

unidad de coyuntura y prospectiva  
2011



Apuntes sobre la gobernabilidad alimentaria global

### Apuntes sobre la gobernabilidad alimentaria global

La actual coyuntura internacional en el mercado de alimentos, que se puede caracterizar en primera instancia por la presencia de precios altos, está creando las condiciones como para generar una crisis alimentaria en los países en desarrollo, de la cual ya se han comenzado a evidenciar consecuencias económicas, políticas y sociales, que pueden incluso agravarse. A continuación se presentan algunos números para ilustrar la afirmación anterior, extraídos de los informes de Febrero de 2011 de la FAO y el Banco Mundial (BM):

- ✚ El **índice de precios de los alimentos** que elabora el BM mostró un incremento del **15 %** entre Octubre de 2010 y Enero de 2011 y un incremento del **30 %** con respecto al año anterior. Asimismo, sólo se encuentra un **3 % debajo del pico** observado durante el año 2008. El incremento en el **último trimestre** estuvo liderado por grasas y aceites (22 %), azúcar (20 %), trigo (20 %) y maíz (12 %). Cabe destacar que el precio del trigo arrastraba una fuerte tendencia creciente dado que se **duplicó** en los últimos **6 meses**, mientras que el precio del maíz aumentó 73 % en el mismo período.
  
- ✚ La brusca suba en el precio internacional de ambos cereales está impactando fuertemente en la inflación doméstica de varios países emergentes, especialmente en aquellos países que destinan una mayor proporción de su ingreso a los alimentos. Como consecuencia de este escenario, se estima que **44 millones de personas** en países de ingresos medios y bajos han caído en la pobreza desde Junio del año 2010 a la fecha.
  
- ✚ Según la FAO, los países asiáticos más poblados están experimentando incrementos importantes en el **precio del arroz**, base de su alimentación. En China el **precio interno** del arroz consumido por los sectores de menores ingresos creció **20 %** en el último año, mientras que en Bangladesh aumentó **33%** y en Indonesia **31%**. Los aumentos observados en los precios internos en los últimos meses contrasta con la gradual caída en los precios internacionales.

El escenario actual tiene rasgos similares al acaecido durante el año 2008, donde el súbito incremento de precios y los graves efectos sobre los países importadores netos de alimentos obligaron a la comunidad internacional a pensar alternativas para regular el funcionamiento de los mercados mundiales de commodities. La diferencia con lo acontecido en 2008 es que los stocks de granos, aún cuando se espera que la relación entre los stock y la demanda caiga 2,5%, se encuentran en niveles superiores a los observados en aquel momento, aunque debe aclararse que puede existir diferencias entre países, por caso es imposible conocer la situación en China.

En Abril de 2009 y con el objetivo de definir una estrategia conjunta para controlar la espiral de precios y limitar los impactos de futuras crisis alimentarias mundiales, se llevó a cabo en Treviso, Italia, la **Primera Reunión de los Ministros de Agricultura del G-8** más los ministros de República Checa, Brasil, China, India, México, Sudáfrica, Egipto, Australia y Argentina. De la declaración final de la reunión, titulada "*Agricultura y Seguridad Alimentaria en el Centro de la Agenda Internacional*", se destacan dos temas: la necesidad de monitorear y analizar los

factores que afectan potencialmente la volatilidad de los precios en los mercados de commodities, incluyendo la **especulación**, y la necesidad de continuar buscando alternativas para diseñar un sistema de **administración de los stocks internacionales** de los principales commodities.

La recesión internacional posterior al pico de precios del año 2008 y su consecuente efecto negativo sobre el precio de los principales commodities agropecuarios, que cayeron, en promedio, 30 % durante el año 2009, limitó la posibilidad de lograr un avance real en los temas debatidos en Treviso, o en realidad tornó en ese momento superfluo a este intento de regulación de los mercados.

El resurgimiento de la tensión de precios durante el año 2010, su agravamiento en el último trimestre y las consecuencias políticas y sociales sobre Medio Oriente y África<sup>1</sup> han generado que la seguridad alimentaria esté nuevamente en el centro de la agenda internacional. Con antelación a la última reunión del G-20, en París, el 18-19 de Febrero de 2011, Francia había circulado propuestas que incluían la creación de un sistema estadístico que permita conocer las reservas alimentarias de cada país (que encuentra fuerte oposición en China e India) y el diseño de políticas para regular los precios internacionales de commodities. Esta última iniciativa generó una fuerte resistencia por parte de Brasil y Argentina.

Aparece muy conveniente y ya explorado en el ámbito de esta discusión, aunque aún no consagrado por la agenda alimentaria, la instalación del **principio internacional de las responsabilidades comunes pero diferenciadas** que el mundo en desarrollo obtuvo en la ONU hace ya 15 años, y resulta de aplicación efectiva en convenios multilaterales que integran la relación Norte-Sur. Esta figura jurídica fue consagrada en Río '92, y aplicada entre otros por la Convención Mundial de Cambio Climático en la Conferencia de las Partes de Kyoto 1997, basada en la brecha entre las emisiones históricas del mundo desarrollado versus el Mundo en desarrollo. En este caso y aludiendo a las dimensiones económico-productivas y también fincada en la brecha de desarrollo, permitiría preservar la **soberanía de los países del Sur Político** para aplicar sus herramientas de compensación, análogas a las que aplica el mundo industrial (UE, EEUU), pero traducidas en subsidios para ajustar asimetrías de sentido inverso (industria subsidiando a la agricultura y/o desequilibrios territorio-demográficos).

*Se debe resaltar la inconveniencia para los **proyectos nacionales** de apoyar la gestación de una regulación internacional del comercio mundial de granos que inhiba la aplicación de herramientas de equilibrio de las **asimetrías estructurales** tecno-productivas de los países en desarrollo.*

Por otro lado, la necesidad de regular y supervisar los mercados de derivados de commodities con el objeto de reducir la volatilidad exacerbada por inversores institucionales extra-sector ha sido un tema de consenso en el G-20, quedando reflejado en el punto 5 del comunicado final. La problemática de la “excesiva” especulación observada en los mercados de commodities agropecuarios fue ampliamente discutida en el ápice de la crisis del año 2008 y ha resurgido con fuerza en la actualidad.

<sup>1</sup> Donde el origen de las revueltas estuvo centrado en el aumento de los precios de los alimentos.

### Especulación financiera en el mercado de derivados de commodities

La existencia de los mercados de futuros requiere de la presencia tanto de agentes dispuestos a cubrirse como de especuladores: sin estos últimos, **no habría mercado**. De este modo, el mercado de futuros cumple con el rol esencial de poner en evidencia a los precios y proveer a los productores agropecuarios de herramientas financieras para mitigar los riesgos propios de su actividad.

Debe considerarse que, históricamente, la especulación “natural” en el mercado de commodities está basada en expectativas que se forman a partir de factores que afectan tanto a la demanda como a la oferta de estos productos. Sin embargo, según De Schutter (2010)<sup>2</sup>, la especulación que se observó en la crisis del año 2007-2008 respondió a una lógica diferente, basada en lo que se conoce como el “**momentum**” de mercado. Este fenómeno se puede describir como el **comportamiento de manada** en tiempos de fuertes tendencias al alza en los precios de los diferentes activos, los cuales, en mercados desarrollados y de fácil acceso, pueden propiciar una burbuja especulativa, exacerbando la volatilidad en los mercados.

Analistas coinciden, en que la raíz del problema se origina en la desregulación de los mercados financieros internacionales durante la era **Greenspan** y los avances tecnológicos que permitieron el diseño y evaluación de instrumentos financieros ultra-sofisticados. El inicio de la crisis sub-prime<sup>3</sup> en el año 2007 y el colapso en el mercado de valores de Nueva York impulsó la búsqueda de alternativas de inversión más rentables. Los commodities fueron los activos de inversión “estrella” en Wall Street durante el período 2003-2008.

La inversión se canalizó a través de los **Índices de Commodities**, estos representan un valor matemático basado en los retornos o beneficios de una selección particular de **futuros de commodities**. El más famoso de ellos es el S&P GSCI (*Standard and Poors, Goldman Sachs Commodity Index*), que toma únicamente posiciones “largas” en los mercados<sup>4</sup>, utilizando una canasta de 24 commodities, incluyendo commodities agrícolas. En vez de comprar y vender órdenes, los bancos tienden a tomar posiciones largas y comprar, por ejemplo, futuros de trigo, haciendo un roll-over<sup>5</sup> de contratos. Es decir, la estructura del mercado de futuros permite que se compre varias veces el mismo trigo, haciendo que el precio suba, no por la demanda física del bien, sino por el activo financiero asociado.

La ingeniería financiera permitió que los índices de commodities den lugar a otros instrumentos más sofisticados: Fondos en índices de commodities, *Exchanged traded funds (ETFs)* y *Swaps*, que son generalmente comercializados fuera de los mercados tradicionales de futuros. Estos mercados se conocen como OTC (“*Over the Counter*”), están fundamentalmente desregulados y crecieron en forma exponencial en la última década.

---

<sup>2</sup> Food Commodities Speculation and Food Price Crises, Briefing note by the Special Rapporteur on the right to food, September 2010.

<sup>3</sup> Crisis de las hipotecas.

<sup>4</sup> En finanzas, un agente toma una posición larga cuando está apostando a una suba en el precio del activo; el concepto no tiene ninguna dimensión temporal

<sup>5</sup> Proceso por el cual la liquidación de una operación se prorroga a otra fecha posterior. El costo de este proceso se basa en el diferencial en las tasas de interés de ambas divisas.  
<http://www.forexpros.es/education/glosario>

Los instrumentos financieros mencionados fueron administrados por inversores no tradicionales y de gran escala, como los Fondos de Cobertura (*Hedge Funds*), Fondos de Pensión, Fondos de Inversión Soberanos, Fondos de Universidades y la Banca de Inversión. En la presentación ante el Comité de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales de los EE.UU con respecto a la especulación en el mercado de commodities, en el año 2008, Michael Masters, un reconocido analista, remarcó que la suba en los precios está fundamentalmente explicada por la creciente demanda de los inversores institucionales de gran escala. Estos han distorsionado los mercados de commodities debido a la naturaleza de sus estrategias, generando una creciente volatilidad en los mercados.

Hasta la fecha, si bien se han observado cambios en el marco regulatorio internacional (aprobación de la ley Dodd-Frank en EE.UU y propuestas para regular a los mercados OTC en Europa), no han sido suficientes como para modificar las estrategias de los inversores institucionales, como se desprende de la reunión del G-20. Para paliar la crisis alimentaria y evitar futuros agravamientos de la misma, es imperioso contar con una regulación internacional para limitar o, eventualmente prohibir, la acción de los inversores institucionales en el mercado de commodities.

#### Reflexión final

El brusco aumento en los precios internacionales en los últimos meses y los niveles crecientes de volatilidad en los mercados han reavivado la puja por el gobierno alimentario mundial traducido en términos de seguridad alimentaria. Este proceso, que se inició en **TREVISÓ** en el año 2009 y que se reflejó posteriormente en las reuniones del G-20, se potencia por la especulación financiera en el mercado de derivados de commodities, que funcionaría retroalimentando los aumentos de precios y la incertidumbre en los mercados. **El paso inicial e indispensable para contrarrestar este espiral de precios es consensuar una regulación que restrinja el accionar de los nuevos especuladores**, ajenos a la dinámica propia del sector. Si bien el consenso sobre este tema en la declaración final del G-20 en París abriga esperanzas sobre la posibilidad de alcanzar este objetivo, no hay que perder de vista que el capital corre mucho más rápido que la regulación.

Así, aún cuando es preciso establecer regulaciones en los mercados de commodities alimenticios, debe quedar en claro que **el costo no lo deben pagar exclusivamente los países productores de alimentos, esa es la posición de la Argentina** en los diferentes foros internacionales: **la regulación de los mercados no puede afectar la capacidad de los estados nacionales para ajustar las asimetrías estructurales.**