

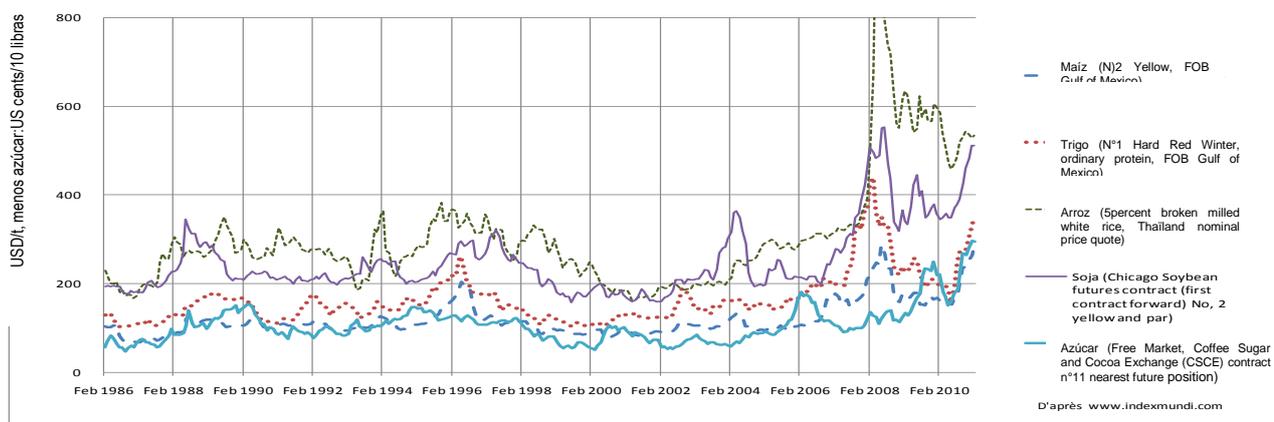
# Las *Notas* de la C2A

## Agricultura y alimentación en cuestión

Número 6 — Abril 2011

### ENFRENTAR LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS AGRÍCOLAS

Evolución del precio mundial de algunos productos agrícolas en el curso de los últimos 25 años (febrero de 1986 – febrero de 2011)



Tras la escalada de los años 2007/08, desde el verano 2010 asistimos a una nueva alza del precio mundial de las materias primas agrícolas, en especial de los cereales (con excepción del arroz<sup>1</sup>), las oleaginosas y el azúcar. Así, en febrero de 2011, el precio mundial del trigo había aumentado alrededor de un 70% en un año, el del maíz el 90% y el de la soja un 45%<sup>2</sup>.

Estas alzas de precios reflejan una acentuación de la volatilidad de los mercados agrícolas mundiales, es decir una situación de fluctuaciones importantes y erráticas.

Estos son por naturaleza inestables, no sólo debido a la variabilidad de la producción vinculada a fenómenos naturales (causas de la volatilidad denominadas "exógenas"), sino también debido a la naturaleza misma de esos mercados: el nivel de consumo es poco sensible al nivel de precios ("baja elasticidad de la demanda"), los plazos temporales son importantes (un ciclo agrícola como mínimo) entre la decisión de un agricultor y los efectos en términos de producción ("escasa elasticidad de la oferta"), las futuras condiciones de mercado son imprevisibles, etc. (causas llamadas "endógenas").

La volatilidad de los precios agrícolas y alimentarios en los mercados internacionales se transmite en variadas proporciones a los mercados nacionales, en función de las características de su integración al mercado internacional. Mediante esta transmisión, la volatilidad de los precios en los

<sup>1</sup> Por otro lado, el alza del precio mundial de los cereales no se ha reflejado por el momento en los precios internos de sorgo y del mijo, cereales esencialmente auto consumidos o comercializados en los mercados locales.

<sup>2</sup> Según *Agra Press hebdo*.

mercados internacionales afecta entonces tanto a los consumidores pobres como a los agricultores:

- las condiciones de vida de los primeros se ven fragilizadas por el encarecimiento de los precios alimentarios;

- las caídas de precios afectan los ingresos de los segundos, sus niveles de vida y su capacidad de invertir en la producción. Además, la imprevisibilidad de los precios futuros los incitan a adoptar prácticas agrícolas de minimización de riesgos (limitación de los costos de producción, etc.), a veces a expensas de un incremento de la producción. Por otra parte, ellos no siempre se benefician con las alzas de precios en los mercados mundiales, no sólo debido a la estructuración de las cadenas (ver más abajo), sino también a raíz de su escasa capacidad de incrementar su producción. A esto se agrega el hecho de que gran parte de los productores (más del 50% en África) son consumidores de productos alimentarios y se ven por ende afectados también por las escaladas de precios.

Además, la dominación de las cadenas por monopolios u oligopolios (en especial agroindustrias y distribución mayorista) tiende a acrecentar los efectos negativos de la volatilidad, tanto para los consumidores (reducción de las variedades consumidas, sobre-repercusión de las alzas de precios) como para los productores (especialización, sobre-repercusión de las bajas de precios y débil repercusión de las alzas).

A ello se suman las consecuencias fiscales y presupuestarias negativas para los Estados que deben implementar políticas destinadas a hacer frente a las escaladas de precios alimentarios (compras en el mercado mundial, disminución de los derechos de aduana, subvenciones al consumo).

Para numerosos países importadores que han visto explotar su factura alimentaria, la crisis de 2007/08 constituyó un revelador de su vulnerabilidad. Los que contaban con medios contemplaron entonces la posibilidad de garantizar su seguridad alimentaria mediante la adquisición de tierras agrícolas en otros países, incrementando pues las amenazas para los productores locales.

## Las causas del alza de la volatilidad de los precios agrícolas

Diversos factores están en el origen de las escaladas de precios de 2007/08 y de 2010/11. En primer lugar, éstas se operan en un contexto de reforzamiento de las tensiones entre la oferta y la demanda en los mercados mundiales. Más allá de las sacudidas coyunturales, estas tensiones reflejan la probable transición hacia un período de precios agrícolas estructuralmente más elevados que en el curso de las tres últimas décadas, más próximos de los precios elevados de los años 1960/70.

Un elemento central del contexto es el rápido desarrollo del uso de productos agrícolas para la fabricación de agro-carburantes, que reduce la oferta de cereales y oleaginosas con fines alimentarios en ausencia de un incremento de las superficies cultivadas. Así, en 2007/09, a ello han estado destinados el 9% de los cereales secundarios (sobre todo el

maíz) y de las oleaginosas y el 20% de la caña de azúcar producidos en el mundo<sup>3</sup>. En los Estados Unidos, son 127 millones de toneladas de maíz (37% de la producción) que deberían verse consagrados a la fabricación de etanol en 2010/11<sup>4</sup>, contra 25 millones de toneladas (10% de la producción) en 2003<sup>5</sup>. Dado que los agro-carburantes son un competidor directo del petróleo, su precio está asociado al valor mundial de este último. La fuerte volatilidad y la escalada reciente del precio del petróleo –y su probable encarecimiento estructural a futuro– se repercuten así en el precio de los productos agrícolas de doble utilización (agro-carburante y alimentación) como el maíz. Indirectamente, el conjunto de las producciones agrícolas se ve involucrado, a través de los efectos de sustituciones entre cultivos y entre productos, o debido incluso al impacto sobre los costos de producción (abonos, alimentos del ganado, etc.).

Por otro lado, en el futuro la producción agrícola deberá hacer frente a numerosos desafíos para responder al incremento de la demanda alimentaria vinculada al crecimiento demográfico y a la evolución de los modos de consumo (más productos de origen animal). La oferta alimentaria podría tener problemas para acompañar la tendencia, debido, en ciertas regiones, a la dificultad en incrementar las superficies cultivadas o en razón de los límites del modelo resultante de la revolución verde, los que se traducen en cierto tope para los rendimientos<sup>6</sup>. A esto se agregan los efectos acumulados del desarreglo climático (diversos accidentes climáticos intervinientes en un mismo año, como en 2010).

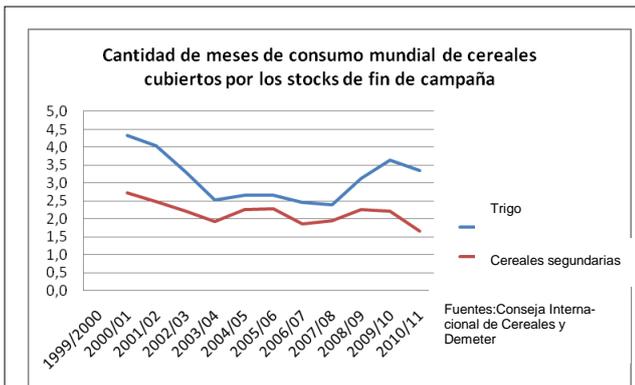
Como consecuencia de estas evoluciones, pero también de las políticas de retirada de los Estados de la gestión de los mercados agrícolas –en especial a instancias de los organismos financieros internacionales y de la OMC– la disminución de los stocks, sobre todo de parte de la Unión Europea y de los Estados Unidos, que de hecho regularon durante mucho tiempo los mercados internacionales operando sobre sus stocks, ha favorecido la escalada de precios. Esta facilitó en especial la especulación en los mercados financieros agrícolas por parte de los fondos financieros (*hedge funds*, fondos indexados). Estos últimos encontraron allí nuevas oportunidades de ganancia tras las crisis financieras y la pérdida de atractividad de los mercados inmobiliarios. Así, la propia especulación financiera contribuyó fuertemente a amplificar la volatilidad.

<sup>3</sup> Fuente: OCDE, Biofuel Support Policies – An Economic Assessment.

<sup>4</sup> Fuente: Agri-US Analyse n° 173.

<sup>5</sup> Fuente: rapport Cyclope 2004.

<sup>6</sup> La revolución verde se caracteriza por la utilización intensiva de simientes mejoradas, de fertilizantes y de productos fitosanitarios y, a veces, por el recurso a la irrigación y a la mecanización de ciertas tareas. Los límites son de orden agronómico –especialmente allí donde el modelo se tradujo en un declinar del potencial productivo de los ecosistemas cultivados– y vinculados a la escasez o al encarecimiento de ciertos recursos (tierra, agua, energía).



La disminución de los stocks mundiales de trigo y de cereales secundarios (principalmente maíz y cebada, destinados sobre todo a la alimentación animal) entre 2001 y 2007 contribuyó al alza de los precios a lo largo de todo este período. La crisis de 2007/08 se vio no obstante fuertemente amplificada por la especulación financiera. Desde mediados de 2008 hasta mediados de 2010, el estallido de la burbuja financiera y la reconstitución de los stocks se tradujeron en una disminución de los precios. La escalada actual corresponde a nuevas tensiones en el mercado físico de los cereales secundarios (debilitamiento de los stocks, competencia de los agro-carburantes en un contexto de altos precios del petróleo). Pero, en el caso del trigo, cierto nerviosismo sobre los mercados y la especulación juegan un papel determinante dado que los stocks se mantienen a un nivel elevado.

### Una visión liberal del desarrollo y de la seguridad alimentaria...

La magnitud de las consecuencias económicas, sociales y políticas de las escaladas de los precios alimentarios contribuyó a que la comunidad internacional se hiciera cargo de la cuestión de la volatilidad.

Sin embargo, los debates preparatorios del G20 de 2011 muestran la dificultad en tratar esta cuestión y en abordar el tema de la regulación de los mercados, debido a la preeminencia de la visión liberal del desarrollo y de la seguridad alimentaria. Según ésta, la unificación de los mercados agrícolas en un único mercado mundial constituye la mejor manera de limitar la volatilidad de los precios. En efecto:

- por un lado, posibilitando una "asignación óptima de los recursos" (cada país se especializa en las producciones para las cuales dispone de ventajas comparativas), ella permitiría producir más a menor costo,
- por otro lado, permitiría que las fluctuaciones de producción en las diferentes regiones y países del mundo se compensen mutuamente.

La existencia de una volatilidad de los precios es por cierto admitida a nivel mundial y nacional, pero la misma es atribuida a factores esencialmente exógenos (ver más arriba). Asimismo, las intervenciones públicas referentes a la oferta y la demanda deben ser evitadas a fin de no interferir con el libre funcionamiento del mercado. Por ejemplo, se considera que la tensión creada por el desarrollo de los agro-carburantes debería resolverse por un alza de la producción. Además, según esta visión, los poderes públicos deben limitarse esencialmente a luchar contra los efectos de las escaladas de precios, a través:

- por un lado, de mecanismos de seguro y de cobertura sobre los mercados financieros de los productores y de los Estados,

- por otro lado, de stocks alimentarios de emergencia, destinados a proveer productos a bajo precio a los consumidores pobres en las situaciones de crisis, y no, a diferencia de los stocks reguladores, a influir sobre la oferta y la demanda, y por ende sobre los precios de mercado.

Se contemplan otras medidas que reconocen la importancia de la existencia de reglas comunes y de políticas públicas: cierta regulación de los mercados financieros, una mayor información y transparencia sobre la situación de los mercados, mecanismos de concertación y de coordinación entre Estados importadores y exportadores, o incluso inversiones que apuntan a incrementar la producción.

### ... a contramano de la historia y de los desafíos actuales

La historia nos muestra que, en los hechos, no es en general esta visión liberal la que ha influenciado la historia de las sociedades. Casi siempre, instancias colectivas se han encargado de regular los mercados agrícolas a través de stocks y medidas comerciales, en nombre de imperativos económicos y sociales, en especial la seguridad alimentaria.

Por otra parte, varios economistas argumentan que la ampliación de los mercados no permite luchar contra las causas endógenas de la volatilidad de los precios, sino que tiende al contrario a agravar la situación<sup>7</sup>.

Por otro lado, la unificación de los mercados agrícolas significa que millones de agricultores que cuentan con condiciones de productividad extremadamente desiguales se ven sujetos a las condiciones del mercado mundial, es decir no sólo a la inestabilidad de los precios (volatilidad "importada"), sino también a su nivel medio. Ahora bien, estos precios son determinados en general por los costos de producción extremadamente bajos de algunas regiones agrícolas muy favorecidas orientadas a la exportación<sup>8</sup>. En este esquema, es la totalidad de la producción que estaría sujeta a esas condiciones, mientras que la parte de la producción agrícola intercambiada en el mercado mundial es muy escasa (15% en promedio, pero aún menos para ciertos productos como el arroz (7%)<sup>9</sup>!

Asimismo, en el proceso de unificación de los mercados que se supone permitiría a cada región del mundo valorizar sus propias "ventajas comparativas", la gran mayoría de los mil quinientos millones de agricultores del mundo corren el riesgo de no poseer ventajas comparativas que valorizar. En realidad, su única ventaja comparativa es a veces su capacidad de sobrevivir y continuar produciendo por cierto

<sup>7</sup> Ver el estudio « Managing Food Price Volatility for Food Security and Development », Gérard F. y otros, GREMA, 2010 ([www.cirad.fr/content/download/4927/46470/version/3/file/Managing-Food-Price-Volatility.pdf](http://www.cirad.fr/content/download/4927/46470/version/3/file/Managing-Food-Price-Volatility.pdf)), como así también el artículo "Qui veut la peau des prix agricoles ?" de Ariène Alpha, *les Nouvelles de Sud* n° 142 ([www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org)).

<sup>8</sup> Estos precios pueden ser incluso más bajos que los costos de producción medios en los países exportadores, cuando se trata de producciones subvencionadas o de subproductos excedentes.

<sup>9</sup> Fuente: Conseil International des Céréales.

tiempo en condiciones de remuneración del trabajo calamitosas. En numerosos países, los otros sectores de actividad son de hecho incapaces de acoger el exceso de mano de obra agrícola. La crisis agrícola genera pues ante todo desocupación y pobreza. En esas condiciones, exigir de muchos países del Sur que jueguen el juego del mercado mundial no puede sino perjudicar la seguridad alimentaria, no sólo debido al impacto negativo de tal apuesta sobre la producción nacional, sino también por causa del incremento del número de consumidores insolventes en el mercado mundial.

Notemos que por lo general los grandes países emergentes se preservaron márgenes de intervención bien alejados de las medidas de liberalización impuestas a los países más débiles. Así, la China, que tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad alimentaria de un quinto de la población mundial, importa menos del 1% de su consumo de arroz y de trigo, dispone de stocks reguladores considerables (para el trigo, el equivalente de 6,6 meses de consumo en junio de 2010, contra 3,7 meses a nivel mundial y 1,4 meses para la Unión Europea<sup>10</sup>) y, gracias a esto, no se vio más que escasamente afectada por las recientes escaladas de precios. El Brasil regula por otro lado el precio del azúcar en el mercado nacional, adaptando la parte de la producción de caña de azúcar destinada a la producción de etanol.

Estos ejemplos muestran por otra parte que, en un contexto en el que el conjunto de países y regiones del mundo dispondrían de márgenes de maniobra política y económica necesarios para producir lo esencial de su alimentación y adaptar su nivel de producción a su demanda interna – gracias a políticas adecuadas en materia comercial, de almacenamiento y de apoyo a la producción agrícola–, la cuestión de la gestión de los mercados mundiales no involucraría más que volúmenes relativamente limitados.

Por cierto, ciertos países, en especial en África del Norte y en Cercano y Medio Oriente, seguirían siendo estructuralmente deficitarios. Podrían contemplarse entonces mecanismos de cooperación multilaterales a fin de garantizar stocks reguladores suficientes para hacer frente a los déficits o excedentes estructurales o coyunturales. En este mismo marco, compromisos plurianuales entre países exportadores y países importadores podrían permitir garantizar volúmenes de expedición dentro de las franjas de precios aceptables.

## Soberanía alimentaria y cooperación

Es la razón por la cual las organizaciones de solidaridad internacional miembros de Coordination Sud consideran que:

- los espacios e instrumentos nacionales y regionales de regulación de los mercados agrícolas deben ser privilegiados, en el marco de un reconocimiento internacional del derecho a la soberanía alimentaria, la que implica la revisión de las reglas de la OMC.
- complementariamente, las organizaciones de las Naciones Unidas deben poner en práctica mecanismos que permitan una mayor transparencia sobre el estado de los mercados internacionales, como así también un sistema mundial coordinado de reservas alimentarias tendiente a limitar la volatilidad de los precios en los mercados mundiales,
- deben tomarse medidas para impedir la especulación abusiva en los mercados materiales y financieros,
- el desarrollo de la agricultura familiar constituye la clave de una seguridad alimentaria sostenible. Ella debe pues ser apoyada en todas partes en el mundo, por medio de políticas agrícolas apropiadas y de una lucha contra los acaparamientos de tierras.

En el marco de su misión de apoyo al cabildo colectivo de sus miembros, Coordination SUD ha implementado comisiones de trabajo. Así, la Comisión Agricultura y Alimentación (C2A) reagrupa las ONGs de solidaridad internacional que actúan a favor de la realización del derecho a la alimentación y por un apoyo reforzado a la agricultura familiar en las políticas que tienen un impacto sobre la seguridad alimentaria mundial: 4D, Artisans du Monde, AVSF, l'AITEC, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, CRID, GRET, IRAM, MFR, Oxfam France, Peuples Solidaires en asociación con ActionAid, Secours Catholique, Secours Islamique.

El objetivo de la comisión consiste en coordinar los trabajos efectuados por sus participantes y facilitar la concertación entre sus miembros en su trabajo de cabildo ante los actores sociales y los decisores políticos internacionales. Los miembros de la comisión se ponen de acuerdo sobre las representaciones aseguradas en nombre de Coordination SUD en un conjunto de lugares (Concord a nivel europeo, FAO, OMC, CNUCED), e intercambian allí informaciones sobre las cuestiones internacionales en juego. La comisión tiene mandato de Coordination SUD para formular las posiciones que adopta el colectivo en oportunidad de los principales eventos institucionales que tratan de la agricultura y de la alimentación.

Este documento fue redactado por: Laurent LEVARD del GRET.



Las Notas de la C2A son realizadas con el apoyo de la AFD

Los puntos de vista expuestos en este documento no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la AFD



<sup>10</sup> Fuente: Consejo Internacional de Cereales