



*Víctor Martínez Gómez**
*José María García Álvarez-Coque**

EL PROBLEMA DE LA INESTABILIDAD DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS: IMPORTANCIA Y SOLUCIONES

La evolución reciente de los mercados ha puesto sobre la mesa la posibilidad de una nueva crisis de precios de los alimentos. En el artículo se muestra que la situación actual, probablemente, tenga menos incidencia que la acontecida en años anteriores, y se discuten actuaciones en distintos ámbitos, incluyendo la Política Agrícola Común, que puedan mitigar las consecuencias de la inestabilidad de precios en el futuro.

Palabras clave: precios alimentos, seguridad alimentaria, estabilidad ingresos, cadena de valor.
Clasificación JEL: Q11, Q10, F01.

1. Introducción

En los últimos años ha crecido la preocupación por el aumento de la inestabilidad de los mercados internacionales de productos agrarios (Atance y García Álvarez-Coque, 2008), consecuencia de las escaladas registradas entre 2006 y 2008, y del repunte reciente de los precios durante 2010. Entre las principales causas de la inestabilidad se encuentran las variaciones en la demanda global (empuje y cambios en el consumo en los países emergentes, crisis económica en los países desarrollados), la rigidez de la oferta agrícola y las fluctuaciones climatológicas.

La situación de los mercados internacionales es relevante para la agricultura europea, debido a la creciente vinculación de los mercados agrarios de la Unión Europea con los mercados mundiales. A su vez, esto es consecuencia del progresivo debilita-

miento de la protección en frontera y de las intervenciones en los mercados. La seguridad alimentaria es, además, un problema de escala global. En conjunto, los cereales aportan de manera directa el 50 por 100 de las calorías ingeridas por la población mundial (FAO, 2006). Además, junto con la soja y algunos otros productos, forman la base de la composición de los piensos animales. Por ello, la evolución de sus precios es decisiva para los presupuestos familiares, las rentas de los productores agrarios y la seguridad alimentaria, especialmente para los países de rentas bajas importadores netos de alimentos.

Dos son las preguntas que dan lugar a la discusión del presente artículo. La primera consiste en identificar si los procesos observados durante 2010 sugieren una nueva crisis alimentaria como la ocurrida hace tres años. La segunda es de carácter político y se refiere a las respuestas públicas a la volatilidad desde las perspectivas internacional y europea. En resumen ¿hay razones para preocuparse? ¿Qué hacer? ▷

* Grupo de Economía Internacional. Universidad Politécnica de Valencia.

2. ¿Nueva crisis alimentaria?

A mediados de 2008, los precios mundiales de los cereales habían alcanzado un nivel cresta que fue descendiendo en los meses posteriores con evidente alivio general. Durante 2010 se observó un nuevo repunte, que se acentuó en julio, mes en el que los precios del trigo aumentaron más del 50 por 100 con respecto al mes anterior.

Este repunte ha ocurrido a la vez que varias agencias y organismos internacionales han continuado advirtiendo de que la «crisis de los alimentos» había bajado su intensidad, pero sin haber remitido totalmente, a causa de dos circunstancias.

En primer lugar, todo apunta a que los precios se mantendrán elevados por encima de los niveles anteriores a los de la crisis. Para el futuro, de acuerdo con las últimas proyecciones conjuntas de la FAO¹ y la OCDE² (OCDE, 2010), se espera que en términos reales, los precios de prácticamente todos los productos agrarios excedan en el periodo 2010-2019 a los observados en la década 1997-2006.

En segundo lugar, otro elemento destacado es la previsión de una alta volatilidad de las cotizaciones. Este es un rasgo conocido en el comercio agrario, debido al carácter biológico de la producción agraria, dependiente además de las condiciones meteorológicas. Dado que tanto la oferta como la demanda presentan elevada rigidez ante las variaciones de las condiciones del mercado, en general, los precios suelen reaccionar de manera exagerada ante cambios relativamente pequeños en las condiciones de oferta o de demanda.

A comienzos de la última década, los precios de los principales cereales interrumpieron la tendencia decreciente que habían mantenido en las dos décadas anteriores, comenzando un ligero repunte que se acentuó a partir de 2007 con una drástica subida. Una vez rebasada la cresta de las cotizaciones a mediados de 2008, los precios cayeron pero sin alcanzar los niveles precrisis.

El Gráfico 1 muestra la evolución descrita entre enero de 1998 y octubre de 2010, a partir de los precios medios mensuales proporcionados por la FAO. Los niveles en el último trienio se mantienen elevados, y en el último año la tendencia ha sido al alza, aunque sin alcanzar los niveles de 2008.

La situación en el periodo más reciente ha vuelto a mostrar incrementos significativos del precio de los cereales, sobre todo, del trigo. Así, a principios del pasado mes de agosto, los futuros del trigo habían aumentado un 68 por 100 en dos meses, alcanzando su precio más alto en dos años y siendo la subida mensual registrada en julio la máxima observada en más de cincuenta años. Arrastrados por estos aumentos, se observaron algunas subidas de menor cuantía en otros mercados como los de soja, maíz, cebada, avena y carnes.

La pregunta de actualidad es si nos encontramos en los albores de otra crisis como la de hace dos años. Algunos autores han estudiado el peso de diversos factores en el aumento de precios de los alimentos. Entre ellos se puede citar a Baffes y Hianotis (2010) y a Headey (2010), que discuten las evidencias y controversias sobre la crisis alimentaria de 2007 y 2008.

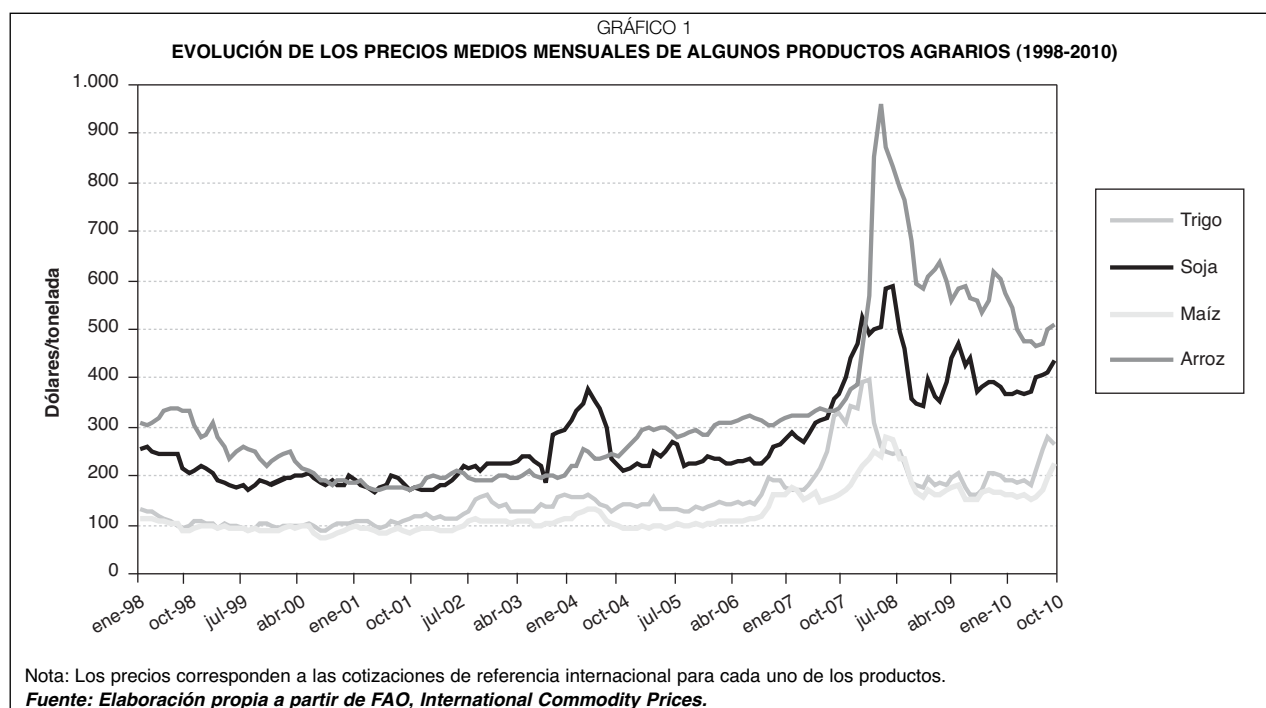
En el período actual, las causas del repunte parecen muy concretas:

- Predicción de mala cosecha en Canadá debido a las intensas lluvias ocurridas durante la campaña.
- Sequía severa en Kazakstán, Rusia y Ucrania.
- Reacciones inesperadas de las políticas comerciales de algunos países, como fue la prohibición de exportaciones de trigo en Rusia. Ésta fue anunciada el 5 de agosto de 2010 y en tres días el precio del mercado de futuros de trigo de Chicago registró un incremento adicional de 50 dólares por tonelada.

Se trata de razones muy particulares y permiten entender la diferencia entre factores a corto plazo y factores a medio plazo (como es, por ejemplo, la disminución de reservas). Los factores de presión ▷

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.



sobre los precios en 2010 han sido más bien coyunturales y no tendrían consecuencias en los mercados mundiales si no fuera por el peso significativo de los países mencionados en el comercio internacional de trigo, ya que conjuntamente representan más de un tercio de las exportaciones totales. El aumento de los precios ha hecho temer a los medios sobre un retorno a la crisis alimentaria de 2007 y 2008, que tuvo graves repercusiones sobre la seguridad alimentaria de muchas familias pobres del planeta, o incluso la de 1973 y 1974 que todavía se recuerda como la crisis más grave desde la Segunda Guerra Mundial. Pero, ¿hay razones para el pánico?

La mayoría de los institutos internacionales de investigación en economía agraria coinciden en que la preocupación excesiva carece de fundamento, por varias razones:

- Se espera que la disminución de la producción mundial de trigo en 2010 sea sólo del 4 por 100 con respecto a la campaña anterior que fue la tercera más grande de la historia.

- Las reservas no son tan bajas como en la crisis de 2007-2008. En aquellos años, alcanzaron los valores mínimos de los últimos treinta años. En la

actualidad, se encuentran un 30 por 100 por encima del nivel de 2007-2008 y hasta un 60 por 100 en el caso del trigo. Además, la relación reservas/consumo ha mejorado desde el 17,5 por 100 al 22,2 por 100 para el conjunto de cereales, si bien la previsión del Consejo Internacional de Cereales es de un ligero descenso al final de la campaña 2010/2011, motivado por el esperable papel amortiguador de las reservas ante reducciones de la oferta.

- Las producciones de maíz y arroz no parecen estar por debajo de niveles normales y, por tanto, algunos consumidores podrán reasignar su dieta hacia estos cereales.

- La crisis económica mundial está provocando una caída en la demanda de carnes, lo que a su vez afecta negativamente a la demanda de granos para piensos.

En resumen, un simple análisis de los fundamentos del mercado nos lleva a concluir que los precios del trigo pueden verse afectados al alza pero su subida se debería ver limitada por otros factores. ¿Tenemos motivos para estar tranquilos? Sí y no.

La respuesta sería afirmativa porque no hay motivos para pensar en un desabastecimiento mundial de cereales. Pero al mismo tiempo un ▷

problema es el pánico a una crisis alimentaria, que puede transmitirse, en primer lugar, a los operadores. Así, ante el miedo de desabastecimiento, se tiende a sobrecargar las órdenes de compra, lo que afecta a los mercados de futuros. La experiencia de los últimos meses con la crisis rusa es que este efecto no parece estar afectando de manera tan intensa como lo hizo hace tres años. Otra fuente de inestabilidad son los mismos Gobiernos. Basta con que un país exportador decreta la suspensión de exportaciones para que su ejemplo sea imitado por otros países y se desencadene una espiral que lo único que provocaría es mayor inestabilidad en el comercio mundial. La pregunta clave es si las grandes potencias importadoras o exportadoras hacen bien en restringir el comercio o si un mayor comercio mundial (facilitado por reglas estables y transparentes) sería necesario para mejorar la capacidad del sistema de amortiguar variaciones coyunturales en las cosechas o en la demanda.

3. Respuestas públicas

La situación de inestabilidad, unida a los precios altos, ha puesto de relieve la necesidad de actuaciones desde el ámbito político para mitigar sus consecuencias sobre consumidores y agricultores. Como consecuencia inmediata de la crisis, se han realizado diversas propuestas que afectan al funcionamiento de los mercados internacionales; además, las formulaciones de las políticas agrarias de varios países contienen disposiciones que pueden servir para evitar las fluctuaciones de ingresos, y se están estudiando más alternativas. En este apartado repasamos brevemente varias acciones públicas con estos fines.

3.1. Acciones internacionales para garantizar la seguridad alimentaria

La crisis alimentaria de los años 2007 y 2008 colocó el centro de la atención pública en el papel

de las reservas mundiales de grano como garantes de la seguridad alimentaria. En este ámbito, desde las altas instancias políticas se ha propuesto que «consideren si un sistema de mantenimiento de reservas de alimentos puede ser eficaz para hacer frente a emergencias humanitarias o para limitar la volatilidad de los precios» (Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, Roma, noviembre 2009, párrafo 24, y texto muy similar en la Declaración Conjunta sobre Seguridad Alimentaria Mundial, Cumbre del G-8, L'Aquila, julio 2009).

En la actualidad hay varias propuestas para un nuevo diseño institucional que articule un uso adecuado de las reservas mundiales de granos. Con ese fin, hay tres modalidades sobre la mesa que se están debatiendo en la actualidad.

– En primer lugar, la constitución de una reserva coordinada a partir de las reservas individuales de diversos países (von Braun, Lin y Torero, 2009), probablemente a nivel regional antes que mundial. Esta modalidad ha sido propuesta por Lin (2008), sin embargo, presenta dos serios inconvenientes. Primero, se requeriría una cantidad de grano muy elevada, que redundaría en unos costes de almacenamiento apreciables. Este inconveniente se podría soslayar por medio de un cálculo ajustado de las necesidades de reservas conjuntas pero emerge un segundo inconveniente que pone de relieve la limitada viabilidad práctica del esquema. En efecto, han aparecido dudas acerca del mantenimiento de los esquemas de colaboración internacional en situaciones de emergencia como las vividas recientemente (Wright, 2009). Estas dudas tienen su raíz en las actuaciones pasadas por parte de los Gobiernos nacionales, cuyas medidas priorizaron –sin duda de manera legítima– el abastecimiento de sus ciudadanos frente al mercado global.

– Como segunda modalidad, dadas las dificultades de aplicación de la anterior, se ha propuesto constituir una reserva de granos para situaciones de emergencia. Sería una reserva relativamente modesta en tamaño –unas quinientas mil toneladas, alrededor del 5 por 100 de la ayuda alimen- ▷

taria mundial— distribuida por todo el mundo alrededor de diversos países en desarrollo, especialmente aquellos más proclives a sufrir los efectos de las crisis alimentarias. Su gestión sería encargada al Programa Mundial de Alimentos, agencia perteneciente a la ONU³, y la financiación vendría a cargo de un grupo de países donantes. Probablemente, esta reserva sería efectiva en situaciones puntuales de hambrunas, pero su influencia en la mitigación de las crisis globales de precios de los alimentos y en la volatilidad de los mismos sería escasa dado su pequeño tamaño.

— Si las modalidades anteriores conllevaban la gestión de reservas físicas de grano, otra modalidad propuesta es la llamada reserva «virtual» (von Braun y Torero, 2009). El sistema funcionaría a través de operaciones en los mercados de futuros de granos. Cuando se detectara un nivel de precios anómalamente elevado, se aumentaría la oferta en estos mercados mediante la toma de posiciones cortas —y al descubierto— hasta hacer caer los precios de los futuros. A su vez, esta caída de precios disminuiría el nivel de especulación en los mercados de futuros. Este sistema requeriría fondos, bien para la compra requerida cuando se deba realizar la eventual entrega física de la mercancía, o bien para tomar posiciones largas a precios desventajosos con las que compensar las posiciones cortas iniciales; los propios autores de la propuesta reconocen que sería necesario un volumen de fondos apreciable (hasta 20.000 millones de dólares USA) para que la reserva virtual fuera creíble. Precisamente, esta enorme suma es el primer inconveniente que aparece detrás de esta propuesta, si bien quizá no sea el mayor. La propuesta puede entenderse como un intento de apostar en contra de las expectativas de los agentes económicos en mercados, y además podría exacerbar la reacción de éstos si las tomas de posiciones cortas se entienden como una señal de alarma. Quizá por ello, la propuesta ha ido perdiendo vigencia recientemente, incluso entre sus proponentes (IFPRI, 2010).

³ Organización de Naciones Unidas.

3.2. *Acciones para mejorar el funcionamiento de los mercados*

Además de las propuestas relativas a las reservas de granos, a partir de las experiencias de la crisis de 2007 y 2008 se han propuesto otros instrumentos que permiten evitar las sobre-reacciones en los mercados:

Mejorar la información de mercados. En los años de la crisis alimentaria se constató la falta de transparencia y de información actualizada y fiable, principalmente respecto al nivel de reservas de los distintos países. Mejorar la transparencia puede ayudar a restablecer la confianza en el mercado y minimizar las situaciones de pánico.

Fortalecer las disciplinas de la OMC sobre exportaciones. Ello incluye culminar la eliminación de las subvenciones de exportación, tema que parece ya estar encauzado en la Unión Europea y será un resultado probable de la Ronda Doha. Más preocupantes en estos momentos son las restricciones, impuestos y otras trabas a las exportaciones que han desencadenado el pánico en los mercados. También se ha llegado a proponer acordar mayor disciplina para las mismas en la Ronda Doha (Wright, 2009). Otro enfoque, complementario con el anterior y aplicable sin necesidad de acuerdo alguno, (Singh, 2010) supone que las trabas a las exportaciones se utilicen sólo como último recurso y solo tras utilizar los procesos de consultas en el seno de la OMC.

Instrumento financiero de crisis. Para aliviar la situación de disponibilidad, tanto financiera como de producto, en caso de grave crisis de los alimentos, desde la FAO, Sarris (2009) ha propuesto la puesta en práctica de un instrumento financiero específico para situaciones de crisis, disponible para los países menos desarrollados y los importadores netos de alimentos que vean reducidas sus posibilidades de recurrir a los mercados internacionales. Serviría para financiar los sobrecostes en importaciones alimentarias inducidos por las crisis eventuales. Se estima que las necesidades financieras máximas serían del orden de 10.000 millones ▷

de dólares un año de crisis excepcional. El mismo autor propone también el establecimiento de una cámara de compensación internacional que minimice el riesgo de contrapartida en momentos de pánico en los mercados.

3.3. Acciones nacionales

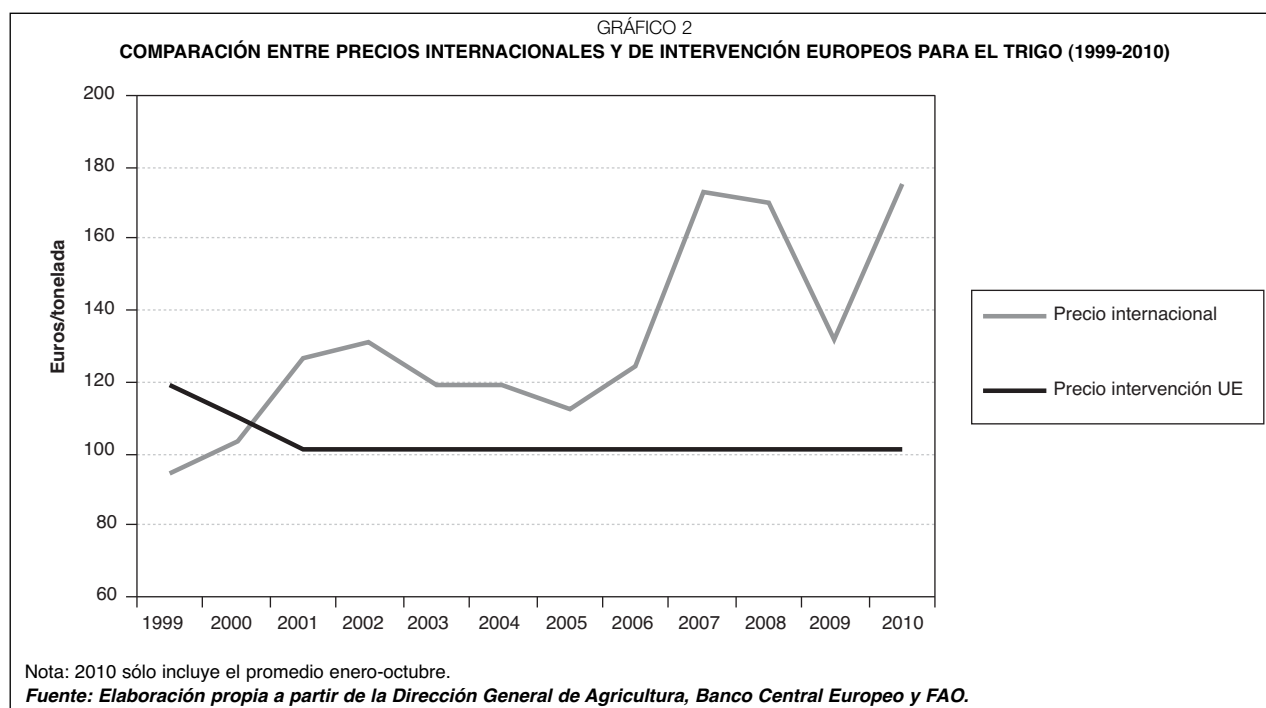
Además de todo este conjunto de medidas que pueden suponer un rediseño de las reglas de juego internacionales, sobre la mesa hay también propuestas a nivel de país. Un ejemplo lo constituye la posible reformulación de las normativas nacionales sobre agrocombustibles. Tras el *chequeo médico* de la PAC (Política Agrícola Común), la Unión Europea ya dio un paso al suprimir las subvenciones a los cultivos energéticos. Para este sector, y también para los cereales-pienso, se ha propuesto (Wright, 2009) que las normas nacionales contengan disposiciones que aporten flexibilidad a favor de la transferencia de materias primas hacia el uso alimentario humano en caso de crisis alimentarias; sin embargo, en caso de que concurriesen con elevados precios del petróleo esta transferencia quizá sería más complicada. Parece también un paso positivo el refuerzo de los agrocombustibles de segunda generación al estar fabricados a partir de materias primas no alimentarias o residuos agroforestales. Un ejemplo reciente es la normativa *Biomass Crop Assistance Program*, aprobada definitivamente en octubre de 2010 (tras una experiencia piloto) y que supondrá un desembolso de más de 450 millones de dólares USA en los próximos 15 años. El paso al uso mayoritario de agrocombustibles de segunda generación puede evitar las consecuencias negativas sobre los mercados de alimentos siempre y cuando se obtengan a partir de residuos y no se retiren tierras y otros factores productivos del cultivo de alimentos para implantar los cultivos energéticos no alimentarios.

En un plano bien distinto, también se puede citar otro ejemplo procedente de las políticas sectoriales estadounidenses. En este caso se trata de

una disposición de la *Farm Bill* de 2008 que pretende atenuar los efectos de la variabilidad de precios y cosechas sobre los ingresos de los agricultores. Se trata del programa ACRE (*Average Crop Revenue Election*) que utiliza precios y rendimientos históricos, tanto a nivel de estado como de explotación para calcular un pago que se activa si los ingresos del año en curso son inferiores a los «históricos» calculados a partir de esos parámetros. En su primer año de funcionamiento (2009), se adhirieron al programa alrededor de un 8 por 100 de las explotaciones, que suponían algo menos de un 15 por 100 de la superficie de base con derecho a participar en el programa. El ACRE ha venido a complementar en esta función estabilizadora a los pagos contracíclicos, un sistema institucionalizado en 2002, que ha venido compensando a los productores ante precios de mercado muy bajos. Conviene indicar que sólo algunas producciones, principalmente cereales y soja, pueden acogerse a alguno de estos dos esquemas que, además, son incompatibles entre sí.

3.4. El debate europeo

Existe una preocupación reciente sobre la creciente exposición de la agricultura europea a la inestabilidad de los mercados mundiales. Hay que recordar que todavía, entre los objetivos de la PAC, tal y como figuran en el artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se encuentran el de garantizar un nivel de vida justo a la población agrícola, estabilizar los mercados, asegurar la disponibilidad de abastecimientos y garantizar que los abastecimientos lleguen a los consumidores a precios razonables. Las últimas reformas de la PAC han orientado la agricultura europea al mercado, pero las instituciones europeas parecen haber tomado conciencia de la necesidad de suavizar los efectos de la volatilidad de los mercados sobre los distintos sectores de la agricultura europea, sobre todo, aquellos de ciclos de producción largo que requieran grandes inversiones. ▷



Un instrumento estabilizador es el pago único por explotación de la PAC, basado en derechos históricos y puesto en práctica tras la Revisión Intermedia de 2003, que representó en 2008 un gasto superior a 31.000 millones de euros. Este instrumento, junto con otros pagos directos de cuantía total inferior, supuso ese año cerca del 25 por 100 del valor añadido bruto agrario de la UE-27, siendo el porcentaje del 20 por 100 para España. Este instrumento ha aparecido en la PAC reemplazando como red de seguridad a los precios de intervención que la UE garantiza a sus productores. Estos precios han ido descendiendo en las dos últimas décadas hasta situarse por debajo de los precios internacionales. El Gráfico 2 compara los precios de intervención europeos con los precios promedio mundiales para el trigo –tipo SRWn° 2– en la última década. Como se puede observar, la red de seguridad que suponía el precio de intervención para los agricultores europeos es virtualmente ficticia en la actualidad, dados los niveles de precios mundiales y también por el descenso del precio de intervención.

Es evidente que, con precios internacionales elevados, los bajos niveles de los precios de intervención europeos no significan problemas de ingresos

para los productores europeos; sin embargo, ante la elevada volatilidad existente, está por ver, si ante un eventual periodo de precios anormalmente bajos, el precio de intervención asegura un nivel de ingresos suficiente.

Recientemente, el Parlamento y la Comisión Europea han reconocido la necesidad de fortalecer los instrumentos de gestión de crisis en los mercados agrarios (European Commission, 2010; Parlamento Europeo, 2010). La Comisión no concreta las medidas, sino que habla de una «caja de herramientas para gestión de riesgos» que permita ofrecer un mayor grado de estabilidad al sector. El Parlamento ha sido más explícito al contemplar la posibilidad de incorporar al presupuesto de la UE una línea presupuestaria especial de reserva que pueda activarse con rapidez para responder a las crisis de mercado. Ello permitiría mantener los instrumentos específicos actuales disponibles en algunos subsectores agrarios, como el almacenamiento público y la intervención. Asimismo, el Parlamento opina que «se deben estudiar nuevos instrumentos económicos y financieros innovadores, como una política general de seguros frente a los riesgos de las cosechas, mercados de futuros ▷

y fondos de mutualización, como medio para abordar unas condiciones extremas de mercado o meteorológicas, sin perturbar los sistemas privados que se están desarrollando» (párrafo 82).

Hasta la fecha la PAC no ha integrado los seguros de ingresos ante riesgos de mercado, si bien existen dentro de diversos Estados miembros ejemplos de sistemas de seguros de cosechas que cubren los riesgos de producción. En ellos, la Administración participa tanto en el diseño como, sobre todo, en la subvención a las primas de los seguros (éste es el caso español). Parece que se podrían utilizar estas experiencias para diseñar unos seguros de ingresos que formarían parte de esa «caja de herramientas» a la que aludíamos anteriormente, como resultado de la negociación sobre la PAC post-2013.

Para que los seguros de ingresos puedan ser una realidad se requiere, por un lado, asegurar la viabilidad técnica del seguro para hacer el sistema atractivo para las aseguradoras privadas y, por otro lado, es conveniente explorar la viabilidad política de los mismos. En este caso, se trata de problemas de «encaje». Primeramente, de encaje institucional, viendo si es deseable o conveniente articular un sistema de seguros de ingresos dentro de la PAC, o si bien se mantiene dentro de las políticas nacionales. En segundo lugar, hay que considerar la restricción de la Organización Mundial de Comercio: para que una ayuda sea considerada de «caja verde» y, por tanto, exenta de compromisos de reducción, debe de compensar pérdidas de ingresos superiores al 30 por 100 del nivel medio, y la compensación debe ser inferior al 70 por 100 de los ingresos perdidos (Anexo II del Acuerdo Sobre la Agricultura). Por tanto, el margen de maniobra es más bien reducido: la estabilización de ingresos sería solo parcial y con efecto sólo para años claramente «malos». Naturalmente, dado que las negociaciones de la Ronda Doha están todavía en marcha, quizá sea posible ajustar mejor esta opción aprovechando la preocupación general por la volatilidad de precios.

Otro ámbito central del debate europeo sobre la determinación de precios de los productos agrarios

es el funcionamiento de la cadena de valor. Los productores agrarios se suelen encontrar en situaciones de debilidad con respecto al comercio y la gran distribución. Los productos a la salida de explotación suponen un porcentaje muy reducido del valor final del producto en el supermercado. La falta de transparencia en el funcionamiento de la cadena de valor hace que se ignoren los márgenes comerciales de cada eslabón, lo que puede inducir a pensar que algunos son abusivos y que el poder de mercado de la gran distribución repercute negativamente tanto en el productor como en el consumidor.

Son varias las soluciones que se han planteado a los problemas de la cadena y, entre ellas, la que ha propuesto la presidencia española de la Unión: «*explorar márgenes de flexibilidad en la aplicación de normas de competencia teniendo en cuenta las particularidades del sector agroalimentario*» (Declaración del 29 de marzo de 2010). El informe citado del Parlamento pide que «*se adopten medidas para fortalecer la capacidad de gestión y el poder negociador de los productores primarios y de las organizaciones de productores con respecto a otros operadores de la cadena alimentaria, y que se promueva la creación de organizaciones que refuercen los lazos entre las distintas partes interesadas dentro de cada sector, dado que pueden mejorar la difusión de la información*» (párrafo 42). Considera que «*debería haber una mayor transparencia de los precios de los alimentos y actuaciones para poner coto a las prácticas comerciales injustas, de forma que los agricultores puedan obtener el valor añadido que merecen*» (párrafo 42). Para ello debería haber un ajuste en las normas de competencia de la UE. Así, en el sector lácteo, Bruselas está estudiando la adaptación de las normas europeas para que los ganaderos puedan negociar de manera conjunta las condiciones de precios con las industrias. Para ello, debería establecer una flexibilización de las normas comunitarias para que los acuerdos entre productores e industria pudieran ser parte integral del *acquis* comunitario en materia agraria. No existe, en estos mo-▷

mentos, un consenso europeo sobre la materia. En Francia se ha anunciado recientemente la implementación de contratos entre los agricultores y los compradores, con métodos de determinación de los precios, en el sector lácteo y el de frutas y hortalizas. En España, la Comisión Nacional de la Competencia ha informado en contra del Acuerdo Lácteo suscrito en julio de 2009 entre productores, industria y distribución para fomentar los contratos homologados como instrumento para garantizar precios dignos a los ganaderos (Comisión Nacional de la Competencia, 2009).

La vía de regular precios no parece ser la más sencilla y tampoco está probada su eficacia, aunque sí hay un margen para que la UE adopte medidas de fortalecimiento de las organizaciones de productores.

4. Conclusiones

La evolución de los precios de los alimentos se ve sometida a factores de incertidumbre de naturaleza diversa. Algunos están relacionados con cambios estructurales en el crecimiento de la demanda y con la incertidumbre climática a la que se ve sometido el planeta. Otros son factores a corto plazo, muy relacionados con la naturaleza propia de la producción agrícola. Con frecuencia, las oscilaciones de los precios se ven agravadas por acciones gubernamentales, que contribuyen a generar más incertidumbre que a reducirla.

No parece que el repunte de precios de la presente campaña vaya a provocar otra crisis alimentaria como la de 2007 y 2008, debido a que las reservas de grano son superiores a las de hace dos años, las previsiones de cosecha son aceptables y la vinculación con los mercados financieros no es tan estrecha. A medio plazo, no obstante, se espera que la volatilidad de los precios agrarios en los mercados mundiales tienda a aumentar, así como su vinculación con los precios de la energía, lo que añade un componente exógeno, fuera del control de los agentes de los mercados agroalimentarios. Por este moti-

vo, el debate internacional sobre cómo enfrentar la inestabilidad está siendo intenso.

No parece haber soluciones inmediatas ni plenamente eficaces, sino un conjunto de acciones que pasarían por una mejor coordinación de los Gobiernos para poder actuar en casos de emergencia alimentaria. También los Estados Unidos y la Unión Europea están ensayando mecanismos para mejorar la estabilidad de precios percibidos por los productores. En la Unión, la «caja de herramientas» pasaría por un fortalecimiento de las organizaciones de productores, una mayor transparencia en los mercados, un mantenimiento de determinadas redes de seguridad en momentos de crisis de precios y un fortalecimiento de los seguros de ingresos. En cualquier caso, no se trataría de sustituir al mercado sino de corregir sus fallos. Estos temas formarán parte de la agenda de negociaciones para la reforma de la PAC que se lanzarán próximamente.

Bibliografía

- [1] ATANCE, I. y GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (2008): «La evolución de los mercados agrícolas internacionales y su influencia en los precios de los alimentos», *Boletín Económico de Información Comercial Española Económico*, nº 2935, 1-15 abril, pp. 11-22, Madrid.
- [2] BAFFES, J. y HIANOTIS, T. (2010): «Placing the 2006/08 Commodity Price Boom into Perspective». *Policy Research Working Paper WPS 5371*, The World Bank, julio, Washington.
- [3] COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2009): Informe art. 26 Acuerdo Sector Lácteo.
- [4] COMISIÓN EUROPEA (2010): «The CAP towards 2020: meeting the food, natural resource and territorial challenges for the future».
- [5] FAO (2006): «World agriculture: towards 2030/2050. Interim report. Prospects for food, nutrition, agriculture and major commodity groups». *Global Perspective Studies Unit, Food and Agriculture Organization of the United Nations*, junio, Roma. ▷

- [6] HEADEY, D. (2010): «Rethinking the Global Food Crisis. The Role of Trade Shocks». *Discussion Paper, 00958*, International Food Policy Research Institute, marzo, Washington.
- [7] IFPRI (2010): «Five steps to prevent a repeat of the 2007-2008 Food Crisis». *International Food Policy Research Institute*, octubre, Washington.
- [8] LIN, J. (2008): «Prepared Remarks presented at the roundtable on preparing for the next global food price crisis», *Center for Global Development*, octubre, Washington.
- [9] OCDE (2010): *OECD-FAO Agricultural Outlook 2010-2019*. París.
- [10] PARLAMENTO EUROPEO (2010): «Informe sobre el futuro de la PAC después de 2013», Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural (2009/2236(INI)).
- [11] SARRIS, A. (2009): «Hedging cereal import price risks and institutions to assure import supplies». *FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper*, n° 30, diciembre, Roma.
- [12] SINGH, H. (2010): «The International Trade System and Agricultural Price Volatility». Speech by H. Singh. IPC/ICTSD/OMC-IR Seminar, mayo, Barcelona.
- [13] VON BRAUN, J., LIN, J. y TORERO, M. (2009): «Eliminating drastic food price spikes.- a three pronged approach for reserves». *Note for discussion, International Food Policy Research Institute*, marzo, Washington.
- [14] VON BRAUN, J. y TORERO, M. (2009): «Implementing Physical and virtual Food Reserves to Protect the Poor and prevent market Failure». *International Food Policy Research Institute*, febrero, Washington.
- [15] WRIGHT, B. (2009): «International Grain Reserves: And Other Instruments to Address Volatility in Grain Markets». *Policy Research Working Paper WPS 5028*, agosto, The World Bank.