

## CAPÍTULO QUINTO

# LA VOLATILIDAD DE LOS MERCADOS AGRARIOS Y LA CRISIS ALIMENTARIA MUNDIAL

*José María Sumpsi Viñas*

### RESUMEN

El artículo analiza las principales causas del fuerte y brusco incremento de los precios agrarios y de los alimentos en el primer semestre de 2008 que provocaron la crisis alimentaria, concluyendo la naturaleza compleja, multifactorial y no coyuntural de dicha crisis y extrayendo las principales conclusiones. El hecho de que posteriormente se hayan sucedido significativas bajadas de precios en 2009 y parte de 2010 y de nuevo fuertes incrementos de precios desde agosto de 2010 hasta julio de 2011 avala la tesis de una fuerte volatilidad de los precios agrarios, lo que constituye una de los problemas que preocupan a la comunidad internacional como prueba el hecho de que el G-20 considerara el tema de la volatilidad de los mercados agrarios y su repercusión en la crisis alimentaria global como uno de los temas estrella en 2011 bajo presidencia francesa. Las causas estructurales de la fuerte volatilidad y en particular de las fuertes y bruscas subidas de precios, como el desequilibrio oferta-demanda y el cambio climático, hacen que la humanidad se enfrente a un desafío de abastecimiento alimentario a largo plazo que solo puede resolverse mediante la innovación y adopción tecnológica, el aumento de la inversión agraria, el diseño y ejecución de políticas agrarias adecuadas y una nueva gobernanza global para la agricultura y la alimentación.

### Palabras clave:

**Seguridad alimentaria, crisis alimentaria, volatilidad de precios, inversión agrícola, política agrícola.**

*José María Sumpsi*

**ABSTRACT**

The paper analyzes the main causes of strong and sudden increase in agricultural prices and food prices in the first half of 2008 that caused food crisis, which was complex, multifactorial and not cyclical. After that, significant price reductions on 2009 and part of 2010 have taken place and again price increased strongly from August 2010 until July 2011. This situation supports the view of a strong agricultural price volatility, which is one of the problems concern to the international community, as evidenced by the fact that the G-20 considered the issue of agricultural market volatility and its impact on the global food crisis as one of the key themes in 2011 under the French Presidency. Structural causes of the high volatility and particularly strong and price spikes, particularly the supply-demand imbalance and climate change, mean that humanity faces a challenge of long-term food supply, which can only be solved through innovation and technology adoption, increased agricultural investment, design and implementation of appropriate agricultural policies and a new global governance for food and agriculture.

**Key words:**

**Food security, food crisis, price volatility, agricultural investment, agricultural policy.**

## ■ LA CRISIS ALIMENTARIA MUNDIAL DE 2007-2008

La crisis alimentaria mundial se inició a finales de 2007 como consecuencia del fuerte incremento de los precios de los alimentos. El explosivo incremento de los precios de los alimentos fue un serio problema para los consumidores, especialmente para los hogares más vulnerables de los países en desarrollo cuyo gasto en alimentos supone entre el 60 y 80 % del gasto total del hogar<sup>(1)</sup>. Pero el aumento de los precios agrarios también representa una gran oportunidad para los productores agrarios, aunque suelen ser solo los agricultores de los países más desarrollados y los agricultores comerciales de los países en desarrollo los que son capaces de aprovechar los elevados precios agrarios, como de hecho ocurrió en 2007-2008<sup>(2)</sup>. Aunque a partir de julio de 2008 los precios mundiales de los alimentos empezaron a descender, nunca volvieron ya a los niveles anteriores, y en muchos países, especialmente en los más pobres, los precios de los alimentos no se redujeron en la misma intensidad que los precios internacionales<sup>(3)</sup>.

A la subida de los precios de los alimentos se le sumó la crisis financiera y económica que se inició por las mismas fechas y se agudizó a partir del verano de 2008. La depresión económica llevó a la reducción del empleo y de los ingresos de la población más vulnerable de los países en desarrollo y provocó graves problemas de acceso económico a los alimentos de los hogares más pobres, y, por tanto, graves problemas de seguridad alimentaria.

La conjunción de estas dos crisis ha provocado un fuerte aumento del número de personas que padecen hambre en el mundo, que pasó de 850 millones en 2007 a 1.020 millones a finales de 2009. La recuperación de la senda de crecimiento económico de los países emergentes y el mantenimiento en 2009 y buena parte de 2010 de precios inferiores a los de 2008 explica el descenso del número de personas que padecen hambre a 925 millones en 2010<sup>(4)</sup>. Pero la crisis alimentaria no solo afectó al número de personas que sufren hambre en el mundo, sino que encareció la factura de importación de alimentos de los países de renta baja e importadores netos de alimentos, lo que supuso importantes desequilibrios de su balanza comercial, el aumento del endeudamiento público para financiar las importaciones de alimentos y el incremento del gasto público para subvencionar los alimentos básicos para frenar las protestas sociales.

### ■ Naturaleza y causas de la crisis alimentaria mundial

La crisis alimentaria mundial de 2007-2008 marca una nueva etapa en la inseguridad alimentaria mundial y presenta una naturaleza bien distinta a la de

---

(1) FAO. *The state of food insecurity in the world (2008)*.

(2) FAO. *The state of food commodity markets (2009)*.

(3) *Ibidem*.

(4) FAO. *The state of food insecurity in the world (2010)*.

crisis anteriores<sup>(5)</sup>. Tres son las principales características que definen la naturaleza de la actual crisis alimentaria mundial: global, multifactorial y duradera. Como luego veremos, esta compleja naturaleza de la actual crisis alimentaria estuvo en la raíz de la enorme dificultad de los Gobiernos y de las instituciones internacionales para afrontar la crisis y aliviar los impactos negativos sobre la seguridad alimentaria mundial. Algunos de los factores que inciden en la crisis están en manos de los Gobiernos, como las políticas, pero otros son muy volátiles y no están en sus manos sino que son dirigidos por los mercados, como el precio del petróleo.

- *Crisis global*

La actual crisis es global en el sentido de que lo que ocurre en unos países, el desarrollo económico, el aumento de la renta por habitante, el proceso de urbanización, el aumento de la demanda de productos agrarios, el cambio de la dieta alimenticia o las políticas económicas, comerciales, agrarias, ambientales y energéticas adoptadas, afecta a otros muchos países, debido al fenómeno de la globalización y la interdependencia de la economía mundial que se ha producido en la últimas décadas.

Pero la globalización de la economía mundial no significa solo interdependencia espacial, sino también interdependencia sectorial. En efecto, la crisis alimentaria es un claro ejemplo de interdependencia sectorial, con el sector energético y financiero. No se puede entender la crisis alimentaria iniciada en 2007 y agudizada en 2008 sin tener en cuenta los efectos de la crisis energética y de la crisis financiera sobre los mercados internacionales agrarios y alimentarios.

La relación entre crisis energética y crisis alimentaria se produce a través de dos vías. La primera es la inflación de costes. En efecto, los precios de algunos de los principales medios de producción utilizados para la producción agraria, como los fertilizantes, plásticos, herbicidas, insecticidas, gasoil o transporte, dependen en buena medida de los precios del petróleo, de modo que un alza de los precios de este acaba provocando un encarecimiento de los precios de los alimentos por la vía de la inflación de los costes agrarios provocados por el fuerte alza de los precios del petróleo.

La segunda es la producción de biocombustibles<sup>(6)</sup>, pues al aumentar los precios del petróleo la producción de biocombustibles mediante productos agra-

---

<sup>(5)</sup> Hay que remontarse a 1972, cuando el embargo de la soja y maíz de EE. UU. a la URSS, que había perdido buena parte de sus cosechas, para encontrar una subida de precios tan explosiva, y en ese caso fue más bien una crisis de mercado coyuntural por causas geopolíticas que desapareció en la siguiente campaña cuando las producciones de la URSS volvieron a sus niveles normales.

<sup>(6)</sup> Ver el artículo *Food for fuel* (Daschle, Ford Runge y Senauer, 2007).

rios empieza a ser económicamente viable<sup>(7)</sup> o se reducen sensiblemente los subsidios para que lo sea, produciendo un aumento de la cantidad de materia prima agraria que se destina a usos no alimentarios, lo que reduce la oferta de alimentos y presiona al alza los precios de los alimentos<sup>(8)</sup>.

La relación entre crisis económica y financiera y crisis alimentaria es también clara. Así, los desequilibrios macroeconómicos de EE. UU., con un fuerte déficit de la balanza comercial y la política de bajísimos tipos de interés seguida por la FED, originó una fuerte devaluación del dólar que afectó a los flujos comerciales agrarios internacionales y contribuyó a la subida de los precios agrarios. Por otro lado, la crisis inmobiliaria y financiera de 2007 provocó que mucho dinero que estaba colocado en activos inmobiliarios y financieros se desplazara a otros mercados huyendo de las malas perspectivas de rentabilidad e incertidumbres de los activos financieros. Así, grandes volúmenes de fondos pasaron de estar invertidos en productos financieros a ser colocados en los mercados de futuros y bolsas de contratación de productos agrarios, cuyas cotizaciones mostraban ya una tendencia claramente alcista, lo que provocó un considerable aumento de los precios internacionales de los principales productos agrarios, y en especial de los cereales.

Se ha debatido mucho sobre el papel de la especulación por parte de inversores institucionales como los fondos de inversión y fondos de pensión<sup>(9)</sup>, que no son operadores comerciales agrarios tradicionales en los mercados de futuros y bolsas de contratación de granos, en la fuerte subida de los precios internacionales de los cereales y oleaginosas. El principal problema desde una perspectiva analítica es determinar la relación de causalidad. La pregunta es la siguiente: ¿son los elevados precios de las materias primas agrarias los que provocan que los fondos antes invertidos en otros activos se muevan hacia los mercados de futuros y opciones de materias primas agrarias, o es el movimiento de fondos desde activos financieros a la compra de posiciones de futuros y opciones de materias primas agrarias lo que provoca el alza de los precios de las materias primas agrarias? Una reciente investigación<sup>(10)</sup> determinó, aunque de forma no concluyente, que era lo primero, pero se necesita más información e investigación sobre este tema para concluir acerca de la responsabilidad de la especulación en los mercados y bolsas de materias primas agrarias en la fuerte subida de los precios agrarios internacionales.

---

<sup>(7)</sup> Para ver la relación entre los precios de las materias primas agrarias y el precio del petróleo y el umbral de dicha relación que hace rentable la producción de biocombustibles, en particular el maíz para producir etanol en EE. UU., ver el trabajo de Tyner *et al.*, 2008 y el estudio del Fondo Monetario Internacional de 2008.

<sup>(8)</sup> Ver en este mismo número el artículo de Medina que aborda en profundidad la relación entre seguridad alimentaria y seguridad energética.

<sup>(9)</sup> Para un análisis completo de la relación entre las inversiones financieras y los precios agrarios ver el artículo de Domanski y Heath, 2007.

<sup>(10)</sup> Irwin, García y Good, 2007.

En cualquier caso, lo que sí es un hecho constatado es que los operadores no tradicionales en los mercados agrarios, como fondos de inversión y fondos de pensiones, que tomaron posiciones largas en los mercados de futuros y opciones de cereales y oleaginosas aumentaron sensiblemente en el período 2006-2008. En concreto, entre 2006 y 2008 los operadores no tradicionales duplicaron su participación en el mercado de futuros y opciones de maíz, trigo y soja, y tan solo en los primeros 9 meses de 2007 la contratación de futuros y opciones aumentó un 30 % (FAO, 2008 b)<sup>(11)</sup>.

- *Crisis multifactorial*

Uno de los elementos que mejor definen y ayudan a comprender la complejidad de la actual crisis alimentaria mundial es su carácter multifactorial; es decir, no hay un solo factor que explique la crisis sino que se trata de una crisis causada por múltiples factores que a veces interactúan. Ya hemos mencionado en el punto anterior alguno de los factores que tiene que ver con la interrelación entre mercados, como el aumento del precio del petróleo, la intensificación de la política de fomento de biocombustibles, la devaluación del dólar o los movimientos especulativos financieros. Estos factores podrían ser definidos como exógenos al sector agrario y alimentario y tienen un carácter más vinculado a otras crisis como la crisis energética, la crisis económica y la crisis financiera.

Junto a estos, hay otros factores que podemos considerar factores endógenos al sector agrario y alimentario, y que en algunos casos tienen un carácter más estructural. Entre ellos, podemos destacar las malas cosechas por desastres naturales y condiciones climáticas adversas y el aumento de la demanda de alimentos en los países en desarrollo y especialmente en los llamados países emergentes (China, India, Indonesia, Corea, Tailandia, Brasil, México), y el resultado de ambos fenómenos combinados, reducción de la oferta y aumento de la demanda, que es la constante reducción del nivel de *stocks* en los últimos diez años.

Uno de los elementos que ha desencadenado la subida de precios agrarios ha sido la reducción de la producción de cereales en países exportadores debido a condiciones climáticas adversas iniciada en 2006 y continuada en 2007, con caídas de producción del 4 % y 7 % respectivamente (FAO, 2008). En 2007 se observaron cosechas cortas por la sequía en países como Australia, Ucrania y Argentina, pero que fueron compensadas por los incrementos de producción en los EE. UU. y la Unión Europea, mientras que en 2008 la producción de cereales ha aumentado, como respuesta a los elevados precios,

---

<sup>(11)</sup> Para un análisis en profundidad de la relación entre la evolución del mercados de futuros de granos y los precios internacionales de los alimentos, consultar la publicación de FAO *Perspectivas alimentarias. Análisis de los mercados mundiales* correspondiente a noviembre de 2008 y diciembre de 2009.

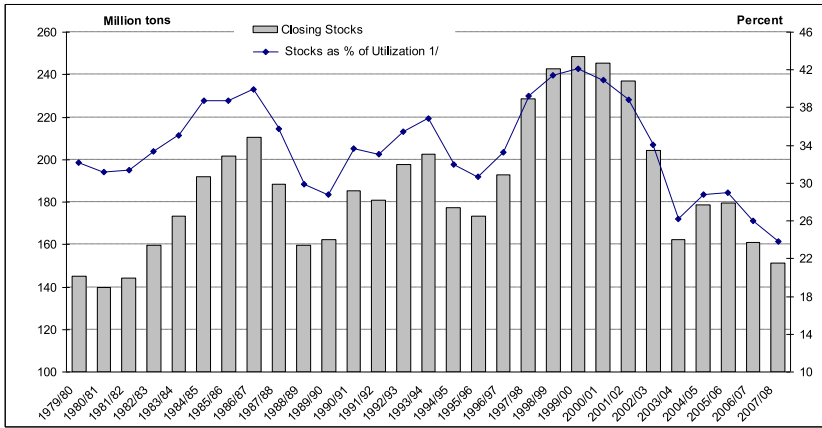
un 11 % en los países desarrollados y tan solo un 1 % en los países en desarrollo, confirmándose los temores de que solo los agricultores de los países desarrollados y una minoría de agricultores de los países en desarrollo serían capaces de reaccionar aumentando su oferta ante los elevados precios agrarios. La causa de esta situación es que los agricultores pobres de los países en desarrollo no tienen acceso a tierra y agua y tampoco pueden aumentar el uso de semillas certificadas o fertilizantes para aumentar rápidamente su producción por falta de recursos financieros, por las deficiencias estructurales de los mercados de semillas y fertilizantes y otros medios de producción y, en algunos casos, incluso por falta de disponibilidad de dichos medios de producción.

Pero la variable relevante no ha sido la evolución de la oferta agraria, sino la de la demanda agraria, como consecuencia del aumento sostenido y acumulativo durante los últimos diez años de la demanda de productos agrarios en los países en desarrollo y principalmente en los países emergentes. Dicho aumento ha sido consecuencia de las fuertes tasas sostenidas de crecimiento de tales países, del aumento de renta por habitante y de la elevada elasticidad de la demanda respecto a la renta por habitante. Pero no solo ha aumentado la cantidad de alimentos que se demanda, sino que también ha cambiado la dieta alimenticia y por tanto la composición de la demanda de alimentos, aumentando la demanda de carne, leche y huevos, lo que a su vez aumentó la demanda de cereales, pienso y oleaginosas que son los alimentos básicos de la ganadería.

La consecuencia de la evolución de la oferta y demanda de productos agrarios es que la brecha existente en los años 80 y 90, exceso de oferta sobre la demanda, se fue cerrando hasta llegar a desaparecer casi en 2007, año en el que los *stocks* alcanzaron el nivel más bajo de los últimos 25 años (gráfico 1 y 2), lo que constituye en opinión de muchos expertos la causa principal de la fuerte subida de los precios agrarios en 2007 y primera mitad de 2008. En efecto, el nivel de *stocks* juega un papel clave para equilibrar los mercados y suavizar las oscilaciones de los precios agrarios internacionales. Si el nivel de *stocks* es bajo en relación a la utilización total, los mercados tienen más dificultades para absorber un *shock* de oferta o de demanda, de modo que caídas de la oferta por desastres naturales o condiciones climáticas adversas, o incrementos de la demanda provocarán fuertes incrementos de los precios agrarios y esto es lo que sucedió en 2007 y 2008. En efecto, como se puede observar en los gráficos siguientes, el ratio *stocks* sobre utilización en los principales cereales alcanzó los valores más bajos en los últimos 25 años.

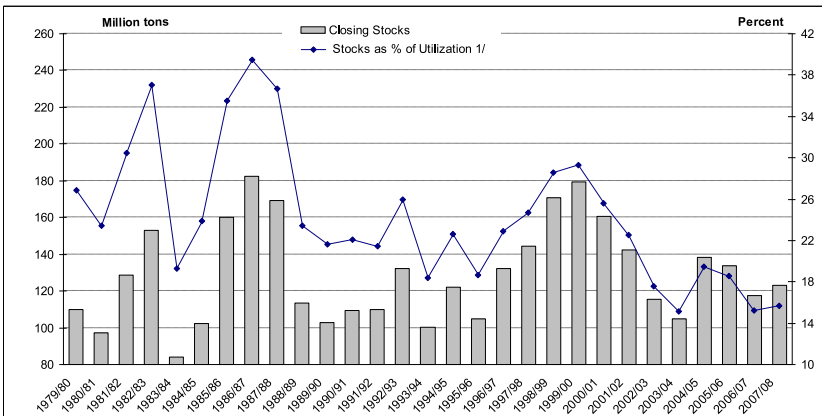
---

**Gráfico 1 - Ratio stock/utilización de trigo 1979/80-2007/08**



Fuente: FAO 2008 b

**Gráfico 2 - Ratio stock/utilización de maíz 1979/80-2007/08**



Fuente: FAO 2008 b

Aparte de una mayor recurrencia de desastres naturales y condiciones climáticas adversas, sequías, heladas, inundaciones, huracanes y otros fenómenos que muchos vinculan al cambio climático, se han introducido determinados cambios en las políticas agrarias de los países desarrollados y algunos en desarrollo después del Acuerdo de la Ronda Uruguay que han llevado a una fuerte reducción de los niveles de *stocks* de los principales países exportadores. El volumen de las reservas de cereales mantenidas por instituciones públicas se ha reducido drásticamente como consecuencia de la eliminación de las compras de intervención por parte de instituciones públicas, del elevado coste de alma-



cenamiento de los productos agrarios, del desarrollo de otros instrumentos de gestión del riesgo menos costosos que la política de *stocks* reguladores, del aumento del número de países con capacidad para exportar y de los avances de la tecnología de la información y del transporte. Cuando varias cosechas cortas se suceden en los principales países exportadores como consecuencia de fenómenos climáticos, la reducción de la superficie sembrada de un determinado cultivo u otras causas en un entorno de bajos niveles de *stocks*, los mercados internacionales se achican y se vuelven muy volátiles, de modo que cualquier *shock* de oferta o de demanda se traslada rápida y fuertemente a los precios de los productos agrarios. Según muchos expertos esta es una de las principales causas del explosivo incremento de los precios agrarios en 2007 y principios de 2008.

Pero la fuerte recesión económica mundial de 2008 y 2009 y la reducción de los ingresos de las familias más pobres ha provocado el descenso de la demanda de alimentos y la contracción del comercio mundial lo que, junto al aumento de la producción agraria mundial de 2008 (cosechas récord) y, también aunque en menor medida, de 2009, ha provocado el descenso de los precios agrarios internacionales y en los países desarrollados. Así, en este momento coexisten precios agrarios y alimentarios altos en muchos países en desarrollo y precios bajos en los países desarrollados, como sucede en los países de la Unión Europea donde los agricultores están protagonizando movilizaciones para mantener las subvenciones agrarias.

El último factor para explicar las fuertes y últimas subidas de precios en el período marzo-julio de 2008, período en el que los mercados agrarios internacionales alcanzaron cotizaciones de récord históricos, son las políticas públicas defensivas seguidas por algunos países a partir de principios de 2008 para defender a sus consumidores domésticos. En efecto, cuando la situación de pánico se apodera de los consumidores –recuérdese el acaparamiento de arroz de los consumidores de EE. UU. por esas fechas, lo que obligó a varias cadenas de supermercados a limitar los kilos de arroz que una persona podía comprar– o de los Gobiernos, que empezaron a prohibir, limitar o gravar las exportaciones agrarias, los precios se disparan y entran en situación de descontrol. Por ejemplo, en marzo de 2008 y después de la limitación de exportar arroz introducidas por varios de los principales países exportadores, el precio internacional del arroz se incrementó en tan solo una semana un 75 % (FAO, 2008 b). Sin embargo, estos factores son de carácter temporal, pues cuando la situación más aguda desaparece, tales medidas empiezan a relajarse.

- *Crisis estructural*

Uno de los debates más intensos acerca de la naturaleza de la crisis alimentaria mundial ha sido sobre su carácter coyuntural y transitorio o permanente, o al

menos de larga duración. La mayoría de expertos y análisis llegan a la conclusión de que esta no es una crisis transitoria o de corta duración como fue la crisis de 1972-73 cuando los precios agrarios de los granos se incrementaron de forma explosiva debido a la corta cosecha de la URSS y otros países y se decretó el embargo de las exportaciones de maíz y soja por parte de EE. UU., el principal exportador. La mayoría de estudios pronostican que hemos entrado en una fase de precios agrarios elevados y que durará como mínimo entre 5 y 7 años. Dos son los principales argumentos para defender que esta es una crisis de larga duración; el tema no es menor, ya que la combinación de medidas a adoptar para hacer frente a esta crisis será distinta dependiendo de que sea una crisis coyuntural o más estructural.

La primera de las variables para defender la tesis de que estamos en presencia de una crisis de larga duración es el bajo nivel de *stocks*, el más bajo en 25 años. En efecto, recuperar un volumen aceptable de *stocks* y alcanzar un ratio de *stocks* sobre utilización adecuado no es algo que se consiga en una campaña agrícola, sino que requiere varias campañas y un crecimiento sostenido de la producción agraria, lo que no es tan sencillo. La segunda variable para explicar la permanencia de la crisis mundial alimentaria es la demanda de alimentos, pues cabe esperar que el aumento de la demanda continúe a medio y largo plazo, incluso con tasas de crecimiento elevadas, como consecuencia del crecimiento demográfico y del aumento de la renta por habitante en los países en desarrollo.

Sin embargo, los precios internacionales de los cereales y oleaginosas empezaron a bajar a partir de julio de 2008. La disminución de los precios internacionales de los principales productos agrarios se debió a la agudización de la crisis económica y financiera mundial que afectó negativamente a las tasas de crecimiento económico de muchos países, incluso en algunos países desarrollados con tasas negativas, con el consiguiente impacto en la reducción de la demanda de alimentos, la fuerte caída de los precios del petróleo y la salida de capitales de los mercados de futuros y opciones. Esta nueva situación avivó el debate sobre el carácter coyuntural o estructural de la crisis alimentaria mundial, llegando incluso a algunos expertos a considerar que la crisis había ya sido ya superada y que se podría entrar de nuevo en una etapa de precios agrarios reducidos.

Pero la mayoría de expertos y de organizaciones internacionales, con la FAO a la cabeza, consideraron que no se podía hablar del fin de la crisis alimentaria mundial. En primer lugar, porque aunque es cierto que los precios estaban bajando desde agosto de 2008 los niveles eran todavía superiores a los precios medios del periodo 2005-2007. Segundo, porque aunque los precios internacionales se habían reducido notablemente, los mecanismos de transmisión de los precios internacionales a los precios nacionales y locales no son inmediatos ni efecti-

---

vos, de modo que en muchos países en desarrollo los precios de los alimentos seguían siendo todavía muy elevados. Tercero, porque los *stocks* eran muy bajos, de modo que cualquier *shock* de oferta o la reducción de las siembras como consecuencia de la bajada de los precios agrarios, especialmente en los países desarrollados, podría provocar otra vez subidas de precios en 2009. Por último, los países en desarrollo y especialmente los países emergentes recuperaron la senda de fuertes tasas de crecimiento económico a partir de 2010, de modo que la demanda de alimentos volvió a crecer a fuerte ritmo en esos países.

Y así fue como en agosto de 2010, como consecuencia de la escasa cosecha de trigo de la Federación Rusia y Ucrania por la sequía e incendios, la prohibición de estos importantes países exportadores de exportar trigo y la menor cosecha de maíz en EE. UU. a finales de 2010 desencadenaron una nueva crisis alimentaria como consecuencia de las fuertes subidas de precios de agosto de 2010 a agosto de 2011, cuando empezaron a bajar ligeramente hasta diciembre de 2011 pero manteniéndose todavía a niveles altos. En enero y febrero de 2012 los precios agrarios internacionales han recuperado la senda alcista.

Esta evolución de los precios agrarios internacionales, especialmente en cuanto a los granos de cereales y semillas oleaginosas, confirma la tesis de los expertos y organizaciones como la FAO que en 2008 vaticinaron que se trataba de una crisis estructural y no coyuntural y pasajera<sup>(12)</sup>.

### ■ Lecciones de la crisis alimentaria mundial

La presente crisis nos deja una serie de lecciones que trataremos de resumir a continuación. La primera y principal es que no existe la gobernanza global y los mecanismos adecuados para hacer frente a una crisis alimentaria global como la que hemos padecido y estamos padeciendo. La economía mundial y los mercados se han globalizado, pero no se han creado los mecanismos globales de seguimiento y coordinación ni establecido las necesarias regulaciones internacionales para evitar o al menos hacer frente a este tipo de crisis cuando se presentan. La impotencia de Naciones Unidas y de otros organismos internacionales como la Organización Mundial de Comercio para establecer una reglas de juego o regulación internacional en materia de comercio internacional agrario, para alcanzar acuerdos internacionales sobre las políticas de biocombustibles o para la posible creación de reservas globales de granos, o en general sobre las políticas públicas, revela la necesidad de repensar la arquitectura institucional y la gobernanza global de la agricultura y la alimentación.

De hecho, una de las propuestas que se presentó en la Conferencia de Roma y que luego fue recogida por la reunión de julio del G-8 y discutida de nuevo

<sup>(12)</sup> Para ver la evolución reciente de los precios agrarios internacionales consultar la publicación de la FAO *Perspectivas alimentarias. Análisis de los mercados mundiales* de agosto de 2012.

en la Conferencia de Alto Nivel de enero de 2009 celebrada en Madrid, es la creación de una «alianza global» sobre agricultura y alimentación en la que, además de los Gobiernos y las agencias internacionales, participen la sociedad civil y el sector privado, pues la agricultura es una actividad económica privada y, por tanto, para afrontar con rigor la crisis mundial de seguridad alimentaria, se necesita no solo el compromiso del sector público sino también la participación del sector privado y de la sociedad civil. Esta «alianza global» jugaría un papel clave en la coordinación internacional de las políticas públicas que afectan a la seguridad alimentaria (políticas agrarias, políticas comerciales, políticas de biocombustibles y otras), en promover a medio y largo plazo un aumento de la inversión pública y privada, así como de la ayuda oficial al desarrollo, y en la agricultura y seguridad alimentaria de los países en desarrollo, y sería el foro donde se discutiría la aprobación de regulaciones internacionales de temas sensibles que afectan a la seguridad alimentaria mundial como, por ejemplo, las reservas internacionales de granos.

Una segunda lección es la falta de instrumentos financieros para reaccionar de inmediato ante los efectos más apremiantes e inmediatos de una crisis de seguridad alimentaria como la que se vivió. En efecto, existen diversos mecanismos financieros en Naciones Unidas para reaccionar rápidamente ante desastres naturales o humanitarios, pero no existe tal tipo de mecanismos o instrumentos cuando la causa que provoca la crisis alimentaria es un *shock* de mercado, como fue el caso de la crisis alimentaria de 2007-2008. Está en discusión en estos momentos la posibilidad de crear un fondo de estas características o de ampliar alguno de los fondos ya existentes, y se están discutiendo distintas opciones financieras para facilitar la movilización de recursos en el corto y medio plazo para promover el aumento de la producción de alimentos.

Esta crisis ha puesto en evidencia también la multiplicidad de causas y la naturaleza compleja de la misma, lo que dificulta su tratamiento. No hay un acuerdo total sobre las principales causas de la crisis, ni tampoco sobre los remedios a emplear o políticas públicas a seguir. Temas tan aparentemente alejados de la agricultura y la alimentación como la crisis inmobiliaria, la crisis energética, la especulación financiera o el cambio climático afectan a la seguridad alimentaria mundial, y por tanto es necesario crear grupos multidisciplinares de expertos de alto nivel y redes de instituciones de investigación para mejorar el conocimiento de este tipo de crisis, tanto en sus causas como en sus remedios y políticas a seguir para evitar o superar tales crisis.

En toda crisis siempre hay oportunidades y la comunidad internacional reaccionó positivamente a esta, aun cuando no haya sido con la velocidad deseable. Hoy los Gobiernos y la sociedad en general están mucho más sensibilizados ante el problema del hambre, y ello dará sus frutos. Actualmente no hay ninguna cumbre mundial en la que no se hable de la crisis del hambre y de

---

los alimentos. Ello implica una sensibilización social que seguro terminará traducándose en cambios de políticas y en recursos financieros adicionales para luchar contra el hambre. Otro elemento positivo que se evidenció ya en la Conferencia de FAO en junio de 2008 es que la agricultura y la seguridad alimentaria han vuelto a la agenda internacional tras muchos años de olvido. Por último, hay que destacar el hecho de que las agencias internacionales que integran el sistema de Naciones Unidas y Breton Woods hayan logrado trabajar juntos y de forma coordinada. Este ha sido otro gran resultado de esta crisis y una oportunidad que se ha sabido aprovechar bajo el liderazgo del secretario general de Naciones Unidas.

La última conclusión es la necesidad de no limitarse solo a las medidas de corto plazo como forma de lucha contra la crisis. En efecto, dado que la crisis no es transitoria sino que es de larga duración, la única forma de abordarla es con una combinación de medidas a corto, medio y largo plazo, e integrando las medidas en las estrategias y políticas nacionales de seguridad alimentaria.

## ■ LA VOLATILIDAD DE LOS MERCADOS AGRARIOS

### ■ El aumento de la volatilidad de los mercados agrarios y sus efectos

169

La volatilidad de los mercados agrarios no es algo nuevo para los economistas agrarios, sino más bien una característica propia del sector agrario que tiene que ver con la elasticidad de la demanda y oferta agrarias, los desfases temporales entre el momento en que se deciden las siembras y el momento en el que se recogen las cosechas, la variabilidad de las cosechas como consecuencia de la variación de las condiciones climáticas de cada campaña y otros factores. Los países desarrollados pusieron en práctica políticas agrarias que mediante la intervención en los mercados, incluido en algunos casos la garantía de precios, ayudas directas a la producción, protección en frontera y subvenciones a las exportaciones y ayuda alimentaria, lograron reducir la volatilidad de los precios agrarios, a costa por supuesto de exportar la volatilidad al resto del mundo.

Pero desde el año 2007 la volatilidad de los mercados agrarios ha aumentado notablemente<sup>(13)</sup>, con episodios de subidas explosivas en el período noviembre de 2007-junio de 2008 y agosto de 2010-junio de 2011 y bajadas fuertes en el período julio de 2008-julio de 2010.

Los efectos negativos de la alta volatilidad son múltiples y variados dependiendo de los actores que participan de la cadena alimentaria: para los pro-

<sup>(13)</sup> Para profundizar en las causas de las subidas de precios agrarios, ver *Leipziger, 2008, Mitchell, 2008 y OECD, 2008.*

ductores significa a corto plazo una oportunidad de mejorar sus beneficios, oportunidad que la experiencia demuestra que solo es aprovechada por los agricultores de los países desarrollados y los productores comerciales de los países en desarrollo, pero también significa a medio plazo una incertidumbre que provoca decisiones sub óptimas de inversión agraria; para los consumidores de los países de baja renta e importadores netos de alimentos supone problemas para el acceso económico a los alimentos y, por tanto, mayor inseguridad alimentaria; para los Gobiernos de los países pobres supone fuertes desequilibrios macroeconómicos por el aumento de la factura de importación de alimentos, menores ingresos por la reducción de aranceles y más gastos por las subvenciones a los medios de producción agrarios y a los alimentos, y para los organismos internacionales, sobre todo los que se ocupan de la ayuda alimentaria, supone enormes problemas pues en un contexto de fuerte inseguridad alimentaria tienen que reducir el número de personas a las que pueden ayudar como consecuencia de la fuerte subida de los precios agrarios, a menos que los donantes aporten contribuciones extraordinarias para compensar la subida de los precios de los alimentos, lo que no siempre ocurre<sup>(14)</sup>.

#### ■ La acción internacional para reducir la volatilidad de los mercados agrarios

Visto lo anterior, por consiguiente, no es de extrañar que en la cumbre del G-20 celebrada en Seúl en noviembre de 2010 se aprobara un plan plurianual para el desarrollo que contiene, entre otros, un capítulo dedicado a la agricultura y la alimentación en el que figura el tema de la volatilidad de los mercados agrarios. Menos puede extrañar que Francia, país de gran tradición agraria y que ostentó la presidencia del G-20 durante 2011, eligiera el tema de la volatilidad como tema central del G-20 durante ese año. Los organismos internacionales, en especial Banco Mundial, OCDE y FAO, elaboraron a petición del G-20 un análisis del problema de la volatilidad de los precios agrarios y una serie de propuestas para reducir dicha volatilidad<sup>(15)</sup>, propuestas que luego fueron debatidas por la reunión de ministros de Agricultura del G-20 en junio de 2011 y finalmente aprobadas en la cumbre del G-20 de noviembre de 2011.

---

<sup>(14)</sup> En la crisis alimentaria de 2008 el Programa Mundial de Alimentos (PMA) tuvo que hacer un llamamiento a la comunidad internacional para aumentar sus recursos en 1.500 millones de dólares, de los que solo se consiguió el 60 %, para compensar la subida de los precios de los alimentos necesarios para sus programas. Las restricciones a las exportaciones de arroz que fueron la causa de la subida explosiva del precio del arroz en marzo de 2008 también se aplicaron a las compras del PMA, lo que fue objeto de fuertes críticas de la comunidad internacional y se convirtió en una de las reivindicaciones principales del Grupo de Alto Nivel creado por el secretario general de la ONU en abril de 2008 para coordinar las actuaciones de todas las agencias del sistema de Naciones Unidas.

<sup>(15)</sup> Para más detalle sobre las propuestas de las agencias internacionales al G-20 consultar la publicación *Price Volatility in food and agricultural markets: policy responses*, marzo de 2011.

Las medidas finalmente aprobadas en dicha cumbre se centran en la mejora de los sistemas de información e inteligencia de los mercados agrarios<sup>(16)</sup>, mejorar la información y establecer la regulación de los mercados de futuros, introducir un sistema de notificación, justificación y seguimiento ante la OMC de las restricciones a las exportaciones agrarias, compromiso de avances en la Ronda de Doha para progresar en la liberalización del comercio agrario internacional, exenciones de las medidas restrictivas a las exportaciones cuando se trate de compras por parte de organismos internacionales de ayuda alimentaria, apoyo a los instrumentos de gestión de riesgos de mercado, incluidos los seguros agrarios, y fomento del aumento de la productividad agraria. No se logró en cambio aprobar el compromiso para eliminar los mandatos obligatorios de uso de biocombustibles y las subvenciones a su producción a partir de cereales y oleaginosas o consumo, y tampoco se consideró la puesta en marcha de un sistema internacional de gestión de *stocks*, físicos o virtuales, ni siquiera para emergencias, por los problemas de gestión, el elevado coste y la dudosa efectividad; pero sí se aprobó mejorar la información en tiempo real de los *stocks* existentes en el mundo dentro del compromiso de mejorar la información e inteligencia de los mercados agrarios.

La pregunta que surge es cuál de estas medidas es más determinante y puede contribuir en mayor medida a la reducción de la volatilidad de los mercados agrarios y por tanto reducir los efectos negativos de esta, en especial sobre los consumidores vulnerables de los países en desarrollo, o, dicho de otro modo, sobre la crisis alimentaria que vive el mundo desde 2008 y que ha provocado que el número de personas por debajo del nivel mínimo de nutrición haya pasado de 850 millones a casi 1.000 millones. Pero para responder a esta pregunta antes hay que preguntarse cuáles son las principales causas del aumento de la volatilidad de los mercados agrarios, lo que haremos en la siguiente sección.

### ■ Causas del aumento de la volatilidad de los mercados agrarios

Uno de los grandes debates de los últimos años de los economistas agrarios ha sido si la liberalización de los mercados agrarios aprobada en la Ronda Uruguay iba a aumentar o disminuir la volatilidad de los mercados agrarios<sup>(17)</sup>. Pero, a pesar de los numerosos estudios, no hay una conclusión clara al respecto. Lo que está claro es que antes de la liberalización había menos volatilidad en los mercados agrarios de los países desarrollados por las políticas proteccionistas instauradas desde los años 60<sup>(18)</sup>, pero no se puede decir lo mismo en relación a lo que ocurre en países en desarrollo y a la volatilidad en los

<sup>(16)</sup> En concreto, se aprobó la creación del AMIS (Agricultural Market Information Systems) como un sistema interinstitucional integrado por las distintas agencias internacionales que trabajan en dicho campo, cuya secretaría está en FAO.

<sup>(17)</sup> Para un análisis de los efectos de la liberalización del comercio agrario internacional en la volatilidad de los precios agrarios ver el trabajo de Trostle, 2008.

<sup>(18)</sup> Para un análisis de la volatilidad de los precios en los mercados agrarios de países desarrollados y en particular de la UE ver el artículo de Cramon-Taubadel, 2009.

mercados agrarios internacionales. En cambio, los críticos de la liberalización consideran que esta ha provocado un aumento de la volatilidad de los mercados agrarios, pero muchos de estos críticos proceden del mundo desarrollado que tiene políticas agrarias potentes y proteccionistas. En una economía global, y la globalización guste o no es un hecho, es evidente que el déficit de liberalización existente en el comercio agrario internacional es una de las causas de la volatilidad de los mercados agrarios internacionales y por ello es comprensible que entre los compromisos de la cumbre del G-20 para reducir la volatilidad esté el de concluir la Ronda de Doha para dar un nuevo impulso a la liberalización del comercio agrario internacional.

Pero más allá de este debate académico, interesa abordar la pregunta teniendo en cuenta lo que sucedió en la crisis de 2007-2008, cuando los precios de los alimentos básicos subieron entre un 50 % y un 100 % en pocos meses. Hay divergencia en cuanto al peso de cada factor para explicar las fuertes subidas de precios, pero no la hay en cuanto a los factores que la provocaron e incluso en la distinción entre las causas primarias y secundarias. El factor clave y originario para explicar el aumento de volatilidad de los mercados agrarios es que desde el año 2000, y como consecuencia del fuerte crecimiento de países emergentes como Brasil, China o India (demanda) y del descenso de la inversión agraria en los países en desarrollo (oferta), se ha producido un mayor crecimiento de la demanda que de la oferta de alimentos, hasta llegar a los niveles mínimos históricos de los *stocks* mundiales de granos en 2007. Esto es cierto para los cereales de alimentación humana, pero más aún para los cereales pienso, ya que el aumento de renta per cápita de los países emergentes no solo ha aumentado la demanda de alimentos sino que ha cambiado la dieta y aumentando el consumo de productos animales, lo que a su vez incrementa la demanda de cereales pienso, oleaginosas y proteaginosas. La situación entre oferta y demanda es tan ajustada y los niveles de *stocks* tan bajos que no hay mucho margen de maniobra, de modo que cualquier fenómeno climático que reduce la cosecha en un gran país productor, como ocurrió en Australia (trigo) y Argentina (soja y trigo) en 2008 o Rusia (trigo) y EE. UU. (maíz) en 2010 puede provocar fuertes y muy rápidos incrementos de los precios (explosión de precios). El aumento de la recurrencia de los fenómenos climáticos extremos derivados del cambio climático y los *shocks* de oferta que ellos producen ha contribuido a disparar la volatilidad de los precios agrarios.

La especulación financiera en los mercados de futuros o el aumento de la demanda de granos para producir biocombustibles, debido a su rentabilidad ante los elevados precios del petróleo o por mandato legal debido a razones medioambientales, influyeron también en las subidas de los precios pero deben considerarse como causas secundarias o factores de acompañamiento del factor originario mencionado. Por último, y una vez iniciada la crisis por la reducción de las cosechas en algunos países grandes productores y exportadores

---



como consecuencia de sequías u otros fenómenos climáticos, se desencadena el pánico con la subsiguiente adopción de ciertas medidas por parte de los Gobiernos, como por ejemplo la restricción o incluso prohibición de exportaciones, que acaban agravando la crisis, lo cual pone en evidencia la falta de mecanismos de coordinación y convergencia de políticas y de sistemas de gobernanza global, tema del que luego hablaremos, para prevenir y evitar esta segunda oleada de crisis causada por políticas defensivas y precipitadas. Ya hemos mencionado el caso del arroz, alimento básico para 2.000 millones de personas, que vio cómo en abril de 2008 sus precios internacionales aumentaron un 70 % en una semana por la prohibición de exportar arroz adoptada por tres de los cinco países principales exportadores mundiales de arroz. Otros países decidieron compras precipitadas ante el pánico al desabastecimiento de arroz que luego se revelaron innecesarias cuando los mercados se normalizaron a los pocos meses, lo cual agravó la crisis alimentaria de 2008.

Por tanto, la principal medida, aunque no la única, para reducir la volatilidad de los mercados agrarios es aumentar la oferta de alimentos y eso pasa por aumentar la producción y la productividad agraria. En este sentido, la experiencia de la crisis de 2008 no es muy alentadora ya que la oferta de productos agrarios reaccionó a las señales de mercado, pero de forma desigual. Así, mientras los países desarrollados aumentaron su producción de cereales un 10 % reaccionando a los elevados precios de los mismos, en los países en desarrollo el aumento fue tan solo del 1 %, debido a la incapacidad de los pobres y pequeños agricultores de esos países para aumentar la producción agraria por falta de tierra y agua, falta de financiación para la adquisición de semillas certificadas, pesticidas, fertilizantes, combustible y piensos, falta de capacitación, mercados poco transparentes de los *inputs* para la agricultura y otros factores. Y teniendo en cuenta que el desajuste entre oferta y demanda es la causa primaria del aumento de la volatilidad de los mercados agrarios y de la inseguridad alimentaria mundial, y que en el futuro el gran potencial de aumento de la producción agraria mundial no está en los países desarrollados sino en desarrollo, hay dudas razonables sobre el futuro de la volatilidad de los mercados agrarios y de la seguridad alimentaria mundial, lo que analizaremos en el resto del artículo.

## ■ EL RETO DE ALIMENTAR A LA POBLACIÓN MUNDIAL EN 2050

La humanidad ha vivido siempre bajo la amenaza de la profecía maltusiana que predecía que la población iba a crecer exponencialmente mientras que los alimentos iban a hacerlo linealmente y que llegaría un momento en el que no habría suficientes recursos naturales en el planeta para alimentar a la humanidad. Hasta la fecha, esa profecía no se ha cumplido fundamentalmente por dos razones. La primera es que las políticas demográficas de los países

---

más poblados de la tierra y en concreto el control de natalidad han reducido el crecimiento demográfico explosivo de la primera mitad del siglo xx. La segunda es que la revolución tecnológica agraria ha permitido aumentar más que linealmente los rendimientos de los cultivos y ganado en la segunda mitad del siglo. Ejemplos de esa revolución son los países miembros de la Comunidad Económica Europea, que en los años 60 era deficitaria en casi todos los productos agrarios y en tan solo 20 años de una política agraria muy proteccionista que hizo rentable la aplicación generalizada de las nuevas tecnologías agrarias se pasó a una situación de excedentes de todos los productos básicos como cereales, leche, carne, aceites, vino y otros productos, a los que había que dar salida mediante la exportación subvencionada a un coste elevadísimo. Pero también hay ejemplos de éxitos productivos en países en desarrollo, y quizás sea el caso de la India el que mejor ilustra el éxito de la revolución verde que permitió multiplicar por tres o cuatro veces el rendimiento de las cosechas y aumentar el rendimiento de la producción de leche y carne, lo que fue decisivo para el desarrollo del país y para eliminar el hambre extrema de un país con mil millones de habitantes.

A pesar de que la explosión demográfica se ha frenado por la intervención de las políticas de control de natalidad de los países más poblados del mundo, en 2050 la población mundial alcanzará los 9200 millones de habitantes, lo que representa un aumento del 35 % respecto a la actual y la mayor parte de este aumento de población ocurrirá en los países en desarrollo. La población urbana representará el 70 % del total, frente al 49 % actual, y la renta por habitante aumentará fuertemente en los países en desarrollo. Para satisfacer el aumento de la demanda de alimentos de una población cada vez más numerosa, más urbana y con más renta, se estima que la producción mundial de alimentos debe aumentar de aquí a 2050 un 70 %, y duplicarse en los países en desarrollo, y este es el gran reto al que se enfrenta la humanidad en el futuro<sup>(19)</sup>.

### ■ Los retos a los que se enfrenta la agricultura mundial

La presión de la demanda de alimentos de una población mundial creciente se verá agudizada en las próximas décadas por los impactos del cambio climático sobre la productividad agraria, especialmente en los países del África subsahariana, la degradación de los recursos naturales, suelo, agua, bosques y pesca, y el aumento de la utilización de materias primas agrarias para la producción de biocombustibles. Según las conclusiones de una reunión de expertos internacionales celebrada en la sede de la FAO en octubre de 2009<sup>(20)</sup>, el 90 % (80 % en los países en desarrollo) del incremento de la producción de

---

<sup>(19)</sup> *Cómo alimentar al mundo en 2050*. Conferencia internacional organizada por la FAO en Roma, Octubre 2009, donde un grupo de expertos internacionales analizaron y debatieron durante tres días los principales retos a los que se enfrenta la agricultura para alimentar a la humanidad en 2050.

<sup>(20)</sup> *Ibidem*.

alimentos procederá del aumento de los rendimientos de los cultivos, y solo un 10 % (20 % en los países en desarrollo) procederá del aumento de la superficie cultivada, dado que la expansión de la frontera agrícola ha sido muy fuerte en las últimas décadas y es ya limitada, y además plantea enormes retos y produce serios problemas ambientales<sup>(21)</sup>. La dispar evolución de la población mundial y de la superficie agraria total provocará que la superficie agraria por habitante disminuya de 4,3 ha en 1960 a 2,6 ha en 2010 y 1,5 ha en 2050. Por tanto, y dado que hay límites claros para la expansión de la frontera agrícola y aumentar la superficie cultivada, para alimentar a la población mundial cada hectárea deberá producir más alimentos que en la actualidad en un contexto de escasez de recursos, especialmente agua y tierra, y cambio climático, lo que constituye un gran reto para la agricultura. La mala noticia es que las tasas medias de crecimiento de la productividad agrícola mundial han pasado del 3 % en los años 1960 a tan solo el 1,4 % en la primera década del siglo XXI y se estima que estarán por debajo del 1 % en la década de los 2050. Pero además, y después de lo aprendido con la revolución tecnológica de la segunda mitad del siglo XX y en particular de la revolución verde y de sus impactos negativos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, el aumento de la productividad agraria debe lograrse mediante sistemas y prácticas agrarias que hagan compatible el aumento de la producción de alimentos con la conservación de los recursos naturales, la mitigación del cambio climático y la sostenibilidad económica y ambiental. Y la única forma de compatibilizar estos objetivos es mediante la adopción de tecnologías agrarias sostenibles económica y ambientalmente que ya existen, y por supuesto mediante la generación y adopción de nuevas tecnologías y prácticas agrarias sostenibles, rentables y adaptadas al cambio climático.

### ■ Tecnologías

La primera conclusión es que el uso de tecnologías agrarias respetuosas con el medio ambiente, los recursos naturales y el cambio climático y bien adaptadas a las particulares condiciones ecológicas, económicas y sociales de los países en desarrollo será un factor clave para aumentar la productividad agraria de forma sostenible y alimentar a la humanidad en 2050. Esto es así porque el gran potencial de aumento de la producción de alimentos no está en los países desarrollados, que están ya cerca de los límites biológicos, sino en los países en desarrollo y emergentes, donde el margen de incremento de la productividad agraria es todavía muy importante pues se parte de niveles muy bajos. En África, por ejemplo, la superficie de riego no supera el 5 % y la dosis media

---

<sup>(21)</sup> En un reciente estudio sobre la posible expansión de las tierras de cultivo en el mundo, se consideran en base a la información de dos bases de datos internacionales (GAEZ y SAGE) tres escenarios mucho más expansivos que el considerado por los expertos reunidos en la FAO en la Conferencia Internacional mencionada, de octubre de 2009. Sin embargo, estos escenarios solo toman en consideración datos edafológicos y de aptitud de las tierras para el cultivo, sin considerar criterios económicos y sociales (Roudart y Even, 2010).

de uso de fertilizantes es de 7 kilos por hectárea<sup>(22)</sup>. La buena noticia es que ya existen algunas tecnologías agrarias bien probadas que permiten amentar la productividad agraria sin deteriorar el medio ambiente y los recursos naturales y que pueden contribuir a mitigar el cambio climático. Estas tecnologías se agrupan en lo que la FAO denomina «el enfoque de ecosistemas para la intensificación productiva sostenible», que constituye la base de la segunda revolución verde que deberá adoptarse en los países en desarrollo y especialmente en África. Algunas de estas tecnologías y prácticas agrarias son la agricultura de conservación, la agricultura de precisión y en especial el uso y aplicación eficiente de fertilizantes, la gestión integrada de plagas, la gestión sostenible de los recursos naturales, agua, tierra, bosques y pesca y la conservación y uso sostenible de los recursos genéticos.

Pero alimentar a la población mundial en 2050 no es solo un reto tecnológico, entre otras razones porque como acabamos de ver ya existen algunas tecnologías que han sido probadas con éxito que permiten aumentar la productividad de forma sostenible, sin deterioro del medio ambiente y los recursos naturales e incluso con un efecto positivo para la mitigación del cambio climático. De nada sirve que estas tecnologías estén ya probadas y disponibles si siguen sin adoptarse en los países en desarrollo y por los pobres y pequeños agricultores que producen más de la mitad de los alimentos del mundo<sup>(23)</sup>. Para que estas tecnologías ya probadas y disponibles, y otras que se puedan generar en el futuro, se adopten por los agricultores pobres de los países en desarrollo, se necesitan políticas adecuadas e instituciones fuertes, tanto a nivel global como nacional, así como un fuerte aumento de la inversión pública y privada en agricultura y seguridad alimentaria.

## ■ Políticas

La Cumbre Mundial de Seguridad Alimentaria de 2009 consagró el modelo de dos vías que consiste en combinar medidas de emergencia como la ayuda alimentaria o las redes de protección social para las poblaciones más vulnerables con medidas de mediano y largo plazo destinadas a mejorar las infraestructuras productivas rurales (electrificación, almacenamiento, regadíos, caminos, transformación y procesamiento de productos agrarios), la investigación y desarrollo (I+D), la extensión agraria, el acceso a los mercados de medios de producción y de productos agrarios, el establecimiento y fortalecimiento del crédito agrario y de sistemas de gestión de riesgo, la creación de sistemas de reservas de alimentos al menos para hacer frente a situaciones de emergencia, el desmantelamiento de ayudas agrarias de los países desarrollados que distorsionen el comercio agrario internacional y el apoyo a los agricultores de los países en desarrollo con ayudas públicas a la inversión privada y a la provisión de bienes públicos, como la sanidad vegetal y animales.

---

<sup>(22)</sup> Ver el trabajo «El desafío especial para el África subsahariana», presentado en la Conferencia Internacional *Cómo alimentar al mundo en 2050*, FAO, 2009.

<sup>(23)</sup> *The sustainable intensification* (FAO, 2011).

En el primer semestre de 2008 y ante la crisis provocada por las fuertes subidas de los precios de los alimentos, muchos Gobiernos adoptaron políticas proteccionistas para tratar de contener las revueltas sociales pero muchas de esas políticas tuvieron efectos negativos que agravaron la crisis. Por ejemplo, la reducción de aranceles a la importación y la subvención a los alimentos básicos, que agravaron el déficit público y el endeudamiento exterior, o la fijación de precios máximos para los productos agrarios y a veces para semillas y fertilizantes, que provocaron una mayor escasez porque los operadores redujeron la producción agraria y los medios de producción a la espera de la relajación de estas medidas extraordinarias o bien se creó un mercado negro. La mayoría de Gobiernos de los países en desarrollo afectados por la crisis y también organismos internacionales se centraron en medidas de emergencia para lograr el aumento de la producción a corto plazo mediante la distribución subvencionada o incluso gratuita de semillas, fertilizantes y otros medios de producción. Pero las lecciones aprendidas de la crisis de 2008 muestran que, aunque hay que poner en marcha medidas de emergencia y ayuda alimentaria, lo fundamental es aplicar las políticas más adecuadas y no dar prioridad solo a las medidas de corto plazo sino también a las medidas de largo plazo para sentar las bases de un desarrollo agrario sostenible.

Uno de los principales problemas de las políticas agrarias de los países en desarrollo es que se dirigen a los agricultores comerciales y no prestan atención a los pequeños agricultores pobres y agricultores de subsistencia. Tres mil millones de personas viven en el medio rural y 2,5 mil millones se dedican a la agricultura en 400-500 millones de explotaciones agrarias de 2 hectáreas o menos. Aproximadamente el 75 % de los pobres y hambrientos del mundo vive y trabaja en esas explotaciones. Diversos estudios, y en concreto el *Informe de desarrollo mundial* de 2008 del Banco Mundial<sup>(24)</sup>, han demostrado que el desarrollo agrario es más efectivo para aliviar la pobreza y el hambre que otros tipos de desarrollo. La experiencia de muchos países demuestra también que un agricultor del mundo en desarrollo con dos hectáreas o menos puede ser viable cuando las políticas y los incentivos son correctos, y que cuando eso ocurre los pequeños agricultores de los países en desarrollo responden a las señales de precios<sup>(25)</sup>.

La agricultura campesina y la familiar de pequeña dimensión han experimentado desde hace años grandes dificultades, que las nuevas tecnologías pueden contribuir a resolver. En muchos países la calidad del suelo y del agua se está deteriorando y la tasa de crecimiento de la productividad agraria está disminuyendo, e incluso los rendimientos de algunos cultivos están reduciéndose. Otros servicios de algunos ecosistemas se están deteriorando también, como por ejemplo los sistemas forestales y los pastorales. Los pequeños agricultores y campesinos han sido ignorados por sus gobiernos, científicos, donantes,

---

<sup>(24)</sup> *World development report 2008*. Banco Mundial.

<sup>(25)</sup> El ejemplo de la revolución verde en India.

sector privado y prácticamente por todo el mundo, pero todavía producen hoy la mayoría de la producción mundial de alimentos y ellos pueden hacer más para alimentarse y para alimentar a otros con un poco de ayuda. La FAO está promoviendo el método de ecosistemas para la intensificación sostenible de la producción agrícola como la mejor vía para superar la inseguridad alimentaria, la pobreza y la degradación de los recursos naturales en un contexto de cambio climático. Este método se basa en tecnologías, políticas, conocimientos, informaciones y desarrollo de capacidades para que los países en desarrollo puedan aumentar de forma sostenible la productividad y rentabilidad agraria de sus pequeños agricultores.

### ■ Instituciones

En cuanto a instituciones internacionales, la crisis alimentaria desatada a principios de 2008 por la fuerte subida de los precios de los alimentos evidenció que una de las causas de dicha crisis fue la falta de una arquitectura institucional internacional y de un sistema de gobernanza global de la agricultura y la alimentación que garantizase la regulación, convergencia y coordinación de políticas nacionales que afectaron negativamente a la seguridad alimentaria mundial, tema que se abordará en otra sección de este artículo.

178

En cuanto a las instituciones nacionales, es clave la reorganización y fortalecimiento de los ministerios de Agricultura y de instituciones públicas como las de sanidad animal y vegetal o las de inocuidad de los alimentos, pues se trata de bienes públicos que deben ser provistos por el sector público o al menos mediante fórmulas mixtas, no puramente privadas, porque ello ya se intentó en los 90 y el resultado fue una provisión sub-óptima de bienes públicos. También es fundamental la reconstrucción y fortalecimiento de las instituciones de investigación y experimentación agraria porque muchas de las nuevas tecnologías no se pueden transferir sin más de un país a otro ya que deben adaptarse previamente a las condiciones locales, y esa es tarea de los centros de experimentación agraria. Los servicios de extensión agraria, usando metodologías como las *farmer field schools*, son también un instrumento esencial para asegurar la adopción de las tecnologías por parte de los agricultores pequeños de los países en desarrollo.

### ■ Inversiones

Según estimaciones de la FAO, la inversión agraria bruta anual para lograr el aumento de producción agraria necesaria para alimentar a la población mundial en 2050 deberá pasar de 142.000 millones a 209.000 millones de dólares (dólares de 2009), lo que supone un aumento del 50 %<sup>(26)</sup>. Aumentar el 50 % la inversión en agricultura y alimentación requeriría aumentar tanto la inversión privada como el gasto público de los países en desarrollo y la ayuda de los paí-

---

<sup>(26)</sup> Ver el trabajo «La inversión», presentado en la Conferencia internacional *Cómo alimentar al mundo en 2050*, FAO, 2009.

ses desarrollados destinada a la agricultura y la alimentación. Muchos países en desarrollo destinan menos del 10 % del gasto público a la agricultura, aun siendo en muchos casos un sector clave en el saldo de la balanza comercial, en la aportación al PIB y más aún al empleo de dichos países. Por otro lado, la proporción de la ayuda al desarrollo de los países desarrollados que se destina a la agricultura ha pasado del 17 % en los años 80 al 3 % en el período 2005-2008<sup>(27)</sup>, y además la cuantía total de la ayuda al desarrollo se está reduciendo desde 2008 como consecuencia de la crisis económica y financiera de los países más desarrollados, lo que agrava la situación.

El mismo estudio de la FAO calcula que las inversiones necesarias en los países en desarrollo para apoyar esta expansión de la producción agrícola ascienden a un promedio anual neto de 83.000 millones de dólares (dólares de 2009)<sup>(28)</sup>. Este total incluye las inversiones en la actividad agrícola primaria y servicios poscosecha, por ejemplo el almacenamiento y procesamiento, pero no comprende bienes públicos como carreteras, proyectos de riego a gran escala, la electrificación y otros que también son necesarios. Otro reto es el de aumentar las existencias de capital en zonas que se encuentran atrasadas tanto en lo que atañe a la reducción del hambre como a la productividad de la agricultura. Un estudio que examinó los resultados a largo plazo de la inversión en agricultura desde el decenio de 1970 mostró que, en general, los países que tenían más logros en lo relativo a la reducción del hambre presentaban también los índices más elevados de inversión neta por trabajador agrícola. Durante todo el decenio de 1990 el valor añadido por trabajador en el grupo de países con menos del 2,5 % de población desnutrida fue aproximadamente 20 veces más alto que en el grupo que tenía más del 35 % de población desnutrida.

En particular, las inversiones en investigación y desarrollo de la agricultura han demostrado producir tasas de rendimiento muy elevadas y tienen, potencialmente, un importante papel que desempeñar. En la actualidad, gran parte de la investigación pública es realizada por los centros internacionales del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCIAR). Aunque existe un reconocimiento general de la utilidad y las ventajas de este sistema de órganos internacionales de investigación y organizaciones afiliadas –que ha dado una enorme contribución al acervo mundial de tecnología y conocimientos agrícolas–, sigue siendo objeto de debate la cuestión de cómo financiar estos órganos, ya que a menudo los Gobiernos no consideran que esté entre sus intereses aportar donaciones sustanciales a una entidad cuyos beneficios se distribuirán mucho más allá de sus componentes o fronteras. Por ello, se en-

---

<sup>(27)</sup> *Ibidem*.

<sup>(28)</sup> La proyección de 83.000 millones de dólares netos en concepto de inversiones netas anuales en la agricultura hasta 2050 comprende unos 20.000 millones de dólares destinados a la producción de cultivos y 13.000 millones para la producción ganadera, mientras que otros 50.000 millones de dólares se destinarían a servicios de apoyo a actividades secundarias como el almacenamiento en frío y en seco, las instalaciones de mercados rurales y mayoristas y la primera fase de elaboración.

tiende que el G-20 haya incluido la reforma y financiación del sistema CGIAR en su agenda como elemento central para aumentar la productividad agraria y reducir la volatilidad de los mercados agrarios.

Pero la agricultura no es una actividad pública sino una actividad privada, aunque pueda generar externalidades públicas que benefician a toda la sociedad y que deben ser remuneradas (pagos por servicios ambientales, conservación de los recursos naturales, suelo y agua especialmente, secuestro de carbono y otros), y por ello buena parte de la inversión en agricultura debe ser privada. Y para que la inversión privada en la agricultura aumente se necesita un entorno legal y económico favorable. En cuanto a lo primero, la seguridad de los derechos de propiedad, incluidos los intelectuales, y la de la regulación de las inversiones extranjeras, incluida la compra de tierras y la repatriación de beneficios, son fundamentales. En cuanto al entorno económico, la variable esencial son los precios agrarios. En este sentido, la situación de precios elevados de los productos agrarios que se vivió en 2007 y 2008 y que se está viviendo de nuevo desde agosto de 2010 supone un serio impacto negativo para la seguridad alimentaria mundial y la alimentación de los consumidores más pobres, y también para las cuentas públicas de los países de baja renta e importadores netos de alimentos, pero representa sin duda una oportunidad para aumentar la inversión y la productividad agrarias y la renta de los agricultores.

Pero los países en desarrollo más pobres tienen una capacidad limitada para colmar el déficit de inversión. La proporción del gasto público correspondiente a la agricultura ha descendido aproximadamente a un 7 % en los países en desarrollo y a un nivel aún más bajo en África, mientras que el porcentaje de la ayuda oficial al desarrollo que se destina al sector ha pasado del 17 % en los años 80 al 3,8 % en la actualidad<sup>(29)</sup>. La proporción de los préstamos del Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo que se otorgan a la agricultura en los países en desarrollo también es muy reducida y en el África subsahariana es inferior al 10 %. Aunque los fondos de inversión privados destinados a la agricultura africana constituyen una interesante novedad de los últimos tiempos, el volumen efectivo de estas inversiones es aún muy reducido.

## ■ LA NECESIDAD DE UNA GOBERNANZA GLOBAL PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

### ■ Avances logrados después de la crisis alimentaria mundial de 2007-2008

Las agencias internacionales reaccionaron rápidamente ante la crisis alimentaria mundial de 2007-2008. Así, en diciembre de 2007 la FAO lanzó su programa ISFP (Initiative on Soaring Food Prices), que se concretó en un ambicioso

---

<sup>(29)</sup> Datos de los informes de la OCDE sobre la ODA (ayuda oficial para el desarrollo).



programa de acción en 2008<sup>(30)</sup>, pero pronto se puso de manifiesto que la falta de coordinación entre las principales agencias internacionales era uno de los principales problemas para dar una respuesta efectiva a una crisis alimentaria global, compleja y de enormes proporciones. Así fue como a finales de abril el secretario general de Naciones Unidas convocó una reunión de los responsables de todas las agencias de Naciones Unidas y del sistema Bretton Woods (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Organización Mundial de Comercio), en la que se decidió crear un Grupo de Alto Nivel (GAN) para la crisis alimentaria mundial, cuyo presidente es el secretario general de Naciones Unidas, el vicepresidente es el director general de la FAO y son miembros todos los directores o presidentes de cada una de las agencias mencionadas. La finalidad del GAN era garantizar la coordinación entre todas las agencias, elaborar un Plan Global de Acción (PGA) y asegurar la aplicación y efectividad de dicho PGA en los países más afectados por la crisis, que eran básicamente los países de renta baja e importadores netos de alimentos.

En junio de 2008, en el momento más álgido de la explosión de los precios de los alimentos, se celebró en la sede de la FAO en Roma una Conferencia Internacional de alto nivel. Dicha conferencia tuvo importantes logros como el reconocimiento de la importancia estratégica de la agricultura y la alimentación, la necesidad de aumentar la inversión agraria pública y privada y la ayuda al desarrollo que se destina a la agricultura y la alimentación, y supuso la vuelta de la agricultura y la alimentación a la agenda internacional. Diversos jefes de Estado, ministros y presidentes del Banco Mundial y de los bancos regionales de desarrollo anunciaron recursos financieros adicionales para hacer frente a la crisis mundial de la alimentación por valor de 22.000 millones de dólares. Sin embargo, la Declaración final fue el punto débil de la Conferencia, ya que fue imposible que los 183 países presentes alcanzaran un acuerdo en temas sensibles pero muy importantes para aliviar la crisis como la moratoria de las subvenciones para fomentar la producción y uso de biocombustibles o la eliminación de las restricciones a las exportaciones. La diversidad de intereses de los distintos países miembros de FAO, la dificultad de alcanzar acuerdos debido a la regla de unanimidad para la toma de decisiones en las organizaciones de Naciones Unidas y la prevalencia de los intereses nacionales frente a los globales impidieron los acuerdos en los temas más sensibles y pusieron de manifiesto la necesidad de un nuevo sistema de gobernabilidad global para la agricultura y la alimentación<sup>(31)</sup>.

La agudización de la crisis financiera y de la recesión económica desde mediados de 2008 desvió la atención de la comunidad internacional hacia dicha crisis, aunque la crisis alimentaria seguía en gran medida vigente a pesar de la

---

<sup>(30)</sup> Soaring Food Prices (FAO, 2008).

<sup>(31)</sup> Fue en la Conferencia Internacional de Alto Nivel celebrada en Roma en junio de 2008 cuando se habló por primera vez de la necesidad de una Alianza Global para la Agricultura y la Alimentación, aunque no se precisó en qué consistía dicha alianza.

reducción de precios internacionales observada a partir de agosto de 2008. La crisis financiera afectó negativamente a la movilización de recursos financieros anunciados en la Conferencia de Alto Nivel de junio 2008 celebrada en Roma, que en enero de 2009 solo alcanzaba el 20 % del total de recursos anunciados en dicha conferencia. La única iniciativa a destacar fue la de la Comisión Europea, que destinó 1.000 millones de euros para la EU Food Facility aprobada finales de 2008, que financió acciones de respuesta rápida para aumentar la producción agraria en 50 países, la mayoría en África.

En Julio de 2009, se celebró la Cumbre el G-8 en L'Aquila ampliada con la asistencia de los países emergentes, algunos países receptores de ayuda y las agencias internacionales, alcanzándose uno de los acuerdos internacionales más importantes en materia de seguridad alimentaria con la creación de un fondo de 20.000 millones de dólares para tres años. La Iniciativa de Seguridad Alimentaria de L'Aquila reconoce que la forma de acabar con la pobreza y el hambre en el mundo no es mediante la ayuda alimentaria, sino desarrollando la agricultura de los países en desarrollo. La declaración de L'Aquila consagra cinco principios fundamentales, en línea con las Declaraciones de París y Accra sobre efectividad de la ayuda al desarrollo, que son los siguientes: 1) apoyo a planes nacionales liderados por los países en desarrollo; 2) apoyo a planes nacionales que contemplen amplias medidas a corto y largo plazo para aumentar la producción agraria y el acceso económico a los alimentos; 3) mejora de la coordinación entre donantes, Gobiernos beneficiarios, grupos de interés y agencias internacionales tanto a nivel global como regional y nacional; 4) importancia del papel de las agencias internacionales técnicas y financieras, y 5) apoyo financiero continuado y sostenible a los planes nacionales de seguridad alimentaria con el seguimiento y la rendición de cuentas. Estos cinco principios se convirtieron en la Cumbre Mundial de Seguridad Alimentaria de noviembre de 2009 organizada por la FAO en «los principios de Roma».

Desde principios de 2009, y como parte de las conclusiones de la Conferencia Internacional sobre Seguridad Alimentaria organizada por el presidente de España y el secretario general de Naciones Unidas y celebrada en Madrid el 26 y 27 de enero de 2009, se iniciaron las discusiones y trabajos para la reforma del Comité Mundial de Seguridad Alimentaria como elemento central de la Alianza Global para la Agricultura y la Alimentación planteada en la Conferencia Internacional de Roma de junio de 2008. El Comité Mundial de Seguridad Alimentaria había sido creado en la Cumbre Mundial de Seguridad Alimentaria de 1996 y su sede era la FAO, pero desde hacía muchos años no cumplía ninguna función relevante. La reforma, que ha sido discutida y aprobada por todos los actores y grupos de interés involucrados, ha consistido en hacerlo más inclusivo, de modo que no solo participen los Gobiernos sino también el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, las fundaciones privadas, agencias de Naciones Unidas y el Banco Mundial, y en reforzar sus atribuciones,

---

especialmente en la coordinación y convergencia de políticas, aumentar sus recursos y dotarlo de un grupo de expertos de alto nivel. La Cumbre de 2009 aprobó la reforma del Comité Mundial de Seguridad Alimentaria, que se constituye así en un elemento central del nuevo sistema de gobernanza mundial de la agricultura y la alimentación. El plan de trabajo del Comité para 2010-2011 fue aprobado en su primera sesión plenaria de octubre de 2010, en la que se aprobó también el panel de expertos de alto nivel para el análisis de las políticas que afectan a la seguridad alimentaria y las recomendaciones de medidas a adoptar para la coordinación y convergencia de políticas. La ejecución del plan de trabajo ha sido analizada en la sesión plenaria de noviembre de 2011.

Las revueltas y protestas sociales que la crisis alimentaria provocó llevaron a la convicción de los líderes mundiales y de Naciones Unidas de que es imposible un mundo seguro y en paz con casi 1.000 millones de personas que pasan hambre, lo que ha contribuido en gran medida a la vuelta a la agenda internacional del tema de la agricultura y la alimentación después de muchos años de olvido. Así, en la última cumbre del G-20 celebrada en Seúl en noviembre de 2010, se aprobó un plan de trabajo plurianual para promover el desarrollo mundial que comprendía siete capítulos, y uno de ellos es «Agricultura y seguridad alimentaria». Los temas que se abordan en este capítulo son la necesidad de invertir en investigación y desarrollo, reformando y aumentando la financiación del CGIAR, el seguimiento del compromiso de la iniciativa de la Cumbre de L'Aquila del G-8 ampliada (AFSI), el estudio de medidas para atenuar la fuerte volatilidad de los precios agrarios y un código de conducta para las inversiones extranjeras en tierras. La presidencia francesa del G-20 durante 2011 eligió como tema central la volatilidad de los precios agrarios, alcanzándose en la cumbre del G-20 de noviembre de 2011, como ya se ha indicado antes, importantes acuerdos para adoptar medidas que reduzcan la volatilidad de los precios agrarios. También cabe destacar los notables avances del G-20 para reforzar el sistema internacional de I+D y establecer un código de conducta para las inversiones extranjeras, temas que comentamos a continuación.

#### ■ **Reforzar el sistema internacional de I+D**

El papel de la innovación tecnológica será fundamental pues, además de las tecnologías que ya existen, el potencial de la innovación tecnológica para aumentar la productividad agraria es importante, pero deberá hacerse con tecnologías limpias y bajas en carbono para mitigar y adaptarse al cambio climático. En este sentido, hay que destacar la importancia de la biotecnología y de la ingeniería genética. Dados los complejos retos a los que la agricultura se enfrenta para aumentar la producción mundial de alimentos, en un contexto de degradación y escasez de los recursos naturales y cambio climático, renunciar a la biotecnología y la ingeniería genética es algo que la humanidad probablemente no podrá permitirse. Habrá que establecer todas las cautelas necesarias,

---

promulgando legislaciones de bioseguridad que minimicen los riesgos de los organismos genéticamente modificados, pero la biotecnología tiene tanto potencial que será muy difícil prescindir de ella si queremos alimentar a la población en 2050, más aún en un contexto de cambio climático. Buena parte de la adaptación de la agricultura al cambio climático vendrá por la biotecnología pero, para que ese potencial se desarrolle, es esencial aumentar los recursos públicos y privados destinados a la investigación agraria, reformar y fortalecer el Grupo Consultivo de Centros Internacionales de Investigación Agraria y reconstruir los sistemas nacionales de investigación agraria.

Sin duda, será necesario diseñar y poner en práctica nuevas e imaginativas fórmulas para promover la I+D en agricultura y alimentación en los países en desarrollo. Un reto importante es el de colmar la brecha entre investigación y desarrollo en relación con los cereales principales y los alimentos básicos que son de más importancia para los pequeños agricultores en regiones con alta prevalencia de hambre, por ejemplo, cereales secundarios como el sorgo y el mijo. La mayoría de las inversiones del sector privado fueron realizadas por empresas privadas en países de altos ingresos. El papel del sector privado en la mayoría de los países en desarrollo es en cambio muy limitado por falta de oportunidades de financiación e incentivos a la investigación privada, así como por la incertidumbre de las ganancias. Esto es particularmente cierto en el caso de la biotecnología y la ingeniería genética donde unas pocas multinacionales investigan para lanzar nuevas variedades de cultivos comerciales como soja, maíz, colza y algodón que permiten a dichas compañías recuperar la inversión necesaria para poner en el mercado nuevas variedades transgénicas. La aplicación de la biotecnología a cultivos menos comerciales pero de gran interés para la seguridad alimentaria de algunas regiones requeriría de acuerdos público-privados para aprovechar el gran potencial científico y de investigación de las grandes multinacionales, pero cofinanciando el sector público o fondos de cooperación internacionales parte de la investigación y desarrollo para que las nuevas variedades se puedan vender a los agricultores pobres de los países en desarrollo a precios bajos, siguiendo un esquema similar al que están siguiendo la industria farmacéutica y las organizaciones y fondos internacionales para la salud pública para promover la venta de medicamentos genéricos a bajos precios.

#### ■ Código de conducta para las inversiones extranjeras en agricultura

Dadas las limitaciones de las fuentes alternativas de financiación de la inversión, la inversión extranjera directa en la agricultura podría ser una contribución importante para colmar el déficit de inversión agraria en los países en desarrollo. Pero esta inversión se ha dirigido cada vez más a la compra de tierras, con motivaciones que van de la producción de biocombustibles a la diversificación de la cartera de los inversores o la seguridad alimentaria. Aunque este tipo de inversiones tienen posibilidades de aportar beneficios para el desarrollo en términos de transferencia de tecnología, creación de empleo y

---

fomento de la infraestructura y las ganancias de exportación, los incrementos asociados de la producción alimentaria se destinan a menudo a ser exportados al país de la empresa inversora o fondo soberano, lo que suscita diversas preocupaciones de índole política y económica, e incluso ética, sobre todo cuando las inversiones se realizan en un país aquejado de inseguridad alimentaria y es un fondo soberano o empresa pública de otro país quien compra cientos de miles o incluso millones de hectáreas. La cuestión fundamental que se plantea es si las perspectivas para la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo son mejores con estas inversiones o en ausencia de ellas, y cómo pueden potenciarse sus beneficios y evitar las consecuencias negativas. Por eso se ha elaborado un código de buenas prácticas para la inversión extranjera en agricultura y alimentación por parte de algunas agencias internacionales como el Banco Mundial y la FAO que está siendo analizado por el G-20.

## ■ CONCLUSIONES

Después de todo lo expuesto hasta aquí, podemos tratar de responder a la pregunta de si es posible reducir la volatilidad de los precios agrarios y evitar crisis alimentarias como las que hemos vivido desde 2007. La respuesta es compleja porque depende de muchos factores, incluida la evolución de las pautas nutricionales de la población mundial de aquí a 2050. Si en 2050 los 9.000 millones de habitantes del planeta comieran como hoy comemos en el mundo desarrollado, la respuesta es que no habría suficientes alimentos en el mundo y la crisis alimentaria e incluso la profecía maltusiana serían una realidad. Pero no cabe esperar que eso ocurra, entre otras cosas porque desde el punto de vista nutricional y de salud pública no es aconsejable comer como lo hace una buena parte de la población de los países desarrollados, donde uno de los problemas más serios de la salud pública es la obesidad. Así que nos encontramos ante un problema no solo de producción sino de distribución, en este caso no de la riqueza sino de los alimentos, porque mientras una parte de la población mundial come poco y está desnutrida, otra parte come demasiado y padece obesidad.

Si partimos de unos niveles nutricionales adecuados y de una alimentación suficiente y sana, podemos concluir que la adopción generalizada de tecnologías sostenibles ya existentes, más la generación y adaptación de nuevas tecnologías, permitiría que en las próximas décadas los mercados agrarios tuvieran una mayor holgura entre oferta y demanda lo que llevaría a una situación de menor volatilidad y de precios más bajos que los actuales, mejorando la seguridad alimentaria mundial, sobre todo si se logran avances en la liberalización del comercio agrario internacional lo que en algún momento se logrará. Pero, para que el aumento sostenible de la productividad agraria, el factor clave,

---

sea una realidad en un contexto de escasez de recursos naturales y de cambio climático, no basta solo con potenciar el sistema internacional y nacional de I+D para generar la necesaria innovación tecnológica, sino que debe avanzarse en el fortalecimiento de las instituciones agrarias nacionales, en el diseño y aplicación de políticas agrarias y alimentarias adecuadas y en el aumento de la inversión pública y privada, y para todo ello es fundamental lograr una nueva gobernabilidad global para la agricultura y la alimentación. Y todo esto es tarea de todos: de los Gobiernos de los países pobres, que son los primeros responsables de desarrollar su agricultura y erradicar el hambre en sus países, de los Gobiernos de los países ricos, que deben aportar más ayuda al desarrollo de la agricultura de aquellos países y eliminar las políticas que perjudiquen al sector agrario de los países en desarrollo, de las organizaciones internacionales, de la sociedad civil y del sector privado.

## ■ REFERENCIAS

CRAMON-TAUBADEL, S.: «La volatilidad de los precios en los mercados agrarios de la Unión Europea». *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 2009, n.º 221, pp. 19-43.

DASCHLE, T., FORD RUNGE, G. y SENAUER, B.: «Food for fuel?». *Foreign Affairs*, 2007, vol. 86 (5).

DOMANSKI, D. y HEATS, A. (2007): «Financial investors and commodity markets». *BIS Quarterly Review*, marzo de 2007, pp. 53-67.

FAO (2008a): *The state of food insecurity 2008*. Roma.

FAO (2008b): *Perspectivas alimentarias. Análisis de los mercados mundiales alimentarios*. Roma, diciembre de 2008.

FAO (2008c): *Soaring Food Prices Initiative*. Technical Cooperation Department. Roma.

FAO (2009a): *The state of food insecurity 2009*. Roma.

FAO (2009b): *Perspectivas alimentarias. Análisis de los mercados mundiales alimentarios*. Roma, diciembre de 2009.

FAO (2009c): *Cómo alimentar al mundo en 2050*. Conferencia Internacional de expertos. Roma, octubre de 2009.

FAO (2010): *The state of food insecurity 2010*. Roma.

---

- FAO (2011): *The sustainable intensification*. Agriculture and Consumer Protection Department, FAO, Roma.
- FAO (2012): *Perspectivas alimentarias. Análisis de los mercados mundiales alimentarios*. Roma, agosto de 2012.
- FAO, IFAD, OECD, WB, WFP (2008): *Price volatility in food and agricultural markets: policy responses*. Policy report prepared for G-20 summit. París y Roma, marzo de 2011.
- IMF: *Food and fuel prices, recent developments, macroeconomic impact and policy responses*. Fiscal Affairs, Policy Development and Research Department, Washington D. C., 2008.
- IRWIN, S. H., GARCÍA, P. y GOOD, D. L.: *The performance of Chicago Board of Trade corn, soybean and wheat future contracts after recent changes in speculative limits*. Working paper, University of Illinois, 2007.
- LEIPZIGER, D.: *Rising food prices: policy options and World Bank response*. The World Bank, Washington D. C., 2008.
- MITCHELL, D.: *A note on rising food prices*. The World Bank Development Prospect Group Policy Research, working paper 4682, Washington D. C., 2008.
- OECD: *Rising food prices. Causes and consequences*. París, 2008.
- ROUDART, L. y EVEN M. A.: *Terres cultivables non cultivées: des disponibilités suffisantes pour la sécurité alimentaire durable de l'humanité*. Centre D'Études et de Prospective. Analyse n.º 18, mayo de 2010, París.
- SUMPSI, J. M.: «Volatilidad de los mercados agrarios y crisis alimentaria». *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n.º 229, febrero de 2011, pp. 11-39.
- TROSTLE, R.: *Global agricultural supply and demand: factors contributing to the recent increase in food commodity prices*. Economic Research Service (USDA), working paper WRS-0801, 2008.
- WORLD BANK: «Agriculture for development». *World Development Report 2008*, Washington D. C.
-