

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.5.2008
COM(2008) 321 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Hacer frente al reto del alza de precios de los productos alimenticios
Orientaciones para la acción de la UE**

ÍNDICE

| | | |
|----|--|----|
| 1. | Introducción | 3 |
| 2. | Un alza repentina y pronunciada en una amplia gama de productos agrícolas básicos | 3 |
| 3. | Causas originarias de los altos precios de los alimentos: factores temporales y estructurales..... | 4 |
| 4. | Perspectivas a medio plazo | 6 |
| 5. | Consecuencias dentro de la UE..... | 7 |
| 6. | Consecuencias a nivel mundial | 8 |
| 7. | Elementos para una respuesta de la UE | 10 |
| 8. | Conclusiones | 14 |

1. INTRODUCCIÓN

Durante treinta años, los precios de los alimentos en Europa y en el mundo se redujeron en términos reales. Esta tendencia se ha invertido en los últimos meses por alzas repentinas y pronunciadas de los precios de los productos agrícolas a escala mundial.

Esta subida vertiginosa de los precios afectó a varios productos básicos a la vez: los cereales, la carne y los productos lácteos han registrado incrementos de dos y hasta tres cifras en menos de un año. La amplitud y la brusquedad del alza de precios han generado desequilibrios macroeconómicos por todo el mundo. Los países en desarrollo y las poblaciones más vulnerables se han visto afectadas de forma desproporcionada. Millones de personas que viven al límite de la pobreza se enfrentan al hambre y a la malnutrición.

Dentro de la Unión, la inflación de los precios de los alimentos alcanzó el 7% en marzo de 2008. Para los consumidores europeos, los efectos del alza de los precios de los alimentos se han visto agravados por incrementos simultáneos de los precios de la energía. El poder adquisitivo de los hogares ha descendido y los más expuestos son el 16 % de europeos que viven por debajo del umbral de pobreza.

2. UN ALZA REPENTINA Y PRONUNCIADA EN UNA AMPLIA GAMA DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS BÁSICOS

Invirtiendo la tendencia de tres décadas de descenso de los precios agrícolas (en términos reales), los precios de un gran número de productos básicos iniciaron un movimiento de alza constante en 2006. Tras un aumento espectacular en el segundo semestre de 2007, alcanzaron un nivel récord en los primeros meses de 2008.

El incremento fue brusco y afectó simultáneamente a una amplia gama de productos básicos. Entre septiembre de 2006 y febrero de 2008, los precios de los productos agrícolas básicos a nivel mundial se incrementaron en un 70 % en dólares. Los precios del trigo, el maíz y el arroz, así como el de los productos lácteos, han experimentado un incremento especialmente fuerte¹. Los precios de referencia de los mercados mundiales a principios de febrero de 2008, en comparación con el mismo mes de 2007, fueron del siguiente orden de magnitud: + 113 % para el trigo de los EE.UU. frente al + 93 % para el trigo de la UE; + 83 % para la soja de los EE.UU.; + 52 % para el arroz de Tailandia, + 24 % para el arroz de los EE.UU.. Desde febrero, el precio de referencia del arroz (precio de exportación de Tailandia) se ha duplicado, ya que superó los 1 000 USD/tonelada a finales de abril. La carne, como la de las aves de corral, y los aceites vegetales también han registrado fuertes incrementos de precio. En Europa, los precios de la carne y de los productos lácteos se incrementaron en un 96 % y en un 30 % respectivamente entre septiembre de 2006 y febrero de 2008.

¹ Algunos productos, como el azúcar, han visto sus precios en descenso continuado.

Recientemente se ha observado una inflexión descendente en la tendencia, a consecuencia de la bajada de los precios de los cereales y de los productos lácteos. En comparación con sus últimos máximos, los precios en la UE descendieron en un 25 % en el caso de la carne y en un 35 % en el de la mantequilla. Los precios del arroz siguen aumentando, como consecuencia también de las restricciones a la exportación que imponen algunos grandes productores de arroz como Vietnam, Tailandia, India y China, para evitar escasez en sus respectivos países. Dada la volatilidad de la situación y la naturaleza contradictoria de las tendencias, las oscilaciones de precios se van a vigilar estrechamente en los próximos meses.

3. CAUSAS ORIGINARIAS DE LOS ALTOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS: FACTORES TEMPORALES Y ESTRUCTURALES

La evolución de los precios observada es resultado de una combinación compleja de factores estructurales y de otros más temporales. Mientras que hay consenso sobre los factores más relevantes, los puntos de vista difieren sobre su importancia relativa. Además, el grado en que cada factor explica las subidas de precios varía por producto y región. Las causas por las que se incrementan los precios del trigo y el arroz son sustancialmente diferentes a las del maíz y la soja. En el primer caso, las subidas han venido determinadas en gran medida por cuestiones ligadas a la oferta. En el segundo caso, ha desempeñado un papel importante el crecimiento de la demanda. Los factores ligados a la oferta parecen haber influido más en el comportamiento de los precios que el crecimiento de la demanda.

Analizando los factores estructurales de los cambios en el mercado, en los últimos años *se ha podido observar un crecimiento constante de la demanda de productos de primera necesidad y de alimentos con mayor valor añadido por parte de economías emergentes como China, Brasil e India*. Las causas son unas tasas de crecimiento económico récord, la urbanización y los cambios en la dieta alimenticia (especialmente en el caso de la carne: por ejemplo, hoy en día los consumidores chinos comen 50 kg de carne al año, frente a sólo 20 kg en 1985). En general, el crecimiento de la población mundial, sobre todo en los países en desarrollo, ha contribuido también a aumentar la demanda de alimentos.

Los elevados precios de la energía también afectan a los precios agrícolas. Según algunos analistas, las subidas de los precios de la energía tienen un impacto más importante sobre los precios de los alimentos que las subidas de los precios de los productos agrícolas. Afectan de forma más directa a los precios de los alimentos, al aumentar el precio de los insumos, como fertilizantes, plaguicidas y diesel, así como los costes de procesado y transporte. El precio de los fertilizantes nitrogenados ha subido un 350 % desde 1999, debido en gran medida a los costes del combustible. Los costes de flete también han aumentado considerablemente. Indirectamente, la rápida subida de los precios del petróleo crudo incrementa también la demanda de biocarburantes, ya que los convierte en un sustituto viable a los combustibles fósiles.

La demanda de productos agrícolas básicos se ve también influida por la ***aparición de salidas comerciales alternativas, en concreto el mercado de los biocarburantes***. Los análisis de la Comisión indican que la producción actual de biocarburante de la UE influye poco sobre los precios mundiales de los alimentos, ya que los biocarburantes usan menos del 1 % de la producción cerealera de la UE. El Consejo Europeo ha fijado como objetivo que en 2020 el 10 % del carburante destinado al transporte sea biocarburante: este plazo tan largo hace que sea poco probable que pueda incidir en los precios actuales, además, el criterio de sostenibilidad propuesto por la Comisión mitigará el impacto en el futuro. En cambio, la política proactiva seguida por los EE.UU. ha tenido consecuencias destacables en el mercado del maíz, pero hasta la fecha, en general, sólo ha contribuido de forma relativamente moderada al alza de precios. Se estima que la producción de bioetanol de los EE.UU. absorbe alrededor del 25 % de la producción nacional de maíz.

Algunos factores estructurales reducen también el potencial de la oferta. Entre ellos se cuenta ***la ralentización de las mejoras en el rendimiento de los cereales alimentarios***, que ha afectado en particular a los productores europeos, pero refleja también en parte los años de inversiones insuficientes en la agricultura de los países en desarrollo.

Además, los análisis sobre el ***cambio climático*** sugieren que es probable que se acentúen las condiciones climáticas inhabituales, con posibles consecuencias sobre la volatilidad de la producción agrícola debido a la escasez de la oferta ligada a factores climáticos.

Mientras que los factores estructurales pueden estar en el origen del desplazamiento a largo plazo, pero gradual, en el equilibrio del mercado, una serie de factores temporales han reforzado la orientación y la velocidad de los cambios, actuando como desencadenantes del repentino incremento de los precios.

Una condiciones climáticas adversas han afectado a un gran número de países productores y exportadores, provocando que las cosechas fueran excepcionalmente malas. Por ejemplo, Australia ha sufrido tres sequías en las seis últimas campañas, con una producción que se redujo en un 50 % en 2006. El déficit de cereales vinculado a las condiciones climáticas en América del Norte, Europa y Australia en 2006 fue de más de 60 millones de toneladas, cuatro veces más que el aumento en el uso del cereal para la fabricación de etanol en estos países. Debido al nivel excepcionalmente bajo de las reservas mundiales, la fuerte subida de los precios de los productos agrícolas no se vio mitigada por la liberación de reservas. Según las previsiones de la FAO, se espera que las reservas de cereales descendan a la cifra más baja de los últimos 25 años, 405 millones de toneladas en 2007/08, 21 millones de toneladas menos, o un 5 % en relación al nivel del año precedente, que ya fue bajo. Las existencias de intervención de la UE están agotadas.

La evolución de los mercados financieros también ha tenido consecuencias. Ha habido una mayor actividad de los inversores que especulan en los mercados financieros de materias primas para cubrirse contra el riesgo de fluctuación de los precios o utilizar el exceso de liquidez fruto de la crisis de los mercados financieros. Estas actividades han acentuado la fluctuación de los precios y la volatilidad de los mercados de futuros y al contado y han amplificado las fluctuaciones de precios subyacentes. Su influencia en la formación de precios a largo plazo sigue siendo difícil de valorar.

- *La depreciación del dólar estadounidense* ha contribuido también al alza de los precios. Los efectos del tipo de cambio estadounidense se han sumado al desigual impacto de los incrementos de precios. En los países cuyas monedas están ligadas al euro (p. ej. los países FCFA de África Occidental y Central) los efectos negativos se han visto algo reducidos. Los países cuyas monedas se deprecian se han visto especialmente afectados.
- *Algunos países exportadores han respondido al alza de precios con políticas de exportación restrictivas.* India ha introducido prohibiciones a la exportación, Vietnam y Tailandia limitaciones a la exportación de arroz, Indonesia gravámenes a la exportación de aceite de palma y Kazajstán ha prohibido la exportación de trigo. Estos gravámenes y prohibiciones están pensadas para proteger los mercados interiores de la escasez de oferta y de las crisis de precios. Sin embargo, estas medidas añaden más tensión a los mercados agrarios internacionales, en detrimento especialmente de los países en desarrollo importadores de productos alimenticios. A medio plazo, estas restricciones envían una mala señal al mercado al reducir los incentivos para que los agricultores inviertan e incrementen la producción contribuyendo así a desequilibrar los mercados regionales.

El impacto de la combinación de estos hechos sobre los precios agrícolas se ha agravado por la relativa falta de elasticidad de la oferta y la demanda de los productos agrícolas a corto plazo. La producción agrícola es de temporada, con desfases entre las señales del mercado y la respuesta de los productores. En los últimos años la inversión en agricultura de los países en desarrollo ha sido insuficiente. Por último, una parte relativamente pequeña de la producción mundial llega a los mercados agrícolas mundiales (se comercia con el 16 % de la producción mundial de trigo, el 8 % para los productos lácteos y el 7 % para el arroz) y procede de un número de países exportadores cada vez más limitado.

4. PERSPECTIVAS A MEDIO PLAZO

Los precios agrícolas están sujetos a fluctuaciones cíclicas. En el siglo pasado han conocido numerosos periodos de niveles altos. La cuestión clave es saber si esta vez el próximo ajuste a la baja será suficiente para borrar las pasadas subidas o si estamos entrando en una era de precios elevados persistentes para los productos agrícolas.

Todos los análisis sugieren que los altos precios de los alimentos no son un fenómeno temporal sino que es probable que persistan a medio plazo, si bien es probable que no a los niveles récord que han alcanzado recientemente. Las recientes alzas de precios de los productos básicos se han asociado a algunos factores temporales, en particular la escasez asociada a las condiciones climáticas. Por consiguiente, volver a cosechas normales debería reducir la tensión de los mercados agrícolas y contribuir a hacer bajar los precios de los alimentos. Sin embargo, en la medida en que algunos de los factores subyacentes sean estructurales y persistentes, es probable que perdure el desequilibrio entre el crecimiento dinámico de la demanda y los incrementos de la oferta.

Todo ello significa que es poco probable que los precios de los alimentos vuelvan a situarse en los niveles previos a la crisis a corto y medio plazo. Según las previsiones del FAPRI y la OCDE, aunque se regresara a las condiciones climáticas y a una oferta normales, el precio medio de los productos básicos – en términos nominales – se situaría a medio plazo por encima de los niveles registrados en los diez últimos años. Es poco probable que un descenso a corto plazo se mantenga en el tiempo.

Las mejoras tecnológicas, el incremento de los rendimientos y la expansión de las superficies de producción pueden contribuir a satisfacer el crecimiento de la demanda y a reducir la inflación de los precios. Sin embargo, aun asumiendo unas condiciones climáticas favorables constantes, ciertos factores limitarán el ritmo al que la producción puede alcanzar a la demanda. Factores como la disponibilidad de tierras y agua, los precios de los insumos agrícolas, la innovación tecnológica y las inversiones limitarán los incrementos de productividad.

5. CONSECUENCIAS DENTRO DE LA UE

El aumento de los precios de los productos básicos ha contribuido a la subida de la inflación global y de los alimentos. La inflación global en la UE pasó de un 1,9 % en agosto de 2007 a un 3,8 % en marzo de 2008. La inflación de los alimentos (excluidos el alcohol y el tabaco) saltó de un 2,7 % a un 6,9 %. De igual forma, la inflación de la energía se incrementó de un -0,6 % a un 10,9 %.

Sin embargo, la repercusión sobre los precios al consumo se ha visto limitada por tres factores: i) la apreciación del euro; ii) el descenso de la parte de las materias primas en los costes de producción de alimentos en comparación con los costes de energía y laborales (debido principalmente a un mayor procesamiento) y iii) la baja proporción que ocupan los alimentos en el gasto doméstico total (actualmente, un hogar medio en la UE 27 gasta alrededor del 14 % de sus ingresos en alimentación). La estructura competitiva de la cadena de suministro alimentario, como por ejemplo el nivel de concentración de los sectores minorista y de distribución, puede también haber influido en la amplitud y ritmo variables de las repercusiones sobre los consumidores en los distintos Estados miembros.

En el caso del pan, el coste de la materia prima, trigo, sólo representa el 5 % de los costes totales de producción, mientras que los principales costes son los laborales, la energía y el capital.

La inflación ha sido mayor en los alimentos transformados (en los que los precios de las materias primas representan una proporción menor) ***que en los alimentos sin transformar*** (como frutas y vegetales pero también la carne). En la UE, la inflación de los alimentos transformados (incluidas algunas categorías como «el pan y los cereales» y «la leche, el queso y los huevos», pero excluidos el alcohol y el tabaco) pasó del 2,3 % al 9,4 % entre julio de 2007 y marzo de 2008. La inflación de los alimentos sin transformar pasó también de un 2,6 % en septiembre de 2007 a un 4,2 % en marzo de 2008. El incremento fue más gradual y de menor amplitud que en los alimentos transformados. La razón por la que los alimentos transformados se han visto menos afectados que los no transformados es que las materias primas utilizadas en los alimentos transformados han sido las más vulnerables a las subidas de precios (en términos de alimentos, pero también en términos de otros insumos como pueda ser la energía), mientras que los alimentos no transformados, como los vegetales, frutas y pescado no han experimentado subidas de precios. Por lo que respecta a la carne, esto puede explicarse por el desfase entre el aumento del precio de los cereales y el precio resultante de venta más elevado de los animales.

Según los análisis efectuados en este ámbito, el incremento medio del gasto en alimentos de los consumidores de la UE 27 consecuencia de la subida de los precios de los productos agrícolas entre febrero de 2007 y febrero de 2008 se eleva a un 5 %, lo que corresponde a un descenso del 0,7 % del poder adquisitivo de un hogar medio de la UE.

El impacto de las subidas de precios de los alimentos se ha sentido de forma diferente según los Estados miembros y las capas de la sociedad de cada Estado miembro. Estas variaciones pueden deberse a las diferencias entre Estados miembros en términos de estructuras de mercado, hábitos de consumo, niveles de ingresos y el gasto doméstico en alimentos. Mientras que las subidas de los precios de los alimentos en la UE 15, se situaron alrededor del 5 % y el 7 %, han sido mucho mayores en los nuevos Estados miembros (21,8 % en Bulgaria y 17 % en Estonia). Ello coincide con una proporción más elevada del gasto en alimentos en los presupuestos domésticos. El porcentaje de gasto por hogar va del 9,06 % en el Reino Unido al 41,87 % en Rumanía. Además, el 20 % más pobre de los hogares gasta una proporción más alta de su presupuesto doméstico en alimentos. Por ejemplo, el 56,8 % en Rumanía, el 43,4 % en Lituania, el 42 % en Bulgaria, el 38,2 % en Letonia, el 30,7 % en Eslovaquia y el 27,2 % en Hungría. Igualmente, en algunos países en los que el nivel de ingresos es superior, el porcentaje del presupuesto dedicado a la compra de alimentos por los hogares más pobres es mucho mayor que el de un hogar medio (27 % en Italia, 23,8 % en España, 19,9 % en Eslovenia, 20,2 % en Grecia, 22,6 % en Chipre, 16,2 % en Irlanda y 14 % en Alemania).

La subida de precios ha beneficiado a los agricultores de la UE en determinados sectores, si bien en grados diferentes. Mientras que los productores de cereales se han beneficiado de precios altos, los ganaderos se han visto afectados negativamente por el aumento de los precios de los piensos. Los productores y transformadores de lácteos tampoco pueden aprovecharse plenamente del alza de los precios a nivel mundial debido al sistema de cuotas vigente que limita las posibilidades de aumentar la producción.

6. CONSECUENCIAS A NIVEL MUNDIAL

El impacto de las subidas de precios en los países en desarrollo puede conducir a resultados muy diferentes a corto y largo plazo. Las recientes protestas violentas y disturbios a causa de los alimentos en América Latina, África y Asia muestran unas consecuencias inmediatas y dramáticas sobre las poblaciones más pobres del planeta, poniendo en peligro años de progreso hacia los ODM. A largo plazo, las alzas de precios pueden convertirse en una oportunidad para ayudar a las comunidades rurales de algunos países en desarrollo a salir de la pobreza. Un análisis más preciso muestra que los efectos varían sustancialmente entre los distintos países pero también dentro de cada país.

Los países en desarrollo que son importadores netos de alimentos, como los de África pero también Filipinas, Indonesia y China, son los más duramente afectados por la crisis. Los países dependientes de la ayuda alimentaria que son también importadores de energía son los más vulnerables a las subidas de precios. Según la FAO², se prevé que la factura de importación de cereales de los países más pobres se incremente en un 56 % en 2007/2008. Esta subida se produce tras un importante incremento del 37 % en 2006/2007. La factura de cereales de los países de África con bajos ingresos y deficitarios en alimentos debería incrementarse en un 74 % según las previsiones. Como los alimentos representan la parte más importante en la cesta de precios al consumo de estos países, una repercusión total de las alzas de precios de los alimentos significa una mayor inflación y eventuales efectos económicos nefastos para la estabilidad o el crecimiento a través de unas políticas monetarias más restrictivas.

² FAO, Perspectivas de Cosechas y Situación Alimentaria, nº 2, abril de 2008.

En la escena internacional, a nivel agregado, los ganadores son los países exportadores netos de alimentos. En principio, los exportadores netos son los que pueden aprovecharse de las mejoras en los términos comerciales. Los precios elevados de los cultivos alimenticios en el mercado mundial benefician, por ejemplo, a los EE.UU. (trigo, maíz, soja), Argentina (trigo, maíz, arroz, soja), Brasil (maíz, arroz, soja), Canadá (trigo, colza), Paraguay (maíz, soja), Uruguay (maíz, arroz, soja), Rusia (trigo), Tailandia (arroz, mandioca) y Vietnam (arroz), así como a Australia. Sin embargo, algunos de estos países han introducido restricciones a la exportación para mantener unos precios bajos en el mercado interno. Es el caso, por ejemplo, de Argentina, Egipto, India, Pakistán, Camboya y Ucrania. Hay veinte países con restricciones a la exportación similares.

Pocos discuten que los efectos de bienestar netos sobre las poblaciones pobres del planeta son negativos, especialmente a corto plazo. Mientras que los hogares que son vendedores netos de alimentos pueden beneficiarse de la situación, los hogares compradores netos, la sufren. La carga negativa de la inflación de los precios de los alimentos la soporta la población pobre urbana, pero también la rural. En las zonas rurales de los países en desarrollo hay muchos compradores netos (pequeños agricultores, trabajadores rurales, hogares no agrícolas, hogares sin tierras dependientes de las remesas de dinero, etc.). Este grupo pierde más que lo que gana. De media, en un país en desarrollo, un hogar pobre gasta alrededor del 50-60 % de su presupuesto en alimentos y el 10 % en energía. Por ejemplo, un hogar que viva en el África subsahariana con cinco dólares estadounidenses diarios destinará 3 a alimentos, 0,5 a energía y 1,5 a otros gastos. Un incremento del 50 % en los precios de los alimentos significa que esta familia deberá reducir en 1,5 dólares los gastos diarios no destinados a la compra de alimentos. A corto plazo, si bien los precios más elevados no han provocado todavía penuria alimentaria, se han traducido en más pobreza y malnutrición y en una mayor vulnerabilidad a otros choques externos. Según las estimaciones preliminares del Banco Mundial, el alza de los precios de los alimentos puede empujar a unos 100 millones de personas a una mayor pobreza.

A medio o largo plazo, la subida de los precios ofrece nuevas perspectivas generadores de ingresos para los agricultores y podría reforzar la contribución de la agricultura al crecimiento económico, si bien varios factores pueden ralentizar este ajuste. Unos precios agrícolas elevados estimulan las inversiones públicas y privadas y los programas para mejorar la productividad, reforzar las infraestructuras, extender la producción a tierras marginales y mejorar la eficacia de los mercados agrícolas. Esto podría tener consecuencias positivas para el conjunto de la economía, incrementar la demanda de mano de obra y los salarios en las zonas rurales, detener la inmigración a las zonas urbanas, reducir la pobreza y contribuir a la seguridad alimentaria. Sin embargo, hay una serie de factores que pueden ralentizar este ajuste. En varios países algunas formas de intervención pública reducen los incentivos para que los productores inviertan e incrementen su producción. Otros factores son la situación geográfica de los mercados, su organización, la falta de información, el poder de algunos intermediarios de la cadena agroalimentaria, las dificultades de acceso a las semillas, a los fertilizantes y a los créditos, así como el escaso nivel de las inversiones en la infraestructura rural en el pasado. Todos estos factores perjudican a los pequeños productores rurales. Hará falta tiempo para que los reajustes de la economía rural, que podrán crear nuevas oportunidades, lleguen a las poblaciones pobres y aumenten la producción agrícola.

7. ELEMENTOS PARA UNA RESPUESTA DE LA UE

A escala de la UE, las iniciativas políticas pueden seguir tres líneas complementarias de intervención:

- (a) acciones destinadas a luchar a corto y medio plazo contra los efectos del aumento de los precios de los alimentos;
- (b) acciones para incrementar el suministro agrícola y garantizar la seguridad alimentaria a largo plazo;
- (c) acciones para contribuir a los esfuerzos a nivel mundial para hacer frente a los efectos del alza de precios en las poblaciones pobres.

a) Acciones para mitigar los efectos de las subidas de precios a corto y largo plazo

(1) *Vigilar la evolución de los precios.* Dada la volatilidad y complejidad de las actuales tendencias de los precios, la Comisión vigilará estrechamente la evolución de los precios en la UE y a nivel internacional e informará a finales de año de la evolución de la situación.

(2) *Adaptar la Política Agrícola Común (PAC)* Se ha decidido recientemente realizar una serie de adaptaciones en la gestión del mercado de la PAC para atenuar los efectos de las subidas de precios. Se han vendido las existencias de intervención. Además, se han dado tres pasos concretos para responder directamente a los precios excepcionalmente altos de los mercados de cereales: en primer lugar, el Consejo decidió en septiembre de 2007 suspender para 2008 la obligación de los agricultores de retirar el 10 % de sus tierras de labor. El Consejo acordó también por unanimidad el 20 de diciembre de 2007 suspender los derechos de importación de cereales, con unas pocas excepciones, en la actual campaña de comercialización (si bien el efecto de esta medida puede ser limitado, dado el escaso nivel de los aranceles efectivos). El Consejo ha decidido también incrementar las cuotas lácteas en un 2 % a partir de 2008.

En un plano más general, el apoyo a la ayuda disociada y la reforma de las organizaciones de mercado individuales han logrado que los agricultores estén más atentos a las señales del mercado. Varias medidas incluidas en el paquete de revisión de la PAC adoptado al mismo tiempo que la presente Comunicación, como la abolición de la obligación de retirada de tierras o el incremento gradual de las cuotas lácteas de cara a su eliminación en 2015, avanzan en esa dirección y deberían contribuir a reducir la tensión de los mercados agrícolas.

(3) *Actuar a favor de las personas más necesitadas* La Comisión presentará un programa de seguridad alimentaria revisado en favor de las personas más necesitadas. El actual programa de ayuda alimentaria destinado a las personas más necesitadas, iniciado en 1987, ha permitido ofrecer anualmente más de 300 millones de euros en ayuda alimentaria a 13 millones de beneficiarios repartidos en 19 Estados miembros.

(4) *Investigar el funcionamiento de la cadena de suministro alimentario.* La Comisión va a crear un grupo de trabajo para examinar el funcionamiento de la cadena de suministro alimentario, incluidas la concentración y la segmentación del mercado en los sectores minorista y de distribución en la UE y redactará un primer informe de la situación a finales de 2008. Estos trabajos contribuirán, en particular, al seguimiento del sector minorista establecido con posterioridad a la revisión del mercado único. La Comisión continuará también con sus trabajos sobre estas cuestiones en estrecha colaboración con las autoridades nacionales de competencia y anima a los Estados miembros que han reformado, o tienen previsto reformar, las regulaciones restrictivas en el sector minorista, a que prosigan sus esfuerzos.

(5) *Evitar tomar medidas con efectos distorsionadores.* Dado el fuerte impacto de la inflación de los precios de los alimentos en el poder adquisitivo de los hogares con escasos ingresos, se está debatiendo en varios Estados miembros sobre los medios que permitirían limitar – temporalmente – estos efectos. Cuando se han adoptado medidas a corto plazo para atenuar las consecuencias de los altos precios de los alimentos en los sectores más pobres de la población hay que evitar los efectos de distorsión. La Comisión también vigilará de cerca la evolución de esta situación.

(6) *Análisis de las inversiones especulativas.* La Comisión vigilará estrechamente las actividades de los inversores especulativos en los mercados financieros relacionados con los productos básicos y su impacto sobre los movimientos de precios.

b) Acciones para mejorar la oferta de suministros agrícolas a largo plazo

(1) *Reforzar la sostenibilidad de la política de la UE sobre los biocarburantes.* Deben efectuarse más análisis para examinar de qué forma el objetivo fijado por la UE (10 % de biocarburantes utilizados para el transporte en el año 2020) influirá en los precios del mercado agrícola y la explotación del suelo. Sin embargo, las simulaciones muestran que la consecuencia del incremento de la cuota de biocarburantes de un 1 % en 2005 al 10 % en 2020 corresponde a un incremento de 30 toneladas en el uso de materias primas. Teniendo en cuenta los subproductos, hay que sumar a esta cifra cuatro millones de toneladas suplementarias anuales durante un periodo de 15 años. De aquí a 2020 significaría un incremento en el precio de los cereales de alrededor del 3-6 %, del 8-10 % para la colza y de un 15 % para las semillas de girasol en comparación con 2006, en la hipótesis de que el 30 % de la oferta estuviera cubierta por biocarburantes de la segunda generación. Pero estas consecuencias se verían limitadas por la creciente utilización de los biocarburantes de segunda generación, fomentada por la política de la UE. Los biocarburantes de segunda generación se producen a partir de materias primas distintas de los cultivos alimenticios y pueden provenir no sólo de cultivos específicamente dedicados a la energía, sino también de fuentes como aceites vegetales reciclados, grasa animal, subproductos de las industrias de la silvicultura, residuos forestales, residuos sólidos y gramíneas.

(2) ***Fomentar la producción sostenible de biocarburante a escala internacional.*** La política de la UE sobre los biocarburantes se ve cada vez más como parte de una tendencia generalizada para estimular la producción de estos productos. Las políticas proactivas en materia de biocarburantes las aplican en particular los EE.UU., así como Brasil, India, China y otros países. Sobre la base de las actuales políticas, se espera que para 2016 el porcentaje de superficie cultivada de maíz para bioetanol en los EE.UU. alcanzará el 43 % del total de la superficie nacional dedicada al cultivo de maíz para grano en 2004. El riesgo que señalan algunos análisis es que la demanda de biocarburantes puede satisfacerse no aprovechando las posibilidades cada vez más amplias de incrementar la productividad, sino desplazando los cultivos alimentarios. Para reducir el riesgo de que esto ocurra en la UE un aspecto clave de la propuesta de la Comisión de Directiva sobre energías renovables es el mecanismo de sostenibilidad de los biocarburantes, que incluye el impacto de los gases de efecto invernadero, la biodiversidad y las consecuencias de la explotación del suelo. Este mecanismo incluirá también un seguimiento e informes regulares sobre una amplia gama de efectos económicos, sociales y medioambientales, incluidos los impactos positivos y negativos sobre la seguridad alimentaria. El mecanismo propuesto se aplicará tanto a los biocarburantes producidos por la UE como a los importados y es totalmente compatible con los compromisos de la UE en relación con las normas de comercio internacional. Al promover la adopción de criterios de sostenibilidad similares por parte de consumidores y productores de biocarburantes de fuera de la UE y fomentar el desarrollo global de biocarburantes de segunda y tercera generación, la UE puede contribuir de forma significativa a modelar el desarrollo futuro de los biocarburantes.

(3) ***Intensificar la investigación agrícola y la adquisición de conocimientos en este ámbito*** para reforzar el crecimiento sostenible de la productividad del sector agrícola tanto en Europa como en los países en desarrollo, por ejemplo a través de nuevas variedades de cultivos y de sistemas de cultivo mejorados, caracterizados por mayores rendimientos y más estables, un uso más eficiente del agua, una mayor resistencia a las enfermedades y al estrés medioambiental y menos necesidad de pesticidas. La Comisión seguirá facilitando la coordinación entre los Estados miembros y ofreciendo oportunidades para la colaboración en la investigación entre Europa y los países en desarrollo a través del 7º Programa Marco de Investigación. Además, mantendrá su sólido apoyo al sistema internacional de investigación agrícola (en particular el Grupo Consultivo de la Investigación Agraria Internacional, GCIAD), que representa actualmente unos 32,5 millones de euros, con la perspectiva de duplicar esta cantidad a partir de 2008 para alcanzar una media de 63 millones de euros anuales en el curso de los tres próximos años.

(4) ***Proseguir una política abierta pero vigilante de los OGM.*** El cultivo de OGM se sigue extendiendo en terceros países mientras que la demanda de granos de soja y de harina de soja sigue creciendo, también en la UE, en donde el sector ganadero es muy dependiente de la importación de proteínas vegetales, principalmente granos de soja y productos derivados. El cultivo de OGM está limitado en Europa, tanto para la producción de alimentos como de biocarburantes, en contraste con la rápida expansión a nivel mundial. El marco legal de la UE establece una autorización de precomercialización de los OGM, sobre la base de unas normas para la autorización, basadas en criterios eficaces y científicos, dotando a la UE de un estricto sistema de autorización. La Comisión seguirá aplicando esta legislación, respondiendo a las solicitudes de autorización y, en las especiales circunstancias actuales, prestará especial atención a la cuestión de las importaciones de piensos, de conformidad con los procedimientos fijados en la legislación.

c) Acciones para hacer frente a los efectos de la crisis a nivel internacional

(1) *Seguir fomentando una política de libre cambio y trabajar para una rápida conclusión del Programa de Doha para el Desarrollo.* La ronda de Doha presenta importantes ventajas potenciales para los países en desarrollo en forma de nuevas perspectivas de mercado, que contribuirían a generar ingresos de exportación adicionales, estimular la producción agrícola y facilitar el acceso a los alimentos, atenuando así las actuales alzas de los precios de los alimentos. La UE ha concedido ya de forma autónoma acceso libre de derechos y contingentes a los países menos desarrollados. El mismo planteamiento se está ampliando a los países ACP en el marco de los acuerdos de asociación económica (AAE). Debería plantearse la cuestión del impacto negativo de las restricciones a la exportación en las próximas reuniones organizadas a tal efecto en la OMC y en otros foros internacionales competentes.

(2) *Estar preparado para mantener los compromisos humanitarios de la UE y reforzar la contribución de la UE a los esfuerzos desplegados a escala mundial para contrarrestar los efectos de la crisis en las poblaciones pobres.* Las principales organizaciones internacionales (PMA, FAO, Banco Mundial, FMI) ponen en guardia contra la amenaza de una crisis humanitaria inminente, que no se debería a una escasez mundial de alimento sino más bien al deterioro del acceso de las poblaciones más vulnerables del planeta a los alimentos. El impacto del alza de los precios de los alimentos sobre los suministros de ayuda alimentaria se han visto amortiguados en parte por el incremento de los niveles de los recursos de los donantes. El PMA ha pedido una ayuda financiera suplementaria de unos 750 millones de dólares para ayudar a mantener sus operaciones de ayuda alimentaria destinadas a llevar a cabo sus proyectos humanitarios y de ayuda al desarrollo en 2008, objetivo que sólo ha conseguido en parte. El desfase entre los recursos disponibles y el coste cada vez más elevado de las operaciones parece que irá creciendo. En 2008, la Comisión ha movilizado, por ahora, 333 millones de euros a favor de la ayuda a corto plazo. La Comisión vigilará atentamente la evolución de las necesidades de ayuda humanitaria y está estudiando los medios de recoger fondos suplementarios para contribuir a las iniciativas en curso y previstas de las organizaciones internacionales y para hacer frente a las necesidades humanitarias imprevistas entre 2008 y 2010.

(3) *Apoyar las respuestas estructurales a medio y más largo plazo a través de la política de desarrollo de la UE.* A más largo plazo, sólo el fortalecimiento de las políticas de inversión a favor del desarrollo rural, la seguridad alimentaria y la agricultura permitirá resolver el problema de la oferta en los países en desarrollo. Los programas de cooperación al desarrollo de la UE apoyarán este planteamiento. El desarrollo rural, la agricultura y/o la seguridad alimentaria han sido seleccionados ya por algunos países africanos (22) como sectores en los que se debe concentrar la ayuda en el 10º Fondo Europeo de Desarrollo (2008-2013). La ayuda comunitaria en este terreno deberá alcanzar unos 3 500 millones de euros en los cinco próximos años. El Programa temático de seguridad alimentaria apoya las acciones emprendidas a nivel mundial, continental y regional para mejorar la seguridad alimentaria a favor de las poblaciones más pobres que aseguren la coherencia, la complementariedad y la continuidad de las acciones comunitarias, incluida la transición entre la ayuda de emergencia y el desarrollo. Las respuestas dentro de la cooperación al desarrollo pueden seguir dos líneas de actuación: Primero, apoyar las redes de seguridad, incluidas las transferencias de protección social directa (liquidez) para las poblaciones pobres (urbanas y rurales) para que puedan hacer frente a los choques y a la persistencia de los precios elevados; y segundo, dar más prioridad a la agricultura en los programas de desarrollo, con medidas para fomentar el incremento de la productividad entre los productores, especialmente los pequeños

agricultores. Para apoyar una respuesta de la oferta procedente de los países en desarrollo mismos, hay que invertir para garantizar al sector un entorno favorable, especialmente en la infraestructura rural, así como llevar a cabo reformas en las políticas agrarias, las instituciones y los sistemas de explotación de las tierras. La expansión de las inversiones en los programas de investigación agrícola es también esencial para aumentar la productividad agrícola y garantizar la seguridad alimentaria a medio y largo plazo.

(4) *Promover una contribución coordinada de la UE a la respuesta internacional.* La UE presta su pleno apoyo a las iniciativas lanzadas recientemente bajo los auspicios de las Naciones Unidas y promueve acciones suplementarias destinadas a garantizar una respuesta multilateral eficaz, que pueda limitar los solapamientos, garantizar la máxima eficacia y anticipar la aparición de situaciones similares en el futuro. La UE y sus Estados miembros deberán adoptar un enfoque coordinado para garantizar la complementariedad y la división de las tareas.

(5) *Si las alzas de precios de los alimentos y de los productos básicos perduran, podrían tener repercusiones sobre la seguridad tanto mundial como de la UE,* entre ellas la amenaza de conflictos sobre unos recursos limitados y mayores movimientos de personas. Por ello, este aspecto también debería tenerse en cuenta al reexaminar la Estrategia Europea de Seguridad de 2003.

8. CONCLUSIONES

La Comisión Europea seguirá vigilando la evolución de la situación y las razones de los incrementos de precios de los alimentos. Invita al Consejo Europeo a aprobar las orientaciones expuestas en la presente Comunicación y a basarse en ellas para hacer frente al alza de los precios de los alimentos en la UE y a nivel internacional.