

La crisis alimentaria mundial del 2008

Federico Steinberg

Durante la primera mitad de 2008 la crisis alimentaria mundial ocupó los titulares de todos los medios de comunicación. El auge en los precios de los alimentos básicos (y también en las materias primas y el petróleo) provocó importantes disturbios sociales en los núcleos urbanos de los países en desarrollo y amenazó con incrementar en 100 millones el número de personas que subsisten bajo el nivel de pobreza, sobre todo en África Subsahariana y Asia Central.

Incluso en los países avanzados la inflación se disparó y se vivieron escenas de pánico, en las que los consumidores intentaban a la desesperada hacer acopio de reservas de arroz y otros productos primarios. En los países exportadores, los grandes beneficiados del alza de precios, incluso hubo conflictos por la distribución de las rentas extraordinaria generadas por el inesperado boom¹.

Se culpó de la hiperinflación alimentaria a la especulación financiera y a los biocombustibles y desde las instituciones internacionales hicieron llamadas para au-

¹ Este artículo se publica de forma simultánea en *Razón y Fe* y en *Estudios Empresariales*.

mentar la ayuda alimentaria, así como para evitar restricciones a las exportaciones por parte de los países productores. Incluso se convocó una cumbre extraordinaria de la FAO en junio para hacer frente al problema. El objetivo era evitar que la explosión de los precios aumentara la malnutrición (sobre todo infantil), devastando los avances contra la pobreza de la última década y poniendo en riesgo el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio².

Pero cuando en septiembre de 2008 estalló la crisis financiera internacional, la crisis alimentaria quedó relegada a un segundo plano. Las nacionalizaciones bancarias y los planes de rescate del sistema financiero en los países ricos, en los que se comprometieron cantidades sustancialmente mayores a las dedicadas a hacer frente al problema alimentario, desviaron la atención de la ciudadanía desde los problemas alimentarios en los países pobres hacia la recesión y el desempleo en los ricos³. Si bien es cierto que

la crisis financiera y la recesión global a la que ha dado lugar ha desinflado de forma significativa los precios de los alimentos, las materias primas y el petróleo, no ha resuelto el desequilibrio entre la oferta y la demanda alimentaria global a largo plazo; es decir, no ha resuelto el reto de alimentar a más de 9.000 millones de personas en el año 2050 (casi 3.000 millones más que en la actualidad).

Lo que sí ha hecho la crisis financiera es permitirnos entender de una forma más clara las causas de la crisis alimentaria. En particular, ha hecho posible distinguir entre las causas coyunturales y estructurales (incluido el elemento especulativo en los mercados financieros) que dieron lugar al alza de los precios de los alimentos, lo que permite realizar un mejor diagnóstico del problema que ayude a diseñar las políticas adecuadas para hacerle frente.

Este artículo analiza la crisis alimentaria de 2008 en retrospectiva. Tras exponer la evolución de los precios, revisa los factores que generan su volatilidad —distinguiendo entre elementos estructurales y coyunturales— para después centrarse en los retos a largo plazo que la comunidad internacional necesita abordar para

² Evans (2008), FAO (2008) y Wolf (2008), entre otros, dan buena muestra del análisis que llevó a cabo ante el estallido de la crisis.

³ Para un análisis del impacto geopolítico de la crisis financiera, véase Altman (2009).

La crisis alimentaria mundial del 2008

resolver el reto de la nutrición global.

Evolución de los precios: boom, desplome y tendencia

Aunque los precios de los alimentos comenzaron a aumentar en torno al año 2005, siguiendo la estela del auge de los precios de las materias primas y el petróleo, las alarmas saltaron a partir de finales de 2007, cuando experimentaron una subida sin precedentes (ver gráficos 1 y 2) y dieron lugar a la crisis alimentaria.

Hacia mediados de 2008 los precios medios de los alimentos habían subido más de un 80% en tres años, pero este valor promedio es-

condía incrementos mucho mayores para algunos productos especialmente sensibles, sobre todo cereales.

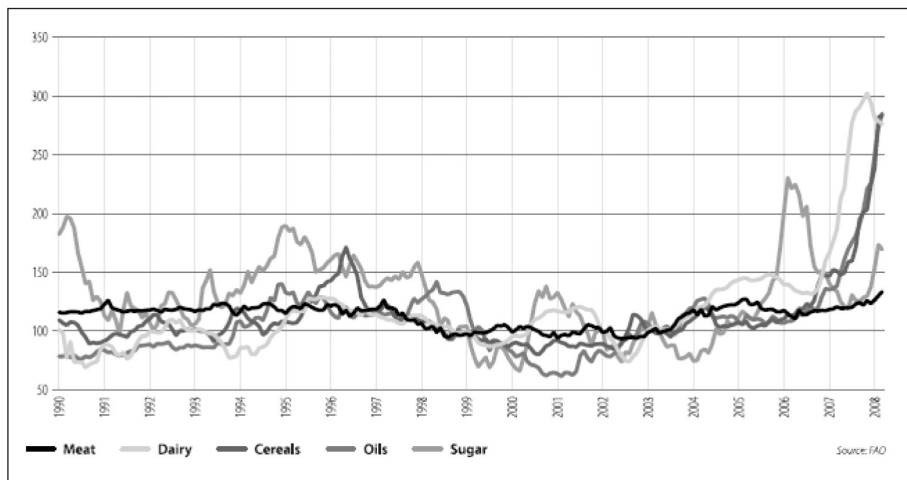
El arroz, básico en la dieta de la mayoría de las economías emergentes asiáticas, se había encarecido un 50% en apenas dos meses y otros cereales, como el trigo, la soja o el maíz también experimentaron subidas muy superiores a la media. Por su parte, la carne y los lácteos tuvieron subidas menores. En cualquier caso, en términos reales, los precios de los alimentos se encontraban en máximos de los últimos treinta años. Como proclamara *The Economist*, había terminado la era de los alimentos baratos iniciada tras la revolución verde de los años setenta. De he-

GRÁFICO 1.—Precios de materias primas, alimentos y petróleo



FUENTE: CEPAL.

GRÁFICO 2.—Índice de precios alimentarios de la FAO: 1998-2000 = 100



FUENTE: CEPAL.

cho, el índice sintético de precios de los alimentos elaborado por el semanario británico estaba en su valor máximo desde su creación en 1845 (*The Economist*, 6 de diciembre de 2007).

Pero al estallar la crisis financiera en la segunda mitad de septiembre de 2008, los precios de todas las *commodities*⁴, al igual que los de los mercados de valores de todo el mundo, empezaron a desplomarse. Al secarse los mercados financieros y el crédito y anticiparse una fuerte caída de la demanda causada por la recesión, tanto los mercados *spot* como los *de futuros* experimentaron una

fuerte deflación. La caída más significativa tuvo lugar en los precios del petróleo, que pasaron de 147 dólares por barril en julio de 2008 a 36 dólares por barril en diciembre. Por su parte, los minerales, los metales y los alimentos experimentaron caídas significativas, aunque menores y volvieron a los niveles de 2004, que, en cualquier caso, continuaban siendo elevados en términos históricos.

En definitiva, durante el último año los precios de los alimentos han experimentado una volatilidad sin precedentes. Las variaciones a muy corto plazo respondieron a los bruscos movimientos de los mercados financieros y de los

⁴ Se entiende por *commodities*.

tipos de cambio, desencadenados fundamentalmente por los pánicos (compradores y vendedores) de unos mercados de futuros que utilizan instrumentos derivados cada vez más sofisticados y en los que se producen «comportamientos de rebaño» por parte de los inversores, así como burbujas especulativas.

Pero, como veremos más adelante, más allá de que las variables financieras hayan jugado un papel crucial tanto en la subida de precios como en la volatilidad a lo largo de 2008, el principal motor de la tendencia al alza de los precios es el aumento estructural de la demanda en los países emergentes, variable que seguirá estando presente en el futuro. Por tanto, más allá de los bruscos movimientos coyunturales de precios, la tendencia de los mismos continuará siendo al alza a menos que la oferta global de alimentos sea capaz de ajustarse a una demanda que continuará creciendo en las próximas décadas.

Causas de la crisis alimentaria

Aunque la causa fundamental que explica la tendencia al alza de los precios de los alimentos es el aumento estructural de la demanda

procedente del acelerado proceso de desarrollo económico y urbanización experimentado por las economías emergentes —sobre todo China e India— durante las últimas décadas, este elemento no es suficiente para generar una crisis alimentaria.

A lo largo de 2008 se combinaron varios factores más que no se habían dado nunca de forma simultánea y que desencadenaron una «tormenta perfecta», que afectó principalmente a la población urbana con rentas más bajas de los países en desarrollo⁵. El alza de los precios —y no la falta de alimentos, que había sido la variable desencadenante de conflictos y hambrunas en el pasado— obligó a la población más vulnerable a reducir drásticamente su consumo y dio lugar a revueltas sociales en Egipto, Haití, Líbano, China, México, Filipinas, Senegal o Marruecos, entre otros. Además aparecieron hambrunas en más de veinte países de África Subsahariana, Asia Central y Centroamérica y, aunque todavía no existen ci-

⁵ Aunque la población rural en ocasiones tiene menor nivel de renta, suele vivir de la agricultura de subsistencia, por lo que está relativamente más protegida del aumento de precios, aunque no tiene «voz» ni capacidad de expresar su descontento a través del sistema político.

fras oficiales, es posible que más de 30 millones de personas pasaran a sumarse a los más de 850 millones que ya viven en la pobreza.

Aumento de la demanda. Como se ha mencionado, la causa fundamental que explica el aumento de precios es el crecimiento de la demanda global. Además esta es la variable que determina la tendencia estructural al alza de los precios, tendencia que es de esperar que continúe a medio y largo plazo. El extraordinario dinamismo de la economía China (y en menor medida el de la de otras economías emergentes) ha supuesto un aumento de la renta *per capita* en el mundo en los últimos diez años superior al 50%⁶, que se ha traducido en un importante cambio en los hábitos alimentarios. Pero como para producir un kilo de carne de bovino hacen falta más de ocho kilos de grano (y seis para producir un kilo de cordero, cuatro para uno de cerdo y dos para uno de pollo), la demanda de cereales ha crecido de una forma sin precedentes.

Al mismo tiempo, el proceso de rápida urbanización que atraviesan las economías emergentes asiáticas, que ha llevado a que en 2007,

⁶ En el mismo período la población mundial ha crecido un 9%.

por primera vez en la historia de la humanidad, más del 50% de la población viviera en ciudades, ha generado un aumento adicional en la demanda de alimentos.

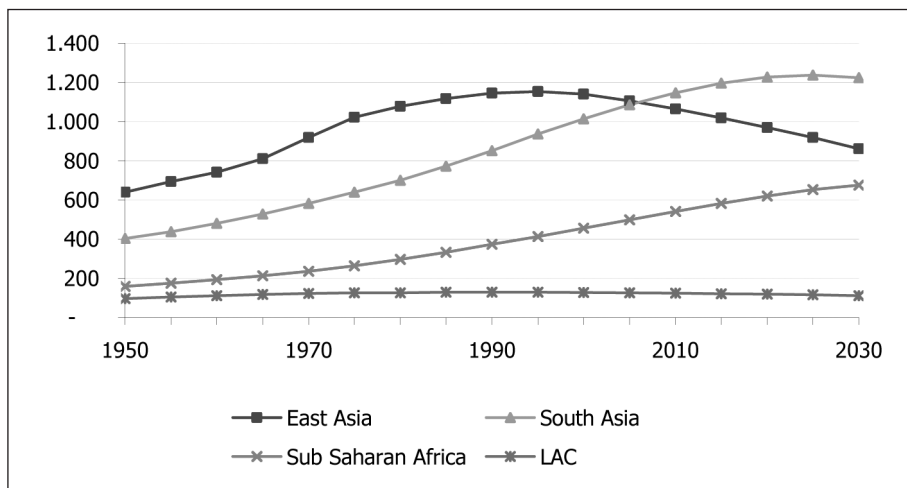
Antes muchos más millones de personas eran pequeños agricultores pobres que se autoabastecían sin pasar por el mercado. Pero el acelerado proceso de urbanización ha llevado a un aumento explosivo del porcentaje de población de los países emergentes que se abastece a través del mercado (ver gráfico 3), lo que ha puesto presión sobre los precios (World Bank, 2008).

En definitiva, el esperable crecimiento de la clase media en los países emergentes, que posiblemente supondrá un aumento de unos 1.000 millones de consumidores a nivel global hasta 2030, continuará presionando al alza la demanda de alimentos. Si la oferta no se ajusta, los precios tendrán que subir.

Aunque existe un amplio consenso sobre que el aumento de la demanda es el principal motor del crecimiento de los precios alimentarios, hay controversia sobre en qué medida otros factores tuvieron un peso determinante en el desencadenamiento de la crisis alimentaria. A continuación nos ocupamos de ellos.

La crisis alimentaria mundial del 2008

GRÁFICO 3.—Población rural, en millones



FUENTE: Banco Mundial.

Especulación financiera. Resulta evidente que las variables financieras, a veces llamadas especulación, jugaron un papel importante en el auge de los precios. Muchos mercados alimentarios (aunque no todos) están estructurados de forma similar a los de otras *commodities*, con un creciente peso de los mercados de futuros y de derivados financieros más complejos. Estos mercados juegan un papel fundamental en la cobertura del riesgo porque reducen la incertidumbre sobre los precios futuros y permiten a las empresas que necesitarán comprar granos en una fecha futura cierta, cerrar contratos que les aseguren un precio determinado, lo que reduce la

incertidumbre y facilita la planificación de la actividad empresarial.

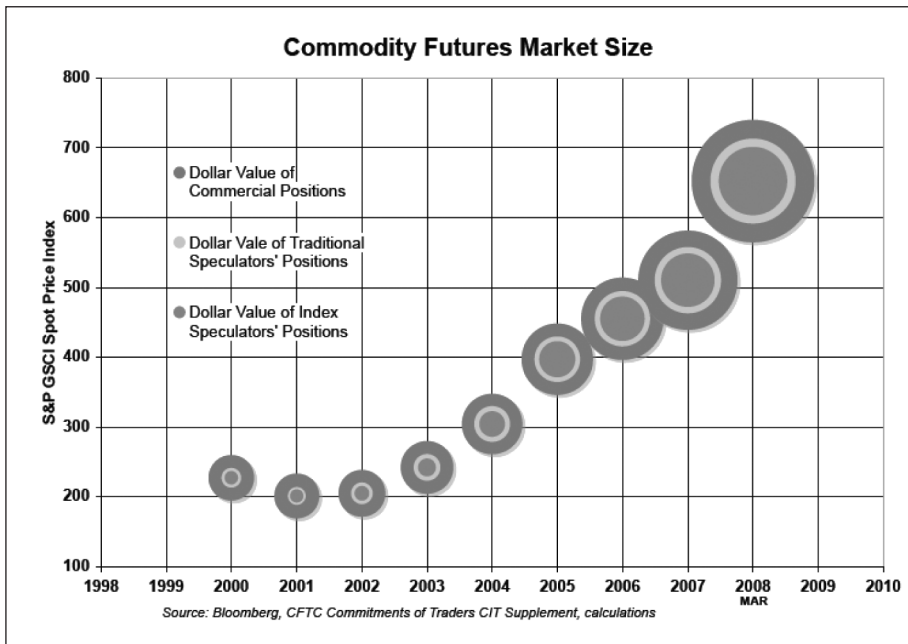
Sin embargo, en los últimos años, ante el aumento estructural de la demanda que indicaba una clara tendencia al alza de los precios, muchos inversores no tradicionales —es decir, que no tienen intención de utilizar los alimentos para fines productivos— han entrado en los mercados de futuros en busca de rentabilidad. Sus inversiones han sido apuestas similares a las que pueden realizarse en el mercado bursátil o el de tipos de cambio⁷.

⁷ Véase De la Dehesa (2008) y Rolland (2008) para un análisis más detallado.

Más allá de que sea prácticamente imposible distinguir entre el inversor tradicional y el especulador financiero, el problema ha sido que desde que estallara la *crisis subprime* en agosto de 2007, el exceso de liquidez mundial que se encontraba en el mercado inmobiliario estadounidense se ha re-

fugiado en otro tipo de activos, incluidos los mercados de futuros de *commodities*. Esto ha generado una inusual oleada de compras, tanto en los mercados de futuros alimentarios como en los de petróleo y materias primas, dando lugar a una burbuja (ver gráfico 4).

GRÁFICO 4.—Especulación financiera en los mercados de futuros de alimentos



Durante la primera mitad de 2008 hubo arduos debates sobre la culpabilidad de los inversores especulativos en el alza de precios, pero no se pudo confirmar ni refutar que realmente se hubiera producido una burbuja porque no era po-

sible saber si el aumento de actividad en estos mercados sencillamente reflejaba una apuesta de los inversores sobre el aumento de demanda a largo plazo (además se argumentaba que dicha apuesta era necesaria para enviar una señal de

escasez al mercado que promoviera inversiones productivas para aumentar la oferta a largo plazo).

Sin embargo, hoy sabemos que se había producido una burbuja especulativa porque ésta se ha pinchado (si los precios se hubieran ajustado lentamente hubiera significado que no habría habido burbuja). Cuando desde septiembre de 2008 los mercados financieros se «secaron» y el pánico se adueñó de los inversores, la liquidez corrió hacia los activos más seguros (fundamentalmente letras del Tesoro estadounidenses), forzando fuertes ventas en los mercados de futuros de alimentos y petróleo y apreciando el dólar. Esto significa que la llamada demanda especulativa (que podría haber inflado los precios en torno a un 20-30%) ha desaparecido.

Aún así, es imposible saber exactamente en qué medida los movimientos financieros habían inflado «artificialmente» los precios, porque la reciente caída de los mismos también ha vendido causada por la recesión global desencadenada por la crisis financiera. En todo caso, cuando la normalidad vuelva a los mercados financieros internacionales es muy probable que cierta liquidez vuelva a fluir hacia los mercados de futuros sobre alimentos, presionando de

nuevo al alza los precios, aunque no tanto como en el primer semestre de 2008, es decir, sin generar una burbuja.

Precio del petróleo. Otro desencadenante de la crisis alimentaria muy relacionada con el punto anterior ha sido el aumento del precio del petróleo, generado tam-

*cuando la normalidad
vuelva a los mercados
financieros internacionales
es muy probable que cierta
liquidez vuelva a fluir
hacia los mercados de
futuros sobre alimentos,
presionando de nuevo
al alza los precios*

bién por una combinación de mayor demanda de las economías emergentes y aumento de la inversión en los mercados de futuros sobre petróleo tras la crisis *subprime*. El incremento del precio del crudo tuvo al menos un doble efecto adverso sobre los precios de los alimentos. Primero, aumentó los costes de producción agrícola porque la mayoría de los

fertilizantes que se utilizan en la producción se fabrican con derivados del petróleo. Segundo, incremento de forma muy sensible los costes de transporte de los alimentos, que en su mayoría se transportan por vía marítima (el 95% del transporte mundial depende del petróleo).

Una vez que el precio del petróleo ha caído (alcanzó un mínimo de 36 dólares por barril en diciembre de 2008), la presión sobre el precio de los alimentos se ha relajado. Sin embargo, es de esperar que durante las próximas décadas el precio del crudo se sitúe en niveles relativamente altos en términos históricos porque la demanda energética de las economías emergentes crecerá de forma exponencial. Por tanto, mientras no se encuentren sustitutivos al petróleo tanto para el transporte de alimentos por vía marítima como para la fabricación de fertilizantes, es de esperar que el precio del crudo ejerza cierta presión al alza sobre los precios alimentarios en las próximas décadas.

Biocombustibles. Al fabricarse mayoritariamente con productos alimenticios, los biocombustibles de primera generación compiten directamente con el consumo humano de cereales y otros alimentos básicos. Pero por razones tecnoló-

gicas, sólo algunos son rentables económicamente, sobre todo el etanol producido de la caña de azúcar en Brasil⁸. El resto sólo pueden producirse si son fuertemente subvencionados por el Estado y, hasta hace pocos años, casi ningún gobierno se había interesado por proveer estas subvenciones⁹.

Sin embargo, desde que el debate sobre los problemas del cambio climático cobró importancia, los países desarrollados comenzaron a impulsar la producción de biocombustibles. Pretenden así reducir el consumo de petróleo en el transporte (fundamentalmente para los automóviles) y al mismo tiempo reducir su dependencia energética de los países exportadores de hidrocarburos, que en su mayoría son políticamente inestables.

El apoyo a los biocombustibles se ha generalizado incluso antes de que se establezca con claridad si son realmente efectivos para reducir las emisiones de CO₂ y, por tanto, luchar contra el cambio climático (téngase en cuenta que en

⁸ La rentabilidad depende fundamentalmente del precio del petróleo, que es a quien el etanol intenta sustituir. También depende del desarrollo de la tecnología.

⁹ Para un detallado análisis técnico sobre los tipos y viabilidades de los distintos biocombustibles, véase FAO (2008b).

el propio proceso de producción de biocombustibles se emiten gases de efecto invernadero y es posible que estas emisiones sean mayores que el ahorro que se genera posteriormente).

En cualquier caso, la única forma de promover los biocombustibles era mediante fuertes subsidios, que además resultaban muy convenientes al *lobby* agrícola (sobre todo en Estados Unidos), que veía cómo las ayudas públicas que venía recibiendo en las últimas décadas eran fuertemente criticadas en las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) por distorsionar los precios y constituir competencia desleal con los países en desarrollo.

Desde 2005, Estados Unidos comenzó a subvencionar fuertemente el maíz, lo que además permitía a sus agricultores producir un etanol que sin subsidios no era competitivo en relación al brasileño. En el caso norteamericano, en 2007, casi un tercio de la producción de maíz se dedicó a biocombustibles.

Pero los subsidios modificaron los incentivos y tuvieron un doble efecto perverso, aunque económicamente previsible. Primero, elevaron los precios del maíz, contribuyendo a agudizar la crisis ali-

mentaria. Segundo, desplazaron otros cultivos de las tierras más fértiles porque las ayudas volvían la producción de maíz mucho más rentable que la de otros cereales igual (o más) demandados para el consumo humano.

Aunque es difícil saber qué porcentaje del aumento de los precios alimentarios está causado por el

*en cualquier caso,
la comunidad internacional
ha reconocido que las
subvenciones a los
biocombustibles han tenido
efectos perversos, por lo que
ha aceptado replantear
su papel en la lucha
contra el cambio climático*

aumento de la producción de biocombustibles, investigadores como Collier (2008) culpan a los mismos de ser uno de los principales desencadenantes de la crisis alimentaria. Los defensores de los biocombustibles sostienen que tan sólo el 3% de la producción mundial de maíz se dedica a los biocombustibles, por lo que no pueden haber sido responsables de la

crisis. Además, sólo el 1,5% del combustible que se utiliza en los automóviles en el mundo proviene de los biocombustibles, aunque es de esperar que esta cifra aumente en el futuro (Delgado e Indira, 2008).

En cualquier caso, la comunidad internacional ha reconocido que las subvenciones a los biocombustibles han tenido efectos perversos, por lo que ha aceptado replantear su papel en la lucha contra el cambio climático.

Producción estancada en países pobres por el proteccionismo y la baja productividad. Otro problema estructural que ha contribuido a agravar la crisis alimentaria (aunque no la ha causado directamente) es la baja producción y productividad agrícola de los países más pobres, que responde tanto a la falta de inversiones como al proteccionismo agrícola de los países ricos. La estructura de incentivos a la que da lugar la regulación comercial global, los subsidios en los países ricos y los programas de ajuste estructural de las Instituciones Financieras Internacionales en los años noventa han llevado a una insuficiente inversión en agricultura, sobre todo en los países pobres con potencial productor y exportador y a una caída de la productividad agrícola.

La dependencia estructural de la importación de alimentos ha hecho que estos países se vieran especialmente afectados cuando los precios internacionales se dispararon. De haber tenido una mayor capacidad de producción interna el impacto de la crisis alimentaria sobre el bienestar económico y la estabilidad política habría sido menor.

Las políticas agrícolas proteccionistas vienen generando problemas desde hace décadas y las sucesivas rondas de liberalización comercial han hecho poco para resolverlos (Steinberg, 2007). Los países desarrollados gastan unos 200.000 millones de euros al año en subsidios para sus agricultores. Además, los mercados de los países avanzados han estado tradicionalmente muy protegidos de los productos de los países en desarrollo. El resultado de los subsidios ha sido un período de alimentos baratos y abundantes en los países desarrollados (1980-2005), pero que ha desincentivado la producción agrícola en muchos países en desarrollo. Sin el incentivo de precios mayores, con los mercados de los países desarrollados altamente protegidos y con los principales donantes enfocando su ayuda al desarrollo hacia otros sectores, la productividad y producción agrícola de los países

La crisis alimentaria mundial del 2008

más pobres han caído enormemente¹⁰.

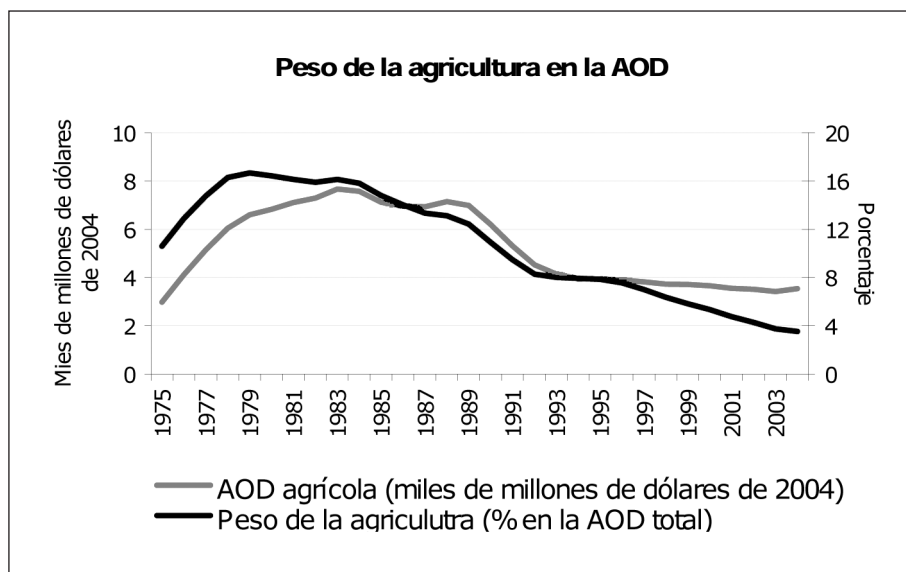
La baja inversión no ha permitido un aumento de la productividad, por lo que tierras susceptibles de producir nuevos cultivos en los países en desarrollo no están siendo utilizadas, mientras que tierras de las que es difícil obtener mayor producción en los países ricos reciben cuantiosas subvenciones, por ejemplo mediante la Política Agrícola Común europea. De he-

cho, tan sólo el 4% de la Ayuda Oficial al Desarrollo se dedica a la agricultura (y además ha caído en los últimos años, como muestra el gráfico 5), aunque el 75% de la población que vive en la pobreza sigue dedicándose a la agricultura.

Además, el *World Development Report* del Banco Mundial de 2008 —dedicado a la interacción entre agricultura y desarrollo— concluye que para una muestra de 42 países «el crecimiento del PIB originado en la agricultura es al menos el doble de eficaz en reducir la pobreza que el crecimiento del PIB generado en otros secto-

¹⁰ Para un análisis más detallado de la interacción entre proteccionismo comercial agrícola y precios de los alimentos, véase Polaski (2008) y Steinberg (2007).

GRÁFICO 5.—AOD destinada a la agricultura



FUENTE: Banco Mundial. World Development Report 2008.

res» (p. 6). Por tanto, parece más que justificado volver a dedicar más recursos al sector primario en los países en desarrollo (Olivie y Steinberg, 2008).

En definitiva, las restricciones al comercio agrícola generan una

como Naciones Unidas estima que para 2050 la demanda mundial de alimentos aumentará un 50% respecto de la actual, a menos que se aumente sustancialmente la oferta alimentaria global habremos llegado al fin de la era de los alimentos baratos y abundantes

mala distribución de los recursos a nivel mundial con nefastas consecuencias sobre el potencial productivo de los países pobres.

Otras causas. Además de los anteriormente mencionados, existen otros factores que contribuyeron a agravar la crisis alimentaria. El primero fue que las cosechas en varios de los principales países exportadores del mundo, sobre todo

Australia, fueron inusualmente malas. Todavía es pronto para afirmar que la causa de estas malas cosechas sea el cambio climático, pero es razonable suponer que en el futuro habrá problemas por escasez de agua para la agricultura y una reducción en el número de hectáreas húmedas, lo que generará una mayor volatilidad en la producción. En cualquier caso, todo parece indicar que las cosechas en 2008 y 2009 podrían ser mejores, algo que sin duda aliviará los devastadores efectos de la crisis alimentaria.

Segundo, la decisión unilateral de varios países exportadores de restringir (o gravar) sus ventas de alimentos al exterior para reducir la inflación interna dio como resultado una reducción de la oferta alimentaria global, con el consiguiente aumento de precios, que sufrieron los países importadores de alimentos. Argentina, China, India, Kazajistán, Ucrania, Vietnam o Rusia, entre otros, pusieron en marcha estas estrategias proteccionistas sin que la regulación de la OMC pudiera evitarlo. Además, en muchos de estos países, los impuestos a las exportaciones sirvieron para incrementar los ingresos públicos.

Por último, la extendida creencia de que los alimentos continuarían

siendo baratos había llevado durante los últimos años a una reducción de los *stocks* en los países avanzados. En el pasado, dichos *stocks* estratégicos servían para amortiguar las fluctuaciones de los precios. Pero al no existir suficientes reservas, cuando los precios empezaron a aumentar se desató un «pánico» comprador que incrementó la volatilidad en los mercados spot y de futuros.

¿Qué hacer para evitar otra crisis?

Como Naciones Unidas estima que para 2050 la demanda mundial de alimentos aumentará un 50% respecto de la actual, a menos que se aumente sustancialmente la oferta alimentaria global habremos llegado al fin de la era de los alimentos baratos y abundantes. Esto tendría devastadoras consecuencias económicas, sociales y geopolíticas y podría dar lugar a un aumento de la pobreza, los conflictos sociales y las migraciones. Por tanto, para evitar problemas futuros es necesario abordar los factores estructurales que han dado lugar a la actual crisis alimentaria, revisar una amplia gama de políticas erróneas que se han puesto en marcha en el pasado y volver a impulsar la inversión en agricultura para aumentar

la productividad, sobre todo en los países en desarrollo. Al margen de estas medidas de largo plazo, será necesario seguir haciendo frente a las hambrunas mediante ayuda alimentaria de emergencia, como ya se hizo durante 2008.

Son necesarias iniciativas de cooperación internacional porque al tratarse de un problema global (tanto la pobreza y la desnutrición como la inestabilidad política internacional que podrían generar son males públicos globales) las iniciativas puramente nacionales no son suficientes. Además, la necesidad de plantear reformas en los ámbitos del comercio, la investigación para aumentar la producción y la productividad agrícolas, el debate sobre el cambio del modelo energético y el papel de los biocombustibles o la mejora de la arquitectura financiera y de distribución global, requieren de la acción multilateral, así como del liderazgo de las grandes potencias¹¹.

Dentro de las medidas a corto plazo, un primer paso en la buena dirección fue la cumbre de la FAO de

¹¹ Incluso desde una perspectiva egoísta por parte de los países ricos, atajar a tiempo este problema es necesario porque, de no hacerlo, se corre el riesgo de que aumenten los conflictos regionales, las migraciones y, con todo ello, la inestabilidad política internacional.

junio de 2008, en la que se hicieron públicos varios compromisos plurianuales de ayuda para hacer frente a la crisis¹². Sin embargo, la cumbre no logró dar soluciones a largo plazo para el problema. No fue posible forjar propuestas de acción global y coordinada debido a las recriminaciones mutuas en torno al proteccionismo comercial y a la política de apoyo a los biocombustibles en Estados Unidos y la Unión Europea, que surgieron entre las economías emergentes (sobre todo las del Cono Sur) y los países avanzados.

La estrategia global debería avanzar en dos frentes. A corto plazo es necesario continuar dando rápidas soluciones a la crisis a través de un aumento de la ayuda alimentaria, que habrá que aumentar de manera importante, especialmente para los países más necesitados, en los próximos años. Para que la distribución de los alimentos tenga la máxima efectividad convendría diseñar programas específicos de transferencias condicionadas, tales como distribuir la ayuda en las escuelas u hospitales a cambio de que los niños asistan a la escuela o los niños

¹² Los compromisos de todos los países pueden verse en <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2008/1000858/index.html>. Para más información, véase Oliví y Steinberg (2008).

y los adultos se vacunen o hagan revisiones médicas. Este tipo de medidas son las que se han mostrado más efectivas en los países más pobres (Easterly, 2006).

Además, la forma de distribuir la ayuda alimentaria debe repensarse para acabar con los incentivos perversos que se han ido generando durante años. El actual sistema, basado en gran medida en el envío de excedentes agrarios a los países deficitarios, es claramente deficiente, no incentiva el aumento de producción en los países importadores netos de alimentos y supone una ayuda encubierta para algunos los agricultores de los países ricos¹³. Por tanto, sería mejor distribuir la ayuda, bien en forma de alimentos comprados en los propios países en desarrollo con potencial productor, bien mediante transferencias directas condicionadas. Ello

¹³ Ello se debe a que casi todos los países desarrollados compran los alimentos a sus propios agricultores e incurren en importantes costes de transporte para trasladarlos a los países en desarrollo en forma de ayuda alimentaria. Aunque tener alimentos disponibles en los países ricos en un momento de emergencia puede ser útil porque la oferta es rígida a corto plazo, este sistema tiende a deprimir los precios reduciendo los incentivos para que los exportadores agrícolas produzcan más y los pequeños productores en los países importadores empiecen a producir.

permitiría potenciar la producción local y desarrollar los mercados agrícolas locales¹⁴.

A largo plazo son necesarias iniciativas en tres frentes: el aumento de la inversión en tecnología agrícola, la liberalización comercial y los biocombustibles.

Primero, es necesario impulsar una nueva revolución verde. Sólo así será posible lograr un incremento de la oferta de alimentos suficiente para hacer frente a la demanda. El objetivo es lograr una nueva revolución agrícola en los países en desarrollo, similar a la que tuvo lugar durante los años sesenta y setenta del siglo pasado, para lo que será necesario incrementar fuertemente el nivel de inversiones físicas en infraestructuras que permitan aumentar la productividad del sector, poner nuevas tierras en cultivo, mejorar los sistemas de irrigación y transporte y abaratar los fertilizantes. Pero sobre todo, es imprescindible aumentar la inversión en I+D agrícola porque muchos de los

avances de la primera revolución verde ya no son efectivos y habrá que lograr que las semillas sean más resistentes y productivas ante las nuevas plagas que han aparecido. También será necesario adaptar mejor los cultivos a las nuevas circunstancias climáticas.

Aunque el objetivo central sea aumentar la producción y la productividad en los países en desarrollo,

*en Europa sería
conveniente reevaluar
hasta qué punto la actual
regulación que prohíbe
la importación de alimentos
genéticamente modificados
a la Unión Europea está
dañando el potencial
de crecimiento de la
producción en los países
más pobres*

¹⁴ Este tema requiere un debate en profundidad porque aunque a medio y largo plazo es necesario aumentar los incentivos para la producción local, a corto plazo las transferencias pueden aumentar los precios en los mercados locales agudizando las situaciones de hambruna.

el impulso financiero a la I+D tendrá que venir tanto de los países desarrollados como de los organismos internacionales —especialmente la FAO y el Banco Mundial—, que son quienes disponen de los recursos.

Segundo, y relacionado con lo anterior, es necesario dar un nuevo impulso a la Ronda de Doha de la OMC, que resulte en una liberalización sustancial del comercio

es necesario repensar las políticas de promoción de los biocombustibles, porque las que se han instrumentado hasta ahora han tenido efectos muy negativos no anticipados sobre los países más pobres; la Unión Europea está reconsiderando el objetivo de que para el año 2020 el 10% de los carburantes utilizados en sus Estados miembros sean biocombustibles

agrícola, lo que requiere una reforma de la Política Agrícola Común europea y de los sistemas de subsidios en otros países avanzados (sobre todo en Estados Unidos, Japón y Corea) y una reducción significativa de aranceles, tanto en los países avanzados como en los países en desarrollo. Sólo

lo reduciendo este tipo de distorsiones será posible modificar los actuales incentivos perversos que dificultan el incremento de la producción en los países en desarrollo. En este sentido, y aunque resulta un tema muy controvertido en Europa, sería conveniente reevaluar hasta qué punto la actual regulación que prohíbe la importación de alimentos genéticamente modificados a la Unión Europea está dañando el potencial de crecimiento de la producción en los países más pobres (Collier, 2008).

Asimismo, sería importante establecer mecanismos para evitar las restricciones a las exportaciones por parte de los países productores emergentes¹⁵. Aunque no se puede obligar a estos países a eliminar los impuestos a la exportación, como la acción unilateral de cada uno daña al conjunto del mercado mundial reduciendo la oferta, se podrían establecer sanciones en la OMC por limitar las exportaciones, al igual que ya se hace cuando se restringen las importaciones.

¹⁵ En este capítulo también debería regularse el excesivamente elevado volumen de los stocks de algunos productos que mantienen países desarrollados, como el arroz en Japón, que realmente no están justificados por motivos de seguridad alimentaria.

Por último, como se ha mencionado arriba, es necesario repensar las políticas de promoción de los biocombustibles, porque las que se han instrumentado hasta ahora han tenido efectos muy negativos no anticipados sobre los países más pobres. Aunque resulta evidente que existe un papel para los biocombustibles en la lucha contra el cambio climático, los países avanzados deberían volver a evaluar su rol en la mezcla energética global, así como sus políticas de apoyo y subsidios, especialmente cuando se trata de biocombustibles que utilizan alimentos de consumo humano. Así, la Unión Europea está reconsiderando el objetivo de que para el año 2020 el 10% de los carburantes utilizados en sus Estados miembros sean biocombustibles. Es posible que la Administración Obama en Estados Unidos de pasos en la misma dirección.

En cualquier caso, existe consenso en la necesidad de aumentar las inversiones en los biocombustibles de segunda generación, es decir, aquellos que no utilizan alimentos en su producción, sino productos no alimentarios como la celulosa. La tecnología ya existe, pero son necesarias inversiones para reducir drásticamente los costes. Una acción concertada a nivel global de investigación en

este campo con partenariados público-privados podría dar frutos más rápidamente que dejar actuar exclusivamente a la iniciativa privada.

En definitiva, aunque la crisis alimentaria global que azotó al mundo durante 2008 ha remitido parcialmente, las causas estructurales que subyacen al aumento de la demanda de alimentos a largo plazo siguen estando presentes. Esto supone que si no se hace un esfuerzo colectivo por aumentar la producción y eliminar los incentivos perversos a los que da lugar la legislación comercial global y las políticas de apoyo a los biocombustibles en los países ricos, el mundo tendrá dificultades para alimentar a los más de 9.000 millones de personas que habrá en el planeta en el año 2050.

Referencias bibliográficas

ALTMAN, C. ROGER (2008): «The Great Crash, 2008. A Geopolitical Setback for the West», *Foreign Affairs*, January/February 2009.

COLLIER, PAUL (2008): «The Politics of Hunger. How Illusion and Greed Fan the Food Crisis», *Foreign Affairs*, November/December 2008.

ECONOMIST (2007): «The end of cheap food», 6 de diciembre.

Federico Steinberg

EVANS, ALEX (2008): «Rising Food Prices. Drivers and Implications for Development», *Chatham House Briefing Paper* 08/02.

DE LA DEHESA, GUILLERMO (2008): «La especulación sobre las materias primas», *El País*, 14 de septiembre.

DELGADO, JUAN, e INDIRA SANTOS (2008): «The new food equation: Do EU policies add up?», *Bruegel Brief Policy*, 2008/06.

EASTERLY, WILLIAM (2006): *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Penguin Press, Nueva York.

FAO (2008a): *Soaring food prices: facts, perspectives, impacts and actions required*, Roma. Disponible en www.fao.org

FAO (2008b): *The state of food and agriculture*, Roma. Disponible en www.fao.org

MARTÍNEZ ROLLAD, MIGUEL ÁNGEL (2008): «Las subidas en los precios de

los alimentos y las materias primas: la importancia de los factores financieros y monetarios», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 72/2008.

OLIVIÉ, ILIANA, y FEDERICO STEINBERG (2008): «Cae la ayuda al desarrollo mientras suben los precios de los alimentos», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 75/2008.

POLASKI, SANDRA (2008): «Rising Food Prices, Poverty, and the Doha Round», *Carnegie Endowment for international Peace*, Policy Brief, May.

STEINBERG, FEDERICO (2007): *Cooperación y conflicto: comercio internacional en la era de la globalización*, Editorial Akal, Madrid.

WORLD BANK (2008), *World Development Report: Agriculture and Development*, Washington DC.

WOLF, MARTIN (2008): «Life in a tough world of high commodity prices», *Financial Times*, 4 de marzo. ■