



## NOTAS DE ORIENTACIÓN SOBRE POLÍTICA COMERCIAL

APOYO DE LA FAO A LAS NEGOCIACIONES DE LA OMC EN LA 12.ª CONFERENCIA MINISTERIAL

### CONSTITUCIÓN DE EXISTENCIAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS: OBJETIVOS, EXPERIENCIAS Y PRINCIPALES CUESTIONES

MENSAJES PRINCIPALES

- generalmente, los programas de constitución de existencias públicas tienen por objeto lograr diferentes objetivos de seguridad alimentaria, por ejemplo, reducir la vulnerabilidad durante situaciones de emergencia, estabilizar los precios y suministrar programas de distribución de alimentos a nivel nacional;
- en la práctica, puede resultar difícil distinguir los diferentes tipos de existencias, pues los países aplican medidas normativas orientadas tanto a los productores como a los consumidores cuya finalidad consiste en lograr múltiples objetivos de manera simultánea;
- al evaluar el sostenimiento de los precios del mercado en relación con la adquisición de existencias, resulta importante distinguir entre el concepto económico y el concepto de la Organización Mundial del Comercio (OMC), además de considerar las implicaciones de las fluctuaciones en los tipos de cambio y la inflación.

**Autores:** Ishrat Gadhok y Cosimo Avesani

#### Objetivos y tipos de existencias públicas de alimentos

La constitución de existencias públicas de alimentos hace referencia a la adquisición, el almacenamiento y la utilización de existencias de alimentos por parte de los gobiernos a través de empresas públicas u otros organismos públicos. En numerosos países ha constituido una parte importante de la política agrícola, y se ha centrado especialmente en productos habituales de las dietas nacionales y que, por tanto, representan gran parte de la ingesta total de alimentos.

Los países suelen mantener uno o varios de los tres tipos genéricos de existencias alimentarias (Figura 1), pero, en la práctica, las distinciones entre ellos pueden resultar complejas, pues hay países que tratan de lograr varios objetivos de manera simultánea.

Para aplicar o reforzar las principales funciones de los programas de constitución de existencias públicas de alimentos, a menudo se utiliza una combinación de apoyo agrícola y medidas relacionadas con las políticas comerciales a nivel nacional. Estas medidas incluyen, por ejemplo, el sostenimiento de los precios del mercado vinculado a la adquisición de existencias, el establecimiento de obstáculos a las importaciones para mantener unos precios de adquisición mínimos, la aplicación de medidas de apoyo o de redes de seguridad social para los consumidores a fin de utilizar las existencias a precios subvencionados, y el establecimiento de subvenciones a la exportación para utilizar las existencias en el mercado mundial.

Estas medidas pueden tener repercusiones tanto positivas como negativas en los mercados agrícolas. Por ejemplo, garantizar mercados de destino puede evitar las ventas de urgencia a precios bajos por parte de los agricultores en zonas donde se carece de infraestructura de almacenamiento e instrumentos de gestión de riesgos. Del mismo modo, la distribución de alimentos a precios inferiores a los del mercado puede ser una buena forma de crear redes de seguridad y protección social para los consumidores más vulnerables. Asimismo, disponer de existencias de alimentos abundantes puede tener efectos estabilizadores en los mercados mundiales. Por ejemplo,

durante la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), la abundancia de existencias de alimentos básicos a nivel mundial contribuyó a sosegar a los mercados y a centrar una atención renovada a la función que desempeñan los programas de existencias públicas para la seguridad alimentaria. Sin embargo, los programas cuyo objetivo consiste en proporcionar precios elevados para los productores y precios bajos para los consumidores se enfrentan a compensaciones y pueden acabar logrando un objetivo a expensas del otro, o incurrir en costos fiscales insostenibles. En función de la escala de las operaciones, los programas de constitución de existencias públicas de alimentos también pueden afectar a los volúmenes comercializados y a los precios mundiales, lo cual puede tener consecuencias negativas para los productores y los consumidores de otros países. Por tanto, los programas de constitución de existencias públicas de alimentos se deben evaluar detenidamente en cada contexto específico en comparación con otras opciones normativas posibles destinadas a lograr los mismos objetivos u objetivos similares.

**figura 1: Tipos de programas de constitución de existencias públicas de alimentos y objetivos de los mismos**

<b>EXISTENCIAS DE EMERGENCIA</b>
Para <b>reducir la vulnerabilidad</b> de los consumidores a las interrupciones del suministro o a las perturbaciones de los precios de los alimentos en situaciones de emergencia
<b>EXISTENCIAS REGULADORAS</b>
Para <b>estabilizar los precios</b> en el mercado nacional con el fin de <b>evitar una volatilidad excesiva</b> (el enfoque normativo se centra tanto en los consumidores como en los productores)
<b>EXISTENCIAS DESTINADAS A LA DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS/AYUDA ALIMENTARIA A NIVEL NACIONAL</b>
Para <b>promover el acceso físico y económico a cantidades suficientes de alimentos</b> para determinados grupos de población objetivo

## La constitución de existencias públicas y el sostenimiento de los precios del mercado en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC

Debido a que los países ejecutan estos programas de diferentes formas, la constitución de existencias públicas de alimentos se ha convertido en una de las cuestiones de negociación agrícola más complejas abordadas en la Organización Mundial del Comercio (OMC). En particular, existen debates en curso sobre las diferentes interpretaciones que tienen los miembros de las variables de la fórmula utilizada para calcular el sostenimiento de los precios del mercado (SPM).

En el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, se estipula que los gobiernos tienen derecho a comprar y vender alimentos a precios administrados, pero la diferencia entre estos precios y el "precio de referencia exterior" debe reflejarse en el cálculo de la medida global de la ayuda como "sostenimiento de los precios del mercado"<sup>1</sup>. La fórmula<sup>2</sup> para su cálculo es la siguiente:

$$\text{SPM} = (\text{precio administrado aplicado} - \text{precio exterior de referencia fijo}) \times \text{cantidad de producción con derecho}$$

El **precio exterior de referencia fijo** (FERP por sus siglas en inglés) es el precio franco a bordo (f.o.b.) internacional en el período 1986-88 de un determinado producto, y la **producción con derecho** es la cantidad de producción que puede recibir el sostenimiento de los precios proporcionado a través del precio administrado aplicado.

Los ámbitos donde existen interpretaciones diferentes en relación con el SPM son los siguientes: i) el período base empleado para el cálculo del FERP, una cuestión que es especialmente pertinente para aquellos miembros de la OMC que accedieron a la organización posteriormente a 1995; ii) la moneda en la que se expresan el FERP y los precios administrados, y iii) el ajuste del FERP teniendo en cuenta la inflación. Además, existen diferentes enfoques en relación con las definiciones de la producción con derecho y el valor de la producción (VoP por sus siglas en inglés). Este último término no está directamente relacionado con el cálculo del sostenimiento de los precios del mercado; sin embargo, es una variable importante a la hora de determinar el umbral para notificar la ayuda conocida como de minimis.

<sup>1</sup> Párrafo 3, y nota a pie de página n.º 5 del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura.

<sup>2</sup> Párrafo 8 del Anexo 3 del Acuerdo sobre la Agricultura.

## Tendencias en los precios administrados en comparación con los precios mundiales

Resulta importante distinguir entre la medición del SPM de la OMC, que, tal como se ha explicado más arriba, se basa en un precio de referencia histórico (FERP), y el concepto económico de sostenimiento de los precios, que se refiere generalmente a la diferencia entre el precio al productor y el precio del mercado mundial actual. Por ejemplo, un aumento de los precios nominales debido a la inflación daría lugar a un SPM más elevado aplicando las normas de la OMC, aunque los agricultores no reciban beneficios económicos. Empleando ejemplos de precios administrados para el trigo aplicados por el Brasil, China, la India y el Pakistán, con fines ilustrativos, en la figura 2 se muestran los efectos tanto de las fluctuaciones en los tipos de cambio como de la inflación en la diferencia entre los precios internos en el marco de los programas de constitución de existencias públicas de alimentos y los precios internacionales. Al expresarlos en divisas nacionales (panel 2a, valores nominales indexados), los precios administrados de los cuatro países mostraron una tendencia al alza entre 2008 y 2019, al contrario que el precio indicativo internacional (trigo duro rojo de invierno n.º 2 de EE. UU.). Al expresarlos en USD y ajustarlos teniendo en cuenta la inflación (panel 2b), los precios administrados siguieron la tendencia del precio internacional e incluso cayeron por debajo de este en algunos años.

### Medidas para abordar los principales desafíos:

- ▶ crear una comprensión común de la función que desempeñan los programas de constitución de existencias públicas de alimentos en el logro de la seguridad alimentaria mediante un diálogo abierto y el intercambio de experiencias;
- ▶ determinar las implicaciones de los programas de constitución de existencias públicas y las medidas normativas conexas en los productores, los consumidores, los presupuestos gubernamentales y los mercados mundiales, y evaluar dichas medidas en comparación con políticas y medidas alternativas en cada contexto;
- ▶ garantizar que las medidas normativas adoptadas para lograr los objetivos de seguridad alimentaria nacionales no menoscaben los objetivos de seguridad alimentaria de otros países..

Esta nota de orientación se basa en el siguiente documento: FAO. 2021. *Public Food Stockholding: a review of policies and practices*. Roma.

figura 2. Tendencias en precios administrados e internacionales seleccionados del trigo

