

Fallos del mercado mundial de materias primas agrarias y su repercusión sobre la seguridad alimentaria. Algunas reflexiones y propuestas*

Pilar Gil Adrados

Académica Correspondiente de la Sección de Veterinaria de la Real Academia de Doctores de España

1.- PRÓLOGO

Sr Presidente,
Sres. Académicos,
Señoras y Señores

De gratitud tienen que ser mis primeras palabras. Por obligación y por devoción ante la distinción que me habéis otorgado al incorporarme con vuestra generosa decisión como correspondiente a esta Real Academia de Doctores de España. Y en justa, si bien desigual reciprocidad, permítaseme corresponder a vuestra generosidad aportando lo que está a mi alcance: ilusión y dedicación al servicio del trabajo.

Vuestra decisión es un estímulo para proseguir con renovada vocación en mi quehacer profesional. Camino que he procurado recorrer con entrega y que me permite ofrecer a esta Real Academia lo único que está a mi alcance cumplir: mi participación más decidida en las tareas culturales que constituyen su razón de ser y donde las reflexiones alcanzan carácter de lo general gracias a la pluralidad de sus miembros. Esta Real Academia está “a l’ecoute du monde”, como diría Jean-Jacques Chevalier presidente de Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de Francia en su día¹, de lo que da testimonio su actividad y la de sus Académicos.

* Discurso pronunciado por la Dra. D^a. Pilar Gil Adrados en su toma de posesión como Académica Correspondiente de la Real Academia de Doctores celebrada el 12-03-2014.

¹ Cita de Truyol y Serra, A. “La integración europea: idea y realidad”. Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1972 <http://www.racmyp.es/docs/discursos/D69.pdf>. (pp.9)

He elegido como tema para mi presentación la repercusión que sobre la seguridad alimentaria tienen los fallos del mercado de las materias primas agrarias. Me pareció conveniente por dos motivos principales. Uno es objetivo, por ser un tema de actualidad en el debate social y político por las consecuencias que de él se derivan. Otro es subjetivo, a pesar de ello permítanme que lo refiera, pocos temas como este me resultaban tan idóneos para mi incorporación a esta comunidad de estudio y reflexión al estar relacionado con experiencias profesionales (tales como los programas de desarrollo rural, de cooperación, de sanidad animal, de producción y selección animal, de integración europea, de normalización, de armonización de legislación...) Y con el estudio de la sociedad internacional, del paso de la sociedad moderna a la sociedad tecnológica y de la transformación sufren los Estados en nuestros días.

Me es por ende, especialmente grato adentrarme en una materia que ya ha comenzado a tratarse dentro de este recinto y con mayor autoridad por ilustres miembros de esta corporación. Es el caso de la conferencia de apertura de este curso académico que versó sobre la necesidad de contemplar la salud desde un enfoque global, colaborativo y de cooperación entre países.

También en varias mesas redondas celebradas a lo largo del pasado curso: la dedicada a *“La producción de alimentos de origen animal y el abastecimiento”*, organizada por la Sección de Veterinaria, la mesa redonda sobre *“Perspectivas de la I+D+i en España”* a cargo de la Sección de Ciencias Experimentales y otra más sobre *“El futuro de la economía española”* convocada por la Sección de Ciencias Políticas y de la Economía. Así como en conferencias se ha tratado el proceso de cambio del Estado.

Estoy plenamente convencida de que precisamente por ser la Veterinaria una actividad científica de gran interés para el momento en que vivimos no le bastan los conocimientos específicos de su materia para su desarrollo. Necesitamos la aportación de otras ciencias que complementen y enriquezcan el debate para abordar los problemas a los que se enfrenta una sociedad global sometida a una rápida y continua transformación.

2.- INTRODUCCIÓN

Por consiguiente, he considerado necesario presentar desde un enfoque multidisciplinar mi planteamiento partiendo del análisis de una situación en la que el síntoma más evidente es la falta de alimentos para atender a las necesidades de la población mundial.

Para satisfacer el aumento de la demanda de alimentos de una población, cada vez más numerosa, más urbana y con más renta, debe aumentarse la producción mundial de alimentos. Lo que no es una empresa fácil teniendo en cuenta el efecto negativo sobre la

productividad agraria del cambio climático, la limitación de recursos naturales; el empleo de productos agrarios con fines no alimentarios; así como la falta de inversión y desarrollo tecnológico dedicado al sector agrario.

En un panorama de dependencia internacional, favorecida por la liberalización de los mercados y la globalización económica, donde los países no son autosuficientes y donde la oferta de alimentos disponibles no se equilibra con la demanda es inevitable que se provoquen fallos en el mercado, que los precios se vean afectados y que se dé lugar a una desigual distribución de la renta entre regiones y países. Si los factores que posee un país son escasamente productivos o poco valorados en el mercado, su precio será bajo y, consecuentemente, el ingreso que reciban puede ser insuficiente para afrontar las necesidades mínimas para abastecer de alimentos a la población. Esta situación provoca, generalmente, que los países buscando a corto plazo su autosuficiencia y la protección de su mercado interior establezcan medidas restrictivas al comercio que agravan la inestabilidad.

En consecuencia, el abastecimiento de la población es un problema que precisa ser abordado desde el punto de vista político encontrando fórmulas de organización internacional que establezcan procedimientos de negociación y compromiso entre los países. Y, desde el punto de vista económico diseñando métodos para aumentar la productividad y la competitividad de la mano de la ciencia y de la tecnología.

3.- FALLOS EN LOS MERCADOS DE MATERIAS PRIMAS AGRÍCOLAS MUNDIALES. CAUSAS Y EFECTOS SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.

El concepto de seguridad alimentaria que acuñó en los años setenta la FAO, organización de Naciones Unidas ocupada de la alimentación, ha evolucionado. En un principio solo medía la capacidad de almacenar alimentos básicos para tres meses. En la década de los ochenta se amplía a la autosuficiencia, se trata de conseguir la estabilidad en el país produciendo las necesidades de consumo. Más tarde, en los noventa, en paralelo con la liberalización de los mercados propia de la globalización económica, además de disponer de alimentos hay que procurar que la población pueda acceder a ellos.

En la actualidad, el ámbito en el que trabaja la seguridad alimentaria es un muy amplio y se ocupa tanto de la disponibilidad como de la estabilidad, del acceso al consumo y de la utilización de los alimentos. A este último aspecto se dedica la seguridad alimentaria europea – food safety- en cuanto se refiere a su inocuidad para los consumidores. Nuestro planteamiento desde el fallo del mercado, la volatilidad de los precios y el desabastecimiento se centra en las facetas de la disponibilidad y la estabilidad de la seguridad alimentaria.

Para la economía, el fallo del mercado se manifiesta cuando la provisión de un bien no es eficiente al no estar la oferta y la demanda equilibradas. Los precios son las señales que se obtienen del intercambio comercial entre consumidores y productores, entre oferentes y demandantes, y proporcionan información sobre la escasez o abundancia de los productos en el mercado. Por tanto, que los precios fluctúen es síntoma del buen funcionamiento del mercado de productos agrarios, pero cuando las fluctuaciones son grandes e imprevistas- con carácter volátil e inestable- pueden tener efecto negativo en la seguridad alimentaria. Llegando a este punto, los agentes económicos, incluidos los agricultores y ganaderos, no pueden programar sus operaciones ni calcular sus expectativas sin asumir demasiado riesgo.

Predecir el precio de las materias primas es un ejercicio difícil. A medio y largo plazo hay dudas sobre la evolución de la demanda y de la oferta, de la tecnología disponible, de los costes de producción, de las políticas de los gobiernos y de las negociaciones comerciales, factores todos ellos que influyen sobre la formación del precio. A pesar de ello, durante más de treinta años los precios de las materias agrarias habían sufrido un descenso en términos reales hasta el año 2007 en que la tendencia cambió bruscamente y se registró un fuerte incremento en el precio de muchas materias primas.

Entre finales de 2006 y principios de 2008 los precios mundiales de las materias primas agrarias se incrementaron en un 70%², en particular productos como el trigo, el maíz, el arroz y los lácteos. La pasada campaña, los precios de las materias primas agrarias comenzaron a descender, aunque sin alcanzar los niveles previos (aunque ya se han visto afectados por el conflicto de Ucrania). Desconocemos, por el momento, si nos enfrentamos al final de una fase expansiva o a un cambio estructural de la producción agraria de ámbito mundial.

3.1.- Factores que influyen en la inestabilidad de los precios

El desequilibrio y las dificultades del mercado de la campaña 2007/2008 se debieron a una serie de factores que podríamos clasificar en tres grupos: factores que afectan a la oferta de alimentos disponibles, factores macroeconómicos que afectan tanto a la oferta como a la demanda y un tercer grupo que aglutina las políticas reguladoras e intervencionistas en materia agraria y comercial.

a) Factores que afectan a la oferta de alimentos disponibles

Entre los factores que afectan directamente sobre la oferta de productos agrarios y de alimentos nos encontramos con sistemas de producción ineficientes, sistemas intensivos poco sostenibles, circunstancias meteorológicas adversas, enfermedades que disminuyeron

²Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Hacer frente al reto del alza de precios de los productos alimenticios - Orientaciones para la acción de la UE. COM (2008) 321 Final.

la rentabilidad de las explotaciones. Aunque estos factores confluyeron con un problema de base: el bajo nivel de existencias de materias primas.

De los años 2000 al 2007 la producción no alcanzó a garantizar las necesidades de consumo y las existencias almacenadas disminuyeron rápidamente hasta niveles extremadamente bajos. Un hecho sin precedentes fue que el almacenamiento de cereales descendiera por debajo del 20%³.

Esta situación tan ajustada entre la oferta y la demanda fue el factor principal de la crisis de precios. Según el DEFRA ⁴ la incertidumbre y la falta de información fiable sobre los stocks internacionales fueron tan decisivas como las pérdidas de producción relacionadas con fenómenos climatológicos adversos en varias zonas del mundo (EEUU, UE, Canadá, Rusia, Ucrania, Australia, entre otros).

Ilustrativo del efecto de la volatilidad de las materias primas agrarias sobre la gestión de las explotaciones agrarias lo recogíamos del testimonio de un directivo de una empresa dedicada a la producción de materias primas agrícolas y ganaderas⁵ en una zona de regadío de la provincia de Toledo en el municipio de Calera y Chozas. El Consejo de administración de la empresa celebraba en verano de 2012 el resultado del negocio de la planta deshidratadora de maíz y alfalfa por los beneficios obtenidos. A la vez, presentaba un resultado pésimo en la producción de leche y carne debido al alza de los precios de los piensos. Por tanto, la empresa se enfrentaba a dificultades para planificar su estrategia ante el hecho de que la demanda que favorecía la rentabilidad de la planta deshidratadora (en parte, destinada a la especulación) podía en cualquier momento fallar porque había que prever el momento en el que en el mercado especulativo no se encontraran compradores debido al elevado precio. Y, al mismo tiempo, el incremento de los precios del pienso encarecía considerablemente los costes de su actividad ganadera mermando la rentabilidad de la empresa.

También nos revela la estrecha relación entre los subsectores agrarios lo ocurrido en Francia entre agricultores y ganaderos en septiembre de 2012. En una carta: “Rassurez-nous” en la revista digital de la Asociación nacional de productores de cereales⁶ los agricultores entonan “disculpas públicas” a los ganaderos y les piden que comprendan que deben aprovecharse de la subida de los precios de los cereales.

³SMIA (Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la agricultura y la alimentación) FAO, 2012.

⁴UK Government. Global Food Markets Group. The 2007/08 Agricultural Price Spikes: Causes and Policy Implications. 2010

<http://www.defra.gov.uk/foodfarm/food/pdf/ag-price100105.pdf>

⁵ Deshidratadora Ribera del Tajo, Calera y Chozas

⁶Humeur de blé. “Rassurez - nous!”. Lettre d'information de l'A.G.P.B. N° 238 septembre 2012.

Los agricultores franceses consideran y cuentan con los ganaderos como sus principales clientes y tradicionales colaboradores. En respuesta a las dificultades y graves pérdidas que sufrían los ganaderos constituyeron entre los productores de cebada l'AGPB y los productores de maíz l'AGPM⁷ el «Fonds de Solidarité Structurel Céréaliérs- Eleveurs» con contribuciones voluntarias de los productores de cereales. Fondo destinado a apoyar medidas estructurales que mejorasen la competitividad de los ganaderos, lo que, a su vez, permitiría a los agricultores producir más para vendérselo como alimento para el ganado.

b) Factores macroeconómicos sobre la oferta y la demanda.

En un segundo grupo incluimos factores macroeconómicos que repercuten tanto en la oferta como en la demanda. Los más influyentes son, el aumento de la población mundial y el incremento de renta per cápita en los países emergentes que necesitan mayores cantidades de alimentos. Pero también es conveniente considerar los tipos de cambio del dólar, el incremento de los costes de producción por el aumento del precio del petróleo e inputs derivados y, muy especialmente, las dificultades económicas y financieras de este período.

El aumento demográfico en el mundo se ha ido frenando por las políticas de control de la natalidad en los países más poblados. Aun así, la FAO prevé que en 2050 la población mundial alcanzará 9.200 millones de habitantes lo que supone un aumento del 35% respecto a la actual. Para entonces la población urbana representará el 70% del total, frente al 49% actual, y la renta por habitante aumentará notablemente en los países en desarrollo. El cálculo de la FAO para atender la demanda de alimentos para una población más elevada menos rural y con mayores posibilidades de consumo se ha estimado en un 70% más de la producción actual de aquí a 2050.

Es por tanto, un gran problema que debemos afrontar y donde la ciencia y la tecnología serán tan determinantes como los avances políticos en la sociedad internacional. La presión de la demanda de alimentos se verá agudizada en las próximas décadas por el efecto del cambio climático sobre la productividad agraria al degradarse el medio y afectar a la disponibilidad de recursos naturales. Según conclusiones de los expertos OCDE-FAO, para alcanzar las necesidades, el 90% del incremento de la producción de alimentos debería conseguirse mejorando el rendimiento de las producciones agrarias, ya que tan solo es previsible el aumento del 10% de la superficie cultivada. Siendo esto así, la superficie agraria por habitante habrá disminuido desde 4,3 ha en 1960 a 2,6 ha en 2010 y hasta 1,5 ha en 2050.

⁷Association Générale des Producteurs de Blé et autres cereals: "L'AGPB et L'AGPM lancent un fonds structurel de solidarité céréaliérs-éleveurs" Lettre d'information de l'A.G.P.B. N° 238 septembre 2012 www.agpb.fr.

Por tanto, y puesto que es limitada la posibilidad de aumentar la superficie dedicada a la agricultura y ganadería, será necesario aumentar la productividad en un contexto de escasez de recursos en particular de agua y tierra. Por ejemplo la producción de leche, a pesar de la demanda, solo puede experimentar un ligero crecimiento debido al aumento de los costes de producción en las explotaciones intensivas y las extensivas no pueden crecer al estar limitadas por problemas de agua y tierra.

El aumento de la productividad es un objetivo que solo puede alcanzarse incorporando ciencia y tecnología que contribuyan al desarrollo sostenible del ámbito agrario. No es sencillo si consideramos 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 la FAO estima que estarán por debajo del 1% en 2050.

No obstante, el aumento de la productividad de los sistemas ganaderos y agrícolas para satisfacer la demanda deben lograrse mediante prácticas agrarias que hagan compatible el aumento de la producción de alimentos con la conservación de los recursos naturales y la mitigación del cambio climático para evitar las consecuencias negativas de “revoluciones tecnológicas” sobre el medioambiente como las del pasado siglo XX. Es preciso adoptar las medidas y tecnologías agrarias sostenibles disponibles y fomentar el desarrollo de todas aquellas que sean necesarias.

No nos olvidamos otros factores macroeconómicos ligados a las políticas económica y monetaria de incuestionable efecto directo e indirecto. Aunque la especulación y los mercados de futuros son instrumentos interesantes para las empresas agrarias por cuanto les provee de recursos financieros y les asegura frente a riesgos, no lo son tanto cuando los capitales buscan rentabilidades que no pueden obtener en otros sectores. La especulación financiera resultado de políticas monetarias expansivas que permite el acceso a dinero y crédito fácil y barato por parte de ciertos agentes económicos también contribuye al incremento de precios de los bienes primarios.

En 2008, por ejemplo, el fondo más cotizado, el de Goldman Sachs, con casi dos tercios del mercado en este instrumento de inversión, tenía hasta 24 materias primas, de las que el 30% eran agrícolas⁸. En el verano de 2012, las materias primas agrícolas se consideraban una de las mejores inversiones⁹ y los analistas financieros revisaban al alza sus estimaciones de precios para estos productos considerando que, aunque la oferta pudiera debilitarse ese año por la sequía, la demanda estaba garantizada por la escasez. Los productos agrarios actuaban como cobertura ante las expectativas de inflación

⁸Suppan, Steve. IATP, December 2008.

⁹“Materias agrícolas: la inversión más rentable del verano” Expansión, 13 de julio de 2012. [www. Expansion.Com/2012/07/13/mercados/1342184980.html](http://www.Expansion.Com/2012/07/13/mercados/1342184980.html).

proporcionando diversificación y mejorando la ratio rentabilidad/riesgo de las carteras de los inversores.

c) Políticas agrarias y comerciales reguladoras e intervencionistas

En último lugar, y no por tener menor efecto y relevancia, el tercer grupo de factores reuniría la intervención de los Estados en los mercados mediante el establecimiento de políticas reguladoras e intervencionistas del comercio, de la agricultura y de la energía. Estas situaciones proteccionistas y restrictivas agravan la dependencia alimentaria. Prácticamente todos los países adoptan políticas para protegerse del alza de los precios incluidos los países exportadores y cuando prohíben las exportaciones aumentan el incremento de los precios y su volatilidad.

La factura de las importaciones agroalimentarias de los países en desarrollo subió de 2006 a 2007 de 191 a 254 mil millones a causas del alza de los precios¹⁰. Los países en desarrollo que son importadores netos fueron los más afectados al incidir en su balanza de pagos. Son países dependientes de la ayuda alimentaria, con una factura de importación de alimentos cada vez más alta y con una mayor incidencia en la cesta de la compra de los productos alimentarios, lo cual tiene importantes efectos en el crecimiento y desarrollo económico del país, así como en su estabilidad social y política.

Un ejemplo de ello es lo sucedido en México. De 2006 a 2011 se incrementó un 27% el precio del maíz procedente de los EEUU (Indexmundi, 2011). Tuvo graves consecuencias por ser el maíz el alimento básico de la dieta mejicana, más del 40% del aporte calórico, y por la dependencia de los EEUU al importar el 30% del maíz que consume (USDA, 2009). El coste de la cesta básica subió un 53% (Banco de México, 2011) lo que provocó que la inseguridad alimentaria y el hambre, se incrementará en un 53% (FAO).

El aumento del precio de las importaciones de maíz se cifró en casi 400 millones de dólares, una cantidad veinte veces mayor de lo que México invierte en el programa de mejora agraria MasAgro. A su vez, la producción de carne y leche también se vio afectada por la subida del precio de los cereales y la dependencia de Méjico de los EEUU llegó al 30% para la carne de porcino y al 20% para la carne de ave (USDA, 2011).

Muchos otros países sufrieron situaciones parecidas: En Etiopía el precio del maíz registró una subida del 142% y el sorgo en Niger y Burkina Faso un 75%. El maíz y el sorgo son básicos en la dieta de estos países.

¹⁰IATP (Institute for Agriculture and Trade Policy), December 2008.

Otras políticas reguladoras e intervencionistas también tienen sus consecuencias sobre este asunto. Podríamos utilizar como ejemplos la política de biocombustibles norteamericana o la de organismos genéticamente modificados europea que encarecen la provisión de alimentos y de piensos. En los EEUU la legislación Renewable Fuel Standard (RFS) obliga a incorporar bioetanol al combustible en una cantidad que fija anualmente la EPA (Environmental Protection Agency). Para la campaña 2011/2012 alcanzó el 40% de la producción de maíz del país¹¹ y las plantas de producción de bioetanol de Denver procesaban al día 7.500 toneladas de maíz, el equivalente a la producción de aproximadamente 700 hectáreas en España¹². Cuestión que se convirtió en un asunto político delicado en vísperas de elecciones presidenciales por la presión de los lobbies de las grandes petroleras a las que el uso del maíz les resultaba más beneficioso que el crudo de origen fósil.

La OCDE estima que para 2020, el 13% de la producción de grano, el 15% de aceite vegetal y el 30% del azúcar de caña tendrá como destino la fabricación de combustibles, a lo que contribuirá el hecho de que incluso sin ayudas públicas sean más rentables que los derivados del petróleo¹³. Estimándose que se incremente en un 67% la producción de bioetanol y en un porcentaje incluso mayor el biodiesel que parte de volúmenes mucho menores.

No considero inapropiado citar también aquí como ejemplo la política relativa a las energías renovables en España. Desde que se suprimieran las tarifas especiales en 2008, la factura de la luz se ha encarecido debido al déficit de tarifa en una media de más del 80%, con un incremento considerable de los costes fijos. La electricidad supone entre el 35% y el 40% de los costes relacionados con el agua de las explotaciones agrícolas y ganaderas¹⁴.

En el ámbito de la UE, la política sobre organismos genéticamente modificados también tiene su repercusión en los precios. Aunque el desarrollo de nuevos OGM para su uso en alimentación animal en los países exportadores está creciendo a un ritmo muy elevado, el procedimiento para la aprobación de los OGM en la UE difiere significativamente en los países terceros que exportan a la UE y de los que ésta depende para su abastecimiento. La tramitación en la UE supone una media de 2,5 años en comparación con los 15 meses de los EEUU porque el sistema de autorización requiere un proceso complejo por las diferencias de criterio entre los Estados miembros. La dificultad de las importaciones provoca escasez en la oferta de materias primas y la necesidad de cambiar a productos alternativos de

¹¹ Producción total de 314 millones de toneladas. "Dans l'essence: Le debut aux USA." Lettre d'information de l'AGPB. N° 238 septembre 2012.

¹² La media de producción de una hectárea se estima en 10 toneladas.

¹³ OECD-FAO. Agricultural Outlook 2011-2020.

¹⁴ Andrés Del Campo. Presidente de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes (FENACORE). CINCO DIAS. 6 de febrero de 2014 http://cincodias.com/m/cincodias/2014/02/06/empresas/1391705209_702948.html.

características inferiores y, generalmente, a precios más altos con consecuencia desfavorables para la producción ganadera de la UE ¹⁵. También es europea, y en este caso comunitaria, la Política Agraria Común (PAC) que desincentiva el aumento de la producción agraria.

Por tanto, la inestabilidad no solo afecta a los países en desarrollo. La ineficiencia del mercado agrario internacional influye en la mayoría de los productores, pequeños y medianos empresarios agrícolas y ganaderos, que no están al tanto de lo que sucede en los mercados internacionales, con acceso limitado a los insumos, a la tecnología y al crédito y con carencia de infraestructuras (regadíos, sanitarias, transporte, etc.) y de instituciones adecuadas (asociaciones, cooperativas, centros de comercialización, etc.).

3.2.- Respuesta internacional para paliar la crisis y su efecto.

Para hacer frente a esta situación la sociedad internacional respondió de distintos ámbitos para tratar de paliar los efectos de la crisis de precios de productos agrarios. Ya hemos mencionado que la reacción inmediata de la mayoría de los países fue la de establecer restricciones para proteger su mercado interno. La prohibición de la exportación en algunos países aumentó los precios de los productos ya que aunque permitiera, a corto plazo, aislar su mercado nacional del internacional y poner freno a la inflación nacional también reducía la oferta en los mercados mundiales. Se agravaba, de este modo, la volatilidad de los precios y disminuía la confianza en el suministro de los mercados mundiales, provocando, a su vez, que otros países decidieran promover la autosuficiencia alimentaria y la producción nacional.

Dada esta situación, se trató en primer lugar de actuar de forma coordinada en el ámbito internacional para abordar en el corto plazo el problema inmediato: los precios elevados, las compras motivadas por el pánico y las restricciones a la exportación. Y en segundo lugar, el problema a largo plazo: como producir, comerciar y disponer de alimentos suficientes en un contexto de crecimiento demográfico, aumento de la demanda y efectos negativos del cambio climático.

Las agencias y organizaciones internacionales dependientes de Naciones Unidas, así como otros directorios, como el G-8 y posteriormente el G-20, dado el carácter mundial del problema le dieron prioridad en sus agendas. En abril de 2008, se convocó un Grupo de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la Seguridad Alimentaria reuniendo a todas las agencias y organizaciones de Naciones Unidas (FIDA, Programa Mundial de Alimentos, FAO y Banco Mundial) para preparar un plan coordinado y compartido. Posteriormente, en L'Aquila en junio de 2009 promovida por el G-8 se desarrolla la Iniciativa de la Seguridad Alimentaria Mundial (AFSI) poniéndose a disposición de estas organizaciones internacionales importantes contribuciones financieras.

¹⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/envir/gmo/economic_impactGMOs_en.pdf

También se aborda la reforma, en octubre de 2009, del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) para reforzar el sistema de gobernabilidad mundial para la seguridad alimentaria. Se constituye como la principal plataforma internacional e intergubernamental que reúne todas las partes interesadas y comprometidas en trabajar de manera conjunta y coordinada para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición ¹⁶.

En la OCDE, en la reunión de febrero de 2010 del Comité de Agricultura los Ministros reconocieron: *“que se necesita un enfoque integrado de la seguridad alimentaria y que los gobiernos permitan que los mercados de productos agroalimentarios funcionen de manera eficiente, efectiva, transparente y justa”*.

El G-20, ampliación del G-8, surge en este período como foro informal de diálogo entre países industrializados y países emergentes buscando fortalecer la cooperación internacional y la estabilidad económica global. Las economías que integran el G20 representan prácticamente el 90% del PIB y dos tercios de la población mundial y en él se ven representados en igualdad los países en desarrollo, lo que no ocurre en las organizaciones de Naciones Unidas.

El grupo defiende, entre otros objetivos, la liberalización del sector agrícola en el marco de la OMC. Entre sus recomendaciones está la formulada en la cumbre de Paris en 2011 para ajustar los compromisos de producción de biocombustibles cuando los mercados mundiales se encuentren bajo presión y el suministro de alimentos amenazado.

Además, como respuesta inmediata se desarrollaron mecanismos e instrumentos que favorecieran la transparencia del mercado a través de Sistemas de Información y Alerta. Tales como AMIS: Agricultural Markets Information Systems creado por el G-20 que facilita las respuestas políticas coordinadas en caso de turbulencias en los mercados. O el Índice de la FAO que proporciona una medida de la variación mensual de los precios internacionales de una cesta de productos alimenticios. Además de otros mecanismos más generales como Global Watch- GIEWS. Sistema Mundial de Información y Alerta y OICV-IOSCOS (Organization of Securities Commissions) que aseguraran la transparencia y la reducción del riesgo con el fin de proteger a los inversores.

4.- PLANTEAMIENTO DE LAS PROPUESTAS.

Lo expuesto hasta ahora nos revela que la crisis de los precios agrarios ha provocado un amplio debate, bastante previsible, sobre sus causas y acerca de las medidas que deben

¹⁶ FAO: “La gobernanza mundial de la seguridad alimentaria”, noviembre 2009

adoptarse para evitar estas graves distorsiones en los mercados internacionales. Es evidente que el mundo agrario recupera su papel estratégico para garantizar el suministro de alimentos y que en este contexto, la ciencia veterinaria, sus aportaciones prácticas y sus avances científicos y tecnológicos, tiene un papel decisivo para paliar y corregir esta situación.

No es menos cierto que los problemas complejos no tienen planteamiento sencillo pero puede enriquecerse el debate y la solución con aportaciones desde otras ciencias, de acuerdo al espíritu interdisciplinar de esta Real Academia. Por eso precisa esta exposición un enfoque desde la ciencia económica- puesto que se trata de la administración de recursos que son escasos- y desde la ciencia política- ya que aspiramos a un consenso internacional para establecer medidas efectivas, lo que requiere la reforma de las instituciones existentes para facilitar la convergencia en el diseño de las políticas y en las medidas adoptadas.

4.1.- Desde la Ciencia Política

El enfoque político de este asunto nos muestra que la interdependencia y la globalización abarcan muchos más aspectos que el meramente económico. Las restricciones comerciales, las barreras no arancelarias, el proteccionismo, el oportunismo, la descoordinación y la falta de liderazgo son, entre otras, consecuencias de la reacción de los Estados ante la amenaza de una crisis alimentaria.

Un sistema productivo agrario, en una economía globalizada, no puede ser gobernado con instituciones y políticas nacionales. Corregir y paliar los fallos del mercado internacional de materias agrarias, que equilibre y distribuya sus efectos entre todos los actores, solo puede conseguirse desde ámbitos de cooperación internacional para reducir estas situaciones.

Por eso, aunque sea una labor de complicada consecución, en un sistema productivo, comercial y financieramente tan dependiente como el actual, los Estados, a pesar de tener diferentes, y en ocasiones contrapuestos, intereses, están condenados a cooperar en la reforma de las instituciones internacionales.

La crisis de precios de los productos agrarios ha renovado el interés y la preocupación por la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria, ofreciendo una gran oportunidad para avanzar en su reforma. Se trata de progresar en el desarrollo de las organizaciones internacionales, siguiendo la pauta de otras instituciones internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) que, aunque no siempre garantiza condiciones de equidad en los intercambios comerciales y siguen generándose numerosas asimetrías, son eficaces a la hora de ayudar a los Estados a graduar y repartir el coste de la liberalización comercial.

Una teoría siempre es más ideal que la realidad deforme que trata de describir y hay que tener en cuenta que las posibles soluciones no son exclusivamente estatales, comunitarias o de mercado, sino que las estrategias adoptadas pueden combinar aspectos de dos o más

tipos de soluciones. Omstrom, premio Nobel de Economía en 2009, sostiene que es precisa la implicación de los individuos en las organizaciones para “revertir la tragedia de los bienes comunes y desarrollar instituciones robustas capaces de gestionar los recursos comunes de forma sostenible”. La pérdida de recursos y la falta de alimentos son motivos más que suficientes para persuadir a todos y conseguir el diseño de instituciones sólidas.

La sociedad internacional de nuestros días contempla la interdependencia entre los Estados, en ellos influyen las decisiones que se adoptan fuera de su territorio y, a su vez, sus resoluciones pueden llegar a influir más allá de sus fronteras. Esta dependencia mutua entre los Estados para alcanzar sus objetivos precisa cada vez de mayor cooperación política transfronteriza que se traduce en la gobernanza multinivel.

Ya no hay un único centro de poder e intervienen diferentes actores y niveles de gobierno que se conectan a través de: Relaciones interestatales por medio de la cooperación en organizaciones intergubernamentales. Relaciones transgubernamentales que conectan los Estados mediante un denso entramado de redes políticas de las distintas unidades de gobierno involucrados en asuntos de dimensión internacional. Por último, las relaciones transnacionales entre individuos, grupos y organizaciones de la sociedad civil incorporando, por tanto, actores no estatales.

Como consecuencia, las organizaciones internacionales actuales tienen carencias que les impiden afrontar los problemas y evitar que los Estados desarrollen posiciones unilaterales: proteccionismo, nacionalismo, oportunismo, etc. que afectan al gobierno internacional de la seguridad alimentaria. Se necesitaría más poder, mayor capacidad para condicionar la conducta de los actores y fijar mejores reglas comunes. Muchas cumbres acaban con resultados vagos, como ha pasado durante años con las negociaciones de la Ronda de Doha, y se va posponiendo a las reuniones siguientes la solución de los problemas porque los países no adquieren ningún compromiso firme y vinculante para llevar a la práctica lo acordado. La clave sigue estando en la definición de nuevas reglas globales en las áreas que sea necesario para lo que se requiere avanzar hacia un modelo en el que los Estados cedieran más soberanía a instituciones supranacionales, la UE es el modelo integración supranacional, o intergubernamentales con acuerdos de carácter vinculante.

En las organizaciones internacionales se trabaja para pulir las diferencias y controversias entre los países. Lógicamente, la dificultad estriba en el interés de la materia a tratar. Siguiendo con el ejemplo de la OMC, esta organización funciona mediante Acuerdos negociados y firmados que comprometen a los países en sus intercambios comerciales. Uno de estos acuerdos es el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) que persigue restringir la utilización injustificada de medidas sanitarias y fitosanitarias con fines de protección comercial. En la práctica, las medidas sanitarias y fitosanitarias causan efectos

comerciales restrictivos cuando al surgir diferencias entre los países se interponen como barreras no arancelarias.

Para despolitizar estas diferencias y conseguir un procedimiento más eficaz es por lo que se han ido reforzando las características jurisdiccionales del procedimiento en el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) en el que todas las partes aceptan lo establecido y normalizado por la Organización Internacional de Epizootias (OIE) y el Codex Alimentarius.

Otro foro internacional, el directorio del G-20, desde la Cumbre de Pittsburgh en 2009, contempla esta reforma como la transición desde un multilateralismo informal a otro institucionalizado para poder afrontar de manera más eficaz los desafíos del siglo XXI. El diseño de un nuevo sistema es una de las prioridades de la agenda internacional. El G20 no es la ONU, no es una institución internacional que pueda obligar a cumplir sus acuerdos, aunque su Asamblea General es el único foro mundial que otorga la misma voz a todos sus integrantes, y sí puede contribuir a impulsar el debate y a tender puentes entre las instituciones e interrelacionar el G20 con Naciones Unidas y con todo el entramado de las instituciones de su entorno.

El papel que ejerce el G20 es el de impulsor político para que las distintas instituciones pongan en marcha y cumplan sus encomiendas. La participación del G-20 en el cierre de las negociaciones de la ronda de Doha de la OMC ha sido definitiva. Negociaciones difíciles por las posturas enfrentadas de los países desarrollados y en desarrollo en materia de política agraria, en particular sobre los subsidios. Aunque la agricultura es un asunto central en el mandato de la ronda de Doha, no hubiera sido posible lograr los avances que se han registrado sin la creación de un mecanismo negociador capaz de aglutinar las principales fuerzas del mundo en desarrollo y lograr su participación en el comercio agrícola mundial, beneficiándose de sus ventajas comparativas. La legitimidad del G-20 se debe, en primer lugar, al hecho de que sus objetivos están en consonancia con el mandato negociador de Doha y, sobre todo, porque cuenta en su representación con miembros de los tres continentes del mundo en desarrollo lo que trasmite la multipolaridad en las discusiones de la OMC sobre las distorsiones en el comercio agrícola mundial. De este modo, ha comenzado a cambiar la tradicional dinámica de las negociaciones de la OMC, donde las principales potencias comerciales dominaban las negociaciones.

También desde las relaciones políticas internacionales, tendría cabida la provisión y la protección de bienes públicos globales para hacer frente a los riesgos y amenazas sobre la seguridad alimentaria. El proteger como bienes públicos la sanidad, la selección o la genética animal garantizaría su protección y el papel estratégico del sector agrario.

En definitiva, se ha renovado el interés y la preocupación por la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria porque la estabilidad de los mercados depende de la regulación, objetivo que ha de emanar del poder político (Gray, 2000: 250).

4.2.- Desde la Ciencia Económica

Para el enfoque desde la ciencia económica, el desequilibrio entre la oferta insuficiente y la demanda creciente es lo que provoca la inestabilidad de los precios. El aumento de la oferta, el crecimiento económico, solo puede conseguirse bien incrementando la dotación de recursos productivos o bien mejorando la capacidad tecnológica que permita producir más con la misma cantidad de recursos, consiguiendo producciones que con la tecnología disponible son inalcanzables.

Destinados a la producción de alimentos los recursos productivos, en particular el agua y la superficie agraria útil, son limitados. En este contexto de escasez, la Frontera de Posibilidades de Producción (FPP) solo se desplazará hacia la derecha para aumentar la capacidad de producción y equilibrar con la demanda, si se interviene mediante la ciencia y la tecnología en los sistemas de producción agrarios.

La revolución tecnológica agraria decimonónica hizo fracasar las predicciones de Malthus y acabó con la amenaza que habría supuesto la progresión lineal de la producción de alimentos frente a la progresión geométrica de la población. Falló en su previsión porque la productividad que la tecnología obtuvo de los recursos escasos proveyó de alimentos suficientes a la población.

Hay que remarcar la importancia de la inversión en investigación y en desarrollo tecnológico. Razón por la que en el diseño de las políticas agrarias es conveniente apostar por la estabilización macroeconómica invirtiendo en infraestructuras para apoyar la oferta, mejor que subsidiando para favorecer la demanda. Es el caso de los fondos europeos destinados a cohesión y a desarrollo rural puesto que las inversiones aumentan la oferta eficiente de los factores de producción y en consecuencia mejoran la competitividad y la ventaja comparativa.

La reducción de costes en la gestión económica de las explotaciones agrarias también es un factor decisivo para adecuar la oferta a la demanda de alimentos y no pueden dejar de tenerse en cuenta en el diseño de políticas agrarias. En el ámbito de la UE, es indiscutible que para cumplir los requisitos del modelo de producción agraria europea se imponen costes económicos extras a las explotaciones que no recuperan en el mercado mundial porque los países terceros no se los exigen a sus competidores.

En general, la regulación comunitaria ha carecido de pertinentes análisis coste-beneficio y de eficiencia porque en materia de seguridad alimentaria rige el principio de precaución y

prima evitar el riesgo. Esta carencia dificulta la evaluación de las medidas, su seguimiento y la comparación con otras alternativas posibles. Tal y como se contempla en el estudio de la Comisión Europea sobre la evaluación de la política comunitaria de sanidad animal y sus alternativas de futuro¹⁷. El informe publicado en 2006 analiza la aplicación de la política de sanidad animal de 1995 a 2005 y destaca la dificultad de evaluar los programas y medidas sanitarias en ausencia de análisis coste-beneficio y de indicadores claros y cuantificables que valoren su eficiencia¹⁸. No deja de ser cierto, como resalta el informe, que es difícil realizar este tipo de análisis en sanidad animal, ya que es fácil cuantificar el coste, pero no los beneficios cuando el fin es proteger la salud pública. No obstante, sin una definición clara de recursos, objetivos e indicadores cuantificables, no es posible comparar ni estudiar alternativas a los programas establecidos.

A su vez, la UE promueve el bienestar animal por tener un efecto directo e indirecto sobre la seguridad alimentaria y la calidad de los productos de origen animal. Sin embargo, la Comisión reconoce mayores costes de producción para los ganaderos al implicar inversiones y cambios en los sistemas de producción y para evitar la desventaja competitiva en el mercado mundial trata de conseguir desde el año 2000 en la OMC el reconocimiento internacional del apoyo comunitario a las medidas de bienestar animal¹⁹ y a su etiquetado²⁰ como “preferencia no comercial”.

Si descendemos a nuestro entorno más cercano encontramos que la ganadería española ha experimentado un crecimiento rápido y muy notable en censos y producción. Desde los años noventa ha pasado de ser un subsector deficitario a ser claramente exportador y facilitar la salida de las producciones ganaderas constituye un factor estratégico para mantener el equilibrio de los mercados en España y la renta de los ganaderos

Sin embargo, el incremento de las producciones supone una mayor dependencia del exterior en materias primas para la alimentación. Si la UE en su conjunto es deficitaria en materias proteicas se añade que España lo es también de cereales. La importación para equilibrar las raciones de buena parte de los cereales y de casi la totalidad de las materias proteicas, tras la prohibición de las harinas animales en la alimentación de mamíferos, es el factor de debilidad más evidente para la ganadería.

¹⁷DG SANCO Evaluation of the Community Animal Health Policy (CAHP) 1995-2004 and alternatives for the future, *Prepared by: Food Chain Evaluation Consortium (FCEC) Civic Consulting - Bureau van Dijk -Arcadia International - Agra CEAS. Project Leader: Agra CEAS Consulting, 2006* http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/main_report_part1_en.pdf.

¹⁸Admitido incluso por los representantes de la DG SANCO, según el informe.

¹⁹En 2000 presento el documento “El bienestar animal y el comercio agrícola” ante la comisión de agricultura de la OMC.

²⁰Sólo se ha aplicado al huevo ya que el bienestar tiene muchos parámetros y no es tan sencillo establecer indicadores. Hasta 2001, la OIE no incluye al bienestar animal como una prioridad en su Plan estratégico y en 2004 incorpora las primeras recomendaciones sobre bienestar animal en el Código de Animales Terrestres.

5.- CONCLUSIÓN

Permítaseme a modo de conclusión y tras esta pequeña reflexión, destacar la relevancia de los avances veterinarios. Es decisiva la aportación de la ciencia veterinaria para abordar el reto al que nos enfrentamos y conseguir que una vez más la “profecía maltusiana” fracase por la intervención de la innovación y el desarrollo de la mano de la ciencia y la tecnología, lo que justifica la inversión tanto en investigación básica como aplicada y en la difusión de los resultados entre los productores.

En la situación que dibujamos la ciencia Veterinaria y el profesional veterinario tienen muchos papeles que desempeñar para proveer sistemas sostenibles mediante los progresos obtenidos en sanidad animal, reproducción, genética, alimentación y nutrición humana y animal, y en salud pública entre otros, que han influido a hacer más eficiente y sostenible la producción agraria para abastecer de alimentos a la población. Sería preciso contemplar su conservación y desarrollo como patrimonio, como un bien público que hay que proteger desde una perspectiva internacional.

Sin olvidar su contribución en el ámbito internacional con su trabajo en el seno de las organizaciones internacionales, en la negociación de acuerdos comerciales, en programas de cooperación y desarrollo internacional y en tantos otros.

Señores académicos, señoras y señores, les agradezco profundamente su atención.

BIBLIOGRAFÍA

- Amorin, Celso. El G-20 en la ronda de Doha. Revista Economía Exterior número 37, verano 2006
- Areilza, Jose Maria. “El progreso tecnológico y su repercusión en la política”. Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1966
- ACTIONAID: “Biofueling Hunger: How us Corn ethanol Policy Drives up food Prices in Mexico” ActionAid International USA. Report May 2012
- AGPB (Association Générale des Producteurs de Blé et autres cereals). Lettre d’information de l’A.G.P.B. n° 238 Septiembre, 2012 www.agpb.fr
- Balbi, Liliana. *Seguridad Alimentaria Mundial. División de Comercio y Mercados. FAO.* “EL reto de la alimentación mundial en el siglo XXI”. Ciclo de seminarios de análisis y prospectivas. MAGRAMA, 2010.
- Banco Mundial (1997) *Informe Sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un Mundo en Transformación.*

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Hacer frente al reto del alza de precios de los productos alimenticios - Orientaciones para la acción de la UE. COM (2008) 321 Final.
- Comisión Europea. Directorate L. Economic Analysis, perspectives and evaluations, Agricultural trade policy analysis. High prices on agricultural commodity markets: situation and prospects. July 2008.
http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/worldmarkets/high_prices_en.pdf.
- DEFRA UK Government. Global Food Markets Group. The 2007/08 Agricultural Price Spikes: Causes and Policy Implications. 2010
<http://www.defra.gov.uk/foodfarm/food/pdf/ag-price100105.pdf>.
- Echevarría Jesús, Carlos. Relaciones Internacionales III: Paz, seguridad y defensa en la sociedad internacional. UNED, 2011.
- FAO (2009). La situación de los mercados de los productos básicos agrícolas. Los precios altos de los alimentos y la crisis alimentaria: experiencias y lecciones aprendidas. 2009. ISBN 978-92-5-306280 <http://www.fao.org/docrep/012/i0854s/i0854s00.htm>.
- FAO (2009) How to feed the world in 250. High-level expert forum 12-13 October. Background document <http://www.fao.org/wsfs/forum2050/wsfs-forum/en>.
- FAO (2009) "La gobernanza mundial de la seguridad alimentaria", noviembre 2009.
- FAO (2010) Price volatility in agricultural markets. Policy Brief 12.
<http://www.fao.org/docrep/013/am053e/am053e00.pdf>.
- FAO (2011) The 2007/08 rice price crisis. Policy Brief 13.
<http://www.fao.org/docrep/013/am172e/am172e00.pdf>.
- FAO (2011) Food Outlook. Global market analysis.
<http://www.fao.org/docrep/014/al978e/al978e00.pdf>
- FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFD, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF (2011): Price volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses.
<http://www.oecde.org/dataoecd/40/34/48152638.pdf>
- FAO (2013). Proceedings of the Second Ministerial Meeting on International Food Prices. FAO . Roma, 2013. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/019/i3519e/i3519e.pdf>.
- Gil Adrados, Pilar. "El análisis coste-beneficio en la aplicación de políticas comunitarias relacionadas con la seguridad alimentaria" Simposium de Dret Agroalimentari, Lleida, 6 de maig de 2011.

- Gil Adrados, Pilar. "Restricciones veterinarias al libre comercio en la UE y en la OMC". "Aspectos novedosos del régimen jurídico de la actividad agraria" Ángel Sánchez Hernández (dir). Ochoa editores, octubre 2009. (ISBN 978-84-7359-581-0).
- Gil Adrados, Pilar. "La calidad y la seguridad alimentaria en la producción ganadera". *XX Congreso Internacional de Derecho Agrario: Aspectos innovadores en el Régimen Jurídico de la Actividad Agraria*. Logroño 19 y 20 de octubre de 2009.
- Helbling, Thomas. Las materias primas en auge. Finanzas & Desarrollo junio de 2012.
- Klein, Laurent, Président de la SAF-agriculteurs de France. "Pour qui produire demain ?" <http://www.agriculteursdefrance.com/fr/Edito.asp?ThemePage=4&Rubrique=1&Num=330>
- Kosacoff, B. y Campanario S. "La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, 2007.
- Linde Paniagua, E. "Fundamentos de Derecho Administrativo".
- Mozón, Agustín. "Materias agrícolas: la inversión más rentable del verano". Expansión 13 de julio de 2012.
- MAGRAMA. Ciclo de seminarios de análisis y prospectiva: "El reto de la alimentación mundial en el siglo XXI". Subdirección General de políticas agroalimentarias, desarrollo rural y agua. Madrid, 17 de junio de 2010
- OCDE: "Sustainable agricultural productivity growth and bridging the gap for small-family farms" Interagency Report to the Mexican G20 Presidency. With contributions by Bioersivity, CGIAR Consortium, FAO, IFAD, IFPRI, IICA, OECD, UNCTAD, Coordination team of UN High Level Task Force on the Food Security Crisis, WFP, World Bank, and WTO. 12 June 2012
- OECD-FAO (2011): Agricultural Outlook 2011-2020
- Olmeda, J.A., Parrado, S., Colino, C. Las administraciones Públicas en España. Editorial Tirant lo Blanch Valencia 2012.
- Rubio Lara, M^a Josefa. La globalización económica y las transformaciones del estado. Teoría del Estado II: las transformaciones contemporáneas del Estado. UNED, 2012.
- Sodaro, Michael J. Política y Ciencia Política: Una introducción. Ed. Mc Graw Hill, 2004.
- Steinberg, Federico "Gobernar el Mundo", *Foreign Policy*, Abril-Mayo, 2009.

- Sumpsi, José María. Volatilidad de los mercados agrarios y crisis alimentaria. Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 229, 2011 (11-35).
- Suppan, Steve. *“Especulación en las bolsas de materias primas: riesgos a la seguridad alimentaria y la agricultura”*. IATP (Institute for Agriculture and Trade Policy) December, 2008
- Torreblanca, José Ignacio “La Globalización”. Política y Ciencia Política: Una introducción. Ed Mc Graw Hill, 2004.
- World Resources Institute. Report Creating a sustainable food future. World Resources Report 2013–14: Interim Findings. od Future *A menu of solutions to sustainab*