión de las respuestas en el ámbito de las políticas nacionales a los cambios en las situaciones de los mercados, tanto por parte de países importadores como exportadores, y analiza la asimetría de las normas que rigen el comercio internacional y la función de las empresas comerciales estatales.

---

<sup>1</sup> “Disposiciones de la OMC en el contexto de la respuesta al aumento de los precios de los alimentos” por Ramesh Sharma y Panos Konandreas, junio de 2008.

## II. RESERVAS

5. Las reservas mundiales de trigo a comienzos de las temporadas 2008/09 se situaban en niveles extremadamente bajos, y las que se encontraban en manos de los principales exportadores suponían únicamente el 10 % de desaparición, entendida como la utilización interna más las exportaciones. Las reservas de cereales secundarios también eran limitadas y se preveía una mayor caída en 2008/09, tanto a nivel mundial como en los principales exportadores, dado que la utilización estaba siendo impulsada por un mayor uso de la bioenergía. Por otro lado, los inventarios de arroz se encontraban en niveles cercanos a los normales, y las situaciones de escasez en los mercados mundiales tenían más que ver con la evolución de otros cereales y las restricciones a la exportación impuestas por algunos países exportadores de arroz. Por consiguiente, a pesar de que los niveles bajos de las existencias de trigo y cereales constituían un factor importante en el aumento de los precios, no era así en el caso del arroz considerado de forma aislada, aunque los efectos transversales en los productos básicos de otros cereales por supuesto tuvieron una incidencia. Por consiguiente, la situación general de restricción en las reservas de cereales constituyó una causa importante para el aumento de los precios de los cereales.

6. Las existencias remanentes comprenden reservas comerciales privadas (ya estén almacenadas por agricultores, comerciantes o elaboradores de cereales) y reservas públicas mantenidas como parte de planes de sostenimiento de precios o con finalidades estratégicas o relativas a la seguridad alimentaria. Desde mediados de los años ochenta, las reservas públicas habían descendido, en parte debido a la reducción de los planes de sostenimiento de precios y en parte debido a los costos. El descenso de las existencias públicas no se ha compensado con un aumento correspondiente de las reservas comerciales, de forma que, en comparación con los años ochenta, las existencias totales son actualmente menores. Probablemente, el mayor riesgo de aumentos de los precios debido a la disminución de las reservas de cereales se ha compensado, en cierta medida, mediante otros factores, incluyendo una mejora en el flujo de información sobre la producción, el consumo y el comercio, y una mayor capacidad de respuesta de los mercados siguiendo el cambio de tendencia mundial hacia un mercado más liberalizado. No obstante, la información sobre las reservas sigue siendo deficiente tanto en lo que se refiere a los suministros disponibles como a los remanentes a finales del ejercicio comercial. Normalmente, los mejores datos se refieren a los exportadores y, en algunos casos, a las reservas públicas, aunque falta un inventario oficial completo sobre las existencias, un factor que alimenta las especulaciones. En la actualidad, aunque existe una buena razón por la cual es posible que determinados países no quieran revelar información acerca de sus propias reservas, también hay una firme necesidad de transparencia colectiva, tal vez proporcionada por "un intermediario honesto" que pueda recoger y recopilar los datos de forma confidencial y publicar las estimaciones acerca de las existencias mundiales. La condición clave para esa iniciativa sería la participación activa de las principales naciones comerciales.

7. La ausencia de cifras fiables sobre las existencias mundiales, la variabilidad de los precios mundiales y las dificultades en la adquisición de suministros materiales en determinados momentos se encuentran entre las razones que animan a los países importadores a aumentar sus reservas. Para los miembros de la OMC, no parece haber una limitación legal importante para la acumulación de reservas públicas de productos alimentarios siempre y cuando cumplan con los criterios establecidos en el Compartimento Verde, incluyendo que las existencias se destinen a la seguridad alimentaria: en el caso de que las compras y las ventas se efectúen a precios de mercado, la ayuda del gobierno se limite a subvencionar los costos de almacenamiento y las existencias se coloquen en el mercado cuando la seguridad alimentaria se encuentre amenazada, este tipo de medidas serían compatibles con las disposiciones de la OMC. Por consiguiente, la cuestión principal que se plantea es si la gestión de reservas es la mejor forma de gastar dinero público, en comparación con otras alternativas, como el uso de instrumentos basados en el mercado, por ejemplo los contratos de futuros. También se deberían analizar las reservas regionales de seguridad alimentaria como una forma de repartir los elevados costos generados por el mantenimiento de existencias de arroz. Dado el valor que tienen para todos los países las

reservas de seguridad alimentaria mantenidas por otras naciones, existen motivos para permitir que las subvenciones a la acumulación de existencias de seguridad alimentaria queden exentas de cualquier limitación, excepto en el caso de aquellas restricciones necesarias para evitar que se eludan otras normas de la OMC.

### III. COSTOS ENERGÉTICOS

8. Una de las características más perceptibles del reciente aumento de los precios de los cereales es su relación con el encarecimiento del petróleo y otros productos básicos. Durante la crisis alimentaria mundial de mediados de la década de 1970 también se produjo un aumento similar de los precios del petróleo y otro durante la subida de los precios de los cereales a comienzos de la década de 1980. Por lo que respecta al petróleo, estas tres subidas (mediados de los años setenta, 1980-81 y en 2005-2008) son, con diferencia, las más importantes, aunque se produjeron otras alzas de menor intensidad en 1990, 1997 y 2001. Los precios de los fertilizantes siguieron un patrón idéntico al del petróleo: el índice de precios de fertilizantes de los Estados Unidos alcanzó máximos en 1974-75, 1980-81, 1995 y 2006-08. Por consiguiente, parece que existe una correlación positiva de los precios de los cereales con los precios del petróleo y de los insumos agrícolas desde comienzos de la década de 1970. El precio de los carburantes no influye únicamente por el hecho de que el petróleo sea un componente básico en la producción de muchos fertilizantes, sino que también afecta al transporte y a otros costos relacionados con la energía. Estos costos son especialmente importantes para los cereales, que constituyen productos básicos a granel, en los que el transporte influye de manera importante en los precios finales de las importaciones. Por ejemplo, entre 2005-06 y abril de 2008, los precios de los fletes marítimos a Bangladesh se duplicaron con creces, mientras que los fletes a Egipto se triplicaron hasta alcanzar el 30 % de los costos de la mercancía desembarcada para los envíos desde los Estados Unidos.

9. Otro importante vínculo entre los precios de los cereales y los costos energéticos que ha irrumpido con fuerza en los últimos años es el creciente uso de algunos cereales en la producción de biocombustibles, sobre todo del maíz para su transformación en etanol utilizado como combustible. Entre 2001 y 2007, la producción mundial de etanol se triplicó, pasando de 18 500 millones de litros hasta casi 60 000 millones de litros. Aunque una parte importante corresponde a etanol producido a partir de azúcar, ha tenido lugar un aumento considerable de la producción de etanol obtenido de maíz. En 2006 se calcula que en los Estados Unidos se produjeron 18 000 millones de litros a partir de maíz. El aumento de la producción de etanol obtenido de maíz fue incentivado por subvenciones así como por el fuerte incremento de los precios del petróleo. Como resultado, alrededor del 30 %, el equivalente a 77 millones de toneladas, de la producción de maíz de los Estados Unidos se destinó en 2007 al etanol, una cifra que se prevé que alcance los 94 millones de toneladas en 2008/09<sup>2</sup>. Este dato contrasta con la previsión de comercio mundial para todos los cereales secundarios en 2008/09, que es de 110,5 millones de toneladas. Así pues, está claro que el fuerte aumento de los cereales secundarios usados para el bioetanol, que en la actualidad supone alrededor del 10 % de la producción mundial, debe haber tenido un efecto importante en los precios de los cereales secundarios y, a través de la competencia con el trigo utilizado como pienso, también en los precios del trigo. El estímulo directo generado por el encarecimiento del petróleo para aumentar la producción de etanol, teniendo en cuenta también el marco normativo favorable en algunos de los principales países industrializados, sin duda refuerza considerablemente la correlación histórica entre los precios de la energía y los precios de los cereales.

---

<sup>2</sup> Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), abril de 2007 – <http://www.ers.usda.gov/data/FeedGrains/>.

10. La similitud de las subidas y los descensos de los precios de los cereales y del petróleo sugiere una relación de causalidad, iniciada por los precios del petróleo y seguida por los precios de los cereales, aunque la forma de causalidad propuesta no es muy rápida en sus efectos. Las consecuencias en los biocombustibles y los fertilizantes deben retrasarse por lo menos varios meses, en el caso de que la capacidad productiva esté infrautilizada, pero en años cuando se tienen que crear nuevas capacidades. Los costos de transporte también se demoran un poco, dado que la contratación anticipada por parte de todos los suministradores en la cadena amortigua la respuesta del precio. No obstante, así como el descenso rápido de los precios del petróleo en los últimos meses coincidió con la caída de los precios de los cereales, otros factores de efecto rápido, sobre todo factores financieros, también han ejercido su influencia.

#### IV. FACTORES FINANCIEROS

11. Todos los productos básicos almacenables se prestan a una conducta de inversión ya sea por parte de productores, propietarios de reservas de productos privadas o gobiernos. Esta actividad cambia la relación entre los precios actuales y futuros aunque, hasta que los mercados de futuros funcionen, la inversión que entra y sale del mercado de productos básicos tiende a limitarse a operadores de mercado que pertenecen al mismo sector (además del gobierno, en el caso de que intervenga). Sin embargo, cuando existen mercados de futuros en funcionamiento, es más fácil para los inversores que no tienen un interés directo en el producto básico material participar en la compra y venta de contratos de futuros y sus derivados. En este caso, el mercado de futuros para los productos básicos aumenta su tamaño y liquidez. A través de la labor de arbitraje, el precio del contrato de futuros y el precio al contado se relacionan normalmente de forma positiva, siempre y cuando existan reservas disponibles. Ahora bien, mientras que las variables fundamentales determinan los amplios movimientos tanto de los precios al contado como de los futuros, un aumento en la inversión por parte de operadores financieros externos al sector de los productos básicos en el mercado de futuros puede, y así lo hace, influir en los precios al contado. No está claro si este tipo de inversiones estabilizan o desestabilizan los precios al contado de los productos básicos, aunque es seguro que influyen en ellos, incluso en países que no disponen de mercados de futuros propios, a través del comercio internacional. En consecuencia, la existencia de importantes mercados de futuros para el maíz, el trigo y el arroz en los Estados Unidos, que es uno de los principales exportadores para los tres cereales, permite que los efectos de las inversiones realizadas por operadores no directamente implicados en el comercio de cereales influyan en los precios de exportación de los Estados Unidos y, por consiguiente, en los precios comerciales de otros países.

12. El efecto se intensifica por la existencia de fondos de inversión que compran y venden bienes básicos de forma muy rápida, lo que puede implicar enormes cantidades de dinero. Aunque las estadísticas acerca de la dimensión de esta incidencia son incompletas, existen algunos datos. El organismo regulador del mercado de futuros de los Estados Unidos, la Comisión del Comercio en Futuros sobre Mercancías, proporciona información sobre la participación de operadores que no están directamente implicados en el comercio de cereales (negociadores no comerciales). Como se señala en un estudio elaborado por la OCDE<sup>3</sup>, en el mercado de futuros del maíz, los negociadores no comerciales pasaron de una posición corta neta (es decir, de venta con la previsión de que los precios caigan) de 14 millones de toneladas en febrero de 2005, hasta una posición larga neta (es decir, de compra con la expectativa de un aumento de precios) sobre una cantidad de 40 millones de toneladas en febrero de 2008. Estas cifras son estimaciones parciales dado que las normas de elaboración de informes sólo exigen la revelación de posiciones a partir de un determinado volumen. Si bien el cambio desde posiciones cortas netas a posiciones largas netas entre febrero de 2005 y febrero de 2008 fue importante (un saldo positivo de 54 millones de toneladas), se pueden formular dos observaciones más. En primer lugar, los volúmenes de esas

---

<sup>3</sup> “The Relative Impact on World Commodity Prices of Temporal and Longer term Structural Changes in Agricultural Markets: A note on the role of investment capital in US agricultural futures markets and the possible effects on cash prices” OECD discussion note TAD/CA/APM/CFS/MD(2008)6, 28 de febrero de 2008.

posiciones son importantes si se comparan con las exportaciones de maíz desde los Estados Unidos, de 46 millones de toneladas en la campaña de comercialización de 2004/05 y 61 millones de toneladas en la campaña de comercialización de 2007/08, aunque también en relación con el volumen de maíz comercializado en todo el mundo, de 78 y 100 millones de toneladas respectivamente. En segundo lugar, los volúmenes de posiciones no comerciales eran elevados (y crecientes) también en relación con el volumen de reservas guardadas en los Estados Unidos. De acuerdo con el informe trimestral estadístico sobre las reservas publicado por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, las existencias de maíz en los Estados Unidos totalizaban 172 millones de toneladas en febrero de 2005 y 174 en febrero de 2008. Esto significa que la proporción entre las posiciones no comerciales y las existencias de los Estados Unidos creció desde una posición corta neta del 8 % (14/172) hasta una posición larga neta del 23 % (40/174) durante el período de tres años. Las mismas conclusiones pueden aplicarse al trigo.

13. Aunque existan opiniones divergentes sobre la contribución exacta al aumento de los precios causada por las enormes inyecciones de fondos en los mercados de futuros por parte de inversores no comerciales, parece existir cierto acuerdo de que han ejercido una influencia. Esta circunstancia ha llevado a diversos gobiernos a restringir la negociación de futuros sobre productos alimentarios básicos, mientras que otros están estudiando la imposición de normas más estrictas sobre la negociación de futuros, aunque el recurso a este tipo de medidas puede privar a productores y operadores de instrumentos útiles para la determinación del precio y para la protección ante fluctuaciones (cobertura). Sin embargo, las restricciones aplicadas a los mercados de futuros podrían justificarse en el caso de que se constatare que las enormes entradas de inversiones no comerciales en el mercado de futuros sobre productos agrícolas causan distorsiones en los mercados e impiden el cumplimiento de estas dos funciones básicas de los futuros. Por consiguiente, de acuerdo con este estudio, parece que existe la necesidad de comprender mejor los efectos en los precios al contado de las inversiones no comerciales a través de los mercados de futuros. Asimismo, los países deben mejorar su control de los mercados de futuros sobre productos básicos como parte de sus sistemas de recopilación de información sobre el mercado.

## **V. POLÍTICAS COMERCIALES**

14. Los precios del mercado mundial están influidos por todas las políticas nacionales que regulan las cantidades compradas y vendidas, con independencia de que estas normas se apliquen en las fronteras o no. Por consiguiente, todas las medidas que intentan estabilizar los precios nacionales tienen algún efecto, aunque sea pequeño, en otros países. Normalmente, en períodos de aumento de los precios de los alimentos, como el vivido recientemente, los gobiernos intervienen buscando formas para estimular y proteger a los consumidores a través del control de los precios al por menor, la introducción de reservas públicas en el mercado, la ampliación de la distribución selectiva a precios subvencionados, etc. Este tipo de políticas puede afectar a los volúmenes de comercio igual como las medidas fronterizas, incluyendo reducciones de los aranceles a las importaciones y aumentos de los impuestos a las exportaciones. No obstante, la adopción de medidas para proteger a los consumidores del aumento de los precios mundiales resulta a menudo necesaria desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, especialmente en países de ingresos bajos, y se percibe como necesario incluso en países relativamente ricos, como una forma de ayudar a los pobres.

15. Durante 2007-08, hubo muchas intervenciones en materia de políticas para frenar las exportaciones de cereales. En muchas de estas intervenciones se trató de cantidades pequeñas, en aquellos casos en que países exportadores de menor orden o incluso importadores netos prohibieron las exportaciones como consecuencia de daños locales sufridos por los cultivos y cuando su seguridad alimentaria se encontraba en riesgo. Este tipo de medida está prevista en el Artículo 12 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, que desarrolla la interpretación del Artículo XI del GATT, "Eliminación general de restricciones cuantitativas" En términos generales, de acuerdo con el Artículo 12, un miembro de la OMC puede establecer prohibiciones

o restricciones a la exportación, con carácter temporal, para aliviar situaciones críticas de escasez de productos alimenticios, siempre y cuando tome debidamente en consideración los efectos de esa prohibición o restricción en la seguridad alimentaria de los miembros importadores, notifique con antelación la medida y celebre consultas, cuando así se solicite, con miembros importadores que tenga un interés sustancial. Esta disposición únicamente se aplica a un país en desarrollo miembro en el caso de que sea “exportador neto del producto alimenticio específico de que se trate”. Para los miembros de la OMC que limiten las exportaciones después de catástrofes naturales, las medidas se justifican plenamente por las exenciones relativas a la seguridad alimentaria establecidas en el Artículo 12. Sin embargo, hubo algunos miembros exportadores relativamente grandes de la OMC que recurrieron a políticas compatibles con la OMC para limitar exportaciones en las que no eran aplicables los procedimientos del Artículo 12, ya que no se enfrentaban a situaciones críticas de escasez de alimentos. Incluso en esos casos, dado que los derechos de exportación, los impuestos a las exportaciones o los precios mínimos de exportación no están regulados en el marco de la OMC, están autorizados y han sido utilizados por muchos exportadores. Con respecto a los países no miembros de la OMC, muchos de los cuales adoptaron medidas en 2007-08 para frenar las exportaciones de cereales, hay poco que decir en relación con la legitimidad de este tipo de iniciativas, ya que las políticas de estos países no están sujetas a las normas de la OMC.

16. En las negociaciones de la Ronda de Doha para el Desarrollo sobre las Modalidades Revisadas para la Agricultura (TN/AG/W/\$/Rev.3), el único cambio importante previsto en relación con el Artículo 12 es el establecimiento de un límite temporal en la validez de uso del freno a las exportaciones (normalmente para un período que no supere los doce meses). En el caso de cultivos anuales como los cereales, esta moratoria se extiende a una campaña entera y, por consiguiente, no ayudaría a aliviar una situación de escasez en el mercado que normalmente puede superarse mediante un incremento de la producción en la temporada siguiente. Por supuesto, se han formulado propuestas para introducir cierta simetría entre las reglamentaciones de las exportaciones y de las importaciones en el ámbito de las políticas comerciales: por ejemplo, se ha sugerido niveles obligatorios de impuestos a la exportación o calcular un “equivalente en impuestos a la exportación” de las restricciones a la importación y establecer planes para la reducción gradual, similar a las medidas que regulan las importaciones. No obstante, estas propuestas no han avanzado mucho. Sin duda, esto se debe en parte a las dificultades para llevar a cabo negociaciones sobre políticas que podrían funcionar únicamente de forma ocasional, pero también porque para algunos países en desarrollo los impuestos a las exportaciones constituyen una importante fuente de ingresos para el gobierno. También se aplican impuestos a la exportación a las materias primas para mantener bajos los costos para los elaboradores locales y/o combatir la presión a la baja de los precios ejercida por los derechos de importación aplicados por otros países en los productos elaborados. Un ámbito al que se han dedicado muchos esfuerzos en las negociaciones de la OMC es el de las empresas comerciales de exportación estatales. Éstas son bastante comunes en el sector de los cereales tanto en países desarrollados como en desarrollo. Sin embargo, una vez más, las negociaciones se centraron en prácticas que son equivalentes a las subvenciones a la exportación. No hay mención alguna de la posible incidencia de estas empresas comerciales de exportación estatales en el aumento de los precios mundiales a la vez que contienen los incrementos de los precios locales.

17. El objetivo general de las respuestas en materia de políticas de importación al aumento de los precios de 2007-2008 fue rebajar los aranceles aplicados a las importaciones de cereales para reducir la transmisión del aumento de los precios internacionales a los mercados locales. Sin embargo, después de años de reducción de aranceles, algunos países quedaron con unos derechos de importación demasiado bajos para que la rebaja pudiera ayudarles a atenuar los efectos del aumento de los precios mundiales. Para los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), la media de los derechos de importación sobre el trigo era del 8 % en 2006, el 13 % en el caso del arroz y el 12 % en el del maíz. En consecuencia, excepto para algunos de estos países, la reducción de los aranceles hasta llegar incluso a cero tenía un efecto mínimo para compensar el aumento de los precios mundiales experimentado. Dicho de otra forma, las tasas aplicadas a los

aranceles eran simplemente demasiado bajas para que pudieran surtir efecto, mientras que la reducción de los aranceles era poco eficaz para prevenir la transmisión del aumento de los precios mundiales a los mercados nacionales. Otra consecuencia del aumento de los precios mundiales es que los países importadores tuvieron que gastar más para comprar los cereales del extranjero. Se calcula que el costo total de las importaciones de cereales por parte de países menos adelantados (PMA), países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) y países en desarrollo importadores netos de alimentos aumentó en total en más de un tercio entre 2007 y 2008.

18. A este respecto, hay que mencionar la experiencia reciente con instrumentos diseñados para facilitar las importaciones a través de algunas formas de financiación en condiciones favorables. Con respecto a los mecanismos de financiación existentes, el Servicio de financiamiento compensatorio del FMI ha sido poco utilizado, y menos todavía por parte de países en desarrollo de bajos ingresos, dado que no presta en condiciones favorables y exige que se tengan en cuenta los ingresos de exportaciones. En noviembre de 2005, el FMI creó un nuevo mecanismo – el Servicio para Shocks Exógenos<sup>4</sup> – dentro de su fondo fiduciario del Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP), para proporcionar financiación en condiciones favorables a países de ingresos bajos que sufren shocks exógenos pero no disponen de un acuerdo de SCLP. El servicio fue reformado en septiembre de 2008 para facilitar su uso. Los países no recurrieron a él durante el período de subida de los precios de los cereales, aunque algunos lo hicieron a finales de 2008.

19. En vista de la falta de utilización de los servicios especiales del FMI mencionados arriba, y con independencia de que se produjera o no un aumento del uso de otros préstamos más generales del FMI, resulta adecuado analizar los avances con respecto a los instrumentos previstos en la Decisión de Marrakech sobre “Medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reformas en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios”. En esta Decisión se reconoció que determinados países en desarrollo podrían experimentar dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales y que esos países podrían tener derecho a utilizar los recursos de las instituciones financieras internacionales con arreglo a las facilidades existentes o a las que puedan establecerse. Como respaldo a la última alternativa, se celebraron debates en Ginebra en 2000-2002 sobre lo que podría hacerse. Sin embargo, en 2002, un grupo especial de la OMC sobre el tema constató que los posibles donantes no apoyaban la idea de crear un fondo rotatorio para que países menos adelantados (PMA) y países en desarrollo importadores netos de alimentos pudieran pedir préstamos a corto plazo en el caso de un aumento de los costos totales de las importaciones de alimentos. Dado que esta respuesta negativa tuvo lugar en un período de precios mundiales bajos, no está claro si los posibles donantes tendrían una opinión más favorable de esta idea después de la reciente experiencia con el aumento de los precios de las importaciones hasta prácticamente niveles nunca antes alcanzados, sobre todo si se tiene en cuenta que muchos países importadores han abierto sus mercados como consecuencia de la liberalización del comercio y las subvenciones a la producción se han reducido considerablemente.

---

<sup>4</sup> “The Exogenous Shocks Facility (ESF)”, Fondo Monetario Internacional, Ficha técnica de abril de 2008.



**Cuadro: Derechos de importación (%) aplicados sobre el maíz, el arroz y el trigo**

	<b>País</b>	<b>Maíz</b>	<b>Arroz</b>	<b>Trigo</b>
1	Afganistán	3	3	3
2	Albania	2	2	2
3	Angola	2	7	2
4	Armenia	0	0	0
5	Azerbaiyán	5	15	0
6	Bangladesh	0	6	6
7	Benin	5	10	5
8	Bosnia y Herzegovina	8	0	3
9	Botswana	-	0	2
10	Burundi	5	5	-
11	Cabo Verde	10	5	5
12	Camboya	0	7	7
13	Camerún	29	20	10
14	Chad	-	20	10
15	China	60	65	65
16	Congo	29	20	10
17	Cote d'Ivoire	5	10	5
18	Egipto	2	2	2
19	Eritrea	2	2	2
20	Etiopía	5	5	5
21	Filipinas	21	50	4
22	Georgia	12	11	12
23	Ghana	20	10	10
24	Guinea	5	12	5
25	Guinea Ecuatorial	30	20	-
26	Guinea-Bissau	5	10	-
27	Honduras	15	2	0
28	India	60	-	100
29	Indonesia	0	-	2
30	Kenya	49	-	0
31	Kirguistán	5	10	0
32	Lesotho	-	0	-
33	Madagascar	10	0	5
34	Malawi	0	10	0
35	Malí	5	10	5
36	Marruecos	18	118	65
37	Mauritania	6	20	0
38	Mongolia	5	5	5
39	Mozambique	3	7	3
40	Nepal	10	10	10
41	Nicaragua	12	61	0
42	Níger	5	10	5
43	Nigeria	5	50	5
44	Pakistán	5	10	5
45	Papua Nueva Guinea	0	0	0
46	República de Moldova	5	0	10
47	República Democrática del Congo	9	10	5
48	República Democrática Popular Lao	5	5	5
49	República Unida de Tanzania	47	25	0
50	Rwanda	5	8	5
51	Senegal	5	10	5
52	Sri Lanka	3	-	3
53	Sudán	10	0	25
54	Swazilandia	0	0	1
55	Tayikistán	5	5	5
56	Togo	5	10	5
57	Uganda	49	-	0
58	Uzbekistán	5	5	5
59	Yemen	5	0	0
60	Zambia	14	15	10
61	Zimbabwe	25	15	5
		12	13	8

1/ para 14 países, los aranceles corresponden al año 2005.

Fuente: TRAINS/WITS

20. Las otras formas de facilitar las importaciones de cereales de países de ingresos bajos son la ayuda alimentaria y los créditos a la exportación. En realidad, la ayuda alimentaria en cereales cayó en el período reciente de subida de los precios (desde alrededor de 10 millones de toneladas en 2001-03 hasta 8,3 millones de toneladas en 2005 y 5,9 millones de toneladas en 2007) y los créditos a la exportación siguieron siendo relativamente pequeños para la mayoría de países de ingresos bajos. El nivel relativamente escaso de la ayuda alimentaria para compensar los efectos

del marcado aumento de los precios mundiales refleja dos tendencias presentes desde hace muchos años. En primer lugar, la reducción de reservas mantenidas para sostener los precios locales en países donantes de ayuda alimentaria ha reducido la capacidad de suministro de la ayuda alimentaria mundial. En segundo lugar, se ha producido un cambio desde la ayuda alimentaria en el marco de programas y proyectos a la ayuda alimentaria de emergencia. En los últimos cinco años, la ayuda de emergencia ha supuesto alrededor del 60 % del total de la ayuda alimentaria en contraste con el 40 % de los cinco años anteriores. En la actualidad, mientras los aumentos pronunciados de los precios mundiales han generado situaciones críticas de escasez local de alimentos y disturbios por el hambre, la comunidad internacional no parece preparada para convertir la ayuda alimentaria en su planteamiento preferido para abordar este tipo de situaciones. La predisposición para crear reservas de ayuda alimentaria para afrontar situaciones de emergencia causadas por la subida de los precios parece incluso haber disminuido. No obstante, la ayuda alimentaria fue reconocida en la Decisión de Marrakech como una de las formas para satisfacer las necesidades alimentarias de los países en desarrollo durante el programa de reforma, en ocasiones, cuando la disponibilidad de alimentos es insuficiente “en términos y condiciones razonables”. Los debates sobre la ayuda alimentaria en la Ronda de Doha se han centrado en el hecho de si la situación en el país receptor de ayuda alimentaria era una situación de emergencia o no. La ayuda alimentaria proporcionada a un país en el que se ha declarado una situación de emergencia no se rechazaría en la OMC y este tipo de ayuda se colocaría en un “compartimento seguro”. Una declaración de buena fe de una emergencia debería cumplir varios criterios (que se haya producido una declaración oficial de una situación de emergencia, que se realice un llamamiento y que se lleve a cabo una evaluación de las necesidades). Lo que no queda claro en estas negociaciones es si el aumento de los precios mundiales constituye una situación de emergencia o no.

## CONCLUSIONES

21. Tradicionalmente, los aumentos de los precios de los cereales han sido menos frecuentes que los descensos, que se han producido aproximadamente en uno de cada cuatro años, lo que ayuda a comprender por qué las políticas internacionales (y nacionales) se han centrado principalmente en abordar problemas derivados de precios mundiales bajos, en lugar de los causados por los precios elevados. Sin embargo, la experiencia reciente exige que se preste una mayor atención a la cuestión de las situaciones de alza de los precios.

22. El aumento de los precios de 2007-2008 en los mercados mundiales de cereales tuvo cuatro causas principales: los suministros destinados a la exportación habían caído mientras estaba creciendo la demanda mundial, en parte estimulada por un notable incremento del uso de biocombustibles; los costos de los insumos estaban aumentando a raíz del encarecimiento del petróleo; desde fuera del sector fluían grandes inversiones de capital a los mercados de futuros de cereales; y algunos gobiernos estaban adoptando medidas para reducir las exportaciones de sus respectivos países.

23. La reciente crisis alimentaria ha puesto de relieve la necesidad de una mejor comprensión de dos factores complejos que afectan a los precios de los cereales. El primero se refiere a los vínculos entre los precios de los cereales, los precios del petróleo, los costos de los insumos agrícolas y el uso de los cereales como biocombustibles. El segundo comprende las consecuencias en los precios de futuros y al contado de los cereales por parte de los enormes flujos de inversión procedentes de fuera del sector de los cereales. Ambos factores tienen que analizarse y deben desarrollarse métodos para mejorar su control. Aunque la medida se considere distorsionadora, es posible que se deban reforzar las regulaciones.

24. Las restricciones a la exportación han contribuido a los recientes aumentos de precios, a pesar de que los impuestos a las exportaciones y otras medidas similares están, en general, autorizadas en el marco de la OMC y han sido utilizadas por muchos exportadores. Por supuesto, muchos importadores describen esta práctica como un ejemplo de “asimetría” en las políticas comerciales internacionales y desean que se sancionen, de la misma forma que ocurre con los

aranceles aplicados a las importaciones, mediante la fijación vinculante y la reducción de las tasas. Aunque el tema ha sido debatido en las Negociaciones comerciales multilaterales, no se ha alcanzado ningún acuerdo. Tal vez el reciente aumento de los precios anime a los gobiernos a estudiar de nuevo la cuestión.

25. A medida que los precios mundiales aumentaban, los países importadores también suprimían o recortaban sus derechos de importación para atenuar la transmisión del incremento de los precios a los mercados locales. Aunque este tipo de medidas tienden a sostener los precios mundiales, es probable que hayan tenido un efecto escaso, dado el bajo nivel de los aranceles aplicados, que limitaba el alcance de la reducción arancelaria. Así pues, la experiencia reciente ha animado a muchos de los principales países importadores de alimentos a analizar estrategias que reduzcan su dependencia de las importaciones, incluyendo el mantenimiento de grandes reservas de alimentos y el fomento de la producción.

26. En el ámbito internacional, los instrumentos complementarios en política de importaciones pueden ayudar a mitigar los efectos de un aumento excesivo de los precios internacionales en los países importadores pobres, incluyendo la ayuda alimentaria, aunque tendría que permitirse que los aumentos de los precios de los alimentos fuesen tratados como una justificación para conceder ayuda alimentaria de emergencia.

27. A mediados de 2009, los precios internacionales de los cereales habían caído considerablemente con respecto a sus máximos de 2008. En este nuevo contexto, está todavía por ver si los gobiernos continuarán manteniendo las iniciativas que se pusieron en marcha como consecuencia de la crisis alimentaria. Teniendo en cuenta la incertidumbre actual que rodea la situación económica mundial y, lo que todavía es más preocupante, los cambios climáticos, tanto la frecuencia como la intensidad de episodios de alza de los precios pueden muy bien aumentar. En tal caso, la experiencia reciente puede dar algunas indicaciones sobre el camino a seguir. En concreto, los países tal vez consideren:

- a) estudiar políticas de reservas, con objeto de comparar y contrastar su eficacia para los objetivos de estabilización de precios con instrumentos alternativos, como por ejemplo mecanismos internacionales de financiación de importaciones y planes de gestión del riesgo basados en el mercado;
- b) mejorar la calidad de los datos sobre niveles de reservas nacionales para tener información fácilmente disponible y actualizada acerca de las existencias de cereales (arroz, sobre todo) en los principales países exportadores e importadores;
- c) analizar los efectos de los flujos financieros (actividades especulativas) en los mercados de productos básicos alimentarios y la volatilidad de los precios con el objeto de evaluar si es necesario reforzar los acuerdos institucionales y las regulaciones de mercados de futuros sobre productos básicos;
- d) analizar las relaciones entre los biocombustibles y la energía, y sus consecuencias en los mercados alimentarios;
- e) examinar el modo con el que las restricciones a las exportaciones contribuyen a incrementar los precios mundiales de los cereales, y aplicar las lecciones aprendidas para evaluar las ventajas de sancionar este tipo de políticas en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales;
- f) aumentar la financiación gubernamental asignada al sector alimentario nacional para ayudar a mantener el crecimiento de la producción, en particular mediante el incremento de la investigación agrícola y las transferencias de tecnología;
- g) en el ámbito internacional, incrementar la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a países pobres en desarrollo para ayudarles a aumentar la producción de alimentos y considerar si el encarecimiento de los alimentos puede ser una justificación para conceder ayuda alimentaria de emergencia.