

Marzo de 2012



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  
Alimentación y la  
Agricultura

## COMITÉ DE PROBLEMAS DE PRODUCTOS BÁSICOS

**69.º período de sesiones**

**Roma, 28-30 de mayo de 2012**

**EXPERIENCIAS EN RELACIÓN CON LOS PRECIOS INTERNOS DE  
LOS ALIMENTOS Y LAS POLÍTICAS ALIMENTARIAS  
NACIONALES ENTRE 2007 Y 2011**

### Resumen

Durante los períodos de precios altos y volátiles que han caracterizado a los mercados mundiales de alimentos desde mediados de 2007, se notificaron aumentos generalizados de los precios también en los mercados nacionales. Este hecho suscitó un gran número y variedad de respuestas normativas encaminadas a contener las subidas de precios y a hacer frente a los problemas relacionados con los alimentos a más largo plazo. Mientras tanto, la Secretaría intensificó su labor de recopilación y examen de los precios internos de los alimentos y las novedades normativas, de forma que actualmente se cuenta con una masa crítica de información relativa a numerosos países para poder realizar un examen exhaustivo de estas experiencias entre 2007 y 2011. En el documento CCP 12/5 se presentan estas experiencias, primero en lo que concierne a los precios internos de los cereales y, luego, a las respuestas nacionales en el plano de las políticas. Al final del documento se sintetizan algunas cuestiones normativas y analíticas para que el Comité las examine.

### Medidas que se proponen al Comité

El Comité quizá considere oportuno:

- Reconocer que una mayor coordinación entre los países en el plano de las políticas y una mayor transparencia del mercado podrían contribuir a estabilizar los mercados tanto nacionales como mundiales.
- Subrayar la importancia de que la Ronda de negociaciones comerciales de Doha logre una conclusión inmediata y satisfactoria.
- Recomendar que la FAO siga de cerca las variaciones de los precios de los productos básicos agrícolas y las respuestas normativas, y realice los análisis exhaustivos y los estudios de casos de países que sean precisos.
- Pedir a la FAO que mantenga e intensifique la asistencia que presta a los Estados Miembros en sus actividades tanto normativas como programáticas para hacer frente con eficacia al alza y la volatilidad de los precios de los alimentos.

*Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y se abstengan de solicitar otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet [www.fao.org](http://www.fao.org)*

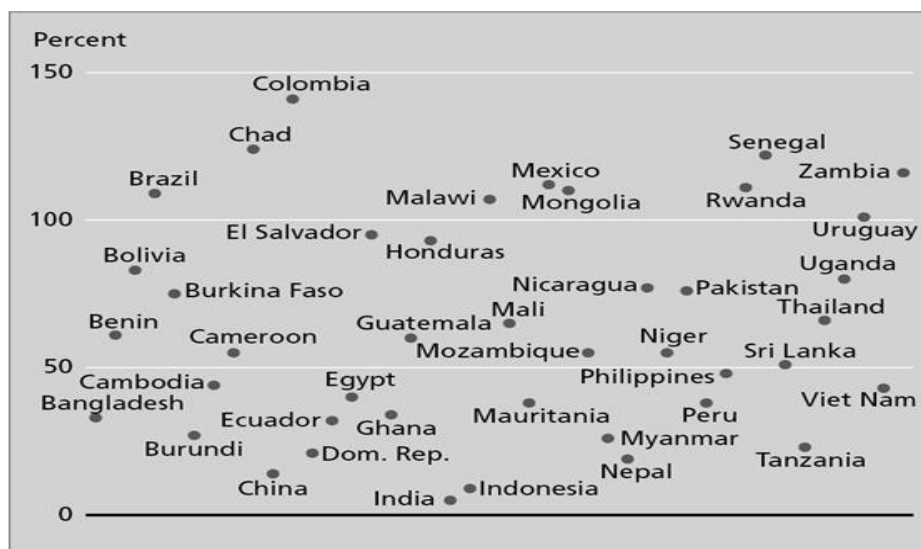
## I. EXAMEN DE LOS AUMENTOS DE LOS PRECIOS INTERNOS DE LOS CEREALES ENTRE 2007 Y 2011

1. El examen se basa en 155 series de precios internos de cereales (arroz, trigo y maíz) provenientes de 52 países. Entre 2007 y 2011 hubo cinco casos de aumento o repunte del precio de los cereales en los mercados mundiales: uno afectó al arroz (2007/08), dos al trigo (2007/08) y otros dos al maíz (2010/11). La pregunta formulada en el examen que figura a continuación es la siguiente: ¿cuánto aumentaron los precios internos en los períodos en que repuntaron los precios mundiales? La relación entre la variación del precio interno y la variación del precio mundial en un período determinado se denomina “índice de transmisión”. Se trata de una forma aproximada de medir la transmisión. Cabe señalar que, si bien la variación del precio mundial es un factor determinante esencial de la variación del precio interno, el grado de vinculación depende también de otros factores, como el nivel de autosuficiencia, las barreras y políticas que moderan la transmisión, y las limitaciones estructurales.

### A. Arroz

2. Los precios del arroz registraron un fuerte incremento entre octubre de 2007 y mayo de 2008, período en el que el precio de exportación de la variedad Thai A1 aumentó en 475 USD por tonelada (es decir, un 160 %). En ese periodo (al que se añaden dos meses más, hasta julio de 2008, porque los precios siguieron experimentando fuertes repuntes debido a retrasos en la transmisión), en los 42 países objeto de examen los precios internos aumentaron, por término medio, en 305 USD por tonelada (es decir, un 50 %), lo que representa un índice de transmisión del 64 %. Como puede verse en la Figura 1, la transmisión superó el 100 % en 10 países, lo que significa que el aumento de los precios internos fue mayor que la variación del precio mundial, mientras que en otros 15 casos se situó entre un 50 % y un 100 %. En los 17 países restantes la transmisión se mantuvo por debajo del 50 %. En 23 de los 37 países examinados, el aumento de los precios en moneda local fue inferior al aumento en dólares; en 15 casos, debido a la apreciación de la moneda, hubo una diferencia de 10 puntos porcentuales o más. En cambio, los precios en moneda local aumentaron más que el precio en dólares en 11 casos, aunque ese aumento, debido a la depreciación de la moneda, fue considerable solo en dos casos. Por regiones, en los países asiáticos los índices de transmisión fueron relativamente más bajos (42 %) que en África (70 %) y América Latina (74 %).

*Figura 1 - Transmisión de los repuntes del precio del arroz (octubre de 2007 - mayo de 2008)*



Nota: El índice de transmisión es la relación entre la variación del precio interno y la variación del precio mundial durante el repunte.

## B. Trigo

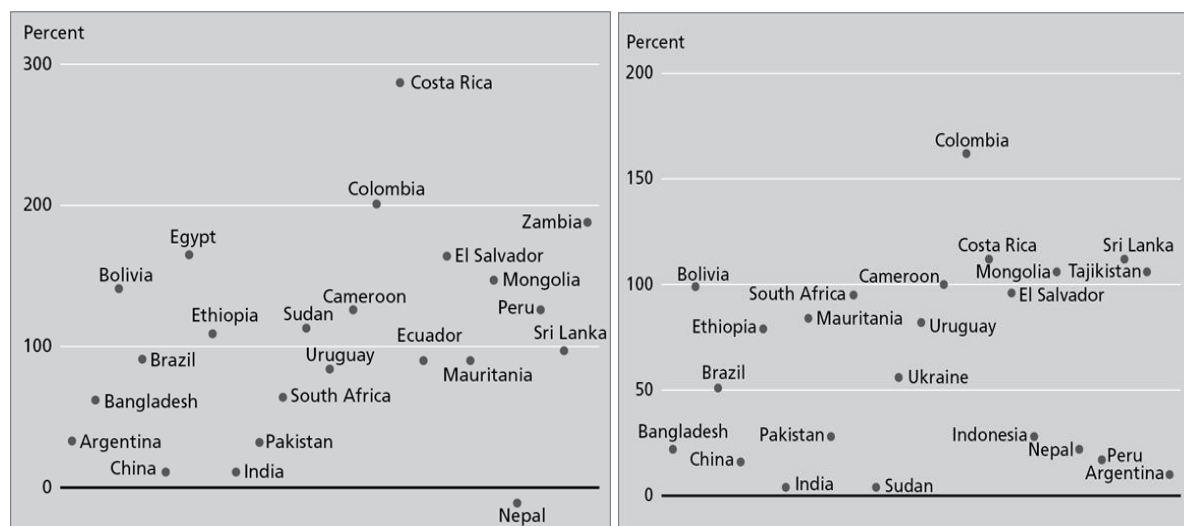
3. En los precios del trigo se produjeron dos repuntes: el primero entre mayo de 2007 y marzo de 2008, y el segundo entre junio de 2010 y febrero de 2011. Este examen se basa en 56 series de precios relativas a 26 países: 27 series se refieren al primer repunte y 29 al segundo. Para cada período, 12 series guardan relación con el trigo en grano y el resto con la harina de trigo. A pesar de que los dos productos no son idénticos, es previsible que el precio mundial del cereal influya considerablemente en el precio de la harina en el mercado interno.

### *Primer repunte, mayo de 2007 – marzo de 2008*

4. En este período, el precio mundial (trigo duro rojo de invierno n.º 2 de los Estados Unidos) aumentó en 279 USD por tonelada (es decir, un 137 %). En 12 países, la variación media del precio del trigo en grano fue de 221 USD por tonelada, lo que supone un índice de transmisión del 79 % (221/279 USD). La transmisión fue menos intensa en China y la India (el 11 % en ambos casos), mientras que en cuatro países (Bolivia, Egipto, Etiopía y el Sudán) superó el 100 % (Figura 2). Los aumentos de los precios fueron inferiores en moneda local que en dólares, con una diferencia de 17 puntos porcentuales por término medio. En cuanto a la harina de trigo, el precio medio en 15 países aumentó en 377 USD por tonelada, lo que supone un índice de transmisión del 135 % (desde el trigo en grano hasta el mercado de la harina). La transmisión superó el 100 % en 10 países, mientras que en otros tres se situó entre el 50 % y el 100 %. En la mayoría de casos las variaciones de los precios en moneda local fueron inferiores a las variaciones en dólares.

**Figura 2 - Transmisión de los repuntes del precio del trigo**  
*Primer repunte (mayo de 2007 - marzo de 2008)*

*Segundo repunte (junio de 2010 - febrero de 2011)*



Nota: El índice de transmisión es la relación entre la variación del precio interno y la variación del precio mundial durante el repunte.

### *Segundo repunte, junio de 2010 - febrero de 2011*

5. En este período el precio mundial aumentó en 179 USD por tonelada (es decir, un 98 %). En lo tocante al *trigo en grano*, la variación media de los precios internos en los 12 países de los que se dispone de datos (incluidos dos meses adicionales como en el caso anterior) fue de 92 USD por tonelada: el índice de transmisión fue del 52 %, inferior al 79 % registrado en el primer repunte. El índice de transmisión superó el 50 % en siete de los 12 países examinados, pero no excedió del 100 % en ningún caso y se mantuvo por debajo del 20 % en China, la India y el Sudán. Además de ser notablemente inferior al primer repunte, por lo general los precios internos no siguieron subiendo con fuerza después del pico registrado en el precio mundial en febrero de 2011. En cuanto a la *harina de trigo*, en 17 países la variación media del precio fue de 133 USD por tonelada, por lo que el índice de transmisión fue del 74 %, sustancialmente inferior al 135 % registrado para la harina en el primer repunte. Hubo siete casos en los que la transmisión superó el 100 % y otros cuatro en los que se situó entre el 50 % y el 100 % (Figura 2). Las variaciones de los precios en moneda local en la muestra

examinada fueron inferiores, por término medio, en alrededor de 10 puntos porcentuales respecto de las variaciones en dólares.

### C. Maíz

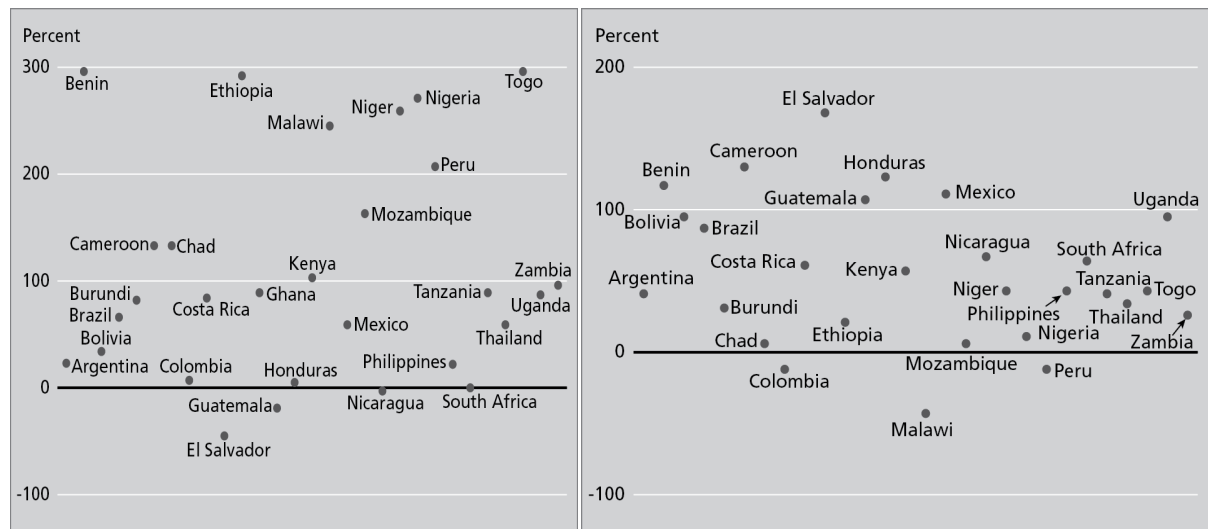
6. Al igual que con el trigo, en los precios mundiales del maíz hubo dos períodos de repunte: de julio de 2007 a junio de 2008 y de junio de 2010 a abril de 2011.

#### *Primer repunte, julio de 2007 – junio de 2008*

7. En este período, el precio mundial del maíz (maíz amarillo n.º 2 de los Estados Unidos) aumentó en 135 USD por tonelada (92 %), mientras que el incremento medio de los precios internos en 29 países fue de 146 USD por tonelada, lo que supone un índice de transmisión del 108 %. El índice de transmisión superó el 200 % en siete países (Benin, Etiopía, Malawi, el Níger, Nigeria, el Perú y Togo) (Figura 3) y se situó entre el 100 % y el 200 % en otros cuatro (el Camerún, el Chad, Kenya y Mozambique). Se trata de variaciones de precios muy acusadas que requieren un análisis exhaustivo de las razones subyacentes, tanto más cuanto que muchos estudios sobre la integración de los mercados han señalado transmisiones débiles de los precios del maíz en África, debido principalmente a los pequeños volúmenes comercializados, lo que apunta al papel preponderante desempeñado por los factores internos. Las variaciones de los precios en moneda local fueron inferiores en la mayoría de los casos, pero no excesivamente. Por regiones, la transmisión media fue del 165 % en 16 países de África, mientras que en 11 países de América Latina fue apenas del 62 %.

**Figura 3 - Transmisión de los aumentos del precio del maíz**  
*Primer repunte (julio de 2007 - junio de 2008)*

*Segundo repunte (junio de 2010 - abril de 2011)*



Nota: El índice de transmisión es la relación entre la variación del precio interno y la variación del precio mundial durante el repunte.

#### *Segundo repunte, junio de 2010 – abril de 2011*

8. El precio mundial de maíz aumentó en 162 USD por tonelada, frente al aumento de 135 USD registrado en el primer repunte. Los precios internos en 28 países aumentaron por término medio en 90 USD por tonelada, lo que representa un índice de transmisión del 56 %. La transmisión superó el 100 % en seis países (Benin, el Camerún, El Salvador, Guatemala, Honduras y México) y se situó entre el 50 % y el 100 % en otros siete. En 21 casos las variaciones de los precios en moneda local fueron inferiores a las variaciones en dólares.

#### *Resumen de las variaciones de los precios internos*

9. El examen puso de relieve que los precios internos aumentaron de forma significativa durante los períodos correspondientes a los repuntes que se produjeron en los mercados mundiales. Si se consideran en conjunto las 155 series de precios relativas a ambos períodos, en 48 de ellas el aumento de los precios internos fue superior a los incrementos registrados en los mercados mundiales (es decir, una transmisión superior al 100 %), mientras que el índice de transmisión se situó entre el 50 %

y el 100 % en 50 casos y fue inferior al 50 % en los 57 casos restantes. Los índices de transmisión relativos al trigo y al maíz fueron notablemente inferiores durante el segundo repunte (2010/11). Una razón fundamental es que en 2009 la producción de cereales aumentó, y con toda probabilidad un mayor volumen de existencias se transfirió a la campaña 2010/11. Una mejor preparación, a raíz de la experiencia de 2007/08, también habría podido contribuir a reducir las transmisiones. Con tantos ejemplos de transmisión superior al 100 %, y en varios casos incluso al 200 %, estos episodios merecen una investigación más específica con miras a comprender el papel que juegan los factores normativos y de otro tipo (como el clima) a la hora de agravar la transmisión o moderar el aumento de los precios. El análisis econométrico de la integración de los mercados y la transmisión de precios debería ser una de las prioridades para avanzar en esta dirección.

## **II. Políticas nacionales en respuesta a los repuntes de los precios de los cereales entre 2007 y 2011**

10. El alza y la volatilidad de los precios de los alimentos, y en especial los repuntes de precios, suscitaron, como es natural, un gran número y variedad de respuestas en el plano de las políticas. Según un estudio realizado en 2008 por la FAO basándose en información relativa a 77 países, alrededor de la mitad de los países encuestados había tomado medidas para reducir los impuestos aplicados a la importación de alimentos, el 55 % recurría a sistemas de control de los precios y subvenciones a favor de los consumidores, el 25 % imponía algún tipo de restricción a la exportación, el 25 % había adoptado medidas para aumentar la oferta utilizando las reservas de cereales y el 16 % no había puesto en práctica ninguna intervención normativa. Las actualizaciones más recientes realizadas por la FAO y otros organismos acerca de las respuestas normativas ofrecen un panorama similar.

11. A continuación se resumen esas respuestas normativas. Con el fin de poner de relieve las respuestas a corto y largo plazo, así como las cuestiones nuevas y los debates sobre las políticas, la presentación se ha estructurado en los seis epígrafes siguientes: a) política comercial, b) mayor hincapié en la producción de alimentos y la autosuficiencia alimentaria; c) inversión internacional en tierras agrícolas; d) aumento del gasto en la prestación de apoyo a la agricultura y sistemas innovadores, e) mayor participación del sector público en los mercados de alimentos; y f) diversas respuestas ad hoc para contener el aumento de los precios al por menor de los alimentos básicos.

### **A. La política comercial como medida de control de la inflación de los precios locales de los alimentos**

12. Para tratar de controlar los precios internos de los alimentos muchos países recurrieron a medidas relacionadas con el comercio principalmente porque son rápidas y baratas de aplicar. Numerosos países importadores de alimentos redujeron sus aranceles, a veces eliminándolos por completo, con lo que obtuvieron efectos diferentes. El efecto en la reducción de los precios dependió de los niveles arancelarios y del grado de reducción de los mismos. Por ejemplo, Marruecos redujo del 130 % al 2,5 % los aranceles aplicados al trigo importado y Nigeria recortó sus derechos de importación sobre el arroz del 100 % al 2,7 %. Al parecer, en ambos casos el efecto sobre los precios fue considerable. Los efectos, según lo previsto, quizá sean menores en el caso del Perú, país que suspendió los aranceles sobre las importaciones de trigo, maíz y todas las harinas, que iban del 17 % al 25 %, así como en el de Indonesia, donde se eliminaron los derechos sobre el trigo importado, que eran apenas del 5 %.

13. La otra medida relacionada con el comercio adoptada por varios países consistió en restringir las exportaciones recurriendo a diversas modalidades: impuestos ordinarios (*ad valorem* y específicos), impuestos variables, impuestos diferenciales en función de la fase de elaboración, precios mínimos de exportación, contingentes y prohibiciones de exportación. En varios casos algunos de estos instrumentos se utilizaron conjuntamente, de forma secuencial o simultánea, conforme los responsables de las políticas reaccionaban ante las rápidas variaciones de los precios de los alimentos dentro y fuera de sus respectivos países. Por lo general las restricciones a la exportación se atenuaron o levantaron cuando los primeros repuntes finalizaron en 2008, si bien algunos países siguieron utilizándolas hasta después del segundo repunte, en 2011. Muchos países volvieron a

imponer restricciones durante el segundo repunte, en 2011. A partir de julio de 2011 todos los mayores exportadores de cereales, como la Argentina, la Federación de Rusia, la India y Ucrania, levantaron las restricciones, y en algunos casos la regulación se efectuó mediante impuestos o contingentes. Las exportaciones de arroz de Viet Nam siguen estando sujetas a precios mínimos de exportación, que se ajustan frecuentemente.

14. Las restricciones a las exportaciones de alimentos desataron un amplio debate en este período, no solo dentro de los países sino también en diversos foros mundiales sobre comercio y seguridad alimentaria, así como el Comité de Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En esos debates se trataron varias cuestiones relacionadas con el impacto y la eficacia: el impacto en los precios de mercado mundiales y la volatilidad; la eficacia con que se estabilizaban los precios al consumidor dentro de los países; el impacto en los productores; el impacto en la producción y el desarrollo de los mercados a más largo plazo; los efectos en el comercio privado; y la idoneidad de instrumentos restrictivos alternativos. Hubo debates entre las partes interesadas, como las asociaciones del sector (productores, elaboradores y comerciantes), las agrupaciones de consumidores y el gobierno, y a veces incluso entre diferentes ministerios.

15. En febrero de 2012 se habían levantado las medidas más restrictivas, como las prohibiciones y los contingentes. Sin embargo, era bastante habitual encontrar medios de comunicación nacionales y analistas de mercado que indicaban la posibilidad de que los gobiernos aplicaran de nuevo restricciones a las exportaciones en función de la evolución de factores desencadenantes como la inflación de los precios de los alimentos y la marcha de las exportaciones. Los impuestos y restricciones a la exportación son compatibles con el marco de la OMC siempre que se respeten los requisitos de notificación previstos en el artículo 12 del Acuerdo sobre la Agricultura de dicha organización. Dejando de lado esta disposición legal, la experiencia de 2007 a 2011 pone de relieve que hay mucho margen para afinar este instrumento de política comercial de forma que sea más eficaz y menos negativo para los agricultores y el comercio privado. Restablecer la confianza de los importadores en el mercado mundial de alimentos es otra de las cuestiones que deben abordarse.

## **B. Mayor hincapié en la producción de alimentos y la autosuficiencia alimentaria**

16. La crisis mundial de los alimentos de 2007-08 hizo que muchos países concedieran mayor importancia a la producción de alimentos y al establecimiento de niveles más altos de autosuficiencia, en el marco de nuevas estrategias nacionales de seguridad alimentaria o renovando las ya existentes. Mientras que el aumento de los precios internos, que a su vez se debió al alza de los precios en los mercados mundiales, hace ascender las curvas de las posibilidades de producción, estas respuestas normativas obedecen al deseo de aumentar y mantener la producción de alimentos en niveles más elevados. Las respuestas en el plano de las políticas también se deben a la creciente sensación de que los mercados mundiales de alimentos se han tornado menos fiables. En algunos casos, estas disposiciones normativas ya se habían formulado con anterioridad, pero se renovaron en respuesta a la crisis. Por ejemplo, en China estuvo vigente durante algunos años una política de “seguridad cerealera”, con un objetivo de autosuficiencia del 95 %; en noviembre de 2009 esta medida volvió a proponerse en un importante documento de políticas. Mientras tanto, el apoyo a la producción de cereales se ha intensificado notablemente en los últimos cuatro años. La Federación de Rusia anunció en enero de 2010 la “Doctrina de seguridad alimentaria” en la que, entre otras medidas, se establecen metas cuantitativas para alcanzar un nivel mínimo de autosuficiencia, que en lo relativo a los cereales es del 95 %. En Angola, la Estrategia y plan de acción nacionales en materia de seguridad alimentaria fueron aprobados en 2009. En el África occidental, muchos gobiernos pusieron en marcha nuevas campañas de producción de alimentos, sobre todo de arroz, y establecieron asimismo niveles más altos de autosuficiencia; es lo que ha sucedido en países como Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Malí, Nigeria y el Senegal. En Argelia y Egipto también se alzaron los objetivos de autosuficiencia relativos al trigo. En cuanto al arroz, otros países, como Bangladesh, Filipinas, Indonesia y Malasia, volvieron a establecer, o anunciaron, niveles de autosuficiencia más altos o la plena autosuficiencia.

17. Algunos grupos económicos regionales han respondido de forma similar. En el África occidental, la crisis alimentaria provocó una reformulación del programa agrícola regional. En junio de 2008, los Jefes de Estado de los países miembros de la Comunidad Económica de los Estados de

África Occidental (CEDEAO) celebraron una cumbre en respuesta a la crisis alimentaria y anunciaron un programa de promoción de las cadenas de valor alimentarias regionales (arroz, maíz y tubérculos) para alcanzar la soberanía alimentaria. La Comunidad de África Oriental (CAO) también se está moviendo en esa dirección, a tenor de su estrategia regional de seguridad alimentaria.

### **C. Inversión internacional en tierras agrícolas para garantizar el suministro de alimentos**

18. Una reacción interesante al alza de los precios y a la aparente debilidad de los mercados mundiales de alimentos ha consistido en que algunos países ricos con déficit de alimentos han invertido en la producción primaria de alimentos en países donde se considera que la tierra abunda y está infrautilizada. Esto ha alimentado grandes debates. Por un lado, se trata de intervenciones bien acogidas porque suponen realizar las inversiones que los países en desarrollo tanto necesitan para modernizar la agricultura, transferir tecnología, crear empleo y generar vínculos ascendentes y descendentes. Por el otro, no ha dejado de suscitar preocupación el hecho de que, en ausencia de políticas, leyes e instituciones apropiadas, esas inversiones a gran escala en tierras comportan riesgos para el país receptor y las comunidades locales, como han demostrado algunos estudios de casos.

19. Ante esta situación, ha habido peticiones de orientación internacional para regular esas inversiones. La FAO ha facilitado la negociación internacional de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Estas directrices, una vez que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) las haya aprobado en mayo de 2012, servirán de referencia y orientación para mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques con el objetivo primordial de lograr la seguridad alimentaria para todos de una manera sostenible. Además, el Banco Mundial, la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) han elaborado conjuntamente los Principios para una inversión agrícola responsable que respete los derechos, medios de vida y recursos, también de carácter voluntario. Estos instrumentos servirán, entre otras cosas, como aportación a las consultas dirigidas por el CFS para la elaboración y aceptación más amplia de principios relativos a inversiones agrícolas responsables que mejoren la seguridad alimentaria y la nutrición.

### **D. Aumento del gasto en la prestación de apoyo a la agricultura y sistemas innovadores**

20. En consonancia con este cambio de estrategia, numerosos gobiernos de todo el mundo han anunciado nuevas promesas de contribución y, en algunos casos, aumentado los desembolsos destinados a programas de producción de alimentos. Una respuesta notable e inmediata a la crisis alimentaria fue la concesión de subvenciones a los combustibles y fertilizantes, así como las destinadas a las semillas y al crédito agrícola. También se están adoptando programas innovadores, como las “subvenciones inteligentes” a los fertilizantes y las asociaciones público-privadas. Intervenciones de este tipo son conspicuas en muchos países de África y en otros lugares, como Azerbaiyán, Bangladesh, Costa Rica e Indonesia. En China, los gastos en el programa de apoyo a la producción cerealera —para el sostenimiento de los ingresos directos y la concesión de subvenciones para semillas, maquinaria, combustible y fertilizantes— se cuadruplicaron con creces entre 2006 y 2010. En Angola, el Gobierno anunció en 2009 una inversión de 2 000 millones de USD en la agricultura para dar un fuerte impulso a la producción de cereales. En 2009, el apoyo presupuestario a la agricultura en Kenya aumentó considerablemente, en un 66 %, y se mantiene a ese nivel. Como resultado de ello, en 2011 se informó de que esta proporción había aumentado hasta situarse en torno al 9 %, mientras que años atrás era del 4 %. Otra respuesta popular ha sido fomentar la producción de alimentos mediante planes de sustentación de precios, respaldados con compras públicas. En los países donde ya existían este tipo de planes, como en China y la India, los incentivos de precio aumentaron notablemente. En otros países, como Angola, Argelia y Nigeria, se anunciaron nuevos planes.

21. Las asignaciones nacionales se han complementado con el incremento de las promesas de asistencia externa a la agricultura anunciadas en cumbres y conferencias internacionales de alto nivel,

todas ellas en respuesta a la crisis alimentaria. En general, los repuntes y las proyecciones que los precios de los alimentos seguirán siendo elevados y volátiles han tenido una influencia considerable en la manera tanto de pensar como de actuar. Así pues, se produce un cambio de percepción cuando se cae en la cuenta de que la producción de alimentos no recibió en el pasado la financiación necesaria y de que los países deberían estar haciendo muchos más esfuerzos para desarrollar este subsector.

### **E. Mayor participación del sector público en los mercados de alimentos**

22. Si bien son muchos los países que no disponen de grandes programas de compras públicas de cereales alimentarios como parte del plan para respaldar los precios agrícolas y mantener las reservas públicas, las nuevas declaraciones de intenciones, decisiones y debates de políticas apuntan a un papel más importante del Estado en los mercados de alimentos. En la India, las compras públicas de cereales en las últimas cuatro campañas han sido cuantiosas con respecto al pasado, al haber representado en promedio en torno al 30 % de la producción total de arroz y trigo, y muy superiores a lo dispuesto en las normas que rigen las reservas públicas. En aplicación de la nueva Ley de seguridad alimentaria nacional, las necesidades previstas de la India ascienden aproximadamente a entre 60 y 70 millones de toneladas de cereales. Las compras de trigo han aumentado también en China, donde han alcanzado en promedio alrededor del 35 % de la producción total en los últimos tres años. En la Federación de Rusia y Ucrania, países que son grandes exportadores, las compras públicas como porcentaje de la producción total se mantienen en niveles históricos bajos, pero podría ser que en los próximos años el volumen de compras aumente de resultas de algunas decisiones y debates normativos recientes. Es probable que los precios de mercado del pan y la carne sean factores importantes que influyen en la amplitud de las intervenciones. En la Federación de Rusia se están considerando nuevos planes, como los basados en la utilización de los cereales como garantía y en fondos regionales de alimentos.

23. En 2011 Tailandia retomó su precedente Programa de pignoración de arroz, por lo que se prevé que el Gobierno verá reforzado el papel que desempeña en el mercado del arroz, especialmente si el precio de pignoración se fija a un nivel superior. Ese programa reemplazó el Plan de seguros de precios, que se basaba en pagos directos y comportaba un nivel muy bajo de compras públicas. En África, donde hay muchos menos planes de ese tipo, el debate se ha centrado principalmente en el papel y el tamaño de las reservas cerealeras, esto es, en lo grandes que deberían ser y en si habría que utilizarlas también para estabilizar los precios de mercado. Por ejemplo, en su Plan de acción para la seguridad alimentaria 2010-15, la CAO ha propuesto a los países miembros que aumenten considerablemente sus reservas. Estos debates sobre políticas han desencadenado nuevos debates sobre la función de las reservas frente a la del comercio a la hora de garantizar la estabilidad de los precios y la seguridad alimentaria, una cuestión que fue objeto de gran atención en los años setenta y ochenta.

### **F. Diversas respuestas ad hoc para contener el aumento de los precios al por menor de los alimentos básicos**

24. Contener los precios de los alimentos al consumidor o al por menor, en contraposición con el mercado mayorista, también fue un desafío importante que muchos gobiernos tuvieron que afrontar. El desafío fue aún más arduo cuando el bien de consumo era un producto elaborado, como el pan, la pasta y la carne, cuyo precio depende del precio de los cereales. Así pues, algunos gobiernos que limitaban las exportaciones de cereales descubrieron que, si bien lograban contener los precios de los cereales, resultaba mucho más difícil hacer otro tanto con los productos elaborados. Esto llevó a adoptar medidas tendentes a regularizar directamente los precios al por menor, como la fijación de precios máximos y la celebración de negociaciones entre los comerciantes, con la mediación de los gobiernos, para establecer precios y márgenes máximos. A menudo se tachó a los intermediarios y elaboradores de acaparadores y especuladores. Estas experiencias han suscitado, una vez más, preguntas sobre el buen funcionamiento de los mercados de alimentos, así como sobre el papel del gobierno en el comercio de alimentos.

25. A manera de ejemplo, en la Federación de Rusia se observó que la correlación entre el precio de los cereales y el del pan era relativamente baja, hasta el punto de que, cuando el precio del trigo



comenzó a bajar en marzo de 2011, el del pan siguió aumentando. A raíz de esta constatación se tomaron varias medidas —por ejemplo, fijar durante un tiempo los precios por medio de negociaciones entre los productores de cereales, los molineros y los panaderos— y se lanzaron nuevas ideas, como la creación de una lista de productos importantes desde el punto de vista social cuyo encarecimiento entre la venta al por mayor y al por menor se limitaría a un nivel razonable. En Ucrania se confeccionó una lista de “productos socialmente sensibles”, que incluía todos los cereales y algunos aceites comestibles, con el fin de controlar los precios al por menor y los márgenes de ganancia según fuera necesario. En China y la India también se tomaron medidas administrativas para evitar el acaparamiento y la especulación, limitando, por ejemplo, la participación en las subastas y en los mercados de futuros financieros. En Sri Lanka, el Gobierno fijó los precios máximos de venta al por menor de una serie de productos como el arroz, la harina de trigo, las aves de corral y el azúcar. En el caso de algunos de estos productos también se administraron los precios agrícolas, lo que hizo que el proceso de ajuste de las directrices correspondientes (por ejemplo, los tipos arancelarios) resultara más complejo. La limitación de los precios al por menor o de los márgenes de precios fue también una respuesta habitual en varios países de África, como Argelia, el Camerún y Etiopía.

### **III. SINOPSIS: ALGUNAS CUESTIONES NORMATIVAS Y ANALÍTICAS**

26. En primer lugar, hay mucho que aprender sobre el proceso de transmisión de los precios de los mercados mundiales a los mercados internos. Aparte de los aproximadamente 10 casos de grandes exportadores que evitaron una transmisión elevada de los precios, existen otros subgrupos de importadores con experiencias diversas, algunos de los cuales consiguieron evitar una transmisión elevada mientras que otros no lo lograron. ¿Qué factores normativos y de otra índole pueden haber influido en ese proceso, y qué lecciones pueden extraerse e intercambiarse en forma de mejores prácticas?

27. En segundo lugar, una novedad positiva es que la crisis de precios de los alimentos impulsó a los gobiernos a dar prioridad a la producción de alimentos y la seguridad alimentaria. A este respecto cabe destacar, entre otros, dos aspectos. El primero es la necesidad de garantizar que esa prioridad no se interrumpa aunque los precios de los alimentos disminuyan en los mercados mundiales. Para ello será preciso, entre otras cosas, incorporar establemente políticas alimentarias, medidas de apoyo y programas apropiados en los planes nacionales de desarrollo, como los marcos de programación por países y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). El segundo es que también es importante establecer con el máximo cuidado los niveles de autosuficiencia, basándose en razonamientos económicos y sociales sólidos para evitar o reducir al mínimo los costos ambientales y de recursos y la ineficiencia económica que podría derivarse de tales políticas.

28. En tercer lugar, a la crisis de precios de los alimentos también se le ha atribuido el haber minado la confianza de los importadores de alimentos en los mercados mundiales. Esto socava años de esfuerzos en la formulación de políticas económicas, en particular a través del proceso de la OMC, para lograr que el comercio fuera un elemento crucial de la seguridad alimentaria nacional.

29. Por último, existen opiniones discordantes en cuanto a si una mayor participación del sector público en los mercados de alimentos es un hecho positivo o negativo. A lo largo de los años ha predominado la tendencia a reducir el papel del Estado y a aumentar la participación del sector privado. Aunque este modelo parecía funcionar en circunstancias normales, la crisis alimentaria puso de manifiesto deficiencias en el funcionamiento de los mercados internos de alimentos dado que muchos gobiernos tuvieron que recurrir a diversas formas ad hoc y unilaterales de contener los aumentos de precios, entre otras formas limitando el papel del sector privado. Esta experiencia requiere análisis y debates sobre políticas exhaustivos, en los que deben participar todas las partes interesadas, con el fin de que los mercados de alimentos sean eficaces también en los períodos de encarecimiento y volatilidad de los precios.

#### **IV. MEDIDAS QUE SE PROPONEN AL COMITÉ**

30. El Comité quizá considere oportuno:

- i) Reconocer que una mayor coordinación entre los países en el plano de las políticas y una mayor transparencia del mercado podrían contribuir a estabilizar los mercados tanto nacionales como mundiales. Habría que instar a los países a ampliar y reforzar el diálogo sobre las políticas y las consultas y a evitar el uso de políticas ad hoc que pueden exacerbar la situación.
- ii) Subrayar la importancia de que la Ronda de negociaciones comerciales de Doha logre una conclusión inmediata y satisfactoria, para garantizar un sistema internacional de comercio agrícola basado en reglas, abierto, justo, sin distorsiones y no discriminatorio.
- iii) Recomendar que la FAO siga de cerca las variaciones de los precios de los productos básicos agrícolas y las respuestas normativas, y realice los análisis exhaustivos y los estudios de casos de países que sean necesarios.
- iv) Pedir a la FAO que mantenga e intensifique la asistencia que presta a los Estados Miembros en sus actividades tanto normativas como programáticas para hacer frente con eficacia al alza y la volatilidad de los precios de los alimentos, concretamente en los ámbitos de la información y el análisis sobre los mercados, el asesoramiento sobre políticas y el desarrollo de las capacidades.