



COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

36.º período de sesiones

Roma, 11-14 y 16 de octubre de 2010

MESA REDONDA SOBRE POLÍTICAS GESTIÓN DE LA VULNERABILIDAD Y LOS RIESGOS A FIN DE MEJORAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NUTRICIÓN

Índice

CUESTIONES QUE SE SOMETEN A LA ATENCIÓN DEL CFS

Página 1

I. DESAFÍOS

Párrafos 1-4

II. CUESTIONES FUNDAMENTALES

5-21

A. CAMBIO CLIMÁTICO

5-15

B. VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS

16-21

III. RECOMENDACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS

22-39

A. REDUCCIÓN DE RIESGOS

23-34

B. REDES DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL

35-39

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras.

La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org/cfs. En el momento del registro, los delegados recibirán una copia en formato electrónico de todos los documentos.

IV. MEDIDAS PARA AFRONTAR LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS	40-43
V. RESERVAS ALIMENTARIAS	44-51

Se invita al Comité a:

- Encargar al Grupo de alto nivel de expertos que presente propuestas sobre políticas, medidas, instrumentos e instituciones apropiados y coherentes con objeto de gestionar de modo efectivo los riesgos ligados a la volatilidad de los precios agrícolas. Deberían incluir medidas preventivas y correctivas dirigidas a productores y consumidores, apropiadas para diferentes ámbitos (nacional e internacional) sobre la base de un examen de los estudios existentes de análisis de los sistemas de información, las causas y las repercusiones de la volatilidad de los precios en la seguridad alimentaria para los productores, los países que son importadores netos de alimentos y los consumidores, y las medidas de respuesta adoptadas en diferentes planos.

- Encargar al Grupo de alto nivel de expertos que formule propuestas sobre la mejor orientación de una variedad de políticas interrelacionadas para la adaptación al cambio climático de los actores a lo largo de las cadenas alimentarias (políticas agrícolas, nutrición, políticas de investigación y desarrollo, marco institucional, aspectos económicos, aspectos financieros), sobre la base de un examen de las evaluaciones de las repercusiones del cambio climático en la seguridad alimentaria y los modos en que pueden adaptarse los sistemas agrícolas y las cadenas alimentarias. Entre otras cosas, deberían indicarse maneras de lograr la armonización de las políticas y los programas en materia de seguridad alimentaria y cambio climático y de conseguir que los resultados de las negociaciones en ambos campos se apoyen mutuamente.

- Crear un grupo de trabajo del CFS con las dos tareas siguientes:

i) determinar los vínculos que deban establecerse entre las instituciones existentes y las lagunas que deban colmarse a fin de hacer frente eficazmente a la vulnerabilidad y los riesgos relacionados con la volatilidad de los precios;

ii) analizar el informe elaborado por el Grupo de alto nivel de expertos y debatir las recomendaciones formuladas con vistas a presentar propuestas al CFS en su 37.º período de sesiones.

- Colaborar en la promoción de políticas y la prestación de apoyo técnico a los países para velar por la realización de evaluaciones generales de los riesgos y la vulnerabilidad. Sobre la base de estas evaluaciones, ayudar a los países a diseñar y aplicar una estrategia de protección social con inclusión de redes de seguridad que protejan los derechos de los pobres a la alimentación, la salud, la educación y un nivel de vida mínimo.

I. DESAFÍOS

1. La vida es en sí misma una fuente de riesgos, por lo que todos nosotros estamos expuestos a una serie de riesgos¹ todos los días. Estos riesgos van desde los probables hasta los improbables, desde las amenazas inmediatas hasta las que evolucionan lentamente. Los riesgos van desde consumir alimentos insalubres hasta ser atropellados por un vehículo al cruzar una calle, desde encontrarse en el epicentro de un terremoto hasta vivir en el campo en una zona remota y depender de la agricultura de secano de subsistencia en un lugar donde no llueve. Cuando el

¹ Por “riesgo” se entiende las crisis y estreses que pueden afectar, de diferentes maneras, el estado de sistemas, comunidades, familias e individuos.

riesgo se convierte en realidad, la pregunta clave es cuánto somos vulnerables² a la crisis, esto es, a la nueva realidad.

2. Aunque todos nos enfrentemos a los mismos riesgos, no todos somos igualmente vulnerables si el riesgo se convierte en realidad. La pobreza es un determinante fundamental, no solo del grado de vulnerabilidad a cualquier crisis, sino también de la capacidad para reducir el riesgo o para mitigar sus consecuencias y hacerles frente. El sexo es otro determinante: hombres y mujeres, niños y niñas están expuestos en distinta medida a los riesgos y presentan grados distintos de vulnerabilidad. Tan solo las mujeres se enfrentan al riesgo biológico del embarazo y el parto, pero este riesgo pasa a ser una cuestión de género en los países donde el bajo estatus social y económico de las mujeres determina la provisión de servicios deficientes de atención de la salud prenatal y para el alumbramiento seguro. En muchas familias, cuando escasean los alimentos las mujeres sacrifican su propio consumo en beneficio de sus maridos e hijos. En el caso de las personas pobres y carentes de seguridad alimentaria de todo el mundo, su pobreza no solo incrementa sino que magnifica su vulnerabilidad. El pobre que consume alimentos insalubres y no tiene acceso a un seguro médico, obtiene cuidados médicos como puede, lo que hace que sea vulnerable a la provisión de atención médica por personas no cualificadas y quizá también a medicamentos falsificados.

3. Esta vulnerabilidad de los pobres se puso claramente de manifiesto en las recientes crisis, esto es, de los alimentos, de los combustibles y financiera. Los altos precios de los combustibles provocaron no solo costos de producción más elevados y cambios de los incentivos para la producción de algunos cultivos alimentarios debido al incremento de la demanda de los mercados de bioenergía, sino también un aumento del costo de los alimentos importados por los países de bajos ingresos con déficit de alimentos. Los problemas relacionados con el clima no solo perjudicaron a la producción de algunos alimentos básicos, como el trigo, en zonas de producción clave para el mercado mundial, sino que arruinaron las cosechas nacionales de arroz (el alimento básico) en algunas partes de Asia y determinaron una dependencia de esos países de las importaciones en un momento crítico. La crisis financiera condujo a elevados niveles de liquidez en los mercados financieros y favoreció la especulación en los mercados de productos agrícolas, lo que exacerbó la volatilidad de los precios. Entre mayo de 2007 y mayo de 2008, el volumen de contratos de futuros y opciones de cereales concluidos a nivel mundial se incrementó considerablemente, al igual que el volumen mensual de futuros relativos a intereses abiertos³.

4. Es un hecho ampliamente reconocido que, más allá de los principios fundamentales del mercado, ha entrado en juego un “nuevo” conjunto de fuerzas. Vínculos más estrechos entre los mercados agrícolas, energéticos, financieros y de divisas, junto con la situación macroeconómica general, hacen que los mercados agrícolas sean mucho más vulnerables a las crisis externas.⁴ La escalada de los precios en 2007/08 fue excepcional debido a la coincidencia de muchos de ellos, tras las alteraciones de la producción de cultivos en todo el mundo causadas por fenómenos

² La vulnerabilidad refleja el grado de exposición de los sistemas, comunidades, familias e individuos a un riesgo determinado. Comprende tres dimensiones: la naturaleza de los riesgos (“¿vulnerable a cuáles crisis?”), las repercusiones, y la gravedad de esas repercusiones, en sistemas, comunidades, familias e individuos (consecuencias de la crisis y carácter de la misma, ya sea aislada o parte de un fenómeno más amplio) y las respuestas de los sistemas, comunidades, familias e individuos (que incluyen la capacidad de resistencia, la capacidad de enfrentarse a las crisis así como las estrategias previas y las respuestas posteriores).

³ Interés abierto es el número total de contratos de futuros de un producto básico determinado que todavía no se han perfeccionado o compensado por una posición opuesta. Robles, M., M. Torero y J. Von Braun, 2009. *When Speculation Matters* (Cuando la especulación es importante), Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA).

⁴ Al inicio de la escalada, en “Perspectivas alimentarias”, la FAO señaló diversas causas: las escasas existencias de cereales, las malas cosechas en los principales países exportadores, el rápido incremento de la demanda de productos agrícolas para biocombustibles, el aumento de los precios del petróleo. A medida que aumentaban los desórdenes aparecieron nuevos factores, como las restricciones de las exportaciones, la debilidad del dólar de EE.UU. y el creciente apetito de los especuladores y los fondos índice por inversiones en carteras más amplias de productos básicos como resultado del gran exceso de liquidez mundial.

atmosféricos. Para las personas de todo el mundo afectadas por la inseguridad alimentaria, se convirtió en la tormenta perfecta como resultado de la cual otros 100 millones largos de personas cayeron en la pobreza y el hambre, con lo que el total mundial asciende actualmente a más de 1 000 millones de personas⁵.

II. CUESTIONES FUNDAMENTALES

A. CAMBIO CLIMÁTICO

5. Los fenómenos atmosféricos son siempre una fuente importante de riesgos para el sector agrícola: demasiada lluvia, demasiado poca lluvia, lluvia demasiado temprano, lluvia demasiado tarde. Para los agricultores pobres del mundo, estos riesgos son mayores ya que tienen pocas oportunidades de reducir o gestionar su exposición al riesgo mediante el riego, los seguros, el acceso a semillas mejoradas apropiadas, fertilizantes y plaguicidas. El cambio climático magnifica la amenaza a la seguridad alimentaria y los medios de vida al aumentar la frecuencia de los peligros climáticos, disminuir los rendimientos agrícolas y la producción en regiones vulnerables, expandir los riesgos relativos a la salud y el saneamiento e incrementar la escasez de agua. Hay muchas posibilidades de que se intensifiquen los conflictos debidos a la escasez aun mayor de recursos, lo cual conducirá probablemente a nuevas crisis humanitarias, así como al aumento de la urbanización, la migración y el número de desplazados (IPCC, 2007).

6. El cambio climático alterará el equilibrio de los ecosistemas frágiles, al causar una multiplicación del estrés y afectar en último extremo a los medios de vida, la seguridad alimentaria y el modo de vida de miles de millones de personas. Las mujeres, que son los principales productores de cultivos alimentarios y los que tienen menor acceso a insumos y servicios mejores, y los niños sufrirán probablemente de manera desproporcionada la carga del cambio climático⁶.

7. Muchos países se enfrentan ya a las repercusiones del cambio climático, incluidos regímenes de precipitaciones irregulares e impredecibles, la creciente incidencia de las tormentas y sequías prolongadas (IPCC, 2007). Según el Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres (CRED), “en los últimos decenios, el número de catástrofes hidrológicas señaladas se ha incrementado un 7,4 % al año en promedio. Además, se ha producido una intensificación de la tendencia al aumento en los últimos años, con una tasa media de crecimiento anual del 8,4 % entre 2000 y 2007”. Los recursos hídricos no respetan las fronteras nacionales y al disminuir su disponibilidad pueden producirse conflictos y guerras. Entre 1946 y 1999, cerca del 30 % de las cuestiones internacionales relacionadas con el agua tenían un carácter conflictivo (von Braun, 2009⁷).

8. En julio y agosto de 2010, una cantidad anormal de lluvia monzónica provocó grandes inundaciones en el noroeste de Pakistán que afectaron posteriormente al sur del país; el área total inundada tenía una superficie como toda Italia. Las inundaciones han causado hasta la fecha más de 1 500 muertos, han afectado a cerca de 20 millones de personas y han destruido hectáreas de cultivos. El valor de las cosechas perdidas se sitúa entre 1 000 millones de USD y cerca de 3 000 millones de USD, según las estimaciones. Rusia está sufriendo la peor sequía en decenios, las temperaturas más altas jamás registradas y la destrucción de alrededor del 25 % de la cosecha de trigo. Se ha impuesto una prohibición de exportación de trigo que, dada su cuota del 13 % del comercio mundial de trigo, ha desencadenado un considerable aumento de los precios del trigo,

⁵ El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (SOFI), 2009. FAO

⁶ Raworth (2008).

⁷ von Braun, J. 2009. Threats to Security Related to Food, Agriculture, and Natural Resources – What to Do? (Amenazas a la seguridad relacionadas con los alimentos, la agricultura y los recursos naturales: ¿Qué debe hacerse?) Documento presentado en el ‘Strategic Discussion Circle’ (Círculo de debate estratégico) EADS, Berlín, 26 de marzo de 2009.

que han alcanzado su nivel más alto en dos años. Asimismo, incendios devastadores en grandes extensiones de áreas boscosas contribuirán a agudizar el cambio climático. China ha resultado afectada por más lluvias abundantes que han provocado corrimientos de tierras así como pérdidas humanas y vidas devastadas, tras haber sufrido acontecimientos similares este mismo año. Para 2015, se prevé que el número de personas afectadas por catástrofes relacionadas con el clima alcanzará los 375 millones al año (ISDR, 2008). Para 2050, se prevé que el riesgo de hambre aumentará entre un 10 % y un 20 % y el número de niños subnutridos, en un 21 % (esto es, 24 millones de niños) más de lo que habría aumentado en ausencia del cambio climático⁸.

9. Las repercusiones previstas del cambio climático se distribuyen de forma desigual entre las distintas zonas; algunas de las repercusiones más graves afectarán a las regiones caracterizadas por la mayor inseguridad alimentaria. Se prevé que los países del hemisferio austral serán los que sufrirán los perjuicios más graves, en forma de descenso de los rendimientos agrícolas y mayor frecuencia de fenómenos atmosféricos extremos (IPCC, 2007; FAO, 2009). Las fluctuaciones climáticas serán más pronunciadas en el África Subsahariana y Asia meridional, las regiones con los niveles más altos de subnutrición crónica y pobreza (ISDR, 2008). Un estudio de cinco cultivos esenciales para la seguridad alimentaria en África —mandioca, maní, maíz, mijo y sorgo— reveló que es sumamente probable que los rendimientos de estos cultivos, a excepción de la mandioca, disminuyan un 7 %, y hay una probabilidad del 5 % de que la disminución alcance hasta un 27 %. Al parecer, cuanto más desarrollado está el sistema agrícola, mayores son las repercusiones, ya que los sistemas con los rendimientos más altos mostraron las reducciones más altas en proporción⁹.

10. Solo en África viven en total más de 650 millones de personas que dependen de la agricultura de secano en entornos ya afectados por la escasez de agua y la degradación de la tierra, que se verán ulteriormente agravados por el cambio climático. Dos tercios de las tierras cultivables de la región podrían perderse para 2025 (FAO, 2009) y, con ellos, los medios de vida de millones de pequeños agricultores. Para el final de la presente década, el cambio climático podría causar disminuciones significativas de los rendimientos de las cosechas en algunos sistemas agrícolas de secano en África. La escasez de recursos ambientales como la tierra y el agua y la creciente inseguridad alimentaria desencadenan conflictos. Muchos de los Estados frágiles del mundo se encuentran en el África Subsahariana y la mayor parte de estos podría clasificarse como agrícolas, según el Informe sobre el desarrollo mundial (2008). Por lo tanto, es probable que el cambio climático, la creciente inseguridad alimentaria y los conflictos se entrelacen y den lugar a una espiral descendente cada vez más acusada. En algunas zonas de Asia, África Subsahariana y América Latina se prevé que se registrarán disminuciones del 40 % al 90 % de la productividad de los pastizales en las regiones semiáridas y áridas, altos niveles de desertización y salinización de los suelos y un creciente estrés hídrico (IPCC, 2007).

11. La productividad de la agricultura y la ganadería no sufrirá solamente debido a las repercusiones del cambio climático en los recursos de tierras y aguas. El cambio climático alterará los ecosistemas, incluidas las interacciones entre cultivos y polinizadores y entre plagas de los cultivos y sus enemigos naturales. Las cambiantes condiciones ambientales, por lo que respecta a la temperatura y humedad, causarán modificaciones de la distribución, incidencia e intensidad de las plagas y enfermedades de los animales y las plantas. Asimismo tendrán como resultado el surgimiento de nuevas plagas.

12. Los países que experimenten descensos de la producción agrícola deberán compensarlos aumentando las importaciones de alimentos, con lo que se incrementará su vulnerabilidad a las crisis de los precios de los alimentos, como sucedió recientemente. Los descensos de la producción, en promedio y durante episodios prolongados de estrés climático, unidos al aumento

⁸ Parry et al. (2009).

⁹ Schlenker y Lobell, 2010. Robust Negative Impacts of Climate Change on African Agriculture (Repercusiones negativas acusadas del cambio climático en la agricultura africana). *Environmental Research Letters*. 5 014010.

de la demanda y de la competencia por los productos agrícolas, conducirán probablemente a aumentos de los precios de los cultivos agrícolas más importantes —arroz, trigo, maíz y soja— cifrados entre el 25 % y el 150 % para 2060 (Parry *et al.*, 2009). Las fluctuaciones de los precios de los alimentos, que se examinan más adelante en la sección titulada “Volatilidad de los precios”, representan ya una fuente sistémica de riesgo que se prevé que aumentará con el cambio climático (Banco Mundial, 2010).

13. Al mismo tiempo, las disminuciones de la producción nacional repercutirán considerablemente en las oportunidades de obtener ingresos y el poder adquisitivo de los países en desarrollo. En todo el mundo, el 36 % de la fuerza de trabajo total —en el África Subsahariana, dos tercios— está empleada en la agricultura y depende del crecimiento de la productividad de la agricultura en pequeña escala para mejorar sus ingresos y su seguridad alimentaria (FAO, 2009). Los países de bajos ingresos con limitada capacidad financiera para comerciar, una elevada dependencia de su propia producción para satisfacer las necesidades de alimentos y un alto crecimiento de la demanda se enfrentarán probablemente a dificultades para conseguir que sus poblaciones disfruten de acceso a los alimentos disponibles en los mercados mundiales (ibíd.).

14. El cambio climático afectará también probablemente a la utilización de los alimentos. La cada vez menor disponibilidad de agua y alimentos, los altos precios de estos y el aumento de la frecuencia de fenómenos extremos provocarán un incremento de la malnutrición, así como riesgos relacionados con el saneamiento y la salud. Determinadas enfermedades podrían propagarse a zonas donde no se daban anteriormente. A su vez, ello podría desencadenar un círculo vicioso: las enfermedades infecciosas, incluidas las transmitidas por el agua, causan o agravan el hambre que, a su vez, aumenta la susceptibilidad de la población afectada a esas enfermedades. La malnutrición y la enfermedad producen descensos de la productividad y los ingresos de los trabajadores. La disponibilidad de calorías en 2050 se habrá reducido probablemente con relación a los niveles del año 2000 en todos los países en desarrollo: se prevé que habrá 24 millones más de niños malnutridos, un 21 % más que hoy en día, de los cuales casi la mitad, 10 millones, en el África Subsahariana (Parry *et al.* 2009).

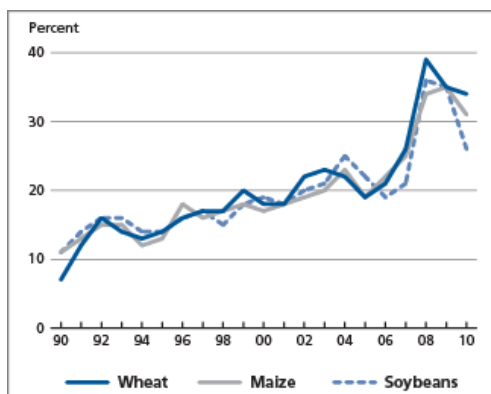
15. En resumen, el cambio climático multiplica las amenazas existentes y al mismo tiempo hace que aumente la vulnerabilidad de las personas, comunidades y países a la inseguridad alimentaria. La aceleración de la degradación de los recursos naturales, unida al aumento de los fenómenos atmosféricos extremos y la subida de los precios de los alimentos, provocará una reducción aun mayor de los activos productivos y las oportunidades de obtención de ingresos de los pobres (Banco Mundial, 2010). De esa manera se reduce la capacidad de los hogares rurales para producir o comprar alimentos así como para recuperarse de las crisis y afianzar su resistencia a las mismas, con lo que se origina una espiral descendente de erosión de la capacidad de resistencia.

B. VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS

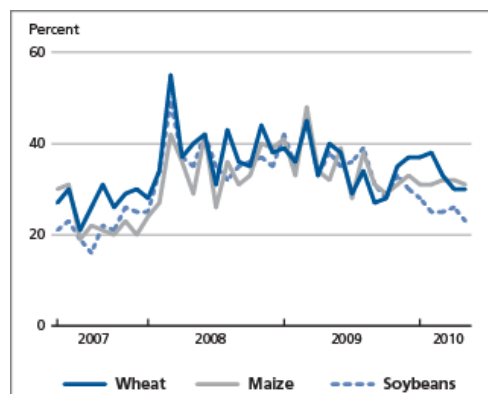
16. Por lo que se refiere a muchos de los principales productos alimenticios comercializados internacionalmente, la volatilidad (implícita)¹⁰ ha venido incrementándose de forma constante en los dos últimos decenios. Esa volatilidad parece ser actualmente un rasgo más permanente de los mercados que en el pasado. La persistencia de la volatilidad implícita refleja la incertidumbre constante con respecto a la manera en que se han desarrollado, o es probable que se desarrollen, las variables fundamentales del mercado y las nuevas fuerzas que los configuran.

¹⁰ La volatilidad implícita representa las expectativas del mercado sobre el porcentaje de variación probable del precio de un producto básico en el futuro. Se denomina “implícita” porque, al tratarse de acontecimientos futuros, no puede observarse sino únicamente inferirse de los precios de contratos de derivados como las *opciones*. Cuanto más difieren las expectativas de los comerciantes sobre los precios futuros, mayor es la incertidumbre subyacente y, por consiguiente, la volatilidad implícita del producto básico en cuestión.

Volatilidades (implícitas)



1990-2010



2007-2010

17. Si bien la transmisión de los precios internacionales a los mercados nacionales puede resultar obstaculizada por medidas aduaneras o de sostenimiento de los precios internos, así como por limitaciones de la infraestructura, la creciente apertura del comercio agrícola internacional unida a la liberalización de los sectores nacionales hace que los cambios en los precios mundiales se transmitan actualmente, en general, más rápida e íntegramente a los mercados internos. El nivel del comercio y de la integración de los mercados mundiales constituye a un tiempo la fuente y la solución de los problemas relativos a la volatilidad de los precios. Los regímenes comerciales abiertos permiten que las crisis de precios en los mercados se disipen con mayor rapidez. Por ejemplo, si bien una sequía haría que aumentasen los precios internos, el efecto sobre los consumidores resultaría mitigado por importaciones que cubrirían rápidamente el déficit. De manera similar, en el caso de una cosecha abundante las exportaciones limitan los descensos de los precios nacionales pagados a los agricultores. No obstante, cuando estos sucesos se producen en un gran país exportador, la mayor integración de los mercados hace que las crisis internas se transmitan a los mercados internacionales y afecten a los precios en todos los países. La actual sequía en Rusia constituye un ejemplo perfecto. Se prevé que la cosecha de trigo disminuirá un 25 %, debido a que han resultado destruidas 10 millones de hectáreas de cultivos, por un valor de 1 000 millones de USD. Dado que Rusia es un importante exportador de trigo, esta crisis ha originado una subida del precio del trigo en el mercado mundial del 42 % en julio de 2010 tan solo. Las políticas de estabilización de los precios internos, a menudo aplicadas en las economías arroceras de Asia, pueden en la actualidad estabilizar los mercados nacionales a costa de los mercados de otros países, como ocurrió cuando los mayores exportadores de arroz impusieron prohibiciones de las exportaciones en 2007/08.

18. La volatilidad de los precios de los alimentos puede dar lugar a amenazas a la seguridad nacional en muchos países y provocar la caída de los gobiernos. La duplicación y hasta triplicación de los precios de algunos cereales entre 2006 y 2008 originó disturbios y protestas en más de 60 países (Zaman *et al.* 2008¹¹).

19. Debido a la posibilidad de que la volatilidad de los precios internacionales se transmita con rapidez a los mercados nacionales, los gobiernos se enfrentan a desafíos significativos en relación con la gestión macroeconómica y la estabilidad política cuando los consumidores se ven afectados por aumentos de los precios o los agricultores, por disminuciones de los precios. Pero la vulnerabilidad a la volatilidad de los precios varía. Cuando suben los precios de los cereales y los combustibles, las repercusiones más graves se producen en los países importadores netos de alimentos, con frecuencia los países más pobres del mundo. Aunque hay una tendencia a creer que

¹¹ H. Zaman, C. Delgado, D. Mitchell y A. Revenga. 2008. Rising Food Prices: Are There Right Policy Choices? (Aumento de los precios de los alimentos: ¿hay opciones de políticas adecuadas?) Development Outreach, octubre, 6-8.

las repercusiones son más severas entre los consumidores urbanos que entre los consumidores rurales, la realidad es que la mayoría de los productores rurales pobres son consumidores netos y por lo tanto resultan afectados en la misma medida por los aumentos de los precios de los alimentos. Cuando el gasto en alimentos representa más del 50 % y a menudo hasta el 70 %, y en particular cuando el consumo se concentra en un alimento básico como el arroz en muchas partes de Asia, los pobres tienen muy poco margen para ajustar sus presupuestos.

20. Por otra parte, cuando los precios caen los productores de los países desarrollados tienen con frecuencia acceso a diversos sistemas de apoyo como los seguros y los mercados financieros para mitigar el descenso de sus ingresos. Los productores de los países en desarrollo pueden enfrentarse a fluctuaciones considerables de sus ingresos, especialmente cuando estos dependen en gran medida de un producto, dada la ausencia casi total, o total, de “aislamiento” de los mecanismos del mercado. Por otra parte, el retraso entre las decisiones sobre inversión en producción y la producción efectiva crea riesgos para los productores, cuyas decisiones se basan en predicciones de los precios futuros que no están en condiciones de garantizar.

21. La volatilidad de los precios de los productos amenaza la viabilidad de las explotaciones (precios bajos) y la seguridad alimentaria (precios altos), menoscaba las decisiones sobre la inversión y pone en peligro la seguridad y la estabilidad política internas. No resulta sorprendente que los gobiernos estén cada vez más preocupados por las políticas que deberían aplicar para gestionar un entorno cada vez más impredecible.

III. RECOMENDACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS

22. La gestión de los riesgos y la vulnerabilidad se basa en dos elementos fundamentales: reducir el riesgo de que la crisis se produzca y establecer mecanismos para mitigar o soportar la crisis en el caso de que se produzca.

A. REDUCCIÓN DE RIESGOS

23. Existen numerosas oportunidades para reducir las repercusiones de las crisis que afectan a las personas, incluida la exposición a crisis sanitarias y nutricionales. Si el objetivo es la seguridad alimentaria, los factores fundamentales son los sistemas de producción agropecuaria y la producción agrícola, ganadera y acuática.

24. Hay prácticas y sistemas agrícolas que permiten reducir los riesgos relacionados con el clima, pero su aplicación en mayor escala sobre el terreno exige políticas e instituciones de apoyo.

25. Incluso en las explotaciones se requiere asistencia apropiada para hacer frente a los costos iniciales y los ingresos perdidos durante la fase de transición.

26. En términos generales, la diversificación tanto en la agricultura como en actividades no agrícolas favorece la capacidad de resistencia de las explotaciones y en el plano local.

27. La rotación diversificada, incluyendo variedades de cultivos y especies con diferentes exigencias térmicas, mayor eficiencia en el uso del agua, mayor resistencia a las plagas y enfermedades y menor variabilidad de los rendimientos, es un modo efectivo de reducir los riesgos y aumentar la eficiencia. Entre las respuestas a la mayor irregularidad de las precipitaciones figuran la expansión del riego así como un uso más eficiente del agua, cambios de los cultivos o de las prácticas, como las fechas de siembra o plantación, el cultivo de protección, el abono orgánico y la agricultura de conservación y el uso de variedades mejoradas genéticamente, tolerantes a la sequía o que utilizan el agua con mayor eficiencia.

28. A fin de asegurar opciones para el futuro, es esencial caracterizar y conservar los recursos zoogenéticos y fitogenéticos por igual. Constituyen la reserva a partir de la cual podrán usarse u obtenerse variedades tolerantes al calor, la sequía y las plagas para hacer frente al cambio climático.

29. Son necesarias variedades mejoradas para incrementar la producción agrícola y afrontar los efectos del cambio climático, como la resistencia a la sequía, la abreviación del período vegetativo o el aumento de la incidencia de plagas y enfermedades. Por consiguiente, debería mejorarse la capacidad de fitomejoramiento en los ámbitos nacional y regional, para lo que es preciso formar a más fitomejoradores y crear sistemas integrados de apoyo nacionales y regionales. Los países tienen que contar con políticas y legislación que permitan lograr el desarrollo y la transferencia eficaces de variedades adaptadas, teniendo en cuenta las necesidades de los pequeños productores. Ello incluye el establecimiento de sistemas eficaces de suministro de semillas, incluidas empresas locales de semillas, acompañado de una revitalización del sector de las semillas. Asimismo es importante la armonización regional de las normas y los reglamentos en relación con las semillas.

30. También es esencial mejorar la información meteorológica y reducir la escala de las previsiones sobre el cambio climático, incluso para la elaboración de seguros basados en índices.

31. El establecimiento de instituciones y sistemas de seguimiento con vistas a la detección temprana y la adopción tempestiva de medidas es esencial para reducir los efectos de las plagas y enfermedades en la producción agrícola y ganadera. Los programas de erradicación de las enfermedades de los animales, como el Programa mundial de erradicación de la peste bovina, han demostrado asimismo su utilidad.

32. Mejorar la calidad nutricional de la dieta, especialmente de los niños y las mujeres, es también una forma importante de aumentar la resistencia a las enfermedades. La conservación de cultivos y variedades diversificados, algunos de los cuales son ricos en diversos micronutrientes, es importante a ese respecto. Un elemento esencial es el fomento de la horticultura, que proporciona nuevas fuentes de ingresos y ofrece fuentes sustanciales de micronutrientes. El fomento de la producción ganadera, especialmente en África, proporcionaría nuevas fuentes de hierro, en especial para las mujeres.

33. En espera de que los pobres de todo el mundo puedan disfrutar de dietas de buena calidad, la complementación con micronutrientes, como los programas (a menudo de ámbito nacional) de complementación con vitamina A realizados dos veces al año en la mayoría de los países, puede aumentar la inmunidad de los niños a las enfermedades. Un instrumento adicional para reducir este riesgo es el bioenriquecimiento mediante la selección de cultivos con un mayor contenido de minerales, una solución sin inconvenientes. Las semillas necesitan absorber oligominerales como hierro y zinc de los suelos para crecer saludables, pero los suelos pueden carecer de ellos. La obtención de semillas que contienen esos oligominerales permite conseguir plantas más saludables y mejorar la salud de los seres humanos que consumen las semillas producidas. Las campañas públicas de información sanitaria pueden hacer frente tanto a la desnutrición como a la hipernutrición y reducir los riesgos para la salud relacionados con ambos problemas.

34. Los riesgos relativos a las enfermedades contagiosas como el sarampión, la difteria y la poliomielitis, que repercuten en el estado nutricional de los niños, pueden reducirse mediante programas de inmunización.

B. REDES DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL

35. El segundo elemento de un plan amplio para hacer frente a los riesgos y la vulnerabilidad es una estrategia global de protección social. Tales estrategias se basan en una determinación completa de las diversas necesidades y los distintos riesgos a los que están expuestas las personas, el nivel de vulnerabilidad resultante según los diferentes grupos de población y la selección de los diferentes instrumentos de protección social que pueden emplearse para reducir la vulnerabilidad de las personas a las crisis que se producen. Una estrategia de protección social puede ayudar también a afrontar la naturaleza estructural de los desencadenantes de la pobreza y la privación crónica. Si bien los instrumentos pueden ser proporcionados o facilitados por el Estado, no siempre reciben una financiación pública total. En el marco de las estrategias de protección social,

a menudo se usan instrumentos de seguro, con frecuencia contributivos dependiendo del nivel de ingresos, para mitigar las crisis sanitarias, el desempleo y la vejez. En consecuencia, estos instrumentos entrañan asimismo un elemento de redistribución, ya que las personas más ricas subvencionan a las más pobres en virtud de las contribuciones más altas que pagan. También pueden adquirirse privadamente otros seguros en los mercados, como las pólizas de seguro contra fenómenos meteorológicos o vinculados a índices de precios en Etiopía, la India y Malawi¹².

36. En el contexto de una estrategia de protección social, las redes de seguridad dependen principalmente de transferencias no contributivas y otras intervenciones con miras a mejorar el acceso de las personas pobres y afectadas por la inseguridad alimentaria a los alimentos y productos de primera necesidad. En esencia, tienen la finalidad de garantizar el derecho a un nivel de vida básico para las personas. A pesar de los derechos de los ciudadanos a la alimentación, por ejemplo, solía considerarse que las redes de seguridad eran una sangría de recursos públicos que reducían los presupuestos públicos para la inversión en actividades productivas como la infraestructura, escuelas, hospitales, etc. Actualmente se reconoce crecientemente que, bien aplicadas, son inversiones productivas que protegen el capital humano y las bases de activos en momentos de estrés. Los programas de redes de seguridad deberían ser parte integral de una estrategia de protección social y deberían concebirse de forma que su escala pueda ampliarse en casos de crisis, como las experimentadas recientemente, o reducirse según sea necesario. La provisión de una red de seguridad con rapidez cuando se produce una sequía o una crisis de otro tipo impide que las personas vendan los activos que necesitan para ser productivos una vez terminada la crisis. Impide que los agricultores vendan activos productivos como el ganado, aperos agrícolas, etc. y, lo que es más importante, protege el estado nutricional de la familia, especialmente de las mujeres embarazadas o lactantes y de los niños menores de dos años. Para los niños, el período comprendido entre la concepción y los dos años de edad tiene una importancia decisiva desde el punto de vista nutricional. Ese período determina aparentemente las posibilidades de un niño en la vida, y una nutrición pobre o una perturbación nutricional durante él deja un legado de reducción de las oportunidades que se arrastra el resto de la vida¹³.

37. Existen numerosos instrumentos aplicables en las redes de seguridad y su selección y estructura deberían tener en cuenta el contexto en el que vayan a utilizarse. La elección del instrumento depende del objetivo del programa, las condiciones del mercado, la capacidad de aplicación, las repercusiones previstas y la eficiencia en función de los costos, preferencias relativas a las personas (a menudo en función del sexo, la estacionalidad o el lugar) y los beneficiarios del programa¹⁴. Por ejemplo, las transferencias en forma de alimentos son más apropiadas cuando el acceso al mercado es limitado, o para las personas enfermas, ancianas o discapacitadas que pueden encontrar mayores dificultades para acceder a los mercados. Las transferencias de alimentos pueden resultar más apropiadas cuando se necesitan alimentos especiales, como en el caso de niños gravemente malnutridos, o para hacer frente a la desnutrición asociada a la infección por el virus de inmunodeficiencia adquirida (VIH) y para realzar la adherencia de los tratamientos antirretrovirales.

38. Un instrumento usado comúnmente son los programas de obras públicas, con pagos en efectivo o en especie (alimentos, cupones). No solo proporcionan ingresos a los trabajadores, sino que generan activos comunitarios valiosos, pues a menudo sirven para proteger o rehabilitar activos ambientales, por ejemplo mediante la plantación de árboles o la construcción de diques y

¹² Vargas Hill, R., y Torero, M. (2009) "Innovations in Insuring the Poor" (Innovaciones relativas a los seguros para los pobres). (Eds.) Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA). Washington, DC.

¹³ Alderman, H. y Hoddinott, J. (2009) "Growth-Promoting Social Safety Nets" (Redes de seguridad social que promueven el crecimiento). En Von Braun, J., Vargas Hill, R. y Pandya-Lorch, R. (eds.) *The Poorest and Hungry. Assessments, analyses, and action.* (Los más pobres y los hambrientos. Evaluaciones, análisis y medidas). IIPA. Washington, DC.

¹⁴ Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2008). "Vouchers and Cash Transfers as Food Assistance Instruments: Opportunities and Challenges" (Cupones y transferencias en efectivo como instrumentos de asistencia alimentaria: oportunidades y desafíos). Roma.

lomos, para prevenir la escorrentía y la erosión de los suelos, y de caminos secundarios, para mejorar el acceso a los mercados y comprar alimentos así como vender los productos agrícolas. Cada vez se usan más en actividades relacionadas con la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo. Los programas de obras públicas pueden ser menos apropiados en zonas con una alta prevalencia del VIH no tratado o en algunas zonas en las que se han producido conflictos y donde hay un alto porcentaje de discapacitados.

39. Los programas de obras públicas son una buena ilustración de las redes de seguridad productivas por cuanto también mejoran los activos comunitarios. Con frecuencia se aplican en períodos de escasez, pero pueden vincularse asimismo con programas de microseguros como los seguros contra las inclemencias del tiempo que proporcionan una indemnización en caso de sequía que amenace con reducir el empleo y los rendimientos de los cultivos. Esto permite a las familias rurales correr mayores riesgos y proteger sus medios de vida agrícolas.

IV. MEDIDAS PARA AFRONTAR LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS

40. El reto en materia de políticas, tanto a corto como a largo plazo, es complejo y polifacético. Por lo que hace a la crisis de 2007/08, los países respondieron adoptando diversas políticas, pero no estaban bien preparados por lo que el resultado fueron mecanismos ad hoc y a corto plazo. Los países que mantienen reservas alimentarias las usaron para intervenir directamente en el mercado a fin de estabilizar los precios internos. Numerosos países importadores de alimentos bajaron los aranceles aduaneros, mientras que varios países productores con superávit limitaron o incluso prohibieron las exportaciones para evitar la escasez de alimentos y el aumento adicional de los precios nacionales. La eficacia de algunas de estas intervenciones se ha puesto en tela de juicio, especialmente dado que China, la India e Indonesia incrementaron en realidad sus reservas durante la crisis, en lugar de limitarse a estabilizar el mercado. Independientemente de las medidas que los gobiernos consideren oportuno adoptar, siempre es importante tener presente el conjunto global de medidas normativas, los riesgos más amplios y las posibles respuestas respecto de la población destinataria. Las observaciones que siguen parecen indicar que la elección de políticas acertadas requiere una comprensión más profunda de las cuestiones planteadas.

41. En el plano nacional:

- A pesar de los elevados costos operacionales, numerosos gobiernos consideran cada vez en mayor medida que las **reservas de estabilización**, tanto nacionales como regionales, reforzadas mediante **políticas comerciales**, son una posible solución a la volatilidad de los precios. Los gobiernos asiáticos protegieron adecuadamente a más de 2 000 millones de consumidores internos mediante las reservas alimentarias y restricciones de las exportaciones, pero con frecuencia perjudicaron a los consumidores en otros países asiáticos importadores. Sin embargo, este enfoque tuvo menos éxito en África, donde los alimentos básicos son muchos, a diferencia de Asia, donde domina el arroz.
- La experiencia con las reservas de estabilización en Asia ha demostrado que las intervenciones frecuentes, específicas y en gran medida imprevistas de los gobiernos solían incrementar la incertidumbre y mermar el incentivo del sector privado para emprender actividades comerciales. Ello tiene consecuencias negativas para el desarrollo de un sistema eficiente de mercadeo de alimentos. En consecuencia, hay razones de peso para establecer normas transparentes y claras con respecto a la intervención de los gobiernos en estos mercados. Los países de bajos ingresos importadores de alimentos podrían considerar la posibilidad de mantener reservas estratégicas relativamente pequeñas de los alimentos básicos, para garantizar de este modo la seguridad alimentaria de las personas vulnerables al mismo tiempo que se fomenta el desarrollo del sector privado.

- Cabe considerar que el éxito en Asia fue relativo, ya que la aplicación de las **prohibiciones de las exportaciones** por parte de los principales exportadores tuvo como resultado que los precios se incrementaran en el mercado internacional y que este fuera menos fiable en cuanto fuente de alimentos. El anuncio de las prohibiciones de las exportaciones sin aclarar su duración añadió más incertidumbre al mercado internacional. Si bien no se cuestiona el derecho de los Estados soberanos a mejorar la seguridad alimentaria, cuantos más países apliquen restricciones de las exportaciones, más aumentará la inestabilidad mundial de los precios, lo que podría causar problemas a los países que no recurren a políticas de estabilización. Nuevamente, unas políticas más previsibles y menos discrecionales sobre las exportaciones transmitirían una información más clara y reducirían la probabilidad de que cundiera el pánico y se intentaran acaparar existencias, con el consiguiente descenso de la incertidumbre.
- **El sostenimiento de los precios** de los productos agrícolas es una opción que, en general, ha demostrado ser ineficiente en numerosos países durante varios decenios, por lo que se recurre menos a ella. Estas medidas suelen enmascarar las señales de los mercados a los productores y desestabilizar los mercados mundiales. Asimismo pueden actuar como un impuesto regresivo sobre las personas pobres al causar un aumento de los precios para los consumidores. Por tanto, deberían evaluarse en relación con otras alternativas menos perturbadoras tales como el sostenimiento directo de los ingresos bien orientado, inversiones en mejoras de la productividad, etc.
- **Las políticas de autosuficiencia**, mediante las que se **diversifica** la base de alimentos básicos contra las turbulencias de los mercados mundiales de cereales, en contraposición al fomento de la autosuficiencia respecto de un único producto básico, como se hace frecuentemente en Asia, constituyen una opción a más largo plazo. Si se basa en la premisa de una elevada competitividad y productividad y se mantienen vínculos sólidos con los mercados mundiales, esas políticas pueden preparar a los países para salvaguardar los objetivos de la seguridad alimentaria frente a la turbulencia del mercado internacional.
- Una estrategia eficaz a largo plazo podría consistir en el establecimiento de mecanismos para fomentar la determinación de precios e instrumentos para la cobertura de los riesgos del mercado por los agentes locales tales como las **bolsas de mercancías** organizadas. De hecho, cuando se han regulado acertadamente y se han atraído cantidades suficientes para evitar prácticas monopolísticas, han facilitado en gran medida la comercialización de productos básicos en numerosos países desarrollados y en desarrollo. No obstante, en los últimos años, se ha producido la entrada en los mercados de futuros de una nueva clase de comerciantes que operan tradicionalmente en los mercados financieros. Estos inversores, que con frecuencia se denominan “fondos índice” han diversificado sus carteras con respecto a la agricultura debido a que los rendimientos de los productos básicos están inversamente relacionados con los rendimientos de las acciones y los bonos. La función de los fondos índice en el reciente aumento repentino de los precios ha sido objeto de un intenso debate, y se ha sugerido que la cantidad de dinero invertido en futuros agrícolas ha distorsionado los precios con respecto a su valor fundamental.
- Los gobiernos pueden potenciar las **estrategias de gestión de riesgos** de los productores al centrarse previamente en los riesgos impredecibles e inevitables; éstos quizá sean poco frecuentes, pero tienen consecuencias significativas que los agricultores no pueden gestionar por sí solos. El apoyo a planes de seguro comerciales, a menudo ligados a las condiciones climáticas para evitar el riesgo moral, y las redes de seguridad constituyen un ejemplo de ello.

42. En el plano internacional, las medidas normativas descoordinadas de los gobiernos durante la escalada de los precios de 2007/08 agravaron la volatilidad y obstaculizaron el acceso a los mercados. Por consiguiente, es necesario un marco internacional de normas y reglamentos para asegurar un mayor acceso sin restricciones a los suministros mundiales y mejorar la confianza en el funcionamiento del mercado. Por ejemplo:

- Los sistemas internacionales de importación de alimentos, tales como las **garantías de la financiación de las importaciones de alimentos** o la cobertura sistemática de los costos de importación en los mercados de opciones y futuros, pueden ser eficaces para reducir la impredecibilidad del costo total de las importaciones de alimentos.
- Las mismas inquietudes expresadas sobre las reservas de estabilización, en especial en cuanto a su funcionamiento, se aplican a lo que se ha denominado “**existencias virtuales**”, cuya finalidad es alterar los fundamentos del mercado de futuros, no los de los mercados en efectivo. Todo intento del sector público de influir en los precios de los mercados de futuros podría resultar extremadamente caro y conducir a la salida de los agentes que utilizan los mercados de futuros como estrategia de cobertura, con lo que estos mercados pasarían a ser puramente especulativos.
- Un sistema de notificación oportuna, por anticipado, de las **políticas comerciales** agrícolas que afectan a la oferta de exportaciones agrícolas y la demanda de importaciones y las disciplinas posibles sobre dichas medidas podrían fomentar una mayor predecibilidad con vistas a obtener alimentos¹⁵.
- Los acuerdos multilaterales o regionales entre los principales exportadores e importadores para asegurar el flujo normal de suministros durante las crisis y un sistema fiable de garantía del suministro para los países más vulnerables pueden fomentar una mayor fiabilidad de los mercados internacionales.
- Un sistema mejor de **información sobre los mercados mundiales**, en particular, la disponibilidad de datos más exactos y oportunos sobre las existencias nacionales de productos básicos, especialmente las que mantienen los principales exportadores, podría permitir que los precios reflejaran su valor fundamental.

43. Es evidente que las opciones y la coordinación de políticas tienen consecuencias importantes por lo que hace a configurar un entorno comercial más estable, aumentar la confianza, predecibilidad y seguridad en los mercados y garantizar el acceso a los alimentos por parte de los países en desarrollo de bajos ingresos.

V. RESERVAS ALIMENTARIAS

44. Entre otras políticas de respuesta, el aumento repentino de los precios llevó a algunos países africanos a recurrir a operaciones de estabilización de las existencias con objeto de reducir los precios internos del maíz, a fin de proteger el derecho a la alimentación de sus consumidores. En Asia, donde la mayoría de los principales productores de arroz interviene en los mercados nacionales, la estabilización de los precios se logró mayormente por medio de restricciones de las exportaciones, más que mediante la utilización de sus reservas alimentarias. Pese a todo, los altos precios de los alimentos unidos a las prohibiciones de las exportaciones impuestas por importantes exportadores o socios comerciales tradicionales han llevado a muchos gobiernos e instituciones internacionales a reconsiderar el papel de las reservas alimentarias en la estabilización de los precios y la seguridad alimentaria.

45. La estabilización de los precios mediante las reservas se basa en el supuesto de que las existencias del sector privado son insuficientes, debido a que la volatilidad de los precios hace que el mantenimiento de existencias sea muy arriesgado, o en algunos casos se usa para hacer frente al riesgo político derivado del aumento de los precios de los alimentos básicos. Este último riesgo es motivo de especial preocupación en Asia, donde domina el arroz. La carencia o escasez de existencias, seguros y mercados de futuros pueden justificar la intervención directa de los gobiernos en los mercados. Aunque esto sea cierto en la mayoría de los países en desarrollo, en los países desarrollados, donde los mercados de futuros funcionan bien, el mantenimiento de

¹⁵ El actual Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC) no impide que los gobiernos reduzcan o prohíban las exportaciones.

existencias privadas es relativamente poco arriesgado y las reservas públicas de alimentos son innecesarias.

46. Cuando se producen aumentos repentinos de los precios, la intervención directa mediante la gestión de las reservas alimentarias puede limitar las subidas de los precios de los alimentos, lo cual equivale a una subvención del precio de los alimentos que beneficia a todos los consumidores. A largo plazo, la estabilización de los precios beneficia a los productores también. La reducción de la volatilidad puede favorecer las inversiones en la agricultura y, en consecuencia, el crecimiento de la producción y los ingresos. No obstante, la gestión de las reservas públicas de alimentos tropieza con diversas dificultades importantes. En primer lugar, el nivel en el que se pueden estabilizar los precios puede cambiar con el paso del tiempo y es difícil predecir si los cambios serán permanentes o transitorios. En segundo lugar, el gobierno puede carecer de los recursos financieros para mantener el precio en el nivel deseado. Por último, la intervención en el mercado mediante las reservas alimentarias exige información y capacidad de análisis y entraña demandas considerables en la capacidad de gestión de los gobiernos. Incluso cuando se hace frente a estos problemas y las instituciones públicas funcionan bien (al menos por lo que se refiere al logro de los objetivos de estabilización de los precios), se ha sostenido que los mercados dirigidos por el Estado son una alternativa ineficiente y costosa.

47. Durante la reciente escalada de los precios, varios países recurrieron a la gestión de las reservas alimentarias para reducir los precios internos de los alimentos y trataron de contener los aumentos de los precios de los alimentos mediante una combinación de programas de importación y compras nacionales de alimentos y la posterior distribución de alimentos en los mercados a precios asequibles.¹⁶ En la mayoría de los casos, esas intervenciones directas en el mercado fracasaron. El costo de este tipo de operaciones es considerable y puede aumentar también paralelamente a los incrementos de los precios. En general, los precios de los productos alimenticios se caracterizan por una prolongada tendencia negativa interrumpida ocasionalmente por acusados picos. Esto implica que las reservas alimentarias son un instrumento costoso de gestión del mercado, ya que las existencias de alimentos deben mantenerse durante largos períodos. Además, las reservas alimentarias pueden no surtir efecto cuando se produce una escalada de los precios si esta se debe a la escasez de las existencias privadas.

48. La gestión de las reservas alimentarias puede producir también efectos negativos no deseados en los mercados nacionales. Las existencias públicas pueden desplazar a las privadas, con el resultado de que la autoridad encargada de la reserva alimentaria mantiene la mayor parte de las existencias que habría mantenido de lo contrario el sector privado. Por ejemplo, en África oriental y austral las autoridades encargadas de las reservas alimentarias tienen un poder comercial considerable que puede afectar a los participantes en el mercado. A menudo, los cambios en gran medida imprevistos en la gestión de las reservas alimentarias, como cambios abruptos del nivel predeterminado de los precios, pueden hacer que el mantenimiento de existencias privadas sea arriesgado y provocar una falta de confianza entre el sector público y el sector privado. Esto hace que aumente la fragilidad del sistema de comercialización y tiene consecuencias negativas en el desarrollo del sector privado a largo plazo.

49. La experiencia derivada de la reciente escalada de los precios ofrece una oportunidad, especialmente para los países importadores de alimentos, para reconsiderar la dependencia relativa del comercio y las existencias, teniendo en cuenta el papel del sector privado. Las reservas alimentarias pueden considerarse parte integral de las políticas de seguridad alimentaria especialmente cuando los precios se disparan o caen, ya que la imposición de prohibiciones de las exportaciones por otros productores puede limitar considerablemente las posibilidades de realizar

¹⁶ Varios países de África oriental y austral aplicaron políticas de estabilización de los precios por medio de juntas de comercialización. En Kenya, la Junta Nacional de Cereales y Productos Agrícolas participa en la importación, la compra de maíz de producción nacional y la gestión de existencias. En Malawi y Zambia, la Corporación de Desarrollo y Comercialización Agrícolas y la Agencia de Reservas Alimentarias, respectivamente, mantienen una fuerte presencia en el mercado.

importaciones. Pese a todo, mantener grandes reservas de alimentos es costoso y a menudo ineficiente desde el punto de vista económico. Es preciso lograr un equilibrio entre el comercio y las existencias a fin de nivelar los precios y el consumo durante las crisis nacionales o externas. Varias medidas pueden permitir una gestión más efectiva de los mercados y ayudar a un tiempo a crear mercados que funcionen bien.

- Debería estudiarse la posibilidad de que los gobiernos mantengan reservas alimentarias estratégicas relativamente menores con la finalidad de destinarlas a grupos de población vulnerables, en lugar de gestionar el mercado. Las reservas alimentarias estratégicas pueden garantizar la seguridad alimentaria y fomentar simultáneamente el desarrollo del sector privado. También debería examinarse la posibilidad de mantener una combinación de reservas alimentarias y financieras con vistas a reducir al mínimo los costos.
- El establecimiento de reglas claras y transparentes para la intervención de los gobiernos en el mercado, en forma de horquillas de precios (por ejemplo, límites máximos de los precios al consumidor), puede proporcionar indicaciones claras a los participantes en el mercado sobre el momento en que el gobierno intervendrá.
- Asimismo es necesario incrementar la capacidad de análisis y mejorar los sistemas de información sobre el mercado. Un aumento de las consultas y la coordinación entre el gobierno y el sector privado respecto de la evaluación del mercado y la provisión de información puede mejorar la eficacia de la gestión de las reservas alimentarias.

50. En el plano internacional, existen pocas alternativas relacionadas con las políticas para estabilizar los precios. Los complejos mecanismos por los que se producen los aumentos de los precios en los mercados mundiales y las reacciones de cada país hacen que las intervenciones de alcance internacional sean difíciles. Los sistemas de gestión internacional de existencias, como los característicos de los convenios internacionales sobre productos básicos, exigen un compromiso constante y son vulnerables a la evolución de las condiciones del mercado. De hecho, la experiencia de las reservas internacionales de alimentos no ha sido satisfactoria. A título de ejemplo, la Reserva de seguridad alimentaria de la ASEAN, establecida en 1980 con unas existencias iniciales de 50 000 toneladas de arroz, se ha usado en contadas ocasiones, si es que se ha utilizado alguna vez. Además, la cantidad de que dispone la Reserva es muy pequeña y sólo serviría para hacer frente a crisis localizadas. Por lo tanto, parece que los problemas relacionados con la acción colectiva han impedido que esta Reserva se convierta en un componente importante de los sistemas de seguridad alimentaria de la región. El establecimiento de un sistema de mayor alcance, ampliándolo a más países o incrementando el nivel de las existencias, tropezaría probablemente con problemas aún mayores relacionados con la acción colectiva, especialmente relativos a la financiación, razón por la que ha fracasado la mayoría de los convenios internacionales sobre productos básicos.

51. Por lo general, las políticas nacionales e internacionales de regulación del mercado basadas en reservas de estabilización regionales o mundiales no pueden evitar los picos de los precios. Además, con la excepción de las actividades de intervención mejor financiadas, pueden no ser eficaces con vistas a gestionar el mercado durante una escalada de los precios. La experiencia de las reservas públicas de estabilización sugiere que, a menudo, ese tipo de intervenciones ha representado un trastorno más que una estabilización. Dada la situación actual de los conocimientos sobre los mercados y las experiencias anteriores por lo que se refiere a los problemas relacionados con la acción colectiva, es improbable que tales iniciativas representen soluciones prácticas de carácter multilateral.