

José María Sumpsi Viñas

CEIGRAM, Catedrático de Economía y Política Agraria de la UPM; ex Subdirector General de la FAO

1. La crisis alimentaria mundial de 2007-2008

Desde finales de 2007 hasta junio de 2008 los precios agrarios sufrieron una brusca y fuerte subida en los mercados internacionales. El índice de precios agrarios internacionales, un índice que expresa la subida media ponderada de los precios de los productos agrarios, aumentó en pocos meses un 70% y algunos productos, como el arroz, un alimento básico para los hogares de los países en desarrollo, un 100% (FAO, 2008). Nunca antes había ocurrido nada igual, el único antecedente es cuando en 1972 la cosecha de granos de cereales y oleaginosas de la URSS fue muy corta y EE. UU. decretó el embargo de sus exportaciones de cereales a la URSS, como una medida más dentro de la guerra fría, pero la causa fue política y al año siguiente, cuando la cosecha de la URSS fue buena, se restableció la normalidad en los mercados internacionales de granos. En cambio la crisis de 2007-2008 afectó a más productos, se debió a muchas causas¹ y fue seguida por un período de cinco años (2008-2013), con una volatilidad extrema de los mercados agrarios internacionales², lo que creó una gran inestabilidad en las políticas agrarias, el comercio agrario internacional, las rentas y decisiones de inversión de los agricultores y la seguridad alimentaria de los hogares de los países en desarrollo.

Una de las principales conclusiones de la crisis de 2007-2008 fue que el sistema de Naciones Unidas estaba preparado para hacer frente a desastres naturales y su impacto en seguridad alimentaria, y de hecho, en Naciones Unidas existen diversos mecanismos, en especial fondos y ayudas que se desencadenan cuando se producen catástrofes naturales.

Pero en cambio, en Naciones Unidas no había ningún mecanismo previsto para hacer frente al tsunami de los precios, como se denominó a esta crisis de la alimentación mundial provocada por la explosión de los precios agrarios en los mercados internacionales, una crisis tan grave o más que una catástrofe natural, porque afectó a más de 60 países, básicamente países en desarrollo e importadores netos de alimentos, mayoritariamente en África, la región donde se dan las tasas más altas de inseguridad alimentaria y de prevalencia de población subnutrida. Según FAO, como consecuencia de la crisis alimentaria de 2007-2008, el número de personas subnutridas aumentó en 100 millones³.

Los países en desarrollo reaccionaron a la crisis con diversas medidas de emergencia y de corto plazo, que en su mayoría pretendían abaratar los precios de los alimentos, que estaban causando graves problema de orden social e incluso crisis políticas. Entre las medidas adoptadas, destacaron la reducción de aranceles, reducción de impuestos a los alimentos, subvención a los alimentos, fijación de precios máximos de los alimentos, ayuda alimentaria utilizando las reservas alimentarias de emergencia, subvenciones a los medios de producción agrícolas y restricciones o incluso prohibición de las exportaciones de ciertos productos agrícolas. Pero todas estas medidas, junto al aumento de la factura de las importaciones, provocaron un fuerte aumento del déficit público en dichos países y graves problemas para financiar las importaciones, hasta el punto de que el Fondo Monetario Internacional tuvo que aprobar con urgencia créditos blandos para esos países y en algunos casos, como la fijación de precios máximos para determinados alimentos básicos, la aparición del mercado negro de dichos alimentos.

Las agencias internacionales reaccionaron rápidamente ante la crisis alimentaria mundial de 2007-2008. Así, en diciembre de 2007 el Director General

1. Para un análisis de las causas de la crisis mundial de la alimentación de 2007-2008 ver Sumpsi (2012), «La crisis alimentaria mundial: causas, retos y soluciones». *Foment del Treball*. Número 2138, 2012 pp. 5-27.

2. Sumpsi(2011), «Volatilidad de los mercados agrarios y crisis alimentaria». *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 229 2/2011 pp. 11-34.

3. FAO (2009), *The State of Food and Agriculture (SOFA)*, Roma.

de la FAO lanzó la Initiative on Soaring Food Prices (ISFP)⁴ que se concretó en un ambicioso programa de medidas a corto plazo para aumentar la producción de alimentos en la siguiente campaña, que de hecho fue una cosecha record, no solo por las acciones de las agencias internacionales, sino sobre todo por la respuesta de los agricultores al alza de los precios, en especial en los países desarrollados⁵. Pero pronto se puso de manifiesto que la falta de coordinación entre las principales agencias internacionales era uno de los principales problemas para una respuesta efectiva y eficaz ante la crisis alimentaria global, compleja y de enormes proporciones por parte del sistema internacional. Por ello, a finales de abril de 2008 el Secretario General de Naciones Unidas convocó una reunión de los máximos responsables de todas las agencias, programas y fondos de Naciones Unidas y agencias del Sistema de Bretton Woods (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Organización Mundial de Comercio), en la que se creó la High Level Task Force on the Global Food Security Crisis (HLTF) para la crisis alimentaria global, cuyo presidente fue el Secretario General de Naciones Unidas, el Vice-Presidente el Director General de la FAO y miembros todos los directores o presidentes de cada una de las agencias mencionadas. La finalidad de la HLTF fue coordinar los distintos programas y acciones puestos en marcha por cada agencia, elaborar un Plan Global de Acción (PGA)⁶ y asegurar la aplicación y efectividad de dicho PGA en los países en desarrollo más afectados por la crisis alimentaria global.

En Junio de 2008, en el momento más álgido de la explosión de precios de los alimentos, se celebró en la sede de FAO en Roma una Conferencia Internacional de Alto Nivel. Dicha Conferencia tuvo importantes logros, como el reconocimiento de la importancia estratégica de la agricultura y la alimentación y la vuelta a la agenda internacional de la seguridad alimentaria, objetivo que se creía ya en vías de consecución, lo que había provocado en décadas anteriores la reducción de la ayuda al desarrollo dedicada a la agricultura y las inversiones en agricultura financia-

das por el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo. De hecho, en la Conferencia diversos Jefes de Estado, Presidentes de Gobierno y de bancos de desarrollo anunciaron recursos por valor de 22.000 millones de dólares para financiar programas para desarrollar la agricultura y aumentar la producción de alimentos en los países en desarrollo, aunque en la práctica el dinero adicional, o sea no previsto, desembolsado fuera mucho menos, en torno a un 20%, como siempre suele ocurrir cada vez que hay una cumbre internacional y se anuncian fondos para hacer frente a determinada crisis. Sin embargo, el punto débil de la Conferencia fue la descafeinada Declaración final, ya que fue imposible que los 183 países presentes alcanzaran un acuerdo en temas sensibles pero muy importantes para parar la explosión de los precios de los alimentos, como la moratoria de las subvenciones para fomentar la producción y uso de biocombustibles a partir de cereales y oleaginosas o la eliminación de restricciones cuantitativas o impuestos a las exportaciones agrícolas⁷. La diversidad de intereses de los distintos países miembros de FAO, la dificultad de alcanzar acuerdos debido a la regla de unanimidad para la toma de decisiones en las agencias de Naciones Unidas y la prevalencia de los intereses nacionales frente a los globales, impidieron los acuerdos en los temas más conflictivos y delicados. Algo parecido ocurre en las cumbres de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, y de hecho, después de varias cumbres fracasadas, se logró alcanzar el Acuerdo de París de 2015 a base de que la reducción de emisiones no fuera vinculante para los países y otras cuestiones que descafeinaron el acuerdo y la declaración final.

2. Las lecciones aprendidas de la crisis alimentaria mundial de 2007-2008

Las principales lecciones aprendidas en la crisis alimentaria mundial de 2007-2008 son básicamente cuatro: 1) la necesidad de un nuevo sistema de gobernanza global para la agricultura y la alimentación; 2) la necesidad de mejorar los sistemas de información

4. ISFP Country responses to the food security crisis: Nature and implications of the policies pursued. By Mulak Demeke, Guendalina Pangrazio and Materne Metz, FAO (2009).

5. La producción de granos aumentó en 2009 un 10%, cifra record, pero de ese incremento un 9% fue aportado por los agricultores de los países desarrollados y solo un 1% por los agricultores de los países en desarrollo.

6. *High Level Task Force on the Global Food Security Crisis Updated comprehensive framework for action*. Septiembre 2010.

7. EE. UU. se negó a introducir en la Declaración final cualquier tipo de restricción a la política de ayudas para la producción de biocombustibles a partir de alimentos y Argentina se negó a introducir en dicha Declaración cualquier tipo de restricción cuantitativa o de impuestos a las exportaciones. Tanto EE. UU. como Argentina aplicaban este tipo de políticas, respectivamente.

de mercados y de alerta tempranas; 3) la necesidad de mejorar el sistema internacional y nacional de I+D+i y aumentar su financiación para generar innovaciones tecnológicas y biotecnológicas para aumentar la producción mundial de alimentos sin deteriorar el medio ambiente y los recursos naturales ni agravar el cambio climático; 4) La importancia de aumentar la financiación para los programas de desarrollo agrario y seguridad alimentaria en los países en desarrollo; y 5) la importancia de las fuerzas del mercado para explicar la explosión de precios internacionales de los alimentos en 2007-2008 y los movimientos posteriores del mercado.

En el resto del artículo nos centraremos en la primera de las lecciones aprendidas, que es la parte central de esta contribución. Otros artículos de este dossier se centran en las segunda y tercera. En este apartado abordaremos brevemente las cuarta y quinta lecciones y analizaremos lo que ha sucedido desde entonces.

En cuanto a la necesidad de aumentar la financiación de los programas de desarrollo agrario y seguridad alimentaria de los países en desarrollo, se ha observado un ligero incremento, pero insuficiente para atender las necesidades de financiación para el desarrollo de la agricultura y para que éste pueda actuar como motor de crecimiento económico, alivio de la pobreza rural y mejora de la seguridad alimentaria. El problema es que esos gobiernos se enfrentan a necesidades ingentes de financiación para atender inversiones en otros sectores clave, como educación, salud e infraestructuras, mientras que los recursos disponibles son limitados. Las agencias de Naciones Unidas, Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo han hecho algún esfuerzo, pero también insuficiente. Una de las causas fue la crisis financiera de 2008 y 2009, que llevó a muchos países desarrollados a emplear cantidades extraordinarias de recursos financieros públicos de cientos de miles de millones de dólares para rescatar y sanear la banca y las instituciones financieras y limitó las posibilidades de aumentar la ayuda al desarrollo destinada a la agricultura y la seguridad alimentaria. Según cálculos de Naciones Unidas, se estima en 30.000 millones de dólares anuales durante 15 años las necesidades para desarrollar la agricultura de los países en desarrollo para reducir fuertemente o incluso eliminar el hambre en el mundo⁸. Y ésta ha

sido una de las paradojas dramáticas de los últimos años. Los gobiernos de los países desarrollados han destinado cientos de miles de millones para rescatar y sanear la banca, pero no han aportado recursos suficientes para reducir al mínimo o incluso acabar con el hambre en el mundo.

Dentro de los esfuerzos de la comunidad internacional para aumentar la ayuda financiera a los programas de desarrollo de la agricultura y seguridad alimentaria podemos destacar la Iniciativa de L'Aquila aprobada en la Cumbre del G-8 ampliada, celebrada en L'Aquila en julio de 2009 y que creó un fondo de 20.000 millones para tres años; y el GAFSP (Global Agricultural and Food Security Program), un Multi Donor Trust Fund gestionado por el Banco Mundial, una iniciativa acordada en el G-20 en 2009. Pero en el primer caso no se llegó a desembolsar ni el 30% como financiación nueva, mientras que en el segundo solo cuatro países aportaron fondos (EE. UU., Canadá, Corea del Sur y España⁹), era la época de las vacas gordas de la cooperación española con el Presidente Zapatero, pero los fondos del GAFSP no alcanzaron los 1.000 millones de dólares, una cantidad claramente insuficiente.

En cuanto a la lección aprendida de la importancia de las fuerzas del mercado, demanda, oferta y stocks, se observó que, en efecto, no solo explican en buena medida los picos de precios en 2008, sino que también explican más los descensos de precios posteriores a los picos de precios que las acciones y programas de los gobiernos y agencias internacionales. En cambio, éstas sí fueron importantes para aliviar el hambre en los países menos desarrollados importadores netos de alimentos, por ejemplo con los programas de ayuda alimentaria del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, programas de ayudas sociales de los gobiernos o los programas de aumento de la producción de alimentos en el corto plazo de FAO. Hay que concluir que las bajadas de los precios posteriores a junio de 2008 y en 2009 se debieron a que las cosechas de 2008 y 2009 fueron excelentes, de modo que la oferta de alimentos aumentó de modo significativo en esas dos campañas. Dicho de otro modo, fue la respuesta de los agricultores a los elevados precios agrarios, aumentando la producción de alimentos, en especial en los países en desarrollo, lo que explica el

8. Para consultar los cálculos para estimar esa cantidad, ver *Responding to the food crisis: synthesis of medium term measures proposed in inter-agency assessments* by G. Viatte,

J. De Graaf, M Demeke, T Takahatake and M. Rey de Arce
FAO, WFP, IFAD 2009.

9. España fue el primer donante del GAFSP, con 250 millones de dólares.

descenso de los precios agrarios, más que los efectos de los programas de aumento productivo de gobiernos y agencias internacionales. En el período 2008-2012 se sucedieron períodos de subidas y descensos bruscos de los precios agrarios, provocando un período de extrema volatilidad de los mercados internacionales agrarios, y de nuevo son las fuerzas del mercado las que explican en buena medida estas subidas y bajadas de precios.

3. El camino hacia una nueva gobernanza global para la agricultura y la alimentación

Una de las principales lecciones aprendidas en la crisis alimentaria mundial de 2007-2008 y en la volatilidad extrema de los precios agrarios internacionales que le siguió en el período 2008-2012, con fuertes subidas de los precios en 2010 y 2012, fue la necesidad de una nueva gobernanza global para la agricultura y la alimentación. De hecho, uno de los puntos más importantes de la Declaración de la Conferencia internacional de alto nivel celebrada en junio de 2008 en Roma, en plena explosión de los precios de los alimentos y la crisis alimentaria global, fue justamente el reconocimiento de la necesidad de una nueva gobernanza global para la agricultura y la alimentación con el objetivo de prevenir y evitar nuevas crisis alimentarias en el mundo y para adoptar medidas de respuesta rápida, cosa que no ocurrió en la crisis de 2008, en caso de que se volvieran a producir nuevas crisis alimentarias mundiales. El Presidente de Francia Sarkozy, propuso en su intervención, una de las más brillantes, que la nueva gobernanza global de la agricultura y la alimentación tuviera tres pilares: una Alianza Global para la agricultura y la alimentación, un Panel de expertos de alto nivel en materias relacionadas con la seguridad alimentaria y un mecanismo financiero para los programas de desarrollo agrario y seguridad alimentaria de los países en desarrollo.

Los países apoyaron este punto de la Declaración, ya que existía el convencimiento de que, en una economía y mercados tan globalizados, ningún país aisladamente podía prevenir y evitar una nueva crisis alimentaria global o reducir la volatilidad extrema de los mercados agrarios. Existía un amplio consenso de que solo con una acción conjunta de los países para coordinar las políticas nacionales e internacionales que afectan a los mercados agrarios podía lograrse de forma efectiva la disminución del riesgo de nuevas

crisis alimentarias globales o, en su caso, mitigar sus efectos más negativos.

Pero, a pesar de que todos los países aprobaron la Declaración final de junio de 2008, que incluía este punto de la Alianza Global, nadie sabía realmente en qué consistía, cómo se debía construir y quién la debía liderar. En enero de 2009 se celebró en Madrid una Conferencia internacional sobre seguridad alimentaria convocada por el Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-Moon y el Presidente español Rodríguez Zapatero para dar seguimiento a la Conferencia de junio de 2008. En la Conferencia de Madrid se constataron dos elementos que arrojaron sombras en las posibilidades de lograr de modo rápido y eficaz una nueva gobernanza global sobre agricultura y alimentación. El primero fue constatar que de los 22.000 millones anunciados en la Conferencia de Alto Nivel de junio de 2008, solo se había desembolsado el 20%, lo cual era un resultado negativo, ya que uno de los objetivos de la nueva gobernanza global era aportar nuevos recursos para financiar los programas de desarrollo agrario y seguridad alimentaria de los países en desarrollo. El segundo fue que había dos posiciones enfrentadas sobre quién debía liderar el proceso para crear esa Alianza Global sobre la que se basara la nueva gobernanza global sobre la agricultura y la alimentación: una que proponía que fuera Naciones Unidas quien liderase esa Alianza Global, posición defendida por los países en desarrollo, liderados por el Director General de la FAO, y otra que proponía que fuera el G-8 quien liderase la Alianza Global, posición defendida por los países más desarrollados, dándose así, una vez más, el clásico enfrentamiento entre las posiciones de los países en desarrollo y países desarrollados.

El debate en la comunidad internacional entre las dos posiciones, con momentos de tensión en el seno de la FAO, duró hasta abril de 2009, cuando el Director General de FAO logró que la nueva gobernanza global sobre agricultura y alimentación se anclara en Naciones Unidas y no en el G-8, como pretendían los países más desarrollados. El Director General de FAO supo aprovechar dos hechos. El primero era que nadie acababa de tener claro en qué consistía realmente esa Alianza Global, y el segundo fue que existía un gran consenso para que esa Alianza Global no supusiera crear una nueva institucionalidad, dado que ya había muchas instituciones y organismos internacionales relacionados directa o indirectamente con la agricultura y la alimentación. En medio de ese escenario, el Director General de FAO hizo la inteligente pro-

puesta de reformar el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria (CSA) para ampliar sus funciones y reforzar su papel. El CSA se creó en la Cumbre de 1996 residenciado en FAO, con el propósito de hacer el seguimiento de los acuerdos de dicha Cumbre y de los avances en la lucha contra el hambre en el mundo, pero había tenido una vida muy lánguida por falta de recursos y de funciones, de modo que al pasar los años se había convertido en algo inútil, y de hecho en la crisis de 2008 no hizo nada. Ningún país pudo negarse a esa propuesta, ya que daba forma a la idea etérea de la Alianza Global, y además no requería crear una nueva institución, sino reformar, reactivar y reforzar una que ya existía. Los países desarrollados, aunque finalmente apoyaron la propuesta, no la acogieron con gran entusiasmo, ya que anclaba esa Alianza Global y la nueva gobernanza global sobre la agricultura y la alimentación en Naciones Unidas, lo que no gustaba a algunos países desarrollados, y principalmente a EE. UU.

Las dos posiciones en torno a la nueva gobernanza global para la agricultura y la alimentación continuaron sin embargo sus disputas, debates y propuestas. El Director General de FAO logró que la arquitectura institucional de la gobernanza global para la agricultura y la alimentación se anclara en Naciones Unidas, reformando el CSA, pero en el tema del mecanismo financiero para apoyar el desarrollo agrario y la seguridad alimentaria de los países pobres, un importante elemento de la nueva gobernanza global, el liderazgo era claramente del G-8. Sin embargo, también había divisiones en el seno del G-8 sobre el mecanismo financiero. Los países europeos, especialmente Francia y Alemania, proponían que fuese el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), un fondo vertical para la agricultura de Naciones Unidas; los países anglosajones, como USA, Canadá y Australia, proponían que fuese un Trust Fund en el Banco Mundial.

Las discusiones y propuestas de las dos posiciones sobre la nueva gobernanza global, la de los países en desarrollo, con el Director General de FAO al frente, y la de los países desarrollados del G-8, tuvieron dos fechas clave: abril de 2009, en que se iniciaron los debates en el seno de la FAO para la reforma del CSA, y julio de 2009, en la Cumbre del G-8 celebrada en L'Aquila, donde se aprobó la Iniciativa de L'Aquila para la agricultura y la seguridad alimentaria.

La reforma del CSA supuso un notable avance y convirtió el CSA en el pilar principal de la nueva gober-

nanza global de la agricultura y la alimentación. Los principales elementos de la reforma fueron cinco: 1) un CSA más inclusivo, ya que, además de los gobiernos, participan las agencias internacionales, la sociedad civil (organizaciones agrarias y ONG) y el sector privado; 2) un CSA con un secretariado reforzado, pues antes era solo FAO, y ahora es FAO, PMA (Programa Mundial de Alimentos) y FIDA; 3) un CSA con funciones ampliadas, puesto que no solo realiza el seguimiento de los avances en la lucha contra el hambre, sino que además tiene la importante función de coordinar las políticas públicas que afectan a la seguridad alimentaria global; 4) un CSA con mayor capacidad de análisis para determinar los factores y políticas que más afectan a la seguridad alimentaria global, al crear el Panel de Expertos de Alto Nivel en seguridad alimentaria global; y 5) un CSA con más recursos financieros y por tanto con más capacidad de acción.

La Cumbre del G-8, ampliada con las agencias internacionales, algunos países desarrollados que no estaban en el G-8, como España, y algunos países emergentes (en la línea del G-20), y celebrada en julio de 2009 en L'Aquila, en su Declaración final lanzó la Iniciativa de L'Aquila para la agricultura y la seguridad alimentaria. Esta Iniciativa supuso el impulso de los acuerdos internacionales en materia de seguridad alimentaria, con la creación de un fondo de 20.000 millones de dólares para tres años para financiar programas de seguridad alimentaria. La Iniciativa L'Aquila reconoce que la forma de reducir a la mitad la pobreza y el hambre (objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) no es mediante la ayuda alimentaria, sino desarrollando la agricultura en los países en desarrollo. La declaración de L'Aquila de julio de 2009 consagró cinco principios fundamentales, en línea con las Declaraciones de París y Accra sobre efectividad de la ayuda al desarrollo, que son los siguientes: 1) apoyo a planes nacionales liderados por los países en desarrollo; 2) apoyo a planes nacionales que contemplen medidas de corto, medio y largo plazo para aumentar la producción agraria y el acceso económico a los alimentos; 3) mejora de la coordinación entre donantes, gobiernos beneficiarios de la ayuda al desarrollo, grupos de interés y agencias internacionales, tanto a nivel global como regional y nacional; 4) papel clave de las agencias internacionales técnicas y financieras; y 5) apoyo financiero continuado y sostenido a los planes nacionales de seguridad alimentaria, con seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Estos cinco principios se convirtieron en la Cumbre Mundial de Seguridad Alimentaria celebrada en noviembre de 2009, orga-

nizada por FAO, PMA y FIDA, en los principios de Roma. Fue también en esa misma Cumbre en la que se aprobó la reforma del CSA.

En la reunión del G-20 celebrada en Pittsburg a finales de 2009, y como parte del desarrollo de la Iniciativa de L'Aquila, se creó el GAFSP (Global Agricultural and Food Security Program), un Multi Donor Trust Fund para financiar planes nacionales para el desarrollo de la agricultura y la seguridad alimentaria de los países más pobres, principalmente en África.

Lamentablemente, y como ya hemos comentado antes, estos acuerdos de financiación de programas de desarrollo agrario y seguridad alimentaria se quedaron en muy poco¹⁰. Puedo hacer esta afirmación con conocimiento personal de causa puesto, que como Subdirector General de FAO, representé en 2009 y 2010 a FAO en el Comité de Seguimiento de la Iniciativa de L'Aquila y en el Comité Director del GAFSP.

Lo que sí podemos concluir es que en 2009 se crearon las bases de lo que hoy es la arquitectura de la nueva gobernanza para la agricultura y la alimentación, que se asienta en dos pilares: el CSA residenciado en FAO y el G-20.

En 2011, y bajo presidencia francesa, el tema estrella del G-20 a propuesta de Francia fue la volatilidad de los mercados agrarios. El G-20 encargó a las agencias internacionales que preparasen un informe sobre las causas y efectos de la volatilidad extrema observada a partir de 2008 y sobre las medidas para reducir la volatilidad y mitigar sus efectos negativos. Dicho informe fue entregado en abril de 2011 y discutido en la reunión de ministros de agricultura en julio de 2011, aceptando algunas de las medidas propuestas por las agencias internacionales y rechazando otras, lo que fue incorporado al texto de la Declaración final de la Cumbre del G-20 celebrada en noviembre de 2011 en Niza.

El objetivo de reducir la volatilidad es muy difícil; en cambio sí se puede gestionar la volatilidad y aliviar sus impactos negativos¹¹. El trabajo realizado

por las agencias internacionales puso de manifiesto que la volatilidad no era algo coyuntural, sino que podía durar varios años, y que los efectos que produce son muy negativos para los consumidores de los hogares pobres de los países en desarrollo, para los agricultores, por la incertidumbre, lo que genera decisiones de inversión sub-óptimas, y para las finanzas de los países en desarrollo, y de ahí la necesidad de tomar medidas a nivel nacional e internacional. De entre las medidas propuestas por las agencias internacionales para prevenir, gestionar y reducir el impacto de la volatilidad presentadas al G-20, algunas fueron aprobadas y otras solo parcialmente o fueron rechazadas.

Entre las aprobadas, podemos mencionar: 1) mejorar la información sobre precios y mercados agrarios, y de hecho se creó el AMIS (Agricultural Market Information System) en la FAO, con un secretariado integrado por expertos de FAO, FIDA y PMA, que ha contribuido a disponer de mejor, más completa y más actualizada información sobre precios y mercados agrarios, lo que es una estimable ayuda para prevenir crisis alimentarias provocadas por aumentos rápidos y fuertes de los precios, y ha puesto en marcha un programa de formación para el personal de los servicios de estadística de los ministerios de agricultura de los países en desarrollo. El AMIS está financiado por los países del G-20 y elabora planes estratégicos para la mejora de las estadísticas agrarias y para armonizar la metodología de estimación de algunas variables clave, como son los stocks, sobre los que es muy difícil tener datos reales por temas de confidencialidad; 2) reforzar los sistemas de I+D+i para aumentar la productividad agraria; 3) apoyar la creación de reservas alimentarias estratégicas a nivel regional para hacer frente a crisis humanitarias y de mercados; y 4) eximir al PMA en sus compras para ayuda alimentaria de las restricciones o prohibiciones de exportación impuestas por los países exportadores.

Entre las aprobadas parcialmente, estaba la de introducir nuevas regulaciones en los mercados de futuros y opciones. Algunas de las medidas, como la de hacer más transparente la información sobre cantidades, precios y operadores de los mercados de futuros y opciones fueron aprobadas, pero otras, como la de limitar los operadores que pueden operar en dichos mercados, así como imponer límites máximos a las subidas o bajadas de las cotizaciones que se pueden producir en una sesión, no fueron aprobadas, debido a la oposición de EE. UU. y otros países.

10. En el caso de la Iniciativa de L'Aquila, el problema fue que la mayoría de países donantes incluían en sus aportaciones partidas que ya estaban aprobadas y presupuestadas previamente a la Cumbre, de modo que los recursos adicionales nuevos no llegaron a 3.000 millones de los 20.000 millones.

11. Ésta fue una de las conclusiones del proyecto Understanding and coping with food markets volatility towards more Stable World and EU food SystemS ULYSSES (2012-2015), financiado por el programa marco 7 de la Comisión Europea.

Entre las medidas que fueron rechazadas, estaban la de limitar las subvenciones a la producción y uso de biocombustibles con granos de cereales y oleaginosas y la de limitar las restricciones o incluso prohibiciones a las exportaciones por parte de países exportadores. En este último caso, sí se consiguió al menos que, antes de aplicar la medida, el país en cuestión debe informar a la Organización Mundial de Comercio (OMC), justificando por qué toma esa medida y que no hay otras medidas alternativas que pudieran tener el mismo efecto sin distorsionar el mercado, cuánto tiempo la va a aplicar y cómo afectará a las exportaciones y al mercado mundial.

Además, en la Declaración final se instaba a que se aceleraran las negociaciones de la Ronda Doha para lograr una nueva fase del proceso de liberalización del comercio agrario internacional, lo que no sirvió para nada, dada la paralización completa de las negociaciones de dicha Ronda e incluso la parálisis de la propia OMC, como explicaremos en el siguiente apartado.

4. Luces y sombras del camino recorrido hacia una nueva gobernanza global para la agricultura y la alimentación

El camino hacia una nueva gobernanza global para la agricultura y la alimentación emprendido en 2009 está lleno de luces y sombras. Se han logrado importantes avances, sobre todo en información e inteligencia de los mercados agrarios internacionales y regionales, aunque menos en los mercados nacionales de los países en desarrollo y sobre todo todavía no se conocen bien los mecanismos de transmisión de los precios internacionales a los precios nacionales, tema importante. Por ejemplo, en la crisis de 2008, muchos meses después de que los precios internacionales bajaran a partir de junio de 2008, muchos países en desarrollo seguían con precios muy altos, lo que indica que podría existir una asimetría en la transmisión de precios, es decir, que subidas bruscas de los precios en el mercado internacional se trasladan rápidamente a los precios de los mercados nacionales, pero las bajadas se trasladan más lentamente en los mercados nacionales de los países en desarrollo debido a imperfecciones de esos mercados, muchas veces con estructuras de oligopolio, lo que perjudicaría a estos países. También la parte de inteligencia de mercados para poder anticipar o predecir lo que puede ocurrir en el mercado, al menos a corto plazo, mediante sis-

temas de alerta temprana y predicción de cosechas, ha mejorado sensiblemente.

La mejor información e inteligencia de precios y mercados agrarios ha supuesto una mayor transparencia de los mercados y una mayor credibilidad de las agencias internacionales (FAO, PMA, FIDA, Banco Mundial, OCDE, IFPRI, USAID), que tienen buenos servicios de información de precios, sistemas de alerta temprana y predicción de cosechas. Ello ayuda a anticipar e incluso prevenir posibles crisis de mercados y a gestionar las crisis, ya que, cuando se va a producir o se produce una crisis, se convocan reuniones con expertos de los sectores afectados en los países, se discute con ellos la situación y se les recomienda tomar o no tomar determinadas medidas; y los países suelen hacer caso a las recomendaciones de las agencias, lo que al menos no agrava la situación, cosa que no ocurría antes. En abril de 2008, en plena crisis, varios países asiáticos importantes exportadores de arroz, ante el temor de quedarse sin arroz y que los precios domésticos se dispararan, se plantearon prohibir las exportaciones. FAO convocó de inmediato una serie de reuniones con esos países para explicarles que no había un serio problema de escasez mundial, que la estimación de cosecha siguiente que iba a estar en el mercado era muy alta y que en pocos meses el mercado estaría con exceso de arroz, de modo que no era necesario tomar una medida tan drástica, que podía acarrear consecuencias muy negativas, dado que el arroz es un alimento básico para muchos países en desarrollo. No hicieron caso a las recomendaciones de FAO y tres de los cinco primeros exportadores de arroz prohibieron la exportación de arroz y en una semana los precios del arroz en el mercado internacional se duplicaron. En 2010, cuando los precios volvieron a subir bruscamente, la Federación Rusa prohibió las exportaciones de trigo, pero dos meses después de analizar con FAO la situación del mercado, que no era tan grave, decidió eliminar la prohibición. En la crisis de 2012 ni siquiera se llegaron a prohibir o restringir exportaciones de cereales y soja, los dos productos más afectados por la subida de precios, porque los estudios, análisis e informes sobre precios y mercados de FAO y otras agencias internacionales determinaron que no era necesario. Por tanto, el mundo está mejor equipado para prevenir las crisis o para manejarlas mejor que antes, gracias a mejores sistemas de información e inteligencia de los mercados agrarios.

Como hemos visto en el apartado anterior, se han dado avances institucionales importantes en la cons-

trucción de una nueva gobernanza global para la agricultura y la alimentación, destacando la reforma del CSA y la agenda sobre seguridad alimentaria global del G-20. En cuanto al CFS, su creación ha supuesto notables avances para hacer un seguimiento de la evolución del hambre en el mundo y analizar sus causas mediante estudios del Panel de Expertos de Alto Nivel en seguridad alimentaria, lo que sin duda contribuye a diseñar medidas y a decidir políticas más eficaces para reducir la prevalencia de población sub nutrida en el mundo, y a adoptar directrices sobre temas de gran interés, como la tenencia de la tierra o las inversiones extranjeras, incluida la compra de tierras¹². Pero también hay sombras en el papel del CSA que hacen que su incidencia en la mejora de la seguridad alimentaria global sea menor de la esperada. Una es que estas directrices son voluntarias, porque hay países que no las apoyan y, dada la regla de unanimidad para aprobar en la sesión plenaria del CSA esas directrices, la única salida ha sido hacerlas voluntarias, lo que les resta eficacia. Además, una de las nuevas funciones, introducida en la reforma del CSA, la coordinación de políticas nacionales que pueden afectar negativamente a la seguridad alimentaria, caso de los biocombustibles, no ha llegado a llevarse a cabo, por la resistencia de muchos países a coordinar internacionalmente sus políticas, porque eso representaría según dichos países pérdida de soberanía.

En cuanto al G-20, una de sus contribuciones principales fue la elección, a propuesta de la presidencia francesa, del tema de la volatilidad de los mercados agrarios como tema estrella del G-20 en 2011. De ahí surgió la creación del AMIS (Agricultural Market Information System), que ha contribuido a mejorar la información y transparencia de los mercados de los países miembros del G-20, que cubren el 80% de la producción agraria y el 85% del comercio internacional agrario. Además, el AMIS ha propiciado intentos de coordinación de políticas que afectan a la seguridad alimentaria mundial, aunque con avances muy limitados. También cabe destacar como acuerdo del G-20, la contribución financiera a la creación de redes regionales de reservas de alimentos¹³ y a reforzar el sistema de I+D+i para aumentar la productividad agraria. También surgió del G-20, en aplicación de

la Iniciativa de L'Aquila, la creación del GAFSP en el Banco Mundial. Pero en otros temas, por ejemplo, regular los mercados agrarios de futuros y opciones, apenas se ha avanzado; y su apoyo para que se aceleren y se cierren las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC ha sido una declaración de buenas intenciones que no ha servido para nada. La principal sombra del G-20 es que es un órgano consultivo y de coordinación sin ninguna capacidad para hacer cumplir las resoluciones o acuerdos que adopta, de modo que algunos se cumplen y otros, los más complicados y sensibles, no se cumplen. Y entre los que menos se cumplen, son sus acuerdos de aumentar sus contribuciones financieras para mejorar la seguridad alimentaria global¹⁴.

Pero si hay una sombra que lo cubre todo es el bloqueo de la Ronda Doha y, más aún, la inoperancia actual de la OMC. La Ronda Doha contenía un importante paquete de medidas para continuar con el proceso de liberalización del comercio internacional agrario iniciado en la Ronda Uruguay, paquete que quedó bloqueado por el nuevo escenario geopolítico, que pasó de un mundo bipolar a un mundo multipolar, y por la crisis alimentaria de 2007-2008. Dicha crisis hizo cambiar la posición de muchos países en desarrollo, que sufrieron los estragos de esa crisis y que pasaron de apoyar la liberalización a convertirse en proteccionistas para defender la agricultura y la autosuficiencia alimentaria de sus países. Además, la crisis de 2007-2008 supuso que algunos países pidieran incorporar al paquete de medidas agrarias la disciplina en materia de restricciones a las exportaciones, tema que muchos países rechazaron, complicando aún más las negociaciones. No solo la Ronda Doha esta parada, sino que la propia OMC está bloqueada ante la ola de nacionalismo y proteccionismo que nos invade, liderada por el presidente Trump, que pone y quita aranceles a su gusto y conveniencia, ridiculizando y devaluando el papel de la OMC, justamente la única instancia de gobernanza global para la agricultura y la alimentación con capacidad para hacer cumplir los acuerdos para liberalizar el comercio internacional agrario, puesto que contempla un mecanismo para imponer sanciones a los países que incumplen los acuerdos.

12. Ahora está en curso una directriz sobre nutrición y seguridad alimentaria que trata de analizar cómo el tipo de dieta puede influir en la seguridad alimentaria y en el cambio climático.

13. La Unión Europea financia un proyecto para crear una reserva alimentaria regional en África Occidental con 56 millones de euros.

14. Los fondos aportados al GAFSP por los países más desarrollados han sido muy escasos, y lo mismo ocurre con los fondos para reforzar el sistema internacional de investigación agraria (CGIAR).

5. El futuro de la gobernanza global para la agricultura y la alimentación

Si el camino emprendido en 2009 para construir una nueva arquitectura para la gobernanza global de la agricultura y la alimentación tiene luces y sombras, la situación actual y, sobre todo, el futuro se presenta no con sombras, sino con tinieblas. En efecto, la nueva ola de nacionalismo y proteccionismo iniciada por el presidente Trump, y seguida por el Brexit del Reino Unido, el actual gobierno de Italia o Bolsonaro en Brasil, amenaza cualquier intento de avanzar en una gobernanza global y de reforzar el multilateralismo, e incluso se está retrocediendo. Sirva como ejemplo la salida del Acuerdo de París sobre cambio climático decidida por Trump, lo que representa un paso atrás de graves consecuencias, o su desprecio a todo lo que representa el sistema de Naciones Unidas y el multilateralismo.

La gobernanza global para la agricultura y la alimentación debería avanzar con un CSA más activo y en donde la regla de la unanimidad para aprobar directrices en temas clave o para coordinar políticas para asegurar la convergencia de políticas nacionales se relajara, y además se introdujeran mecanismos de penalización para hacer cumplir los acuerdos y directrices obligatorios. Pero estos avances son imposibles en el nuevo escenario internacional, dominado por el nacionalismo, el proteccionismo y el unilateralismo. Algunos expertos y personalidades destacados han abogado en los últimos años por un CSA que llevara a cabo informes trienales de país para el seguimiento de los avances en materia de seguridad alimentaria y evaluar si se alcanzan las metas de reducción del hambre establecidas para cada país, metas de obligado cumplimiento¹⁵, y que se penalizara a los países que no alcancen dichas metas, como hace el Fondo Monetario Internacional con aquellos países que no aplican las políticas y medidas fiscales y monetarias adecuadas para reducir la deuda externa y mantener los equilibrios macroeconómicos¹⁶. Otros propugnan que el derecho a la alimentación, que es voluntario para los países miembros de FAO, se convirtiera en obligatorio para que sea una realidad¹⁷. Incluso al-

gunos autores han propuesto una gobernanza global con reglas innovadoras para que ese derecho sea una realidad¹⁸. Pero todas estas propuestas, que sin duda reforzarían la gobernanza global para la agricultura y la alimentación y que ayudarían a avanzar más rápido hacia la eliminación del hambre en el mundo, son en el momento actual y futuro, al menos a corto y medio plazo, una utopía.

Lo mismo podría decirse de las contribuciones financieras y de la ayuda al desarrollo de los países más desarrollados para financiar los programas de desarrollo agrario y seguridad alimentaria. Contribuciones debilitadas por la crisis financiera, que ha golpeado fuertemente a las economías más desarrolladas, y por el nuevo escenario de nacionalismo y unilateralismo Primero América... los demás que se pudran, que es la máxima de gobierno de Trump, imposibilita cualquier acuerdo financiero internacional para apoyar los programas de seguridad alimentaria de los países más pobres. Por ello, habrá que diseñar nuevos y creativos mecanismos para lograr financiación para contribuir a dichos programas. El problema es que algunos de esos mecanismos, al aplicarse a una economía tan globalizada, requieren de acuerdos globales, por ejemplo, para aplicar la tasa Tobin a las transacciones financieras internacionales u otras tasas cuya recaudación podría destinarse a financiar programas para mejorar la seguridad alimentaria de países con elevadas tasas de sub nutrición, siempre que cumplan determinadas condiciones. De nuevo el CSA debería jugar un papel clave en el establecimiento de las condiciones, en la evaluación de los resultados de los programas y en la distribución de la financiación entre los países menos desarrollados. En este sentido, existe ya una buena experiencia en cuanto a condiciones a cumplir, criterios de asignación de recursos a países y criterios de evaluación de resultados, que es la del GAFSP del Banco Mundial. El problema es que este Multi Donor Trust Fund ha contado con recursos muy escasos.

La conclusión es que solo con que se diseñaran y aplicaran nuevos mecanismo para lograr recursos financieros, distintos de las menguantes donaciones de los países ricos, y que el CSA introdujera nuevas funciones, como el establecimiento de las condiciones para recibir fondos, de los criterios de asignación de fondos

15. Vivero, J. L. (2012). A Binding Food Treaty: A post-MDG Proposal Worth Exploring, *OPEX memorandum*, n.º 173, Fundación Alternativas.

16. Ver Moratinos, M. A. (2013). *La lucha contra el hambre*, Ediciones Turpial.

17. Ver los informes del relator de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación.

18. MacMillan, A., and Vivero, J. L. (2011). «The Governance of Hunger Innovative. Proposals to Make the Right to Food a Reality». En Martín López, M. A. y Vivero, J. L., eds. *New Challenges to the Right to Food*, CEHAP, Editorial Huygens, 2013.

a los países en desarrollo y de los criterios para evaluar los avances en seguridad alimentaria de los países en desarrollo que reciban fondos, se habría dado un gran paso para el logro del segundo objetivo de los ODS para el 2030: un mundo sin hambre. Soñar es gratis.

Referencias:

- FAO (2000). *El derecho a la alimentación en la teoría y en la práctica*.
- FAO (2010). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*.
- FAO (2011). *El Estado mundial de la agricultura y la alimentación*.
- FAO (2011). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*.
- FAO (2012). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*.
- Garrido, A., Brummer, B., M'Barek R., Meuwissen, M., Morales Opazo, M., eds (2016). *Agricultural Markets Instability. Revisiting the Recent Food Crisis*. Routledge Earthscan, 2012.
- Konandreas P. (2011). «Global governance: international policy considerations». En Prakash, A. (ed.), *Safeguarding Food Security in Volatile Global Markets*, FAO, Roma.
- MacMillan, A., and Vivero, J. L. (2011). «The Governance of Hunger Innovative. Proposals to Make the Right to Food a Reality». En Martín López, M. A. y Vivero, J. L., eds. *New Challenges to the Right to Food*, CEHAP, Editorial Huygens, 2013.
- Moratinos, M. A. (2013). *La lucha contra el hambre*. Editorial Turpial.
- Sumpsi, J. M. (2009). «La crisis alimentaria mundial». *Mediterráneo Económico*, n.º 15, Fundación Cajamar.
- Sumpsi J. M. (2011). «Volatilidad de los mercados agrarios y crisis alimentaria». *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 229, 2/2011, pp 11-34.
- Sumpsi J. M. (2012). «La crisis alimentaria mundial: causas, retos y soluciones». *Foment del Treball*, n.º 2.138, 2012, pp. 5-27.
- Vivero, J. L. (2012). «A Binding Food Treaty: A post-MDG Proposal Worth Exploring», *OPEX memorandum*, n.º 173, Fundación Alternativas. ■