

Parte 3

¿Cuál debería ser la respuesta en materia de políticas?



¿Cuáles son los problemas en materia de políticas?

Al hacer frente al rápido incremento de los precios de los alimentos, numerosos países hicieron cambios relativos a sus políticas o introdujeron nuevas medidas respecto a éstas. Los precios altos de los alimentos ocasionan una serie de desafíos interconexos en materia de políticas. El desafío más obvio es la urgencia, a corto plazo, de garantizar el suministro de alimentos asequibles para los consumidores pobres con el fin de evitar el incremento de la incidencia de la malnutrición. Si bien esto se puede conseguir, al menos en cierta medida, con las existencias de alimentos disponibles, podría ser necesario adoptar medidas que incrementen la producción de alimentos y moderen los precios también a corto plazo. No obstante, hay una mayor probabilidad de que se produzca una respuesta importante del lado de la oferta y de que se registren precios más estables a medio y largo plazo. Los problemas actuales reflejan la permanente precariedad subyacente de la situación de la seguridad alimentaria en algunos países, situación que es necesario solucionar. Los precios altos ofrecen un incentivo y una oportunidad para los productores de los países en desarrollo pero, como se indicó más arriba, habrá que superar muchas limitaciones para que se materialice una respuesta del suministro importante a medio y largo plazo. Las actuales intervenciones en materia de políticas de los gobiernos de todo el mundo han incidido en una serie limitada de medidas fáciles, de efectos rápidos y baratas (especialmente medidas de políticas comerciales) para garantizar el suministro de alimentos en los mercados nacionales y para moderar el costo para los consumidores. Esta acción a corto plazo es totalmente comprensible en vista de la situación de emergencia, pero significa que en muchos casos se han dejado de lado las necesidades a medio y largo plazo para

incrementar la producción. Es necesario equilibrar los esfuerzos para proteger a los consumidores del aumento de los precios de los alimentos y mantener los incentivos para que los productores consigan el incremento de la productividad y la producción requerido para estabilizar los precios y el suministro. Algunas de las medidas a corto plazo introducidas por los gobiernos para satisfacer las necesidades inmediatas de seguridad alimentaria de los consumidores pobres han mantenido los precios a un nivel reducido para los productores y, de ese modo, también se han mantenido a un nivel bajo los incentivos para invertir en el aumento de la productividad y la producción. Es necesario que las medidas en materia de políticas tengan un objetivo claro, que no distorsionen el mercado y que fomenten las inversiones agrícolas.

Los problemas respecto a las políticas no se limitan a los sectores agrícola y alimentario. Los altos precios de los alimentos tienen, también, efectos macroeconómicos. Para los importadores de alimentos, algunos de estos efectos son los problemas de la balanza de pagos resultantes del aumento de los costos totales de las importaciones de alimentos y el incremento de la presión inflacionaria debido a que los alimentos suponen una parte considerable de la cesta de productos de los consumidores. Los exportadores de alimentos que disfrutan de ingresos más altos generados por el aumento de los precios de los alimentos en los mercados mundiales deberían reflexionar sobre la mejor manera de gestionar el incremento de los ingresos de las exportaciones con el fin de garantizar que se destinen a inversiones productivas para estimular el crecimiento a largo plazo.

¿Cómo han respondido los países en desarrollo?

Las respuestas nacionales respecto a las políticas a la situación han variado en naturaleza y eficacia. En muchos casos, los gobiernos han adoptado medidas ya en vigor, que pueden clasificarse en tres categorías amplias: las dirigidas al consumo, al comercio o a la producción (véase el Cuadro 1 del Anexo). Parece que la acción relativa a medidas a plazo más largo ha sido reducida.

Garantía del consumo de alimentos

Muchos países, sobre todo los menos adelantados, han intervenido para garantizar el acceso de los consumidores pobres a los alimentos mediante una serie de medidas de emergencia y «redes de seguridad». Entre ellas se contaron la distribución de alimentos básicos (granos, pan y leche), de dinero para adquirir alimentos (o de alimentos por trabajo) a los grupos más vulnerables, es decir, la población más pobre de las zonas urbanas y rurales, los menores en edad escolar o los enfermos hospitalizados. Los subsidios de los precios para los consumidores, en particular de los alimentos básicos, también se aplicaron ampliamente. Algunos gobiernos han reducido además los impuestos al consumo. Otras medidas han sido el control de los precios mediante la venta de existencias públicas a precios fijados previamente o la congelación de los precios de venta por decreto.

Un estudio realizado por la FAO en 77 países muestra que el 55 % han usado el control de los precios o los subsidios a los consumidores para intentar reducir la transmisión del aumento de los precios a éstos (véase el recuadro). Si bien tales medidas quizás sean eficaces a corto plazo, son caras en vista de la escasez de los recursos presupuestarios, y pueden distorsionar los mercados. El control de los precios puede generar racionamiento y suprimir los incentivos a los consumidores. La transferencia de ingresos ocasiona menos distorsiones que los subsidios de los alimentos, y puede dirigirse a la población pobre y vulnerable, mientras que los

subsidios globales no selectivos y el control de los precios benefician a la población rica y pobre por igual. Lo mismo sucede con otras redes de seguridad, como los programas alimentarios y nutricionales.

Fomento de las importaciones y reducción de las exportaciones de alimentos

Muchos países han introducido medidas relativas a las políticas comerciales para limitar la subida de los precios y garantizar el suministro en los mercados nacionales. Entre ellas están la reducción de los aranceles para facilitar las importaciones, la prohibición de las exportaciones e impuestos para derivar el suministro al mercado nacional. Más de la mitad de los 77 países del estudio de la FAO han reducido los aranceles a la importación de granos y una cuarta parte han establecido controles de la exportación, bien impuestos, bien controles físicos como prohibiciones y cuotas. A corto plazo estas medidas comerciales son viables, baratas y fáciles de aplicar. No obstante, podrían tener efectos adversos sobre los incentivos dirigidos a ampliar el suministro aumentando la producción nacional y sobre los mercados mundiales, a causa de la restricción mayor del suministro y la subida de los precios. Aunque los impuestos a las exportaciones generan ingresos gubernamentales adicionales, diversos países exportadores han constatado que estos controles, y por ende unos precios bajos de los productos, junto con unos precios altos de los insumos, redujeron la plantación de cereales. La reducción de las tarifas de importación también genera pérdida de los ingresos arancelarios, que podrían contribuir notablemente a los recursos de los presupuestos generales para el desarrollo.

Fomento de la producción agrícola

La reducción de los impuestos a los productores, en especial de granos, ha sido una medida muy empleada para fomentar la producción en países de ingresos bajos y

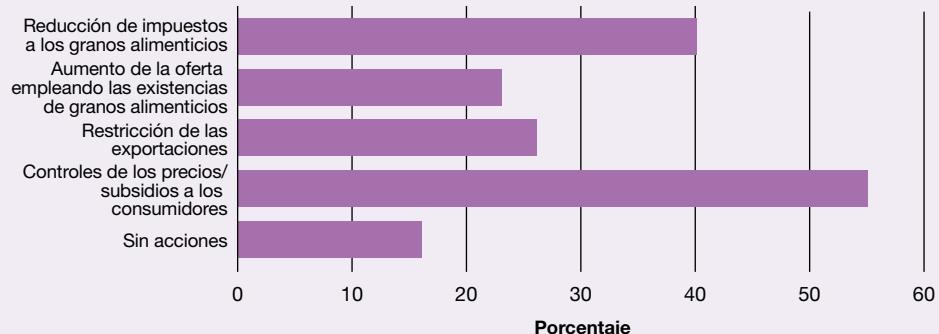


Estudio de la FAO sobre las respuestas en materia de políticas

Un estudio sobre las respuestas en materia de políticas realizado en mayo de 2008 en 77 países reveló lo siguiente: cerca de la mitad de estos países han reducido o eliminado las tarifas a la importación de cereales; en el 55 % de ellos existe el control de precios o subsidios a los consumidores; en una cuarta parte de los países hay algún tipo de restricciones a las exportaciones como, por ejemplo, impuestos, y aproximadamente en la misma proporción de países existen medidas para aumentar la oferta recurriendo a las existencias de cereales. Tan sólo el 16 % de los países analizados no habían puesto en práctica ninguna medida al respecto.

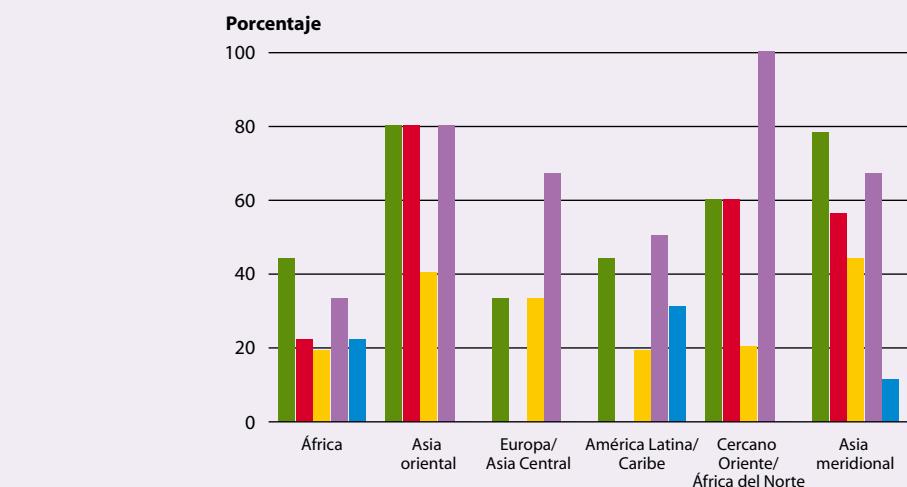
Las respuestas de políticas también variaron considerablemente en función de la región. Los países de Asia oriental, Asia meridional y el Cercano Oriente y África del Norte emprendieron actividades importantes en las cuatro áreas de intervención. El 50 % o más de los países de todas las regiones geográficas, con la excepción del África subsahariana, emplearon el control de los precios o los subsidios a los consumidores. Las regiones del África subsahariana y América Latina y el Caribe mostraron el nivel más bajo de intervención en materia de políticas, ya que aproximadamente el 20 % y el 30 %, respectivamente, de sus países no realizaron actividades en ninguna de las categorías relativas a las políticas indicadas más arriba.

Acciones en materia de políticas para abordar los precios altos de los alimentos (muestra de 77 países por tipo de acción)



Fuente: FAO.

Acciones en materia de políticas para abordar los precios altos de los alimentos (muestra de 77 países por región)



█	Reducción de los impuestos sobre los granos alimenticios	44%	80%	33%	44%	60%	78%
█	Aumento de la oferta empleando las existencias de granos alimenticios	22%	80%	0%	0%	60%	56%
█	Restricción a las exportaciones	19%	40%	33%	19%	20%	44%
█	Control de los precios/subsidios a los consumidores	33%	80%	67%	50%	100%	67%
█	Sin acciones	22%	0%	0%	31%	0%	11%

Fuente: FAO.

medios. También en particular respecto a los granos se han empleado los subsidios a la producción. Han sido comunes los subsidios de insumos como fertilizantes y semillas. Si bien tales subsidios y la distribución de insumos productivos (semillas y fertilizantes) pueden ser un

estímulo a corto o medio plazo de la producción, pueden ser caros y causar un uso deficiente de los insumos, sobre todo si se mantienen períodos largos. A pesar de la aparente necesidad de garantizar un suministro suficiente de alimentos, algunos países continúan controlando los precios de

los productores, y fijan los precios por debajo de los del libre mercado, u obtienen granos de proveedores nacionales a precios bajos para acumular existencias. Además, la venta de las existencias de granos a precios bajos ejerce una presión a la baja que desincentiva la producción nacional.

¿Qué medidas en materia de políticas se deberían adoptar?

Como se indicó en la sección anterior, los gobiernos han respondido a los precios altos de los alimentos con diversas medidas en materia de políticas. Comprensiblemente, han incidido en una serie limitada de medidas de acción rápida para garantizar el suministro de alimentos en los mercados nacionales y para moderar los costos que afrontan los consumidores. No obstante, no debería olvidarse la necesidad a medio y largo plazo de incrementar la producción de alimentos y las implicaciones internacionales de las políticas nacionales unilaterales. La elección de la «mejor» política depende de diversas consideraciones, como la causa del aumento de los precios, la gravedad de sus consecuencias, el tamaño de los grupos de población vulnerable, su ubicación, las opciones y espacios en cuanto a las políticas a disposición del gobierno, la situación financiera y presupuestaria y la infraestructura administrativa e institucional para poner en práctica las políticas. En esta sección se examinan en detalle las distintas opciones disponibles relativas a las políticas y se analizan sus puntos a favor y en contra. Estos instrumentos abordan dos desafíos básicos. El primero es proporcionar apoyo directo a los consumidores, especialmente a los que pertenecen a grupos vulnerables, para ayudarlos a mantener su nivel de consumo de alimentos mediante las llamadas medidas de «redes de seguridad». El segundo desafío es incrementar la oferta de alimentos en los mercados nacionales mediante la manipulación de las existencias o el comercio de alimentos o mediante el estímulo de la respuesta del suministro a corto plazo por parte del sector agrícola nacional. En última instancia, la base para conseguir un suministro y precios de los alimentos adecuados y estables a medio y largo plazo es el aumento de la productividad y la producción agrícola, y se debe actuar con cuidado para garantizar que las medidas de emergencia a corto plazo no pongan en peligro este objetivo.

Redes de seguridad para los consumidores pobres

«Red de seguridad» es un término que engloba distintos programas dirigidos a asistir a los grupos de población vulnerable, como programas selectivos de distribución de alimentos, planes selectivos de transferencia de efectivo, programas de alimentación y planes de empleo. Muchos países tienen uno o más programas de redes de seguridad con un grado variable de la cobertura de la población y de la asistencia prestada. Los planes de empleo podrían ser también programas garantizados, respaldados por la legislación. Las intervenciones selectivas pueden justificarse por los costos presupuestarios o para evitar la filtración a la población que no es pobre. Aunque pueden suponer una carga desde el punto de vista administrativo, estas intervenciones pueden dirigirse a un grupo muy específico de beneficiarios sin crear distorsiones en los mercados. Los programas de alimentos por trabajo también pueden ser selectivos según la elección de los alimentos distribuidos —los consumidos por la población pobre— o seleccionando un área con los grupos de población más vulnerables.

En el contexto de los precios altos de los alimentos, uno de los problemas constatados es que no todos los países disponen de programas de redes de seguridad, debido a sus costos presupuestarios y a su complejidad administrativa. En estos casos, será muy difícil poner en práctica un plan a corto plazo dado el apoyo administrativo, institucional y de otro tipo necesario para ello. Sólo si existe un plan previo éste se podrá ampliar cuando se plantea una emergencia.

Las transferencias de efectivo pueden incluir la distribución de dinero o de vales y pueden estar vinculadas a los programas de dinero por trabajo público o a las iniciativas de microfinanciación. Son adecuadas en casos en que los mercados de alimentos



funcionan bien y cuando el objetivo de la intervención es la mejora del acceso a los alimentos. Además de proporcionar la capacidad de conseguir alimentos de precios mayores, las transferencias de efectivo no restringidas permiten que los hogares decidan en qué gastar o invertir el dinero. Algunos hogares, por ejemplo, al destinar la mano de obra a las actividades agrícolas, pueden haber producido alimentos suficientes, pero podrían haber limitado el dinero disponible para otras necesidades de consumo o inversión. Tales intervenciones pueden fomentar también el desarrollo del mercado local de alimentos y otros bienes mediante la aportación de mayores incentivos al sector privado para participar en vías de comercialización de mayor volumen y más estables.

Sin embargo, cuando los mercados no funcionan correctamente —por ejemplo, cuando están deficientemente integrados con otros mercados o cuando existe una respuesta limitada del suministro ante el aumento de los precios— tales intervenciones podrían ocasionar la inflación de los precios porque el incremento del poder adquisitivo hará que aumenten los precios de los bienes más escasos. El diseño debería ser adecuado: en algunos contextos, el aumento de los salarios del sector público como medio para transferir efectivo puede ayudar a los consumidores urbanos más pobres pero, en otros contextos, la población pobre participa principalmente en actividades del sector no estructurado y podría no beneficiarse. En los casos en que los precios de los alimentos aumentan rápidamente, será necesaria la adaptación al valor de las transferencias para mantener el poder adquisitivo, y esto puede resultar difícil desde un punto de vista administrativo.

Otros planes destinados a garantizar que la población pobre tenga acceso a alimentos ofrecen menos flexibilidad que las transferencias de efectivo directas. Tales intervenciones incluyen cupones o vales de alimentos y transferencias de efectivo condicionales (por ejemplo, a cambio de la asistencia a escuelas o clínicas). Al igual que las transferencias de efectivo, estas intervenciones son adecuadas en los casos en que existen mercados de alimentos locales que funcionan bien y cuando el objetivo es la mejora del acceso a los alimentos. Los vales pueden convertirse en una moneda

paralela para adquirir alimentos y otros bienes en los mercados. Como tales, pueden tener algunos de los efectos positivos de las transferencias de efectivo sin restricciones en el fomento del desarrollo de los mercados locales, pero no se suelen emplear en las inversiones. Estos planes suelen tener costos de transacción más altos que las medidas basadas en efectivo y, aunque uno de los objetivos podría ser restringir el consumo no deseado, puede resultar difícil de alcanzar. El diseño de estas intervenciones puede ser complicado. Los programas escolares de alimentación, por ejemplo, quizás no beneficien a grupos de población objetivo como los hogares pobres sin niños que vayan a la escuela. Es importante, al igual que en el caso de las transferencias de efectivo, determinar de antemano cualquier posible trastorno de los canales privados de comercialización. Enfoques como los cupones, las transferencias de efectivo y los programas nutricionales sólo deberían ponerse en práctica en combinación con ventas selectivas de alimentos a través de tiendas de alimentación públicas si los canales privados ven limitada su capacidad de mejorar la distribución. En caso contrario, los beneficios derivados del fomento del desarrollo del mercado local se diluirán.

La oferta local de alimentos puede incrementarse directamente mediante la prestación de asistencia alimentaria, medida adecuada donde la insuficiencia de la oferta alimentaria es la principal razón de la reducción del consumo. En tales casos, las transferencias de efectivo resultarían en la inflación de los precios, especialmente en donde los mercados no funcionan bien o donde los alimentos son escasos como resultado de mercados débilmente integrados, limitados ya sea por las infraestructuras o por las políticas. La asistencia alimentaria también resulta más difícil de desviar hacia el consumo no deseado y, por ello, es más adecuada en tales situaciones. Además, ejerce una carga presupuestaria más reducida sobre los recursos gubernamentales.

Gestión de los mercados y las existencias para incrementar la oferta de alimentos

Los gobiernos de muchos países emplean también una serie de medidas que se podrían denominar «políticas de gestión de

los mercados». Dichas políticas incluyen medidas como el control de los precios mediante órdenes administrativas, la restricción de la acumulación de existencias por comerciantes privados, la restricción del movimiento de alimentos entre distritos, medidas para evitar el acaparamiento, la restricción del comercio de futuros de alimentos básicos y las operaciones de mercado abierto de venta de existencias públicas de alimentos con vistas a reducir los precios de mercado. Estas medidas fueron bastante empleadas en numerosos países en desarrollo durante las décadas de 1970 y 1980, pero en la actualidad ya no se emplean por no ser beneficiosas para el mercado y no favorecer el desarrollo del sector privado. No obstante, el hecho de que los gobiernos recurran a tales medidas durante las crisis alimentarias evidencia que dichas políticas pueden mejorar la situación en cierta medida.

La experiencia muestra que muchas de estas medidas podrían funcionar durante un período muy breve de tiempo. Sin embargo, también podrían ser desestabilizadoras, ya que los agentes económicos suelen reaccionar mediante el acaparamiento de existencias, lo cual fomenta el incremento de los precios y frustra el objetivo básico de tales medidas. La solución a largo plazo de este problema reside en la adopción de medidas para nutrir varios elementos que garanticen que los mercados alimentarios funcionen bien y sean competitivos. La concentración del poder de mercado, observada típicamente en el caso de los productos agrícolas elaborados o semielaborados, es percibida por la sociedad en su conjunto, así como por el gobierno, como la principal causa del problema. La solución reside en la adopción de políticas eficaces en favor de la competencia, inexistentes en muchos países en desarrollo.

Una importante política de gestión del mercado son las operaciones de mercado abierto, es decir, la venta de existencias públicas para reducir o estabilizar los precios del mercado nacional. Estas operaciones solían ser bastante utilizadas, pero en la actualidad muchos países han eliminado tales programas. En Asia, en particular, estas medidas siguen empleándose activamente. Algunos ejemplos son las operaciones de mercado abierto llevadas a cabo por la Corporación Alimentaria de la India, Badan

¿Cuál debería ser la respuesta en materia de políticas?



Urusan Logistikin en Indonesia y la Junta de Comercialización del Arroz en Viet Nam. Las empresas paraestatales mantienen las reservas de alimentos mediante la adquisición nacional o las importaciones, incluida la asistencia alimentaria, y desbloquean las existencias cuando los precios de los alimentos comienzan a aumentar, lo que podría suceder por razones estacionales o a causa del aumento de los precios en los mercados mundiales.

Estas medidas ejercen un efecto de control de los precios de los alimentos a corto plazo. No obstante, la disponibilidad de alimentos solamente puede aumentarse a la vez que se mantienen los precios mediante el desbloqueo de las existencias públicas, si éstas son suficientes. Esto puede ser un problema, porque la conservación de existencias es una operación que conlleva altos costos. Además, el desbloqueo de las existencias públicas para mantener los precios a un nivel reducido puede tener efectos negativos sobre los incentivos destinados a los productores y comerciantes y disminuir así el aumento de la producción y las inversiones. A diferencia de las medidas de redes de seguridad, estas operaciones no pueden dirigirse a grupos específicos, y también benefician a consumidores ricos que podrían no necesitar ayuda.

Dados los altos costos asociados a las operaciones de mercado abierto y la probabilidad de efectos negativos imprevistos, la mayoría de los gobiernos han preferido depender menos de las operaciones con existencias y más de las medidas de políticas comerciales para fomentar las importaciones o restringir las exportaciones para la estabilización de los precios. Las medidas comerciales se analizan más abajo. No obstante, en los casos en que los gobiernos no perciben el comercio como una fuente fiable de alimentos a corto plazo, seguirán realizándose operaciones de acumulación de existencias y de mercado abierto.

Reducción de aranceles para incrementar las importaciones de alimentos

Las tarifas de importación incrementan el precio de los alimentos importados, lo cual protege la producción nacional de la competencia internacional y, al mismo

tiempo, genera ingresos arancelarios para el gobierno. La reducción de las tarifas de importación incrementa el volumen de alimentos importados, lo que aumenta la oferta existente en el país y frena el aumento de los precios nacionales. Al afectar al mercado en su conjunto, esta política de reducción de las tarifas de importación tiene repercusiones en todos los hogares, tanto los que sufren de inseguridad alimentaria como los que no, a diferencia de las políticas específicas descritas anteriormente. Con el ascenso de los precios constatado durante 2007 y a comienzos de 2008, inicialmente muchos países disminuyeron sus aranceles y finalizaron eliminándolos a medida que los precios continuaron subiendo. Para compensar tal incremento drástico de los precios es necesario poder reducir los aranceles notablemente, y para ello en principio tales aranceles deben ser lo bastante altos. No obstante, si bien los aranceles fijados por la Organización Mundial del Comercio (OMC) pueden ser elevados, los que se cobran en realidad, es decir, los aranceles aplicados, suelen ser mucho más bajos. Los datos disponibles sobre los aranceles muestran que la mayoría de los países en desarrollo no contaban con aranceles aplicados lo suficientemente altos como para emplearlos en la estabilización de los precios nacionales a medida que aumentaban los precios. En una muestra de 60 PBIDA en 2006, los aranceles aplicados sobre los cereales y los aceites vegetales más importantes ya eran bastante bajos —del orden del 8-14 % en promedio— y en la mayoría de los PBIDA los aranceles eran mucho más reducidos que estos valores medios. Esto significa que la reducción de estas cifras aplicadas e, incluso, su eliminación, sólo era suficiente para estabilizar una pequeña parte de la subida general de los precios mundiales, al menos un 50 % superiores en 2008 en comparación con los niveles de 2006. Por lo tanto, por sí sola la reducción de los aranceles no podía compensar el drástico aumento de los precios de los alimentos. La reducción o eliminación de las tarifas de importación también reduce los ingresos arancelarios, que pueden ser una importante fuente de fondos presupuestarios para muchos gobiernos. La eliminación de todas las tarifas de importación de alimentos haría

perder a los países menos adelantados unos 2 100 millones de USD en ingresos.

Además de reducir los precios nacionales y, así, los incentivos destinados a los agricultores y productores de alimentos para aumentar las inversiones y las producciones, la reducción de las tarifas de importación expone a los sectores agrícola y alimentario nacionales a una mayor competencia internacional. El aumento de la competencia puede constituir un desafío para la producción alimentaria nacional, que tendrá que realizar esfuerzos adicionales para incrementar su competitividad en beneficio de los consumidores. Sin embargo, en muchos países en desarrollo los sectores de la agricultura y la producción alimentaria son débiles, y podrían no soportar fácilmente la competencia, en especial en los casos en que su producción recibe apoyo de las importaciones. Por ello, existe el riesgo de perjudicar los esfuerzos de mejora de los sectores agrícola y alimentario nacionales. La reducción de las tarifas de importación podría tener repercusiones también en el tipo de cambio del país, ya que aumenta los incentivos para importar y se reducen las reservas de moneda extranjera. Esto podría ocasionar la depreciación de la moneda local, sobre todo en economías dependientes de la agricultura y la alimentación. Si los insumos agrícolas se importan y se pagan en moneda extranjera de valor cada vez mayor, podría resurgir el riesgo de que aumenten los precios de los alimentos, y se anularían los efectos de reducción de los precios generados por el recorte de las tarifas de importación.

Restricción de las exportaciones para incrementar la oferta nacional de alimentos

Aproximadamente una cuarta parte de los países del estudio de la FAO emplearon algún tipo de restricciones de las exportaciones con el fin de garantizar la disponibilidad nacional de alimentos. Estas restricciones varían desde el incremento o la instauración de impuestos a las exportaciones hasta la prohibición explícita de éstas. Quizás hayan sido las medidas más controvertidas de las diversas políticas introducidas en respuesta al aumento de los precios de los alimentos. No obstante, las normas

actuales de la OMC no limitan las políticas sobre impuestos a las exportaciones, mientras que las relativas a las restricciones y prohibición de las exportaciones son muy débiles y básicamente no vinculantes. Mediante el desvío de un cierto volumen de alimentos que, de lo contrario, habrían sido exportados a otros mercados nacionales, los precios nacionales se reducen y disminuye la carga soportada por los consumidores. Donde se emplean impuestos a las exportaciones, el gobierno incrementa también los ingresos fiscales, que se podrían emplear para financiar otras medidas, como las redes de seguridad. Por otro lado, al disminuir los precios nacionales, las restricciones a las exportaciones reducen también los incentivos a los productores. Los productores podrían dejar de destinar recursos a los productos gravados y derivarlos a otras actividades. Por ello, el resultado final podría ser una disminución de la productividad y la producción que, a su vez, podría invertir la reducción de los precios, objetivo perseguido inicialmente por la política. Sin embargo, la principal crítica de las restricciones a las exportaciones es que reducen el mercado internacional y pueden disparar la inestabilidad de los precios en los mercados mundiales, lo que perjudicaría a los consumidores de otros países. Esto ocurre especialmente cuando el país que impone las restricciones a las exportaciones es un exportador importante del producto en cuestión o cuando el volumen comercializado a nivel internacional es reducido. Las restricciones a las exportaciones tienen, asimismo, implicaciones a largo plazo: los productores de los países exportadores podrían desanimarse a invertir en agricultura y la competitividad de los precios de los productos exportados verse afectada negativamente en los mercados internacionales. En el caso de los países importadores podría verse perjudicada la imagen de los mercados mundiales como fuente fiable de suministro de alimentos y favorecida la adopción de una política de sustitución de las importaciones. Al igual que la reducción de las tarifas de importación, las restricciones a las exportaciones podrían tener repercusiones sobre los tipos de cambio. A medida que disminuyen los ingresos de las

exportaciones, la moneda local se verá presionada hacia la depreciación, lo que aumentará los precios nacionales de los bienes importados, incluidos los insumos agrícolas, y esto desincentivaría aún más el incremento de la producción de alimentos.

Superación de las limitaciones del ámbito de la oferta y de las debilidades institucionales

A medio y largo plazo, el incremento de la producción y la productividad se considera la solución fundamental para conseguir la estabilidad de la oferta y los precios de los alimentos. En principio, unos precios agrícolas altos constituyen un incentivo para los productores para incrementar la producción. En este sentido, los precios altos de los alimentos pueden considerarse una buena oportunidad. Sin embargo, en muchos casos, para hacer realidad esta respuesta del suministro será necesario superar una serie de limitaciones por el lado de la oferta. Estas limitaciones incluyen no sólo los altos costos de los insumos y una serie de obstáculos infraestructurales, sino también las debilidades institucionales que ocasionan unos sistemas de comercialización ineficaces y problemas de acceso a insumos, crédito y tecnología. Las debilidades institucionales son una de las principales causas del deficiente rendimiento de la agricultura de los países en desarrollo, en particular de la producción de alimentos en África.

De manera general, estas limitaciones por el lado de la oferta no se pueden solucionar y superar a corto plazo. No obstante, es posible realizar ciertas acciones inmediatas para mejorar el acceso a los insumos necesarios, como semillas y fertilizantes, que pueden mejorar la disponibilidad de alimentos en la siguiente temporada de crecimiento. Si se ponen en práctica de modo eficaz, tales intervenciones inmediatas pueden aumentar los ingresos de los pequeños productores y quizás reducir el incremento de los precios en los mercados locales, lo que contribuiría a mejorar la situación nutricional de las familias compradoras netas de alimentos. No obstante, los costos presupuestarios de los programas para mejorar el acceso a insumos pueden ser elevados. Tales programas podrían incluir redes de seguridad productivas tales como

¿Cuál debería ser la respuesta en materia de políticas?



la distribución de semillas y fertilizantes, rápidos subsidios para reducir de manera selectiva el costo de los fertilizantes y las semillas y apoyo a las instituciones financieras para ayudar a aliviar la carga de los créditos. Es necesario diseñar cuidadosamente los esfuerzos requeridos para mejorar el acceso a los insumos con el fin de evitar todo efecto secundario adverso, tomando en consideración la disponibilidad de insumos adicionales y los posibles efectos sobre las redes de distribución del sector privado. Los sistemas de vales serán apropiados en los casos en que los mercados de insumos funcionen y haya disponibilidad de insumos aunque los productores no tengan el dinero suficiente para adquirirlos, ya que la libre distribución podría perjudicar a los mercados de insumos. En los casos en que los mercados de insumos no funcionen, se podrían distribuir paquetes de iniciación. Sin embargo, si los mercados locales de productos no están bien integrados, tales intervenciones, al promover el incremento de la producción, podrían resultar en un descenso de los precios de los alimentos locales en perjuicio de los productores y los sueldos de los trabajadores.

Es necesario complementar las medidas a corto plazo destinadas a mejorar el acceso a insumos con acciones a largo plazo para solucionar las debilidades institucionales, incluido el fomento del desarrollo del sector privado. Estas acciones incluyen la investigación y la difusión de tecnologías mejoradas mediante sistemas de extensión más eficaces, el desarrollo del mercado y la infraestructura del crédito y la mejora de la capacidad. Es necesario centrar el apoyo de manera particular en la ayuda a los productores rurales pobres —aquellos con más dificultades para responder a los cambios de las señales del mercado— con vistas a que incrementen y comercialicen su producción. A menudo, carecen incluso de la información básica necesaria para tomar decisiones racionales y eficientes sobre qué producir y de qué manera hacerlo. Necesitan información sobre las oportunidades de mercado, las tendencias de los precios, los paquetes de insumos adecuados y las alternativas de producción y comercialización. La investigación agrícola debe centrarse en las necesidades de estos productores rurales pobres, y fortalecer mediante redes de extensión

más eficaces su capacidad de aprovechar los resultados de la investigación. La posibilidad de que los pequeños productores contribuyan por sí solos al incremento de la oferta de alimentos está limitada por los costos de la comercialización de productos y la adquisición de insumos, que requieren una cierta escala de operaciones para ser viables. Existen, por ejemplo, importantes economías de escala en el transporte de fertilizantes, y podría no ser rentable suministrarlos a pequeños productores cuyas necesidades son reducidas. No obstante, los pequeños productores pueden beneficiarse de estas economías de escala si se organizan para colaborar en el acceso a los insumos (incluido el crédito) y a la comercialización de productos. Su organización en grupos para comercializar sus productos de manera colectiva puede generar beneficios en las economías de escala en los ámbitos del almacenamiento y del transporte de productos para su comercialización. Las organizaciones de agricultores, las cooperativas y las asociaciones de productores pueden ayudar a los pequeños productores a acceder a los insumos y comercializar los productos de manera más eficiente y en mejores condiciones. Sin embargo, muchas organizaciones de productores son débiles y necesitan apoyo para reforzar su capacidad para desempeñar tales funciones.

Gestión del incremento de los precios de los alimentos para realizar inversiones

Si bien los precios altos de los alimentos se pueden considerar una buena oportunidad para favorecer el crecimiento de la agricultura, el sector agrícola y los hogares que generan productos podrían no beneficiarse a largo plazo si las ganancias inesperadas derivadas de los precios altos se consumen inmediatamente en lugar de invertirlas. A menos que el entorno institucional nacional ayude a crear oportunidades de inversión, los precios altos no tendrán efectos permanentes en el sector. Los gobiernos desempeñan un papel fundamental incluso si el sector no está protegido o si no cuenta con políticas de precios y comerciales. Si se pretende conseguir beneficios constantes en los países que generan productos y costos

mínimos en los países importadores, es necesario que el *boom* de precios de los productos sea gestionado correctamente por productores, consumidores y gobiernos. Habrá que poner en práctica políticas que proporcionen incentivos a los agentes privados y promuevan condiciones económicas favorables para las inversiones que lleven al crecimiento sostenible a largo plazo y a la reducción de la pobreza. Para ello hacen falta medidas en materia de políticas macroeconómicas y sectoriales.

¿Puede controlarse el riesgo de los precios elevados?

La volatilidad de los precios de los productos agrícolas genera riesgos para los participantes en el mercado, ya sean productores (riesgos relativos a los ingresos y a las ganancias derivadas de las exportaciones) o consumidores (riesgos relativos a los costos totales de las importaciones de alimentos). El aumento de los precios internacionales de los alimentos provocó la interesante cuestión de la medida en que los países en desarrollo dependientes de los productos e importadores netos de alimentos se podrían beneficiar en el futuro de un incremento del uso de instrumentos de gestión del riesgo basados en el mercado para hacer frente a las fluctuaciones de los mercados mundiales. Los futuros, las opciones y otras formas de contratos derivados pueden considerarse instrumentos para hacer frente a los cambios imprevisibles de los precios, tanto

de las importaciones como de las exportaciones. No obstante, tales instrumentos no están diseñados para estabilizar los ingresos de las exportaciones o los costos totales de las importaciones, sino para que tales ingresos y costos sean más previsibles. Esto puede ser beneficioso en la medida en que permite la planificación adecuada de los recursos financieros y de otro tipo. En teoría, la imprevisibilidad de los costos totales de las importaciones y los ingresos de las exportaciones de los países en desarrollo podría reducirse mediante una cobertura adecuada. Sin embargo, en la mayoría de los países es necesario superar una serie de obstáculos institucionales antes de que se pueda llevar a cabo la cobertura de las posiciones de las importaciones y exportaciones nacionales con el fin de promover la seguridad alimentaria.

Opciones en materia de políticas y medidas complementarias: la necesidad de emplear un enfoque de doble componente

La identificación de soluciones en materia de políticas adecuadas ante los problemas causados por el reciente y prolongado episodio de precios altos de los alimentos no resulta fácil, debido a la necesidad de emprender acciones inmediatas para proteger la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables y de establecer un fundamento sólido para que los precios y la oferta sean más estables en el futuro. Existe una relación

potencialmente estrecha entre las medidas de protección de los consumidores ante el alza de los precios de los alimentos y la mejora de la productividad agrícola. Unas medidas relativas a las políticas complementarias bien diseñadas pueden estimular a los productores de alimentos básicos reacios a asumir riesgos a arriesgarse e invertir en tecnologías mejores. Pueden estimular el desarrollo del mercado local, incrementar el volumen del mismo y reducir la volatilidad. Sin embargo, si tales medidas en materia de políticas no están bien diseñadas o se ponen en práctica de manera deficiente, pueden distorsionar los incentivos, reducir las inversiones y ser insostenibles en lo relativo a los recursos presupuestarios. Es necesario evitar este tipo de conflicto de políticas. Son necesarias redes de seguridad no distorsionadoras con el fin de abordar los problemas inmediatos de seguridad alimentaria de la población pobre vulnerable, conjuntamente con incentivos y apoyo al incremento de las inversiones y la productividad, para garantizar la seguridad alimentaria sostenible a largo plazo. Tal enfoque de doble componente proporciona una estrategia de políticas coherente que evita los conflictos relativos a éstas sobre los que se advierte más arriba. No obstante, los costos presupuestarios pueden ser prohibitivos para algunos gobiernos, y las posibilidades de financiar tales planes mediante préstamos internos o externos pueden ser limitadas. Por lo tanto, resulta necesario el apoyo internacional.

La necesidad de emprender una acción internacional

Parece haber un consenso cada vez mayor respecto a que la respuesta adecuada en materia de políticas ante un episodio duradero de altos precios de los alimentos debería ser un paquete de medidas de redes de seguridad para satisfacer las necesidades inmediatas de seguridad alimentaria dirigidas a los grupos más afectados, acompañado por medidas que favorezcan y faciliten la respuesta del suministro para estabilizar la oferta y los precios a medio y largo plazo. No obstante, también se reconoce que no todos los países en desarrollo tendrán los recursos, instituciones o conocimientos suficientes para diseñar y poner en práctica tales políticas. Las redes de seguridad conllevan un alto costo presupuestario y son una carga administrativa. Las políticas destinadas al incremento sostenible de la oferta de alimentos son, asimismo, exigentes en términos presupuestarios, y requieren invertir la tendencia a la baja de la inversión en agricultura. Como resultado, muchos países han recurrido a políticas más baratas y más fáciles de poner en práctica cuyo fin es incrementar la disponibilidad de alimentos y frenar los precios en los mercados nacionales, pero tales políticas podrían poner en peligro los incentivos a los productores para aumentar la producción y la productividad, y podrían tener efectos adversos sobre los socios comerciales. Por ello, numerosos países requieren apoyo internacional en forma de recursos y asistencia técnica. El problema de las políticas nacionales tiene también una dimensión internacional porque, sobre todo en el caso de las restricciones a las exportaciones, las políticas introducidas por un país para incrementar la disponibilidad local de alimentos y frenar los precios pueden reducir la disponibilidad e incrementar los precios en otros países. Por ello, es necesario realizar al menos debates internacionales sobre las opciones de política existentes para promover la

coordinación y evitar estos efectos secundarios negativos. Los problemas de la subida de los precios de los alimentos y las consecuencias de las políticas no afectan solamente a los países en desarrollo. Las opciones en materia de políticas de los países desarrollados, por ejemplo en lo relativo a los biocombustibles, también resultan importantes en el debate de las medidas que se deben tomar. De manera más general, muchos aspectos de los acontecimientos de los mercados internacionales de alimentos y del ámbito de las políticas pertenecen al área de trabajo de la OMC y están siendo negociados en la Ronda de Doha. Las disciplinas acordadas en la OMC versan sobre la elección de las respuestas relativas a las políticas ante los precios altos de los alimentos.

Los precios altos de los alimentos son un problema de alcance mundial y, por lo tanto, objeto de debate y de acción internacionales. La comunidad internacional se movilizó para hacer frente a lo que se percibió como una crisis alimentaria mundial mediante acciones de mitigación del impacto negativo de los altos precios de los alimentos sobre la población pobre que sufre inseguridad alimentaria y mediante la prestación de ayuda a millones de agricultores pobres de todo el mundo para aprovechar la oportunidad que representa el incremento de la demanda de sus productos. Las necesidades alimentarias inmediatas de la población pobre se están abordando mediante acciones a corto plazo, como el incremento de los recursos para la asistencia alimentaria, y redes de seguridad en los países en desarrollo, un mayor apoyo en cuanto a la balanza de pagos y el presupuesto para hacer frente al aumento de los costos alimentarios y energéticos y la financiación de programas de emergencia destinados a incrementar la producción agrícola en países con déficit de alimentos. A mediano plazo se están realizando esfuerzos para volver a situar la



Iniciativa de la FAO relativa al aumento de los precios de los alimentos

La Iniciativa de la FAO relativa al aumento de los precios de los alimentos, lanzada en diciembre de 2007, aborda los problemas actuales para evitar un deterioro ulterior. Esta Iniciativa ha instaurado medidas de emergencia por un valor de 40 millones de USD en 57 países. Gran parte de la labor llevada a cabo por la FAO implica la ampliación de los programas existentes para apoyar la agricultura y recuperar los medios de vida de la población rural pobre, el 80 % de la cual obtiene sus ingresos de la agricultura. La FAO está trabajando estrechamente con otros socios de las Naciones Unidas, concretamente el Programa Mundial de Alimentos y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, así como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras organizaciones regionales y bancos de desarrollo. Las medidas de la Iniciativa proporcionan, fundamentalmente, fondos de iniciación: cubren solamente las necesidades más inmediatas de los pequeños agricultores de los PBIDA y tienen como objetivo permitirles incrementar la producción agrícola en las próximas temporadas de plantación.

En un documento del programa de la Iniciativa relativa al aumento de los precios de los alimentos se indican las diversas acciones que los países necesitan realizar a corto plazo (hasta finales de 2009) para hacer frente a la crisis alimentaria derivada de los altos precios de los alimentos. Estas acciones son las siguientes:

1. Proporcionar semillas, fertilizantes y utensilios junto con buenos servicios de extensión para garantizar el uso óptimo de los insumos suministrados, lo que sentará las bases de la intensificación sostenible de la producción en el futuro.
2. Trabajar para mejorar infraestructuras tales como los sistemas de regadío, las

infraestructuras de mercado y las carreteras rurales.

3. Reforzar los conocimientos para añadir valor a los productos comercializables finales de los pequeños agricultores mediante el cultivo de variedades de mejor calidad y mayor rendimiento o mediante el empleo de técnicas de elaboración para diversificar los productos, junto con el fomento de contratos de suministro con empresas agrícolas seguras y beneficiosas para los agricultores.
4. Reducir las pérdidas, que en algunas ocasiones alcanzan hasta una quinta parte de la cosecha, a través de la mejora de la manipulación, la molienda y el almacenamiento, mediante la defensa de los cultivos y el ganado ante plagas y enfermedades (empleando, por ejemplo, sistemas integrados de gestión de plagas) y adoptando medidas para limitar las consecuencias de las catástrofes naturales.

La FAO ofrece asistencia y asesoramiento técnicos y en materia de políticas en todos estos ámbitos, así como la mejora de la capacidad y el apoyo de la puesta en práctica donde ya existen sólidos programas de emergencia. El documento del programa de la Iniciativa, complementado con planes de acción y propuestas de programas y proyectos específicos elaborados con los países, se está empleando en la actualidad para movilizar recursos con vistas a poner en práctica los planes de acción nacionales. El apoyo proporcionado por la Iniciativa se pone en marcha a petición de los países. Aquello que es necesario exactamente se determina mediante misiones de evaluación de las necesidades y consultas con los gobiernos. Ambas se centran en la identificación de los grupos más

vulnerables, que son los más afectados por el incremento de los precios de los alimentos. Tras estas consultas se identifican las posibles opciones de respuestas y medidas en materia de políticas existentes, pertenecientes a las siguientes áreas de acción:

- la provisión de programas de seguridad alimentaria, redes de seguridad y redes de apoyo social;
- la mejora del acceso a insumos básicos como las semillas y los fertilizantes;
- la ayuda para mejorar la gestión de los recursos hídricos y del suelo;
- el apoyo técnico en las áreas anteriores;
- la asistencia en materia de políticas, que incluye el análisis de las políticas comerciales y agrícolas actuales, los aranceles, los impuestos, el control de los precios, las políticas de competencia y mercado y las relativas a la seguridad alimentaria.

Los planes de acción nacionales resultantes se centran en la seguridad alimentaria de los grupos más vulnerables, y tienen como objetivo la creación de nuevas oportunidades de acceso a insumos, inversiones y tecnología para los pequeños agricultores y el aprovechamiento de los altos precios de mercado.

La FAO ha contribuido notablemente a la elaboración del Marco Integral de Acción (MIA), creado por el Grupo de Acción de Alto Nivel sobre la Crisis de la Seguridad Alimentaria Mundial en asociación con otros organismos de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. Todas las actividades realizadas en virtud de la Iniciativa son plenamente coherentes con el MIA y tienen como fin alcanzar los resultados a corto plazo establecidos en el Marco.

Ayuda internacional para satisfacer las necesidades alimentarias inmediatas

La prioridad principal es garantizar el acceso a alimentos a los grupos más vulnerables. Los programas de redes de seguridad ampliados, similares a los descritos más arriba, se perciben como el medio más eficaz de alcanzar dicho objetivo. Estos programas incluirían asistencia en forma de alimentos, cupones o transferencias de efectivo, programas de empleo (alimentos o dinero por trabajo),

alimentación escolar y planes de seguros. Es necesario mejorar los programas específicos dirigidos a los grupos más vulnerables. No obstante, los programas de redes de seguridad suponen importantes costos presupuestarios y, por ello, muchos países en desarrollo necesitarán apoyo internacional para satisfacerlos. En el caso de los países con déficit alimentario, la subida de los precios de los alimentos hace que se incrementen los costos totales de las importaciones de alimentos lo que, junto con el aumento de sus costos energéticos, da lugar a la necesidad de

agricultura en el centro del programa de desarrollo e invertir así el continuo declive de las inversiones agrícolas para asegurar que se pueda seguir satisfaciendo la demanda de la población mundial, cada vez mayor, más urbanizada y rica. Además, se está promoviendo una mayor coordinación de políticas para asistir a los países a realizar elecciones relativas a las políticas eficientes con el fin de ampliar al máximo las sinergias en respuesta a los altos precios de los alimentos y evitar las situaciones en las que la intervención en el mercado de un país perjudica a otros.

¿Cuál debería ser la respuesta en materia de políticas?



recibir ayuda con la balanza de pagos. El FMI y el Banco Mundial tienen un importante papel que desempeñar a la hora de proporcionar asistencia a tales países con su balanza de pagos y con su presupuesto. En caso contrario, se pondrían en peligro importantes programas y proyectos de desarrollo a medida que los escasos recursos nacionales se destinan a satisfacer las necesidades inmediatas de importación de alimentos.

La asistencia alimentaria disminuyó incluso cuando la necesidad de la misma aumentaba rápidamente. Los organismos de asistencia constataron que resultaba más costoso obtener alimentos a medida que subían sus precios. Esto originó solicitudes de los organismos de asistencia como el PMA de fondos adicionales para poder mantener sus niveles de ayuda. Las dificultades se agravaron a causa de los crecientes costos de transporte. En vista de los elevados precios de los alimentos, es necesario invertir la tendencia decreciente de la asistencia alimentaria e incrementar el apoyo internacional de los organismos de ayuda, especialmente el PMA y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Los precios altos de los alimentos y el combustible hacen que la asistencia alimentaria llegue a menos gente con los mismos recursos. La asistencia alimentaria del PMA disminuyó casi continuadamente desde 15 millones de toneladas en 1999 hasta 7 millones de toneladas en 2006. El costo al que hace frente el PMA para hacer llegar los alimentos a sus beneficiarios aumentó más del 70 % en el período 2002-07. Otros incrementos constatados entre finales de 2007 y comienzos de 2008 supusieron costos adicionales simplemente para mantener el bajo nivel actual de la asistencia. El PMA y el UNICEF tienen amplia experiencia en la creación de programas de redes de seguridad y en dirigirlos a los grupos más vulnerables, especialmente mujeres y niños. No obstante, necesitan recursos adicionales para responder de manera eficaz a la situación actual.

Es posible que a corto plazo se pueda incrementar la oferta de alimentos producidos a nivel nacional. Es necesario centrar la ayuda en los productores rurales pobres —aquellos con más dificultades

para responder a los cambios de las señales del mercado— con vistas a que incrementen su producción y aprovechen la oportunidad ofrecida por el aumento de los precios de los productos.

Efectivamente, la producción de cereales por parte de los PBIDA, a excepción de China y la India, disminuyó un 2,2 % en 2007 a medida que se incrementaban los precios internacionales. El rendimiento de numerosos PBIDA sigue siendo mucho más bajo que en el resto del mundo debido a su retraso en el uso de fertilizantes, variedades de alto rendimiento, el regadío, la gestión integrada de nutrientes y plagas y la labranza de conservación. La asistencia internacional puede ayudar proporcionando las semillas y los fertilizantes necesarios.

Apoyo de las inversiones en agricultura

El episodio del alza de los precios de los alimentos sirve para recordar la fragilidad del equilibrio entre la oferta mundial de alimentos y las crecientes necesidades de la población mundial, pero también que la agricultura se ha dejado de lado en los esfuerzos mundiales de reducción de la pobreza. Por ello, si bien la necesidad inmediata es evitar el sufrimiento humano causado por el hambre y la malnutrición e inducir una rápida respuesta del suministro para restaurar un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda de alimentos, todo ello se debe acompañar de acciones a mediano plazo que miren al crecimiento agrícola sostenible. Es posible incrementar sustancialmente la producción y la productividad agrícolas en los países en desarrollo, ya que no han aumentado porque los recursos destinados a la agricultura han descendido. Es necesario incrementar las inversiones públicas y privadas en la agricultura de los países en desarrollo. Como consecuencia, se requieren muchas más inversiones, especialmente para la gestión de los recursos hídricos, las carreteras rurales, las instalaciones de comercialización y almacenamiento, la investigación y la extensión, pero a pesar de ello las inversiones en la mejora de la productividad agrícola siguen una tendencia a la baja. Se ha registrado, además, un descenso en las inversiones en los centros de investigación agrícola

internacionales a pesar de que han surgido nuevos desafíos como el cambio climático y el aumento de la demanda de materias primas para la producción de biocombustibles.

El descenso de los recursos destinados a la agricultura ha estado motivado principalmente por la drástica reducción de la asistencia externa a la agricultura. La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) total —fondos bilaterales y multilaterales combinados— aumentó drásticamente de 43 949 millones de USD en 1997 a 120 942 millones en 2006 (cifras expresadas en el valor actual del dólar estadounidense). La AOD destinada al gasto directo en el sector agrícola también aumentó, aunque más lentamente, desde una cifra ligeramente superior a los 3 000 millones de USD hasta los 4 000 millones de USD en 2006.

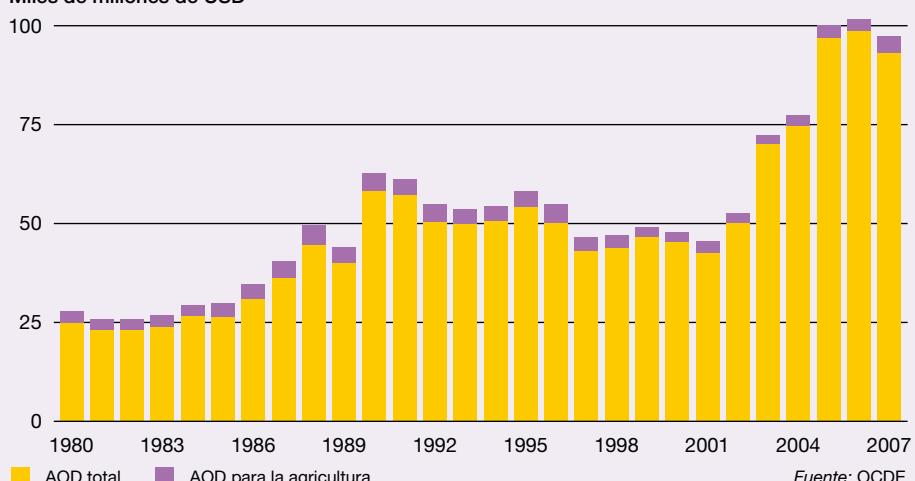
No obstante, como porcentaje de la AOD total, la AOD destinada a la agricultura ha seguido disminuyendo, y pasó del 7 % en 1997 a menos del 4 % en 2002 y en adelante. Los datos de 2006, sin embargo, sugieren un ligero incremento de la proporción de la AOD total destinada a la agricultura.

Es necesario que los donantes incrementen la proporción de AOD dirigida a la agricultura. Numerosos donantes expresaron su voluntad de proporcionar fondos adicionales y prometieron abordar los problemas agrícolas y de seguridad alimentaria inmediatos y a largo plazo de los países en desarrollo en la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial organizada por la FAO en junio de 2008. Es importante que tales compromisos se cumplan a pesar de la crisis financiera y la recesión mundial. De manera más general, la comunidad internacional necesita tomar medidas concretas para incrementar su capacidad de responder de manera coordinada y rápida a las peticiones de los países en desarrollo, no sólo de apoyo financiero, sino también de asistencia técnica, para reanimar el crecimiento agrícola a largo plazo.

No obstante, los gobiernos de los países en desarrollo deben destinar recursos adicionales a la agricultura a partir de sus presupuestos nacionales y poner en práctica políticas que generen inversiones del sector privado en agricultura.

Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)

Miles de millones de USD



Fuente: OCDE.

Mejora del entorno relativo a las políticas

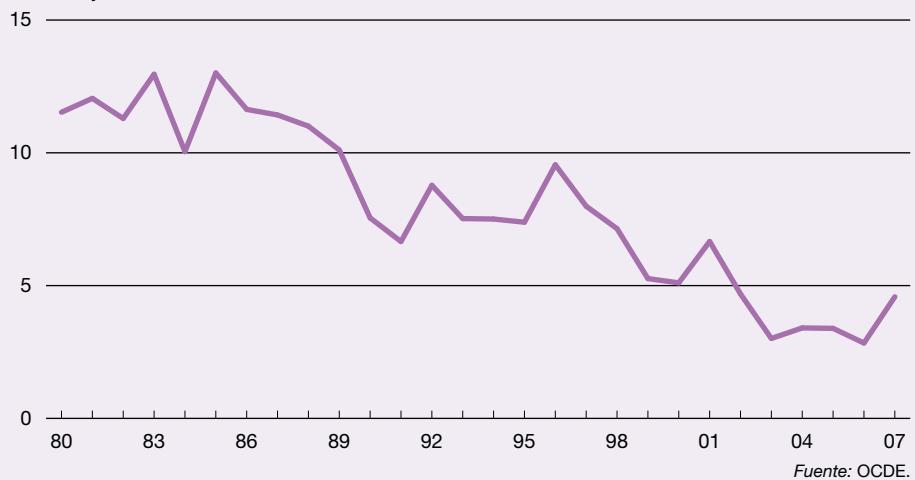
Además de la necesidad de garantizar el acceso a insumos productivos básicos, es necesario un entorno relativo a las políticas adecuado que permita a los productores responder a las oportunidades ofrecidas por los precios altos de los alimentos y realizar las inversiones necesarias para incrementar la productividad y la producción. Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, algunas medidas en materia de políticas introducidas por los países en desarrollo para hacer frente al aumento de los precios de los alimentos han impedido una respuesta significativa

del suministro. Por ello, es necesario promover una mayor coherencia respecto a las políticas a nivel nacional. En algunos casos se han tomado malas decisiones en cuanto a las políticas debido, simplemente, a la falta de información fiable acerca de las variables básicas del mercado, como el suministro disponible, los precios y, especialmente, las existencias, tanto públicas como privadas. Existe una necesidad urgente de crear un sistema de información de mercado internacional extensivo y fiable que proporcione una base sólida para tomar decisiones respecto a las políticas más eficaces.

Las organizaciones internacionales pueden proporcionar asesoramiento y

Proporción de la asistencia oficial para el desarrollo total destinada a la agricultura

Porcentaje



Fuente: OCDE.

¿Cuál debería ser la respuesta en materia de políticas?



apoyo sobre esta materia a los países en desarrollo para mitigar los efectos de los precios altos de los alimentos, mejorar la situación de la seguridad alimentaria, proteger los bienes productivos —incluidas las tierras— de los hogares rurales pobres y permitir que éstos se beneficien de las oportunidades creadas por los precios altos de los alimentos. El sistema de las Naciones Unidas puede divulgar experiencias y buenas prácticas conocidas para ayudar a los países a crear sus marcos y estrategias en materia de políticas. Por ejemplo, podría:

- ayudar a diseñar sistemas de seguimiento de la inseguridad alimentaria y de la vulnerabilidad;
- identificar y evaluar la eficacia de medidas alternativas que puedan mejorar la capacidad de los productores de responder a la mejora de las señales del mercado;
- analizar los efectos del cambio del apoyo a los productos alimenticios y de los impuestos sobre los mismos;
- estudiar de qué modo emplear los sistemas existentes de distribución de alimentos de modo eficiente y determinar los criterios de identificación más apropiados para vender alimentos a los grupos vulnerables;
- evaluar la función adecuada de las reservas de alimentos en la reducción de las fluctuaciones de los precios y en los déficit de emergencia a lo largo del año;
- determinar los medios más eficaces para permitir al sector privado participar más plenamente en el desarrollo agrícola y, especialmente, desempeñar una función crucial en el comercio de alimentos y suministro de insumos agrícolas.

El uso de medidas de políticas comerciales para incrementar la oferta nacional de alimentos podría tener repercusiones en otros países, en particular en el caso de las restricciones a las exportaciones. Esto implica la necesidad de que exista una mejor coordinación respecto a las políticas en el ámbito internacional, que podría ser facilitada por las organizaciones internacionales. Las políticas comerciales internacionales están sujetas a la jurisdicción de la OMC. Las normas de la OMC, actualmente en proceso de negociación en la Ronda de Doha,

constituyen el contexto de las respuestas relativa a las políticas comerciales para los precios altos de los alimentos. Las normas de la OMC se analizan en profundidad *infra*.

Los países en desarrollo pobres no son los únicos en donde se podrían introducir cambios respecto a las políticas para incrementar la oferta de alimentos y frenar la subida de los precios. Si, como parece ser, la producción de biocombustible es la receptora de productos y recursos que, de otra manera, habrían contribuido a la producción de alimentos, la reducción de los subsidios o el establecimiento de un límite máximo de uso en este sector podrían compensar las distorsiones del mercado. Como se indicó anteriormente, el mercado emergente de biocombustibles es una nueva e importante fuente de demanda de algunos productos agrícolas como el azúcar, el maíz, la yuca, las semillas oleaginosas y el aceite de palma, productos que también son alimentos básicos. Se cree que las políticas existentes, sobre todo las referidas a los subsidios, han impulsado en gran parte la desviación de los productos alimenticios básicos a la producción de biocombustible. Una de las cuestiones debatidas activamente en la actualidad es la compatibilidad de los subsidios del biocombustible con la OMC. Otra cuestión conexa es el efecto indirecto que ejercen los subsidios a la producción de biocombustible en los precios de los alimentos, y si esto constituye financiación cruzada desde el punto de vista del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC y otros acuerdos. Además de estos aspectos jurídicos, existe también la cuestión ética de si se deberían eliminar subsidios que son totalmente legales desde la perspectiva de la OMC, pero que ejercen efectos negativos sobre la oferta de alimentos, la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Asegurar que las normas de la OMC apoyan las medidas en materia de políticas de respuesta a futuras crisis alimentarias

Uno de los problemas abordados por el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay fue la producción excesiva y las distorsiones comerciales causadas por los subsidios nacionales y a las exportaciones.

La Ronda de Doha está continuando el proceso de reforma en un sentido similar. Una pregunta que surge en el contexto de los precios altos de los alimentos es si es necesario reformular algunas de las normas comerciales para que los gobiernos y la comunidad internacional puedan responder mejor a las crisis alimentarias del futuro. Algunas de estas normas serían las relativas a la restricción a las exportaciones y la aplicación de impuestos a los alimentos básicos. Si bien el gravamen a las exportaciones no fue regulado por el acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay ni por las normas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994, la regulación actual de las restricciones a las exportaciones es bastante débil, y únicamente requiere que el exportador las notifique con antelación y considere debidamente los efectos de las restricciones sobre el importador. Uno de los peligros de una regulación débil de las restricciones a las exportaciones es que despierta dudas sobre la fiabilidad del mercado mundial como fuente de suministro alimentario.

Es probable que las normas sobre asistencia alimentaria se endurezcan si la Ronda de Doha se concluye satisfactoriamente. Aunque esto evitará la elusión de los subsidios a la exportación, podría ser necesario reconsiderar las disposiciones provisionales de asistencia alimentaria en casos que no sean emergencias—probablemente casos como el episodio de los precios altos de los alimentos—para que se incluyan los niveles de activación adecuados que faciliten la prestación de asistencia alimentaria oportuna también en tales períodos.

Una tercera cuestión que surge en este contexto es el tratamiento especial de ciertos países. En la actualidad, los diversos tratamientos especiales existentes para contrarrestar los efectos negativos de la liberalización comercial se limitan solamente a los dos grupos de países mencionados en la *Decisión ministerial de Marrakesh sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios* (la Decisión de Marrakesh), es decir, los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de

alimentos (PDINA). Aparte de los países menos adelantados, existen numerosos PBIDA que no se encuentran entre los PDINA pero que también requieren un tratamiento especial o acceso a la asistencia alimentaria, crédito para la exportación, fondos de financiación alimentaria, etc.

La crisis actual de los altos precios de los alimentos se ha empleado tanto como argumento para exigir una resolución inmediata de las negociaciones de la Ronda de Doha como para oponerse a toda reducción mayor de la protección que pudiese resultar de un nuevo acuerdo. Quienes defienden un acuerdo importante para la liberalización mayor de los mercados agrícolas han sugerido que el nivel actual de protección y apoyo ha reducido los precios de los mercados mundiales y limitado los incentivos a las inversiones para incrementar la producción alimentaria en numerosos países importadores de alimentos, lo que ha contribuido a los recientes aumentos de los costos totales de las importaciones. Por el contrario, aquéllos que se oponen a tal acuerdo han señalado los indicios de que la liberalización resultaría en una presión al alza de los precios a medida que disminuye la producción de excedentes en los países que aplican subsidios. Tal vez lo más importante es que mostraron su preocupación en el sentido de que la mayor reducción del espacio disponible relativo a las políticas para que los países en desarrollo presten una adecuada protección a la promoción del desarrollo de su agricultura podría ocasionar una reducción aún mayor de las inversiones en el sector, lo que podría hacer que los países fueran aún más proclives a experimentar rápidos incrementos de los costos totales de las importaciones de alimentos en crisis futuras. Fue uno de los mecanismos propuestos para proteger los sectores agrícolas vulnerables, el mecanismo de salvaguardia especial, el principal obstáculo que ocasionó la ruptura de las negociaciones en julio de 2008.

En general parece que las normas actuales no limitan las respuestas en materia de políticas a los precios altos de los alimentos y que no era probable que el proyecto de acuerdo que estaba en negociación hubiese cambiado esta situación. No obstante, se podrían mejorar y reforzar numerosas normas para

promover futuras respuestas relativas a las políticas que son más apropiadas tanto para los países que las ponen en práctica como para sus socios de la OMC. El punto muerto actual representa una oportunidad para profundizar el debate y la negociación de normas y acuerdos que puedan reducir los posibles efectos negativos de las crisis futuras de los precios de los alimentos.

Un sistema de garantías mundiales del suministro continuado

Los picos mundiales de los precios de los alimentos generan efectos negativos graves sobre los países en los cuales las importaciones de alimentos constituyen una gran parte de su oferta alimentaria nacional y, entre éstos, afectan de manera aún más negativa a los numerosos PBIDA. Si se pretende mejorar la seguridad alimentaria en los PBIDA (la lista actual de la FAO consta de 82 países) y si se desean evitar las costosas políticas de autosuficiencia alimentaria, es necesario crear un sistema fiable de garantía de la oferta alimentaria para estos países sobre una base bilateral y, posiblemente, multilateral. Tal sistema se puede elaborar tomando como referencia los «protocolos de colaboración» existentes, como ha hecho la Agencia Internacional de Energía en el caso del petróleo. Los foros internacionales y regionales pertinentes pueden servir como lugar de debate y acuerdo de un sistema de protocolos por parte de todos los involucrados. Tales protocolos constituirían también una forma mejorada de colaboración internacional y deberían generar una situación en la que todos los participantes se verían beneficiados.

¿Qué papel desempeñarán las reservas regionales de alimentos?

El repunte de los precios mundiales de los alimentos, ocasionado, en parte, por el bajo nivel de las existencias mundiales de cereales, ha dado lugar a un debate acerca del papel que desempeñan las reservas regionales de alimentos en la mitigación de la escasez de alimentos y en la reducción de la volatilidad de los precios. Si se coordinan y gestionan de forma adecuada, las reservas regionales de alimentos pueden ayudar sobre todo a los países dependientes de las importaciones a

¿Cuál debería ser la respuesta en materia de políticas?



acceder a alimentos a precios estables, particularmente durante períodos de crisis. A pesar de que el concepto está bien fundamentado, la puesta en práctica de tales planes se ve dificultada por la necesidad de que existan acuerdos a priori entre las partes interesadas y participantes en la gestión, algo que ha resultado ser difícil de conseguir. En la actualidad existe únicamente un número reducido de tales planes y, por desgracia, la experiencia con ellos no ha sido satisfactoria. Por ejemplo, la experiencia con el Servicio de financiamiento de existencias reguladoras del FMI, un mecanismo de facilitación de la creación de existencias reguladoras, ha mostrado que la modesta estabilización de los precios conseguida en la práctica por tales existencias ha sido menor que los intereses y los costos generados por las existencias (FMI, 1999). De igual manera, la Reserva de arroz de emergencia de la ASEAN, un plan de reservas alimentarias establecido por la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), solamente ha conseguido 87 000 toneladas de existencias, cifra que representa un volumen de consumo del 0,4 de un día (0,1 % de la demanda total) de los países de la ASEAN (MASP, 2005), y por ello no tuvo ninguna influencia sobre los precios.

Quizás las reservas alimentarias puedan emplearse de mejor modo destinándolas a la facilitación de la disponibilidad de alimentos durante épocas de escasez de alimentos en lugar de la estabilización de los precios, lo que requiere la disponibilidad de recursos para financiar importaciones. Por ello, un enfoque más viable para hacer frente a los riesgos de los precios de los alimentos sería la creación de mecanismos o fondos para asistir a los países en la financiación de sus importaciones de alimentos, especialmente durante las situaciones de emergencia repentina y graves.

La cuestión de un acuerdo mundial para garantizar la financiación de las importaciones de alimentos de los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos

La cuestión de las posibles dificultades existentes a la hora de financiar el nivel normal de importaciones de alimentos

durante las crisis alimentarias ha sido un problema recurrente para los PDINA desde el período de negociaciones de la Ronda Uruguay, que resultaron en la Decisión de Marrakesh. Uno de los instrumentos de respuesta incluidos en esta Decisión es la existencia de fondos internacionales de financiación de alimentos. El trabajo realizado por la FAO y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) desde la Ronda Uruguay ha revelado algunas limitaciones con las que se enfrentan los importadores de los países en desarrollo en épocas de necesidad de importaciones de alimentos adicionales (causadas por perturbaciones nacionales) o de subida de los precios internacionales. Una de las más graves es el crédito y los límites de exposición que las instituciones financieras de las exportaciones, principalmente los bancos, se imponen en el caso de la financiación destinada a diversos países en desarrollo. En las épocas en que se necesita una financiación mayor, como la que acompañó al reciente período de precios altos de los alimentos, estos límites impiden que los exportadores privados a países menos adelantados y a los PDINA y los importadores de estos países obtengan las cartas de crédito necesarias para financiar las exportaciones e importaciones incluso si los importadores de los países en desarrollo tienen la capacidad de abonarlas. La idea que surgió de esta situación es la creación de un sistema de garantías públicas, acordadas nacional o internacionalmente, para las instituciones financieras de países tanto en desarrollo como desarrollados, con el fin de incrementar los límites de crédito correspondientes bajo condiciones específicas.

Este concepto en sí mismo no es revolucionario. En los últimos años el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo han introducido planes de facilitación del comercio similares para añadir capacidad de riesgo al mercado. En el ámbito bilateral, el Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos de América, el Ministerio de Agricultura del mismo país y otros organismos llevan años haciéndolo. No obstante, pocas de estas medidas se han

dirigido a los importadores de alimentos de los países menos adelantados y los PDINA, y estos planes no tienen los componentes apropiados de creación de capacidad para los bancos locales, que suelen ser el eslabón más débil de la cadena. Además, los países de la OCDE firmaron un compromiso para crear un mecanismo de esta naturaleza en la fase previa a la creación de la OMC.

En este contexto, en 2005 la FAO y la UNCTAD propusieron, en un documento que se hizo circular entre las delegaciones de Ginebra, la creación del Mecanismo de Financiación de las Importaciones de Alimentos (MFIA). El MFIA no supondría la creación de nuevas instituciones ni la obtención de recursos financieros adicionales, sino que proporcionaría garantías adicionales, mediante el uso de mecanismos multilaterales existentes, a los bancos pertinentes de financiación de exportaciones e importaciones de países exportadores e importadores para los costos adicionales de las importaciones de alimentos durante épocas en que los costos totales de las importaciones son superiores a lo normal. La financiación se haría llegar a los comerciantes a través de bancos centrales y comerciales, y el gobierno del país receptor proporcionaría garantías soberanas. El mecanismo emplearía las garantías de los donantes para permitir a los bancos ampliar el crédito correspondiente. A diferencia de algunos de los planes de financiación internacionales actuales, el préstamo no estaría limitado por ninguna condición, como, por ejemplo, la posición deficiente de la balanza de pagos del país receptor del préstamo. No obstante, en línea con la Decisión de Marrakesh, se podría conceder prioridad en los préstamos a los

países menos adelantados y los PDINA que se enfrentan a crisis alimentarias. Según los cálculos realizados por la FAO, entre 1974 y 2003 un sistema tal de garantías tendría que haber garantizado la financiación adicional de tan sólo el 2 % de los costos totales de las importaciones de alimentos de los países menos adelantados y de los PDINA. Teniendo en cuenta las dudas existentes con respecto a la viabilidad de mantener las reservas físicas de alimentos, podría ser oportuno, en el contexto del reciente incremento de los precios de los alimentos, volver a examinar el fundamento de esta propuesta y estudiar cómo ponerla en práctica.

Movilización de la acción internacional

En la Conferencia de Alto Nivel de la FAO sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, celebrada en junio de 2008, se debatió la necesidad de emprender una acción internacional para asistir a los países en desarrollo que sufrían las consecuencias de los precios altos de los alimentos y las formas que tal asistencia podría tomar. Se reunieron representantes de 181 países, incluidos 43 jefes de Estado y más de 100 ministros y representantes de alto nivel de organizaciones internacionales, ONG y organizaciones de la sociedad civil, para examinar los problemas y abordar los desafíos originados por los altos precios de los alimentos.

En la Declaración de la Conferencia de Alto Nivel se hizo un llamamiento a la comunidad internacional para incrementar la asistencia destinada a los países en desarrollo afectados de forma más negativa por los precios altos de los

alimentos mediante un programa de acción urgente y coordinada. Se instó a los donantes y a las instituciones financieras internacionales a prestar apoyo a la balanza de pagos y también presupuestario a los países de bajos ingresos e importadores de alimentos, y a garantizar a los organismos internacionales recursos suficientes para incrementar y mejorar su asistencia alimentaria y apoyar sus programas de redes de seguridad. En la Declaración se solicitó la asistencia a los países con la puesta en práctica de políticas y medidas para ayudar a los productores a incrementar su producción. El alcance de un consenso sobre las cuestiones más conflictivas acerca de los biocombustibles y su relación con la disponibilidad y los precios de los alimentos resultó ser más difícil, y se solicitó una investigación más profunda al respecto.

Si bien la Conferencia de Alto Nivel no pretendía ser un evento de recaudación de fondos, diversos países donantes y organizaciones financieras internacionales aprovecharon la oportunidad para anunciar la notable aportación financiera adicional de 12 000 millones de USD. Lo que quizás es más importante a medio y largo plazo es que el resultado de la Conferencia de Alto Nivel indica un nuevo reconocimiento de la importancia de la agricultura, que se vuelve a situar en un lugar central del programa para el desarrollo, así como el compromiso para invertir la tendencia a la baja de la ayuda al desarrollo destinada a la agricultura. En la Conferencia de Alto Nivel se hizo un llamamiento claro para incrementar la producción alimentaria y la inversión en agricultura con vistas a garantizar la seguridad alimentaria.