



COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

37.º período de sesiones

Roma, 17-22 de octubre de 2011

Tema V

**MESA REDONDA SOBRE POLÍTICAS – VOLATILIDAD DE LOS
PRECIOS DE LOS ALIMENTOS**

Índice

	Párrafos
I. DESAFÍOS	1-5
II. CUESTIONES FUNDAMENTALES	6-10
III. RECOMENDACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS	11-77
A. OPCIONES DE POLÍTICAS PARA REDUCIR LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS	11-55
<i>Inversión para incrementar la productividad y la resiliencia</i>	11-19
<i>Regulación de mercados de futuros sobre productos agrícolas</i>	20-24
<i>Reservas públicas de alimentos y almacenamiento privado</i>	25-35
<i>Ayudas internas y políticas comerciales</i>	36-41
<i>Información y transparencia del mercado mundial de alimentos y coordinación de las políticas internacionales</i>	42-47

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 los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir copias adicionales. La mayoría de los documentos de reunión del CFS está disponible en Internet, en la siguiente dirección: <http://www.fao.org/cfs/cfs-inicio/es>. Los delegados recibirán una copia electrónica de todos los documentos cuando realicen la inscripción.

<i>Contención de la demanda no alimentaria de cultivos y limitación de los residuos</i>	48-55
B. POLÍTICAS PARA MITIGAR EL EFECTO NEGATIVO DE LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS	56-77
<i>Redes de seguridad de protección social</i>	56-62
<i>Gestión del riesgo para productores</i>	63-68
<i>Mecanismos internacionales de compensación</i>	69-73
<i>Estabilización del costo de las importaciones de alimentos mediante mecanismos basados en el mercado</i>	74-77

Cuestiones que se someten a la atención del CFS

El Comité:

- i. Subraya la necesidad de realizar esfuerzos conjuntos para abordar las causas estructurales de la volatilidad de los precios de los alimentos y garantizar que sus efectos no socaven el derecho de los productores y consumidores pobres a la alimentación.
- ii. Acoge con satisfacción el *Informe sobre volatilidad de los precios y seguridad alimentaria* elaborado por el Grupo de alto nivel de expertos y recomienda a todas las partes interesadas que lo tengan en consideración*.
- iii. Acoge con satisfacción el Plan de acción del G20 sobre la volatilidad de los precios de los alimentos y la agricultura como un esfuerzo positivo para abordar algunas de las principales causas y consecuencias de la volatilidad de los precios de los alimentos, y recomienda su ratificación por parte de la Cumbre del G20 que se celebrará en noviembre de 2011.
- iv. Insta a las partes interesadas a tomar en consideración la evaluación por parte de la FAO y otras organizaciones internacionales de los efectos positivos y negativos de distintas respuestas normativas a los precios elevados y volátiles de los alimentos, tal como se ha debatido en la serie de consultas regionales y subregionales organizadas por la FAO en 2011:

Medidas para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos y mejorar la resiliencia frente a situaciones de crisis

- a. Aumentar la inversión pública y privada estable y sostenible para incrementar la productividad agrícola y el desarrollo rural, prestando una atención especial a la agricultura en pequeña escala.
- b. Promover un notable incremento de la financiación destinada a la investigación y el desarrollo agrícolas, en particular mediante el fortalecimiento del actual proceso de reformas del GCIAI, el apoyo a sistemas nacionales de investigación y el fomento de la transferencia de tecnología, el intercambio de conocimientos y la creación de capacidad a través de la cooperación.
- c. Apoyar el desarrollo o examen, por parte de los Estados Miembros, de estrategias nacionales completas en materia de seguridad alimentaria, que integren a organizaciones de agricultores y de la sociedad civil y combinen un conjunto de políticas intersectoriales.
- d. Instar a los Estados Miembros a estudiar incentivos para reducir los residuos en el sistema alimentario, incluido el tratamiento de las pérdidas posteriores a la cosecha.

Medidas para reducir la volatilidad

- e. Apoyar el Sistema de información sobre el mercado agrícola (SISMA) para mejorar la información y la transparencia del mercado alimentario, e instar a las organizaciones internacionales participantes, los principales agentes del sector privado y gobiernos a garantizar la difusión de productos informativos del mercado alimentario puntuales y de calidad
- f. Reconociendo la necesidad de que los países coordinen mejor las respuestas en tiempos de crisis de precios de los alimentos, apoyar la creación de un Foro de respuesta rápida en materia de políticas del SISMA y solicitar a la Mesa del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) que acuerde y ejecute un mecanismo de colaboración entre este Foro y el CFS.

- g. Mejorar la transparencia, regulación y supervisión de los mercados de derivados agrícolas
- h. Tomando nota de que un comercio internacional justo y predecible es fundamental para reducir la excesiva volatilidad de los precios, centrar la atención en la creación de un sistema de comercio multilateral transparente, responsable, justo y basado en normas, que tenga en consideración los problemas relativos a la seguridad alimentaria y, en este contexto, apoye la conclusión de la Ronda de Doha para el desarrollo.
- i. Incentivar reformas para que los combustibles renovables y las materias primas puedan producirse donde sea viable hacerlo desde un punto de vista económico, ambiental y social, y comercializarse con mayor libertad y recomendar el desarrollo de planes de emergencia para ajustar, al menos temporalmente, políticas que estimulen la producción o el consumo de biocombustibles cuando los mercados mundiales se encuentren bajo presión y los suministros alimentarios estén en riesgo.

Medidas para mitigar los efectos negativos de la volatilidad

- j. Desarrollar estrategias nacionales de protección social y redes de seguridad estables y a largo plazo que puedan utilizarse y ampliarse en tiempos de crisis. Reiterar, en este contexto, el mandato para un estudio del Grupo de alto nivel sobre el asunto, que deberá presentarse ante el 38.º período de sesiones del CFS.
 - k. Recomendar la utilización de redes de seguridad social de ámbito nacional y local así como mecanismos de compras locales, cuando proceda, para el suministro de ayuda alimentaria, tomando a la vez en consideración el tiempo, el mercado, la producción, las instituciones y otros factores pertinentes
 - l. Apoyar los esfuerzos solicitados por el G20 para el PMA y otras organizaciones y asociados internacionales con el fin de elaborar una propuesta de programa piloto para reservas alimentarias regionales de emergencia con fines humanitarios pequeñas y selectivas, que sea coherente con el anexo II del acuerdo de la OMC sobre agricultura
 - m. Elaborar instrumentos de gestión del riesgo, recomendar su integración en estrategias nacionales de seguridad alimentaria, y estudiar mecanismos compensatorios anticíclicos para países vulnerables en caso de crisis externas de precios. También debe prestarse atención a la inclusión de mejores prácticas y enseñanzas extraídas para pequeños productores alimentarios en situación de vulnerabilidad
 - n. Crear un proceso consultivo en el CFS para elaborar un código de conducta relativo a la utilización de reservas alimentarias y sus efectos en la volatilidad de los precios, incluida una evaluación más exhaustiva de las limitaciones y la eficacia de las reservas alimentarias locales, nacionales y regionales. El calendario y la naturaleza exacta del proceso deberán ser determinados por la Mesa en consulta con el Grupo asesor y otras partes interesadas. Un informe sobre la situación de este proceso se presentará ante el CFS en octubre de 2013
 - o. Acoger con agrado la decisión por parte del G20 de acordar la eliminación de las restricciones a la exportación de alimentos o los impuestos extraordinarios aplicados a los alimentos adquiridos para fines humanitarios no comerciales por el PMA y no imponerlos en el futuro, e instar a todos los Estados Miembros a acordar los mismos principios
 - p. Acoger con satisfacción el apoyo internacional a la ayuda alimentaria en períodos precios volátiles y elevados de los alimentos, en particular en el marco del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (CAA), e instar a su mantenimiento a través de un esfuerzo colectivo
- v. Recomienda que la FAO, el FIDA, el PMA, la OMC, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales y partes interesadas del CFS pertinentes refuercen el diálogo sobre las políticas entre sí y con los Estados Miembros, con el objeto de

mejorar la adopción y aplicación de las recomendaciones indicadas anteriormente en todos los niveles adecuados

- vi. Solicita a la Secretaría del CFS que elabore, en colaboración con el Grupo asesor y a partir de información facilitada por las partes interesadas pertinentes, un informe general del estado de la aplicación de todas las recomendaciones y medidas anteriormente mencionadas, que se presentará ante el CFS en una fecha que deberá decidir la Mesa del CFS.

* El *Informe sobre volatilidad de los precios y seguridad alimentaria* y *El resumen y las recomendaciones para los responsables de las políticas* (CFS:2011/3 Add.1) elaborados por el Grupo de Alto Nivel deberían ser tomados en consideración junto con el presente documento de antecedentes.

I. DESAFÍOS

1. El mundo se enfrenta de nuevo a problemas relacionados con la subida de precios de los alimentos, la seguridad alimentaria y la nutrición. El último año se ha caracterizado por una continuación de la volatilidad extrema de los precios en los mercados alimentarios mundiales. Así, los precios de los cereales subieron hasta situarse en los niveles máximos alcanzados durante la crisis alimentaria de 2008.

2. Las preocupaciones por el aumento de los precios de los alimentos y la extrema volatilidad perduran. El alza de precios de 2008 abocó a otros 80 millones de personas a una situación de hambre, lo que elevó el total de personas hambrientas y malnutridas a mil millones. Los aumentos de precios de los alimentos pueden anular de forma dramática, y así lo han hecho, los progresos logrados anteriormente en la reducción del hambre –en la consecución de la meta de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 (reducción a la mitad del número de personas que padecen hambre en el mundo para 2015) y el primer Objetivo de desarrollo del milenio (reducir a la mitad la proporción de personas hambrientas en el mundo).

3. La volatilidad de los precios de los alimentos representa un desafío para el derecho humano fundamental a una alimentación adecuada. Con precios elevados y volátiles, la pobreza y la inseguridad alimentaria no sólo aumentan, sino que además se agudizan. Los efectos de la volatilidad de los precios de los alimentos son más intensos en la población más pobre –especialmente los pobres de las zonas urbanas y los campesinos sin tierra– que puede gastar hasta un 75 % de sus ingresos en alimentos. Las dietas de las personas pobres a menudo carecen de variedad, lo que puede limitar el margen para cambiar a alimentos menos caros. Dado que los consumidores más ricos pueden mantener más o menos el mismo nivel de consumo de alimentos, los aumentos repentinos de los precios provocan un incremento de la desigualdad en la distribución de los alimentos.

4. El encarecimiento de los alimentos también reduce el poder adquisitivo de los hogares pobres consumidores netos de alimentos y puede causar daños irreversibles. Además, refuerza las trampas de la pobreza, en la medida que se erosiona el capital tanto humano como físico y se recorta el gasto en educación y atención sanitaria. Los consumidores pobres no son el único grupo que sufre. Para los agricultores pobres, el aumento de los precios tiene, en principio, un efecto positivo y supone una oportunidad para superar la pobreza. Sin embargo, la volatilidad de los precios incrementa la incertidumbre y desincentiva las inversiones imprescindibles para aumentar la producción alimentaria y reducir la vulnerabilidad. Incluso en el ámbito nacional, el aumento y la volatilidad de los precios de las importaciones de alimentos amenazan las reservas de divisas, alteran los presupuestos para el desarrollo y ralentizan el crecimiento y el desarrollo.

5. Es probable que los precios de los alimentos se mantengan volátiles. Habida cuenta del aumento general de los ingresos a nivel mundial, la demanda de alimentos es menos sensible a los precios, lo que provoca la volatilidad de los precios y una mayor incidencia del encarecimiento repentino de los alimentos que amenaza la seguridad alimentaria y la nutrición de millones de personas pobres. El reto en materia de políticas consiste en aumentar el crecimiento de la productividad, sobre todo de los pequeños productores, para mejorar la resistencia a las crisis, promover el acceso a los mercados y la mejora del funcionamiento de los mercados alimentarios, y diseñar políticas eficaces y coherentes que, siempre que sea posible, reduzcan la volatilidad y limiten sus efectos negativos. El *Informe sobre la volatilidad de los precios de los alimentos* que el Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición remitió al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) y el *Informe interinstitucional sobre la volatilidad de los precios de los alimentos* presentado ante el G20 constituyen iniciativas que abordan el reto al que se enfrentan las políticas de gestión de riesgos asociados a la volatilidad de los precios alimentarios, para proteger en última instancia a los más vulnerables.

II. CUESTIONES FUNDAMENTALES

6. Se espera que los precios de los alimentos continúen siendo elevados. El crecimiento de la población y los ingresos en los países emergentes y en desarrollo refuerza considerablemente la demanda de alimentos. Se espera que en 2050 la población mundial alcance aproximadamente los 9 000 millones de personas y que la demanda de alimentos se incremente entre un 70 % y un 100 %. Las políticas de apoyo orientadas a incrementar la demanda de cultivos por parte del sector de los biocombustibles también contribuyen a fortalecer la demanda. Por el lado de la oferta, se espera que la tasa de crecimiento de la producción agrícola caiga a un 1,5 % de aquí al año 2030, y se reduzca a un 0,9 % entre 2030 y 2050, lo que contrasta con el 2,3 % anual registrado desde 1961. Si la tasa de crecimiento de la producción agrícola no sigue el ritmo de la demanda, se producirá una presión al alza y constante sobre los precios. Con un equilibrio ya de por sí ajustado entre la oferta y la demanda, una perturbación externa puede provocar un considerable encarecimiento de los alimentos y una volatilidad extrema de los precios.

7. Aparte de las variables fundamentales del mercado, existe un consenso en que los precios de los alimentos se ven afectados por un conjunto adicional de factores. Estos factores pueden identificarse mediante vínculos entre los mercados agrícolas y los energéticos y circunstancias macroeconómicas que refuerzan el incentivo de instituciones financieras para entrar en los mercados de futuros sobre productos agrícolas. El efecto conjunto de estas fuerzas puede hacer que los mercados agrícolas sean mucho más vulnerables a las crisis. Especialmente durante el período de 2007-08, la coincidencia de diversos factores, como el encarecimiento del petróleo, la expansión monetaria y los bajos tipos de interés, juntamente con descensos de la producción de cultivos en todo el mundo, provocó no solamente un aumento sin precedentes de los precios, sino también una importante volatilidad. Las políticas también pueden generar aumentos extremos de los precios. Por ejemplo, las restricciones a la exportación aplicadas por los principales países exportadores pueden provocar importantes aumentos de los precios, lo que cuestiona la fiabilidad del mercado alimentario mundial como fuente de alimentos.

8. La seguridad alimentaria es una cuestión compleja y multidimensional. En ocasiones, cuando la seguridad alimentaria se ve amenazada por la volatilidad de los precios mundiales de los alimentos, existe la necesidad de respuestas internacionales y nacionales. Por ejemplo, el aumento de la coordinación de políticas en el ámbito internacional puede garantizar respuestas eficaces y rápidas a los aumentos repentinos de los precios de los alimentos. A nivel nacional, es necesario disponer de estrategias nacionales completas en materia de seguridad alimentaria que tomen en consideración las especificidades y características del país, y que aborden aspectos de la seguridad alimentaria tanto en relación con el suministro de los alimentos como el acceso a ellos. Este tipo de estrategias debería incluir políticas que reduzcan la volatilidad de los precios de los alimentos y medidas que mitiguen su efecto sobre todo en poblaciones en situación de

vulnerabilidad, beneficiando tanto a consumidores como a productores. Estas estrategias deberían basarse en datos concretos, y su desarrollo y ejecución debería realizarse de forma que incluyese la participación de la sociedad civil, organizaciones de agricultores y el sector privado.

9. Aumentar las inversiones en el crecimiento de la productividad agrícola es fundamental para reducir la volatilidad de los precios de los alimentos tanto en el ámbito internacional como nacional. Otras soluciones de políticas que directamente reducen la volatilidad de los precios de los alimentos en los mercados mundiales comprenden la supresión de distorsiones normativas, como por ejemplo las restricciones a las importaciones y las exportaciones o las subvenciones y obligaciones relativas a los biocombustibles. Una información puntual y de mejor calidad sobre los mercados alimentarios puesta a disposición de gobiernos, productores y consumidores puede calmar los mercados y reducir la probabilidad de aumentos repentinos de los precios. El aumento de la transparencia en los mercados de futuros sobre productos agrícolas puede mejorar sus funciones de determinación del precio y transferencia del riesgo, y reducir la volatilidad a corto plazo. En períodos de alzas de precios, los mecanismos compensatorios pueden ayudar a países con bajos ingresos y déficit de alimentos a afrontar el aumento de los costos de las importaciones de alimentos.

10. A nivel nacional, los países en desarrollo necesitan sistemas de información para realizar un seguimiento de los mercados alimentarios, evaluar el hambre y la malnutrición, proporcionar servicios de alerta y orientar la asistencia con eficacia. Las redes de seguridad asocial pueden reducir los efectos del alza de los precios de los alimentos en los consumidores más vulnerables. Las reservas alimentarias pueden vincularse a estas redes de seguridad social aunque también pueden utilizarse para estabilizar directamente los precios de venta en mercados nacionales. Otras políticas que pueden mitigar los efectos de la volatilidad de los precios de los alimentos en los productores incluyen herramientas de gestión del riesgo basadas en el mercado. Estas estrategias de gestión del riesgo también pueden ser adoptadas por los países para estabilizar el costo de sus importaciones de alimentos.

III. RECOMENDACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS

A. OPCIONES DE POLÍTICAS PARA REDUCIR LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS

Inversión para incrementar la productividad y la resiliencia

11. Los precios volátiles y sus repercusiones en los medios de subsistencia de la población pobre son el resultado de 20 años de inversiones insuficientes en agricultura y de descuido del sector. Para 2050 el número de habitantes del mundo habrá aumentado de los 6 800 millones actuales a 9 100 millones. Esto supone un crecimiento del 34 % durante los próximos 40 años. Estas estimaciones concretas sugieren que en el futuro, sin que la oferta de alimentos aumente al mismo ritmo que la demanda, la presión al alza en los precios será una característica principal de los mercados mundiales de alimentos.

12. La inversión en el crecimiento de la productividad agrícola y la resiliencia, así como en instituciones agrícolas y del mercado de alimentos, es fundamental para abordar la volatilidad de los precios alimentarios. Para la mayoría de los países pobres es primordial disponer de un sector agrícola sólido que reduzca la vulnerabilidad a la volatilidad de los precios internacionales, superar el hambre y la pobreza y proporcione también la plataforma para un crecimiento económico más general. Los analistas sugieren que el crecimiento del producto interior bruto (PIB) generado por la agricultura es casi cuatro veces más eficaz para reducir la pobreza que el PIB que se origina fuera de este sector. El crecimiento de la productividad agrícola no solamente permite aumentar la resistencia a las crisis, sino que también tiene un efecto multiplicador en economías locales, que con el tiempo permite incrementar los salarios y dinamizar los mercados

en el medio rural, en los que agricultores y trabajadores gastan sus ingresos. Estas inversiones deberían prestar una atención especial a las necesidades de los pequeños agricultores y, en particular, de las mujeres dedicadas a la agricultura, que representan alrededor de la mitad de los pequeños agricultores del mundo.

13. Incrementar las inversiones públicas en transporte e infraestructuras productivas, así como en capital humano, resulta fundamental para estimular la productividad. Mejorar las infraestructuras, en concreto carreteras rurales e instalaciones de comercialización como almacenes, servicios de almacenamiento y sistemas de información del mercado, es importante para reducir los costos de transporte e integrar a los pequeños productores en los mercados. Invertir en la creación y mejora de instalaciones de riego, e instituciones y mecanismos de mercado permitirá aumentar la producción de alimentos, mejorar su calidad y lograr unos precios más estables. Las mejoras en extensión, educación, salud y nutrición también son elementos importantes de un enfoque completo de políticas para incrementar la productividad y mejorar la seguridad alimentaria y el bienestar de los pequeños productores. Es fundamental que las mujeres agricultoras puedan beneficiarse de estas inversiones en igualdad de condiciones.

14. Mejorar los sistemas de innovación agrícola, crear capacidades y aumentar los éxitos constituyen las prioridades para fortalecer la capacidad de pequeños agricultores para producir de forma más eficiente y cumplir con la seguridad alimentaria y la nutrición. La investigación agrícola cuenta con una participación cada vez más importante del sector privado, con tecnologías que se desarrollan para actividades agrícolas comerciales de mayor tamaño. La adopción de estas tecnologías exige a los agricultores disponer de habilidades directivas y conocimientos. En consecuencia, existe un acceso limitado a estas tecnologías innovadoras por parte de los pequeños agricultores en países en desarrollo. Es necesario mejorar la innovación tecnológica y la difusión mundial de tecnología orientada de forma específica a la agricultura en pequeña escala. Los pequeños agricultores deben ser el objetivo principal de los sistemas de innovación y ayudar a configurar el programa de I+D para que los cultivos y los productos ganaderos que les importan como productores y consumidores reciban una atención adecuada. En estos sistemas, las mujeres dedicadas a la agricultura deben tener una función más destacada de la que han desempeñado hasta ahora. Las innovaciones deberían abordar el acceso desigual de las agricultoras a los insumos y servicios para mejorar sus posibilidades de incrementar la producción.

15. Asimismo, es necesario apoyar el desarrollo de tecnologías y facilitar los incentivos adecuados para abordar desafíos específicamente relacionados con el cambio climático y el uso sostenible de recursos como la tierra y el agua. Las actividades de extensión participativa para la intensificación agrícola sostenible deberían orientarse a pequeños agricultores dado que la capacidad de responder a condiciones ambientales volátiles exige innovación y habilidades de gestión en el nivel de la explotación agrícola.

16. Las inversiones exigidas en los países en desarrollo para apoyar esta expansión de la producción agrícola y garantizar los suministros alimentarios para el mundo en 2050 asciende a un promedio anual neto de 83 000 millones de USD (en USD de 2009). Se incluyen en este total las necesidades de inversión en la actividad agrícola primaria y los servicios necesarios después de la cosecha, por ejemplo de almacenamiento y de procesamiento, pero no las inversiones públicas esenciales, como es el caso de carreteras, grandes proyectos de riego, electrificación y otras.

17. No obstante, la proporción de la ayuda oficial al desarrollo destinada a la agricultura se ha reducido a tan sólo el 3,8 % y, dadas las necesidades de inversión, sigue siendo inadecuada. Los países en desarrollo más pobres tienen una capacidad limitada para compensar el déficit de inversiones. La proporción del gasto público correspondiente a la agricultura ha descendido a un promedio del 7 % en los países en desarrollo y a un nivel incluso más bajo en África. Los gobiernos nacionales tendrán que contribuir de forma significativa.

18. Al margen de las ayudas oficiales al desarrollo y el gasto público en agricultura, los gobiernos deberían crear un entorno propicio para el sector privado, incluidos los pequeños agricultores, a fin de incrementar la inversión, logrando de este modo un crecimiento de la productividad y un aumento de la resiliencia fundamentales para la seguridad alimentaria a largo plazo. Debe alentarse la inversión del sector privado en todas las etapas de la cadena de valor, desde las que preceden la explotación agrícola, como la producción y distribución de fertilizantes, hasta las posteriores a la cosecha, que comprenden el almacenamiento, la elaboración, la comercialización y la distribución. Es preciso hacer frente también a los mercados no competitivos, caracterizados por el desarrollo de cárteles o estructuras con pocos comerciantes o proveedores.

19. Para facilitar las inversiones del sector privado, los países en desarrollo y los menos adelantados deberán apoyar la introducción de sistemas e instituciones de gobernanza eficaces, condiciones macroeconómicas estables, políticas estructurales y financieras adecuadas, desarrollo de capital humano y servicios públicos. Asimismo, es fundamental la creación de un entorno legislativo y de políticas favorable para organizaciones de pequeños productores. Hay diversos acuerdos institucionales y organizativos que abordan los obstáculos a los que se enfrentan los pequeños agricultores. Estos acuerdos les permiten integrarse en mercados que proporcionan un conjunto de servicios desde la mejora del acceso a mercados de productos, el acceso a información, servicios financieros y tecnologías, hasta la facilitación de la participación en el proceso de adopción de políticas. Estas organizaciones también pueden ayudar a determinar estrategias nacionales de desarrollo agrícola y seguridad alimentaria que estén controladas y dirigidas por los países, se basen en datos empíricos y tengan un carácter integrador.

Regulación de mercados de futuros sobre productos agrícolas

20. Los mercados de futuros, como parte integrante del sistema de mercado de alimentos, desempeñan dos importantes funciones. Por un lado, facilitan la transferencia del riesgo relativo al precio y, por otro, contribuyen a la formación de precios. Durante el período de 2005–2011, los precios de los futuros agrícolas han aumentado drásticamente, lo que ha llevado a preguntarse a muchos analistas y observadores si el aumento de los precios de los alimentos es un fenómeno similar a una “burbuja especulativa”. En este período también se ha producido un importante incremento de las transacciones de futuros sobre productos básicos, así como la entrada de una nueva clase de operadores integrada por inversores financieros como los fondos de pensiones, bancos y fondos soberanos de inversión. Estos inversores consideran que los futuros sobre productos básicos son similares a otros activos tradicionales como las acciones, los bonos y los inmuebles. Por lo general, la inversión en futuros se realiza de forma pasiva, con la compra y retención de los valores a largo plazo, a diferencia de las posiciones a corto plazo adoptadas por los especuladores tradicionales que compran y venden rápidamente.

21. El debate sobre los efectos de la especulación en la volatilidad de los precios de los alimentos no ofrece ninguna conclusión concreta. Algunos analistas sugieren que la entrada de inversores financieros en los mercados de futuros sobre productos básicos apenas tiene efecto en los precios. Otros analistas sostienen que la gran cantidad de dinero invertido en futuros sobre productos básicos agrícolas por parte de inversores financieros puede desestabilizar los precios y apartarlos de su punto de equilibrio, dado que este se determina por la oferta y la demanda. Es probable que esta actividad especulativa en los mercados de futuros provoque un incremento de la volatilidad de los precios, aunque únicamente a corto plazo. En cambio, a largo plazo el equilibrio de los precios se determina en última instancia en los mercados al contado, en los que la compra y la venta física de productos básicos son un reflejo de las fuerzas fundamentales de la oferta y la demanda.

22. A pesar de que el debate continúa, existe un acuerdo generalizado de que las funciones de transferencia de riesgos y formación del precio que desempeñan los mercados de futuros sobre productos básicos agrícolas mejorarán con una regulación adecuada en todos los mercados y

bolsas de futuros. En concreto, se necesita más información sobre las transacciones en los mercados de futuros. Es necesario disponer de datos detallados sobre las operaciones para permitir a los participantes realizar un seguimiento de la información sobre quién está operando, y la frecuencia y volumen de las transacciones. Esta información existe en algunas bolsas de mercancías, aunque de una forma agregada que dificulta la identificación de los diversos participantes. También es necesaria una mayor transparencia en los mercados extrabursátiles, en los que las transacciones tienen lugar al margen de las bolsas de mercancías reguladas.

23. Ya se han aprobado o se encuentran en estudio mejoras importantes en la regulación de los mercados de futuros. En los Estados Unidos, la Ley Dodd-Frank de Reforma de Wall Street y Protección del Consumidor (2010) ha impuesto una regulación más estricta del mercado financiero para mejorar la transparencia y reducir el riesgo inherente al comercio de derivados extrabursátiles. En la Unión Europea, la Comisión ha adoptado una propuesta para la regulación del comercio de derivados extrabursátiles y actualmente está estudiando diversas directivas importantes que regulan los mercados financieros incluidas la Directiva sobre el Abuso del Mercado y la Directiva sobre Mercados de Instrumentos Financieros.

24. Los especuladores están dispuestos a asumir el riesgo de futuras fluctuaciones del precio y obtener una prima. Una regulación adecuada debería mejorar, no prohibir, el comercio especulativo para lograr un funcionamiento más eficiente de los mercados alimentarios. El debate sobre medidas reguladoras se encuentra en curso tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Algunas bolsas ya aplican límites a las posiciones en contratos de futuros sobre productos básicos y supervisan las operaciones de contratos de futuros que implican una contrapartida cantidades físicas. Entre las prácticas que tienen como objetivo mejorar la transparencia y el funcionamiento de los mercados se incluyen:

- Crear un depositario de comercio para registrar contratos extrabursátiles, y aportar todos los derivados extrabursátiles suficientemente líquidos a las bolsas de mercancías.
- Utilizar límites a las posiciones especulativas en contratos de futuros sobre productos básicos para minimizar de forma eficaz la posibilidad de que los participantes, como grandes instituciones financieras y fondos, influyan en los mercados.
- Utilizar límites a las existencias depositadas en almacenes de suministro por parte de entidades no comerciales para limitar las posibilidades de manipulación del mercado.
- Garantizar que los cambios en la regulación se adopten en todas las bolsas de productos básicos y en todos los países para evitar la huida de los participantes.

Reservas públicas de alimentos y almacenamiento privado

25. Desde la crisis de precios de los alimentos de 2008, ha existido un interés renovado en las posibles funciones de las reservas públicas de alimentos en un entorno de mercado caracterizado por la volatilidad de los precios. El *Informe sobre la volatilidad de los precios de los alimentos* que el Grupo de alto nivel remitió al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) y el *Informe interinstitucional sobre la volatilidad de los precios de los alimentos* presentado ante el G20 abordan las posibles funciones que pueden desempeñar las reservas alimentarias públicas. No obstante, sus recomendaciones sobre las reservas alimentarias difieren considerablemente; el primer documento presenta propuestas para la utilización de existencias reguladoras mientras que el segundo subraya la necesidad de utilizar las reservas alimentarias únicamente con fines humanitarios.

26. Las reservas nacionales alimentarias de regulación que pretenden estabilizar los precios locales constituyen un tipo de reservas públicas de alimentos. Estos mecanismos se basan en una combinación de existencias de alimentos, compras locales para sostener un precio mínimo, liberación de reservas para contener los aumentos de precios y medidas comerciales para proteger los mercados locales de las fluctuaciones de precios en los mercados mundiales. Algunos países asiáticos productores de arroz utilizan una combinación de existencias reguladoras de arroz y un monopolio comercial para proteger sus mercados internos. En África, a pesar de las reformas

tendientes a sistemas de comercialización liberalizados durante la década de 1990, las existencias reguladoras siguen siendo una característica importante de los mercados alimentarios de algunos países.

27. La experiencia con las existencias reguladoras de alimentos es desigual. En los países asiáticos, se han utilizado las existencias reguladoras para estabilizar los precios y proporcionar la confianza necesaria a los agricultores para que realicen las inversiones necesarias y aumenten la productividad. En África, los cambios frecuentes, específicos y en gran medida imprevistos en las operaciones con existencias suelen incrementar la incertidumbre y desincentivar la entrada de comerciantes. Este hecho impide el desarrollo de mercados alimentarios competitivos y tiene consecuencias negativas para la seguridad alimentaria, especialmente en tiempos en que aumentan los precios internacionales.

28. La estabilización de precios a través de existencias reguladoras es una opción en materia de políticas que exige considerables recursos. Tanto las compras locales como la distribución de alimentos procedentes de existencias reguladoras y los programas comerciales exigen una línea de crédito, además de constantes asignaciones presupuestarias para cubrir las pérdidas operacionales que se producen en el comercio local e internacional. Desde la perspectiva de la OMC, los gastos asociados a la adquisición y mantenimiento de reservas para la seguridad alimentaria y fines humanitarios reúnen las condiciones para quedar incluidos en el compartimento verde de la OMC. No obstante, la utilización de existencias en apoyo a mecanismos de estabilización de precios puede ser considerada como una práctica que distorsiona el comercio.

29. En tiempos de crisis, el uso de existencias reguladoras puede ser prohibitivo, ya que los costos aumentan en consonancia con los incrementos de los precios. Además, las existencias reguladoras establecidas como protección ante los aumentos de precios no son eficaces. Estas reservas alimentarias sólo pueden distribuirse en los mercados en las que se adquirieron. Una vez agotadas las existencias, no existen más medios para contener el incremento de los precios. En general, las existencias reguladoras, contando con una financiación suficiente, son más eficaces para moderar variaciones de precios a la baja que al alza. Además, las existencias reguladoras establecidas como protección ante los aumentos de precios también pueden ser vulnerables a ataques especulativos. Si los especuladores perciben que las reservas guardadas por el organismo de estabilización son insuficientes para mantener el nivel de precios inferior predeterminado, competirán para comprar la totalidad de las existencias y aprovecharse de los posibles beneficios.

30. A nivel internacional y regional, los mecanismos de existencias reguladoras también están sujetos a costos elevados y a las críticas por su limitada eficacia para contener los aumentos de precios. No obstante, a medida que los países intentan alcanzar la autosuficiencia y acumular existencias, deberían examinarse propuestas para reservas alimentarias internacionales y regionales, ya que podrían preservar la eficiencia de la producción mundial con distintos tipos de alimentos producidos en lugares en los que sea viable hacerlo desde un punto de vista económico y ambiental.

31. La experiencia en el pasado con los sistemas de gestión internacional de existencias es gran parte negativa, aunque no del todo, y existen pocas pruebas que indiquen que las reservas de estabilización hayan permitido reducir de forma significativa la volatilidad de los precios. Los sistemas de gestión internacional de existencias, como los característicos de los convenios internacionales sobre productos básicos, exigen un compromiso continuo y son vulnerables a la evolución de las condiciones del mercado. Las existencias regionales, como por ejemplo la Reserva de seguridad alimentaria de la ASEAN, creada en 1980 con unas existencias iniciales de 50 000 toneladas de arroz, se han usado en contadas ocasiones, si es que se han utilizado alguna vez.

32. A pesar de los argumentos contrarios a la utilización de existencias reguladoras, algunos analistas sugieren que las reservas alimentarias nacionales pueden desempeñar una función fundamental para reducir la volatilidad de los precios de los alimentos y los elevados costos

humanos, políticos y económicos de los aumentos repentinos de los precios. Estos costos tal vez obliguen a revisar la función de las reservas alimentarias en el nuevo contexto actual de aumento de la volatilidad de los precios alimentarios. Los expertos en políticas deberían aprender de las experiencias del pasado para diseñar soluciones innovadoras en relación con las reservas alimentarias, incluida la utilización de opciones de compra, para mejorar su eficacia reduciendo al mismo tiempo sus costos.

33. En su reunión del 23 de junio de 2011, los ministros de agricultura del G20 instaron a las organizaciones internacionales interesadas a elaborar un código de conducta para la gestión responsable de reservas alimentarias de emergencia, que reúna un conjunto de principios voluntarios y buenas prácticas. Al mismo tiempo, el *Informe sobre la volatilidad de los precios*, elaborado por el Grupo de alto nivel, sugiere que es necesario incrementar la coordinación internacional en políticas de almacenamiento. Aunque la experiencia del pasado indica que la gestión de programas de reservas internacionales es complicada por los elevados costos de información y coordinación, tal vez sea necesario emprender nuevos esfuerzos para estudiar formas de coordinación internacional.

34. Una posibilidad consistiría en establecer pequeñas reservas alimentarias para emergencias humanitarias, emplazadas de forma estratégica a nivel regional y que dentro de un mismo proceso sirvan de nexo entre sistemas eficaces de alerta y redes de seguridad de protección social. Es importante que estas reservas alimentarias de emergencia se integren en estrategias nacionales y regionales de seguridad alimentaria con normas correctamente definidas con respecto a los mecanismos de reposición y activación. A petición de los ministros de agricultura del G20, el Programa Mundial de Alimentos y otras organizaciones internacionales están elaborando un estudio de viabilidad, un análisis de costos y beneficios y una propuesta para un sistema regional de reservas alimentarias de emergencia con fines humanitarios en África occidental, en estrecha colaboración con la CEDEAO y sus Estados miembros. El estudio, el análisis y la propuesta constituirán un valioso proyecto para un sistema regional de reservas de alimentos que pueda aprovechar economías de escala, reducir el riesgo en toda una región y suministrar una ayuda eficaz a grupos vulnerables en tiempos de crisis.

35. Los esfuerzos para diseñar sistemas de reservas alimentarias se beneficiarán de análisis más exhaustivos, la evaluación de prácticas actuales y el estudio de soluciones innovadoras para incrementar el correcto funcionamiento de reservas nacionales o regionales y mejorar su eficacia en la mitigación de los efectos negativos del encarecimiento de los alimentos sin distorsionar la conducta del mercado. Los trabajos anteriores y actuales, como el estudio sobre el sistema experimental de reservas alimentarias con fines humanitarios de la CEDEAO, aportarían una información valiosa a este respecto. Se recomienda que el CFS inicie este tipo de proceso evaluando la función de las reservas alimentarias en el contexto de un aumento de los precios y la volatilidad, con el objetivo principal de elaborar un conjunto de principios de carácter voluntario para la gestión de reservas alimentarias.

Ayudas internas y políticas comerciales

36. El fortalecimiento de la integración de países en desarrollo y vulnerables con el mercado internacional resulta sumamente importante para el desarrollo. Desde un punto de vista histórico, las subvenciones a la agricultura y las medidas de protección del sector existentes en algunos países de la OCDE han sido consideradas como elementos disuasorios para las inversiones agrícolas en los países en desarrollo, que de este modo se vuelven más vulnerables a las crisis de precios internacionales. Las políticas que distorsionan el cultivo y el comercio de productos básicos agrícolas estimulan la producción en áreas en las que normalmente no se produce y desincentivan a los agricultores competitivos de otros lugares. Esto provoca ineficiencia e inseguridad alimentaria a largo plazo. A pesar de las reformas en curso, todavía existen importantes barreras al comercio de productos agrícolas tanto entre países en desarrollo como entre estos y los países desarrollados.

37. Durante las alzas de precios de 2008 y 2010, algunas economías emergentes y países en desarrollo aplicaron restricciones a las exportaciones en un intento de reducir los precios locales y garantizar la seguridad alimentaria nacional. Por lo general, la prohibición de las exportaciones puede reducir el precio nacional de los alimentos y se considera que beneficia a los consumidores. No obstante, la restricción a las exportaciones por parte de grandes y pequeños exportadores puede perjudicar a los socios comerciales habituales. Las prohibiciones de exportación de alimentos que restringen la ayuda alimentaria de carácter humanitario son especialmente perniciosas y perjudican a los más vulnerables. La aplicación concertada de restricciones a las exportaciones por los exportadores principales cuestiona la fiabilidad del mercado alimentario mundial como fuente de alimentos. Si bien no se pone en tela de juicio el derecho de los Estados soberanos a mejorar la seguridad alimentaria, cuantos más países apliquen ese tipo de políticas, más aumentará la inestabilidad mundial de los precios, lo que podría causar problemas a los países que no recurren a políticas de estabilización.

38. Las normas comerciales vigentes, negociadas en tiempos en que los alimentos registraban precios bajos y estables, ofrecen poca protección ante fenómenos como el aumento de los precios y la volatilidad e incluso pueden agravarlos. La asimetría entre las actuales disciplinas sobre las medidas aplicadas a la importación y la exportación es posiblemente demasiado permisiva con las restricciones a la exportación que destruyen la confianza en los mercados internacionales. Los actuales proyectos de modalidades en la Ronda de Doha para el desarrollo de la OMC no parece que aborden esta asimetría. Unas políticas más previsibles y menos discrecionales transmitirían una información más clara y reducirían el riesgo de que cundiera el pánico y se intentaran acumular existencias, con el consiguiente descenso de la incertidumbre.

39. La construcción de un sistema comercial multilateral transparente, responsable y basado en normas que garantice el acceso a la alimentación a todos los países constituye actualmente un importante reto para la comunidad internacional. Es importante que este tipo de sistema mejore el acceso a los mercados y, al mismo tiempo, aborde las inquietudes en materia de políticas públicas relacionadas con la seguridad alimentaria y la heterogeneidad de los Estados miembros de la Organización Mundial del Comercio, tomando en consideración las necesidades especiales de los países pobres y vulnerables. Los mecanismos de salvaguardia especial pueden proteger a pequeños productores de países en desarrollo ante los aumentos de las importaciones agrícolas subvencionadas capaces de devastar sus medios de subsistencia. Estas salvaguardias pueden incentivar a los productores de países en desarrollo a invertir en sus pequeñas explotaciones agrícolas y obtener unos ingresos estables.

40. Es necesario:

- Mejorar considerablemente el acceso a los mercados mediante la reducción de las ayudas internas que distorsionan el comercio, sobre todo por parte de los países desarrollados.
- Eliminar las subvenciones a las exportaciones para configurar unas reglas de juego equitativas en el mercado internacional e incrementar la eficiencia.
- Abordar las prohibiciones a la exportación de alimentos o los impuestos extraordinarios aplicados a los suministros de ayuda humanitaria.
- Mantener y reforzar medidas de salvaguardia adecuadas para países en desarrollo, especialmente los más vulnerables, para mejorar su eficiencia y competitividad, y fortalecer su integración en los mercados internacionales.

41. Con el objeto de lograr más transparencia y previsibilidad, también existen propuestas para fortalecer las disposiciones de la OMC relativas a las exportaciones:

1. Una obligación de remitir una notificación ante el Comité de Agricultura de la OMC, antes de establecer una nueva prohibición o restricción a la exportación de productos alimenticios. Estas notificaciones deberían respaldarse con análisis y datos detallados que demuestren los motivos para instituir este tipo de medidas y de qué manera pueden quedar afectados los socios comerciales del país en cuestión.

2. Una vez recibida la notificación por el Comité de Agricultura de la OMC, debería imponerse la obligación de respetar un período de consultas preceptivas (por ejemplo de un mes de duración) con los países potencialmente afectados, antes de que se aplique la restricción a las exportaciones.
3. Una obligación de detallar explícitamente la duración de una posible medida, estipulando un período máximo para su aplicación (p. ej. 3 meses).

Información y transparencia del mercado mundial de alimentos y coordinación de políticas internacionales

42. Las recientes crisis de los precios de los alimentos ocurridas en 2008 y 2010 han puesto en evidencia varias deficiencias en el proceso de información del mercado y la coordinación de medidas y respuestas en materia de políticas. Estas deficiencias comprenden:

- La falta de información fiable y actualizada sobre cultivos en lo que concierne a la oferta, la demanda, las reservas y, sobre todo, la disponibilidad de exportación de los países y regiones; la ausencia de indicadores claros y completos relativos a las condiciones actuales del mercado.
- La incertidumbre y la falta de transparencia, que dan lugar a la acumulación, las compras generadas por situaciones de pánico y la adopción de decisiones inadecuadas en materia de políticas.
- La ausencia de un mecanismo eficaz y creíble que alerte del empeoramiento de la situación alimentaria.
- La falta tanto de recomendaciones sobre políticas eficaces como de coordinación de estas.
- La ausencia de unos vínculos claros entre la información, las alertas y la respuesta.

43. La consecuencia de todo ello es la limitada preparación por parte de los gobiernos y la comunidad internacional para responder con rapidez y eficacia ante las amenazas a la seguridad alimentaria. Mediante el aprovechamiento y complementación de los sistemas existentes, se podrían lograr mejoras en la información sobre los mercados mundiales a través de la iniciativa de colaboración del G20 relativa a la información y políticas alimentarias, en concreto, el Sistema de información sobre el mercado agrícola (SISMA). Estas iniciativas tienen por objetivo mejorar la fiabilidad, puntualidad y frecuencia de los datos y potenciar la coordinación de las políticas en épocas de crisis.

44. La participación en el SISMA estaría abierta a todos los países. No obstante, los esfuerzos iniciales se centrarán en los principales agentes del mercado que representan la mayor parte de la producción, el consumo y el comercio mundial de alimentos. El SISMA también contaría con una secretaría conjunta, con sede en la FAO, que incluye organizaciones internacionales con capacidad para recopilar, analizar y difundir información de forma periódica con respecto a la situación alimentaria y sus perspectivas, así como las políticas en materia de alimentación. La estructura del SISMA incluiría dos grupos para desempeñar dos importantes funciones: un Grupo de información sobre el mercado mundial de alimentos asumiría la responsabilidad de recopilar y analizar información relativa a los mercados, mientras que la promoción de la coordinación de políticas internacionales sería el objetivo de un Foro de respuesta rápida en materia de políticas.

45. El Grupo de información sobre el mercado mundial de alimentos se encargaría del estudio de la producción, las reservas, el comercio y los precios, incluyendo los precios de los futuros. En concreto, podría:

- Facilitar una información constante, fiable, precisa, puntual, comparable y de calidad con respecto a la posición de la oferta y la demanda y su evolución probable a corto plazo.
- Fomentar la mejora de las estadísticas y la información.
- Recopilar y analizar información sobre políticas nacionales y sus efectos internacionales.

46. El Foro de respuesta rápida en materia de políticas del SISMA mejoraría el diálogo sobre las políticas y promovería la coordinación de las medidas en momentos en que la situación y las perspectivas del mercado indiquen un riesgo elevado para la seguridad alimentaria. Sus funciones consistirían en:

- Recibir y evaluar información y análisis de la Secretaría del SISMA sobre la situación actual del mercado mundial y sus perspectivas, y emitir notificaciones periódicas sobre las posteriores consecuencias para la seguridad alimentaria.
- Promover entre los responsables de las políticas el intercambio inicial de información clave y el debate sobre la prevención de situaciones de crisis y la respuesta ante ellas, y ayudar a movilizar un apoyo político amplio y rápido para respuestas y medidas normativas adecuadas relativas a cuestiones que afectan a la producción y los mercados agrícolas, sin pretender influir en las respuestas humanitarias.
- Colaborar estrechamente con el CFS para promover una mayor convergencia de las políticas y reforzar a nivel mundial los vínculos entre políticas.

47. El SISMA consistirá en una red permanente de países y organizaciones que se centrará exclusivamente en la volatilidad de los precios de los alimentos, combinando la voluntad política con sólidos conocimientos técnicos para incrementar la información sobre el mercado, mejorar la transparencia y promover el diálogo sobre medidas adecuadas en tiempos de crisis. Se propone que el Foro de respuesta rápida en materia de políticas colabore estrechamente con el CFS, mediante la presentación, ante la Mesa y el Grupo asesor del CFS, de informes sobre evaluaciones relativas al mercado y la seguridad alimentaria, y sobre opciones apropiadas en materia de políticas para que el CFS disponga de toda la información pertinente para promover una mayor convergencia de las medidas y reforzar a nivel mundial los vínculos entre políticas.

Contención de la demanda no alimentaria de cultivos y limitación de los residuos

48. A nivel internacional, los precios de los cultivos muestran una relación cada vez mayor con los precios del petróleo. Los aumentos en el precio del petróleo mejoran la competitividad del etanol en relación con el petróleo y refuerzan su demanda. Dado que tanto el sector de los combustibles como el de los alimentos y forrajes utilizan el mismo insumo, por ejemplo cereales o azúcar de caña, los incrementos en la producción de etanol reducen la oferta de alimentos y provocan un aumento de sus precios.

49. Esta fuerte dependencia entre los productos básicos agrícolas y los mercados energéticos significa que si los precios del petróleo son elevados y el valor del cultivo en el mercado energético supera su valor en el mercado de alimentos, los cultivos se desviarán a la producción de biocombustibles, lo que incrementará el precio de los alimentos en una proporción determinada por la demanda de biocombustibles.

50. Los cambios repentinos en el precio del petróleo pueden ser bruscos y causar un aumento de la volatilidad de los precios de los alimentos. Las ayudas a la industria de los biocombustibles han generado una demanda creciente de determinados cultivos, que compiten con la demanda alimentaria por la oferta disponible de alimentos y forrajes, lo que provoca un aumento de los precios. Por ejemplo, las subvenciones a la producción de biocombustibles de primera generación rebajan los costos de producción de los biocombustibles y, por consiguiente, aumentan la dependencia de los precios de los cultivos con respecto al precio del petróleo. Es necesario reconsiderar estas políticas de ayudas.

51. Existen propuestas para suprimir disposiciones de políticas nacionales vigentes que subvencionan los biocombustibles o imponen obligaciones en cuanto a su producción o consumo, y mejorar el acceso mediante la apertura de los mercados internacionales. La eliminación tanto de las subvenciones como de las barreras al comercio permitirá que los biocombustibles se produzcan en lugares en que sea económicamente viable hacerlo. Otras propuestas exigen medidas más flexibles que tengan en cuenta los efectos de los biocombustibles en la

disponibilidad y el precio de los alimentos. De acuerdo con estas propuestas, los países que apoyan su sector de biocombustibles deben desarrollar planes para ajustar políticas que estimulen la producción o el consumo de biocombustibles cuando los mercados mundiales de alimentos se encuentren bajo presión, de forma que la demanda de alimentos o forrajes por parte del sector de los biocombustibles quede debilitada.

52. En el lado de la oferta, el efecto combinado de las pérdidas y los residuos posteriores a los cultivos reduce en un gran porcentaje la disponibilidad de alimentos en todo el mundo. La FAO estima que el estado deficiente de los sistemas de manipulación, almacenamiento, envasado, transporte y comercialización de productos agrícolas en países en desarrollo provoca unas pérdidas que oscilan entre el 15 % y el 50 %. Abordar el problema de las pérdidas posteriores a la cosecha es una manera eficaz de incrementar drásticamente la oferta alimentaria de los países en desarrollo.

53. La ayuda a agricultores, cooperativas e iniciativas comunitarias de almacenamiento de cereales es una primera medida importante tanto para reducir las pérdidas posteriores a la cosecha e incrementar la resistencia, como para afrontar necesidades urgentes y reducir la volatilidad de los precios de los alimentos locales al permitir a los agricultores comercializar sus productos después de la temporada de cosecha. En el ámbito de las aldeas, existen claras ventajas para la colaboración en el almacenamiento a fin de reunir una cantidad suficiente de productos, reducir los costos de almacenamiento y transporte, y atraer a comerciantes.

54. Las inversiones en almacenamiento del sector privado en países en desarrollo, ya sea en explotaciones agrícolas, en aldeas o a gran escala, se ven obstaculizadas por políticas deficientes, unas ayudas públicas insuficientes y unos entornos poco favorables. Esta situación hace que los agricultores sean reacios a llevar a cabo estas mejoras, lo que les obliga a tolerar unas pérdidas bastante elevadas con posterioridad a las cosechas.

55. Es necesario disponer de políticas para facilitar el acceso al crédito por parte de agricultores, cooperativas y comerciantes privados que quieran mejoras en el almacenamiento, y proporcionar la tecnología y la capacitación necesarias para minimizar las pérdidas posteriores a las cosechas. Asimismo, también se necesita formación para crear competencias especializadas en la gestión del almacenamiento tanto para asociaciones de agricultores como para las cooperativas y el sector privado.

B. B. POLÍTICAS PARA MITIGAR EL EFECTO NEGATIVO DE LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS

Redes de seguridad de protección social

56. En un entorno de precios alimentarios en rápido aumento, la entrega de alimentos subvencionados o efectivo a los pobres a través de redes de seguridad mejora su capacidad para afrontar el aumento del gasto en alimentación y evita que los hogares vendan recursos fundamentales para su bienestar, como por ejemplo los animales, o reduzcan gastos en actividades importantes, como es el caso de la salud y la educación. Estas redes de seguridad deberían centrarse específicamente en la nutrición, habida cuenta del aumento de los riesgos para la salud y el estado nutricional en tiempos de crisis.

57. Es importante que las redes de seguridad puedan ampliarse rápidamente y suministren ayuda de forma flexible en lo que respecta a alimentos y efectivo, dependiendo de las condiciones del mercado. La ampliación se llevará a cabo mediante el incremento de la transferencia por persona o añadiendo nuevos beneficiarios. No obstante, la expansión de las redes de seguridad presenta importantes dificultades, lo que pone de relieve la necesidad de disponer de una planificación para imprevistos. En primer lugar, los programas de redes de seguridad deberían

disponer de la capacidad administrativa para ampliarse. En segundo lugar, si la expansión tiene lugar con la incorporación de nuevos beneficiarios que han quedado sumidos en una situación de vulnerabilidad debido al aumento de los precios de los alimentos, deberían emplearse más mecanismos de selección.

58. Los programas correctamente orientados a los beneficiarios se integran a menudo en sistemas de redes de seguridad social ya existentes y su diseño resulta difícil. Las redes selectivas de seguridad alimentaria como los planes de nutrición infantil, los programas de creación de empleo y activos y los de alimentación escolar ayudan a las personas vulnerables a afrontar la volatilidad de los precios u otras crisis y, dependiendo del presupuesto, pueden ampliarse de una manera relativamente fácil en estas situaciones.

59. También puede lograrse una selección rápida de los beneficiarios mediante combinaciones de criterios geográficos, demográficos y de autoselección. La vinculación de las transferencias a determinadas condiciones, como por ejemplo, la ayuda a mujeres embarazadas o lactantes y a niños menores de dos años, proporciona un método de selección y un mecanismo para mitigar el efecto a corto plazo de la crisis mientras que, al mismo tiempo, se reducen las consecuencias adversas a largo plazo.

60. Una ayuda flexible y diversificada, basada en una variedad de transferencias, constituye una herramienta fundamental para abordar la inseguridad alimentaria y mitigar los efectos negativos que el alza de los precios de los alimentos tiene en la población vulnerable. Estas transferencias pueden realizarse mediante efectivo, cupones para comida o alimentos. Las transferencias selectivas de efectivo o los cupones para alimentos son adecuados en aquellos casos en los que los mercados alimentarios funcionan y la mejora del acceso a la alimentación constituye el objetivo de la intervención. Estas medidas también pueden promover el desarrollo de mercados locales de alimentos mediante la aportación de mayores incentivos para la participación del sector privado en vías de comercialización de mayor volumen y más estables, lo que permite lograr economías de escala. En el caso de que los comerciantes privados no sean capaces de ampliar la distribución de alimentos, o por ejemplo, los mercados locales se encuentren aislados, las transferencias de efectivo pueden provocar una inflación de los precios alimentarios. En estas situaciones, la distribución de alimentos es más adecuada, ya que incrementa la disponibilidad sin ejercer una presión al alza adicional en los precios de mercado locales.

61. En última instancia, estos mecanismos deberían disponer de un presupuesto anticíclico para que las actividades puedan ampliarse cuando los precios aumentan y reducirse posteriormente. Estas necesidades presupuestarias plantean importantes dificultades, lo que pone de relieve la necesidad de ayuda procedente de la comunidad internacional para los países en desarrollo de bajos ingresos y con déficit de alimentos, que tal vez no pueden afrontar estos gastos en tiempos de crisis.

62. El aumento de los precios de los alimentos socava los acuerdos existentes sobre precios alimentarios en las negociaciones en curso del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (CAA) que especifica una cantidad mínima anual garantizada de alimentos y recursos conexos para países beneficiarios en respuesta a emergencias alimentarias y otras situaciones, como la prestación de ayuda a redes de seguridad. El CAA suministra alrededor de 5 millones de toneladas de alimentos al año en compromisos colectivos de los donantes. No obstante, durante las actuales negociaciones, se han presentado propuestas para permitir que los compromisos de los distintos países donantes puedan expresarse mediante la especificación de su valor en lugar de indicar las cantidades de alimentos suministrados, para permitir a los gobiernos presupuestar de forma precisa sus compromisos con el CAA. Si las previsiones de precios elevados y volátiles para la próxima década se cumplen, este tipo de práctica transferirá el riesgo de la volatilidad de precios a los países receptores de ayuda alimentaria. Es necesario minimizar este riesgo, a través de herramientas de gestión del riesgo basadas en el mercado, manteniendo el compromiso colectivo de suministrar cantidades determinadas de alimentos.

Gestión del riesgo para productores

63. La gestión del riesgo para productores en economías en desarrollo y emergentes se enfrenta a importantes desafíos. La población vulnerable se compone principalmente de pequeños agricultores geográficamente dispersos y con un acceso limitado a los mercados y los conocimientos. Como consecuencia de ello, los programas de gestión del riesgo afrontan unos costos operacionales elevados y la demanda de este tipo de herramientas es escasa. Además, hay importantes limitaciones en el desarrollo de los mercados de seguros y financieros, y a menudo la capacidad institucional es escasa y no existen bolsas de productos básicos. Los mecanismos de gestión del riesgo para productores vulnerables dependen de la naturaleza del riesgo, que puede estar relacionado con el clima o con plagas y enfermedades que afectan a los cultivos o los animales, o puede ser de tipo económico, relacionado con los precios de los insumos y los productos.

64. Se están dedicando importantes esfuerzos y trabajos de investigación en el desarrollo de innovaciones como por ejemplo los seguros agrícolas basados en índices meteorológicos, para permitir a los pequeños productores protegerse de riesgos relacionados con el clima. El concepto básico es que los agricultores reciban una compensación siempre que la pluviosidad o las temperaturas sean tan elevadas o tan bajas que resulta probable que causen una importante caída en el rendimiento de las cosechas, o cuando las sequías, las heladas o las precipitaciones superen determinados umbrales. El seguro basado en índices presenta diversas ventajas ya que se basa en un índice meteorológico verificable de forma independiente, que permite a las compañías de seguros transferir eficientemente parte de sus riesgos a los mercados internacionales o a las reaseguradoras. No obstante, para que los seguros basados en índices sean eficaces es necesario que se den determinadas condiciones. El índice elegido debe guardar una estrecha correlación con los rendimientos locales y es necesario disponer de una red de estaciones meteorológicas locales y sistemas de acopio de datos sobre el clima. Además, es necesario superar problemas de información para estimular la demanda de estas herramientas. Los agricultores y otras partes interesadas deben comprender correctamente cómo funcionan los seguros basados en índices climáticos.

65. La protección contra los riesgos que afrontan los agricultores en relación con los precios también está sujeta a problemas similares. Además de tener un acceso deficiente a los mercados y los conocimientos, los agricultores producen cantidades demasiado pequeñas para que su participación en mercados de futuros pueda valer la pena. Aunque los productores se agrupen a través de organizaciones de agricultores, la producción está sujeta a problemas de normalización y calidad. Pocos países en desarrollo disponen de bolsas de productos básicos en las que los agricultores y otros participantes en el mercado puedan protegerse de las fluctuaciones de los precios.

66. Se deben apoyar de forma decidida las innovaciones favorables a los pequeños agricultores en los mercados financieros. Es necesaria la inversión pública para incrementar la capacidad institucional y disponer de un nivel adecuado de asistencia técnica y capacitación, ya que las compañías aseguradoras privadas afrontan elevados costos de establecimiento y obstáculos a sus actividades. Los productos innovadores, como los seguros basados en índices, exigen a menudo asociaciones entre el sector público y el privado, o inversiones públicas en el desarrollo de la capacidad para recopilar y analizar datos. Para ampliar los seguros basados en índices, tanto gobiernos como donantes deberán intervenir de forma más activa para crear un entorno propicio y facilitar el desarrollo de mercados de seguros. No obstante, en general, ha resultado extremadamente difícil dirigirse de una forma directa y rentable a los pequeños agricultores para la utilización de herramientas de gestión del riesgo financiero.

67. En muchos países en desarrollo, los mercados de alimentos se encuentran escasamente integrados con las bolsas de productos básicos existentes, lo que provoca que las coberturas de riesgos financieros sean ineficaces y estén sujetas a niveles elevados de riesgo básico (la falta de correlación entre los precios de transacción en la bolsa y los precios locales). Es necesario

promover las bolsas regionales de productos básicos en los países en desarrollo para que los contratos y las herramientas de gestión del riesgo se vinculen a las condiciones locales, de forma que mejore el funcionamiento del mercado y la transferencia del riesgo.

68. Los sistemas de certificados de almacenamiento pueden ayudar a los pequeños productores a gestionar riesgos. También pueden mejorar la capacidad privada de almacenamiento de un país y propiciar mercados más competitivos. El principio de los certificados de almacenamiento consiste en que los agricultores o comerciantes pueden depositar una cantidad de alimentos básicos, con indicación de la calidad o la cantidad, en un almacén seguro y obtener un título que acredita su propiedad. Estos sistemas pueden contribuir a reducir las pérdidas durante el almacenamiento, atenuar la volatilidad de los precios y facilitar el acceso a la financiación, dado que el título de propiedad puede utilizarse como garantía para obtener un crédito. De esta forma, los certificados de almacenamiento pueden ayudar a los pequeños productores a mejorar la gestión de los riesgos y a la vez promueven un comercio privado eficiente.

Mecanismos internacionales de compensación

69. En tiempos de crisis, los mecanismos de compensación constituyen importantes herramientas que ayudan a los países a evitar elevados déficits fiscales y reducir el costo de los alimentos importados, manteniendo al mismo tiempo los principales programas de asistencia social. Una de las principales respuestas internacionales a la volatilidad de los mercados de productos básicos en el pasado ha sido la financiación compensatoria, como la proporcionada por vía del Sistema de estabilización de los ingresos de exportación (STABEX) de la Unión Europea a los países ACP o el Servicio de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario Internacional (FMI). Ambos programas tienen el objetivo de proporcionar financiación compensatoria para ayudar a los países a evitar efectos negativos en el crecimiento debido a cambios drásticos de los precios de los productos básicos. Las causas probables para que ninguno de los dos mecanismos se haya usado de forma generalizada son, en primer lugar, una financiación insuficiente y, en segundo, unos tipos de interés excesivamente elevados.

70. Durante el aumento de precios de 2008, varios países cuyo costo total de importación de alimentos y fertilizantes se había incrementado considerablemente recurrieron al Servicio para Shocks Exógenos (SSE) del FMI. El SSE proporciona liquidez para reducir los efectos negativos de las crisis exógenas en las balanzas de pagos, la posición de reservas internacionales y la inflación de los países en desarrollo. Desde 2009, el FMI ha creado tres mecanismos que permiten el acceso a mayores recursos de financiación en unas condiciones mucho más favorables: el Servicio de Crédito Rápido, que facilita el desembolso de la financiación sin condiciones preestablecidas; el Servicio de Crédito Stand-By para financiación a corto plazo y necesidades de ajuste causadas por desfases en las políticas o por crisis; y el Servicio de Crédito Ampliado, que también incluye acuerdos para proporcionar ayuda rápida en situaciones de crisis de precios de los alimentos o del petróleo.

71. Estos mecanismos podrían reforzarse o ampliarse a fin de poner a un país en condiciones de financiar sus importaciones de alimentos cuando surja tal necesidad, en lugar de compensar después las pérdidas en la balanza de pagos. Debería prestarse apoyo a mecanismos como el Programa de respuesta a la crisis mundial de los alimentos, del Banco Mundial, que está destinado a los países más pobres y más vulnerables y las iniciativas para la ampliar la ventanilla de crisis en el marco de la Asociación Internacional de Fomento.

72. Otra opción que podría considerarse es un instrumento de financiación de alimentos, tal como se previó en la Decisión de Marrakech y en la Conferencia Ministerial de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Con arreglo a los análisis de la FAO y la UNCTAD, se propuso la creación de un Fondo de Financiación de las Importaciones de Alimentos (FFIA) a través del cual los países menos desarrollados e importadores netos de alimentos podrían acceder

a financiación a corto plazo en caso de que aumentara el costo total de las importaciones de alimentos.

73. Un FFIA permitiría a un país financiar sus importaciones de alimentos cuando existe una necesidad, en lugar de compensar después las pérdidas en la balanza de pagos, y se basaría en la práctica de la comunidad internacional de proporcionar avales condicionales, en vez de fondos. Para que se active el mecanismo, podría establecerse como condición que el costo previsto de las importaciones de alimentos supere un determinado umbral por encima de su nivel normal. El FFIA también podría beneficiarse de los avales de algunos países desarrollados que podrían permitirle el acceso a préstamos de la banca internacional y los mercados de capitales.

Estabilización del costo de las importaciones de alimentos mediante mecanismos basados en el mercado

74. Los mecanismos innovadores basados en el mercado, como por ejemplo la utilización de mercados de futuros para garantizar la importación oportuna de alimentos a precios más estables, proporcionan protección contra la volatilidad de los precios de los alimentos. No obstante, este tipo de opciones comportan la creación de instituciones de ámbito nacional y el desarrollo de conocimientos técnicos.

75. Los principales mecanismos que podrían utilizarse para estabilizar el costo de las importaciones de alimentos son los contratos de futuros y los contratos de opciones o instrumentos extrabursátiles. Las instituciones financieras, normalmente bancos internacionales, actúan como intermediarias de estos instrumentos de protección de riesgos para los gobiernos. Mediante la compra de contratos de futuros, un gobierno que desea protegerse de un posible encarecimiento de los cereales puede establecer un precio fijo para la adquisición de estos productos. La principal ventaja para el gobierno es que el costo de las importaciones de alimentos se conoce de forma más o menos exacta en el momento en que se inicia la cobertura del riesgo. En la práctica, es posible que los futuros no sean un instrumento útil para los gobiernos ya que existe una responsabilidad desconocida asociada a la toma de una posición en el mercado de futuros, cada vez que el gobierno decide cubrir los riesgos. En el caso de que el mercado evolucione a la baja, en contra de los intereses de un gobierno que ha comprado contratos de futuros, el gobierno deberá responsabilizarse de pagar a la contraparte del mercado la diferencia en los movimientos de precios.

76. Una alternativa a la protección mediante futuros es la cobertura de riesgos a través de contratos de opciones, que permiten a un gobierno proteger un precio seguro en un determinado nivel a cambio de una prima establecida que normalmente se paga por adelantado. Las opciones de compra son instrumentos de cobertura de riesgos en el comercio de productos básicos tangibles, que integran la protección del precio en un acuerdo de importación sobre bienes físicos. Para los importadores, una opción de compra tiene el efecto de establecer un precio máximo aproximado para las cantidades contratadas de alimentos. Un precio máximo resulta especialmente atractivo si la intención es protegerse ante un precio. Una importante ventaja de la estrategia de una opción de compra es que tiene un precio de mercado. A diferencia de la cobertura mediante futuros, el costo de la protección se conoce de antemano. Los compradores pueden acordar el nivel y la duración de la protección que necesitan o decidir que el costo es demasiado elevado.

77. Se necesitan importantes inversiones para superar la falta de conocimientos técnicos en el uso de instrumentos de cobertura de riesgos en países de ingresos bajos. Muchos gobiernos no se centran en la gestión a priori de crisis de precios alimentarios y no evalúan el riesgo inherente a estas situaciones como un pasivo contingente con consecuencias fiscales. La experiencia demuestra que la participación de países en desarrollo y emergentes en la gestión del riesgo requiere un esfuerzo considerable para crear capacidad, hasta el extremo que los responsables de adoptar las decisiones se sienten cómodos con el uso de herramientas de gestión del riesgo y han

creado marcos institucionales adecuados, que incluyen la presupuestación detallada de los costos y la selección cuidadosa de prestaciones. A nivel mundial es necesario extraer lecciones de países como México que se han especializado en el desarrollo de un marco para analizar riesgos fiscales y en la adopción de medidas innovadoras para gestionar estos riesgos.