



Sacos de trigo apilados en las inmediaciones de Al Qamishli, Siria.

Garantizar la seguridad alimentaria

Maros Ivanic y Will Martin

LOS PRECIOS de los principales productos agrícolas se incrementaron fuertemente a finales de 2007 y principios de 2008 y, a pesar de los recientes descensos, superan con creces los niveles promedio de los últimos dos decenios. Muchos analistas señalan que algunos factores, como la nueva demanda de alimentos para producir biocombustibles, harán que los precios se mantengan elevados. Esto no sería beneficioso para los pobres, y cuasi-pobres, que gastan una proporción muy grande de sus ingresos en alimentos básicos. Nuestras estimaciones indican que las alzas de precios de los alimentos entre 2005 y el primer trimestre de 2008 incrementaron en más de 100 millones el número de pobres, aunque mejoraron la situación general de algunos pobres que son vendedores netos de alimentos (Ivanic y Martin, 2008).

Algunos analistas y autoridades oficiales señalan que los altos precios de los alimentos, y la escasez en algunos países pobres, se

deben —por lo menos en parte— a la liberalización del comercio mundial de productos agrícolas, que alentó a los países a sustituir la producción nacional de alimentos básicos por cultivos de exportación de mayor valor. Para optimizar la seguridad alimentaria y garantizar que la población tenga alimentos, ¿deberían los gobiernos adoptar, entre otras, políticas comerciales orientadas a fomentar la producción nacional de alimentos básicos y aumentar la autosuficiencia?

Según el premio Nobel Amartya Sen, la seguridad alimentaria y la autosuficiencia no son lo mismo. La primera no depende del lugar donde se producen los alimentos, sino del acceso a ellos que tengan las personas (Sen, 1981). En su estudio de las principales hambrunas del siglo XX, Sen muestra que puede ocurrir una grave situación de inseguridad alimentaria aunque exista una amplia disponibilidad de alimentos en un país. Además, las autoridades pueden mejorar la seguridad

La política comercial debe complementarse con otras medidas a fin de garantizar la disponibilidad de alimentos para todos

permitiendo la importación de alimentos para evitar el alza de los precios.

La política comercial tanto nacional como mundial influye en la seguridad alimentaria. Y las políticas comerciales constituyen solo un tipo de medidas que afectan el acceso de los pobres a los alimentos. Ahora que el mundo trata de reactivar las negociaciones para reducir las barreras al comercio mundial, examinamos la seguridad alimentaria a corto y largo plazo en los países en desarrollo y sus vínculos con la política comercial.

Seguridad alimentaria a corto plazo

Los problemas de acceso a los alimentos, incluso si son temporales, pueden perjudicar gravemente a los pobres, quienes apenas pueden reducir otros gastos cuando se encarecen los alimentos, y con frecuencia no tienen ahorros ni acceso al crédito para afrontar una crisis. A fin de resolver estos problemas a corto plazo, los gobiernos pueden utilizar tres estrategias principales: establecer redes de protección social, intervenir para reducir los precios de los alimentos y asegurar la oferta acumulando existencias.

Las medidas de protección social, como la ayuda alimentaria de emergencia o las transferencias a los pobres, pueden —en principio— focalizarse en los grupos más necesitados. Por lo tanto, estas medidas tienen menos efectos secundarios que las orientadas a reducir los precios para todos y pueden resultar eficaces, independientemente de que el problema se deba o no a las variaciones de precios de los alimentos. En cambio, las medidas dirigidas a reducir los precios de los alimentos a menudo son ineficaces para afrontar muchos problemas de seguridad alimentaria, como los derivados de una reducción de la producción agrícola a causa de una sequía.

Las políticas orientadas a disminuir los precios internos de los alimentos —como los impuestos sobre las exportaciones o la reducción de los derechos de aduana— se implementan con facilidad. Cuando los precios mundiales de los alimentos básicos se incrementaron fuertemente a fines de 2007 y principios de 2008 (gráfico 1), alrededor del 45% de los países en desarrollo rebajó los aranceles y/o impuestos al consumo sobre los alimentos, mientras que casi el 30% aplicó impuestos sobre las exportaciones u otras restricciones a la exportación de alimentos (Wodon y Zaman, 2008). No obstante, estas estrategias pueden tener consecuencias imprevistas. Por ejemplo, una restricción a la exportación que reduzca el precio interno del arroz también dará lugar a un descenso de la producción y a un incremento de la demanda en un momento de escasez, perjudicará a los agricultores pobres que venden arroz y beneficiará a los consumidores que están muy por encima de la línea de pobreza.

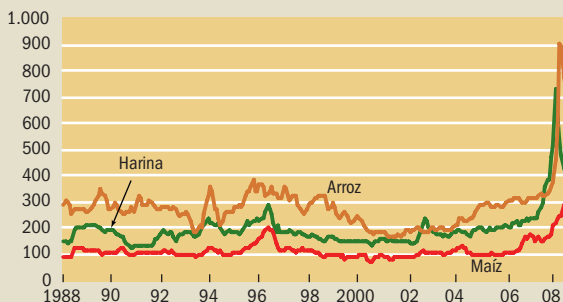
Las políticas dirigidas a aislar los mercados internos de alimentos de las variaciones de precios en los mercados mundiales también tienden a favorecer los aumentos de precios que tratan de contener. Las restricciones a la exportación impuestas a fines de 2007 y principios de 2008 por los principales países exportadores contribuyeron a la escalada de los precios mundiales en dicho período. La supresión o disminución de estas restricciones puede atenuar la presión sobre los precios

Gráfico 1

¿Se mantendrá la situación actual?

Los precios de los principales alimentos básicos se incrementaron fuertemente a fines de 2007 y principios de 2008.

(Dólares por tonelada)



Fuente: Banco Mundial, Commodity Price Data.

mundiales. Por ejemplo, cuando Ucrania anunció la reducción de las restricciones a la exportación en abril de 2008, los precios del trigo descendieron inmediatamente un 18% (Chauffour, 2008).

Las existencias públicas pueden utilizarse para afrontar problemas de seguridad alimentaria a corto plazo, pero son costosas y difíciles de administrar. Persiste la incertidumbre en general en cuanto al volumen de existencias necesarias y a la cantidad que debe colocarse en el mercado en cada momento. Además, las políticas de gestión de existencias pueden ser desestabilizadoras si —como parece haber ocurrido en 2008— los gobiernos tratan de crear o ampliar las existencias cuando los precios son altos. Y lo que es más importante, las existencias de alimentos almacenadas no resultan de por sí suficientes para garantizar la seguridad alimentaria, que depende de que los pobres tengan acceso a los alimentos, independientemente de que se utilicen o no las existencias públicas.

Seguridad alimentaria a largo plazo

El mejoramiento sostenible de la seguridad alimentaria a largo plazo depende en gran medida de la capacidad para lograr aumentos sostenidos de los ingresos reales de los pobres. Para alcanzar este objetivo, deberán aplicarse políticas de desarrollo que aumenten la productividad de los activos de los pobres. Una amplia liberalización comercial puede ayudar a incrementar la productividad y el ingreso, garantizando que la inversión se oriente hacia actividades adecuadas y fomentando el cambio tecnológico. Pero la liberalización debe ir acompañada por políticas de desarrollo, incluido el establecimiento de un marco jurídico adecuado y la inversión en bienes públicos, como investigación y desarrollo, salud pública, infraestructura, educación y redes de protección social básicas para ayudar a los hogares pobres a recuperarse de los shocks. La inversión en investigación y desarrollo rural parece generar tasas de rendimiento particularmente altas, y puede aumentar los ingresos de los agricultores y rebajar los precios al consumidor.

Normalmente la liberalización comercial a nivel nacional puede disminuir los precios internos, salvo cuando conlleve

una restricción de los derechos de exportación o subsidios a la importación. Los efectos de la liberalización comercial a nivel mundial en un país determinado son más complejos, y dependen de la interacción de varios factores: los aumentos de los precios mundiales y la reducción de las barreras comerciales nacionales.

En períodos anteriores, los países en desarrollo gravaban sus sectores agrícolas para beneficiar a los sectores urbanos: los bienes exportables estaban sujetos a impuestos más altos que las importaciones para mantener los precios bajos. Pero en los últimos 50 años esta situación ha cambiado, según un proyecto reciente del Banco Mundial. Si bien las importaciones que compiten con los productos internos fueron muy poco subvencionadas en los años cincuenta, ahora la protección media se aproxima al 30%. Por otra parte, los productos exportables, sujetos a fuertes gravámenes en el pasado, ahora se venden aproximadamente a los precios mundiales (Anderson, de próxima publicación). Cabe preguntarse entonces si, en efecto, la liberalización de los alimentos básicos en los países en desarrollo ha causado los actuales problemas de seguridad alimentaria, puesto que la protección de estas materias primas ha aumentado y no a la inversa.

Efectos de las reformas del comercio mundial

Como se prevé que la reforma del comercio mundial incrementará los precios mundiales de los alimentos, lo que podría agravar la pobreza en los países pobres, esta reforma podría disminuir la seguridad alimentaria de los pobres en los países en desarrollo. Las reducciones arancelarias en todo el mundo estimulan la demanda y, por lo tanto los precios, de los alimentos básicos en los mercados mundiales. Según la mayor parte de los estudios, la reforma del comercio agrícola mundial generará aumentos de los precios mundiales muy limitados en relación con las variaciones observadas en los últimos años: entre el 2% y el 7% para la mayoría de los alimentos básicos (Anderson, Martin y van der Mensbrugghe, 2006). Por lo tanto, resulta esencial determinar si el efecto de la disminución de los precios derivada de las reducciones arancelarias en los países en desarrollo será mayor que el del encarecimiento derivado del alza de los precios mundiales.

Al aplicar el modelo de análisis del comercio mundial utilizado en Hertel *et al.* (2008), se observa que los descensos de los precios de importación debidos a una liberalización general serán mayores que el efecto del alza de los precios mundiales, lo que dará lugar a una reducción global de 1 punto porcentual de los precios de los alimentos en los países en desarrollo (gráfico 2). Por esta razón, Hertel y sus colegas sostienen que la liberalización mundial de los productos agrícolas cubiertos por la Organización Mundial del Comercio reduciría la pobreza en 14 de los 15 países estudiados.

Las piezas del rompecabezas

La reforma del comercio agrícola en los países en desarrollo puede mejorar la seguridad alimentaria reduciendo el costo de los alimentos para los pobres y, por lo tanto, aumentando el acceso de este grupo a los alimentos. La liberalización mundial tiene efectos más complejos, porque da lugar a aumentos de los precios mundiales al estimular la demanda de importaciones a nivel mundial y suprimir los subsidios a la exportación. Nuestro análisis muestra que, en promedio, la reforma del comercio mundial reduciría ligeramente el precio de los alimentos básicos en los países pobres y, por lo tanto, contribuiría a una pequeña reducción de la pobreza mundial.

Es importante establecer y mantener un régimen comercial abierto, aunque ello no basta para alcanzar la seguridad alimentaria. A corto plazo, la liberalización comercial deberá ir acompañada por programas de protección social que ayuden a los pobres a afrontar los shocks, como los derivados del alza de los precios mundiales de los cereales. A más largo plazo, el objetivo esencial es mejorar la productividad para aumentar los ingresos de las familias pobres. ■

Maros Ivanic es Consultor y Will Martin es Economista Principal en el Grupo de Investigación para el Desarrollo del Banco Mundial.

Referencias:

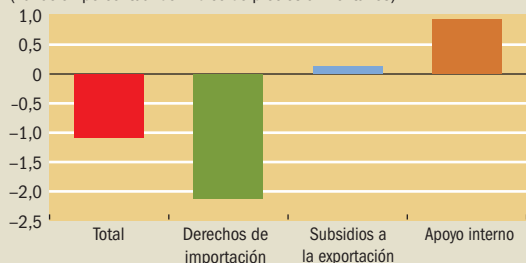
- Anderson, Kym (compiladora), *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955 to 2007* (de próxima publicación; Palgrave Macmillan y Banco Mundial).
- , Will Martin y Dominique van der Mensbrugghe, 2006, “Distortions to World Trade: Impacts on Agricultural Markets and Incomes”, *Review of Agricultural Economics*, vol. 28, No. 2, págs. 168–94.
- Chauffour, Jean-Pierre, 2008, “Global Food Price Crisis: Trade Policy Origins and Options”, *Trade Note 34* (Washington: Banco Mundial).
- Hertel, Thomas, Roman Keeney, Maros Ivanic y Alan Winters, 2008, “Why Isn’t the Doha Development Agenda More Poverty Friendly?”, *GTAP Working Paper 37* (West Lafayette, Indiana: Purdue University).
- Ivanic, Maros, y Will Martin, 2008, “Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-income Countries”, *Agricultural Economics*, vol. 39, págs. 405–16.
- Sen, Amartya, 1981, “Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation” (Oxford: Clarendon Press).
- Wodon, Quentin, y Hassan Zaman, 2008, “Rising Food Prices in Sub-Saharan Africa: Poverty Impact and Policy Responses”, *World Bank Policy Research Working Paper No. 4738* (Washington: Banco Mundial).

Gráfico 2

Reducir los precios

La reforma del comercio agrícola reducirá los precios de los alimentos básicos en los países en desarrollo en 1 punto porcentual en promedio.

(Variación porcentual del índice de precios alimentarios)



Fuente: Cálculos de los autores.