



# Asamblea General

Distr. general  
15 de agosto de 2022  
Español  
Original: inglés

## Septuagésimo séptimo período de sesiones

Tema 21 a) del programa provisional\*

### Grupos de países en situaciones especiales: seguimiento de la Quinta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados

## **Inseguridad alimentaria en los países menos adelantados: opciones para un sistema de constitución de existencias y medios complementarios a nivel mundial, regional y subregional**

### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

Este informe se presenta en respuesta a una petición de la Asamblea General en el Programa de Acción de Doha en favor de los Países Menos Adelantados (resolución [76/258](#)). En el párrafo 42 del Programa de Acción se reconoció la necesidad de hacer frente a la inseguridad alimentaria grave y se pidió al Secretario General que explorara la viabilidad, la eficacia y las modalidades administrativas de un sistema regional y subregional de almacenamiento de existencias para los países menos adelantados o un mecanismo alternativo, teniendo en cuenta los posibles riesgos y consecuencias de índole económica, y que informara de ello a la Asamblea para que esta examinara la cuestión en su septuagésimo séptimo período de sesiones.

\* [A/77/150](#).



## A. Introducción

1. La seguridad alimentaria en los países menos adelantados había mostrado signos de mejora a principios del nuevo milenio, tras una reducción constante de la prevalencia de la subalimentación durante varios años. La tendencia se ha invertido, con un porcentaje cada vez mayor de personas que padecen hambre. Con precios de los alimentos que registran cifras récord en 2022<sup>1</sup> y que podrían subir aún más debido al conflicto armado en Ucrania, además de las crisis en cascada de la pandemia de coronavirus (COVID-19) y el cambio climático, existe el riesgo de que el hambre aumente aún más en los próximos años. A pesar del compromiso de la comunidad internacional de promover la seguridad alimentaria, la nutrición adecuada y la agricultura sostenible, compromiso que está reflejado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en el Programa de Acción de Doha en favor de los Países Menos Adelantados, el número de personas que viven en la pobreza extrema sigue siendo muy elevado, y la brecha de pobreza entre los países menos adelantados y el resto del mundo, así como dentro de los países menos adelantados, es cada vez más amplia.

2. Aunque los problemas de seguridad alimentaria en los países menos adelantados están muy arraigados y son multidimensionales, el entorno del mercado exterior es de vital importancia para los países que dependen año tras año del mercado mundial para una parte sustancial de su consumo. La incertidumbre y la volatilidad de los mercados mundiales de alimentos, junto con los problemas de la balanza de pagos, afectan negativamente a la capacidad de los países menos adelantados, dependientes de las importaciones de alimentos, para acceder a suministros críticos. Los hogares pobres de estos países, que ya gastan gran parte de sus ingresos en alimentos y disponen de muy pocos mecanismos de afrontamiento de la situación, sufren en el proceso.

3. El presente informe se centra en el papel que puede desempeñar el la constitución de existencias de alimentos a distintos niveles, complementado con otros medios como las medidas comerciales y los instrumentos financieros, para hacer frente a algunos de los riesgos y volatilidades de la producción y el consumo de alimentos, desde el nivel nacional hasta el mundial, con el fin de reducir las emergencias alimentarias en los países menos adelantados.

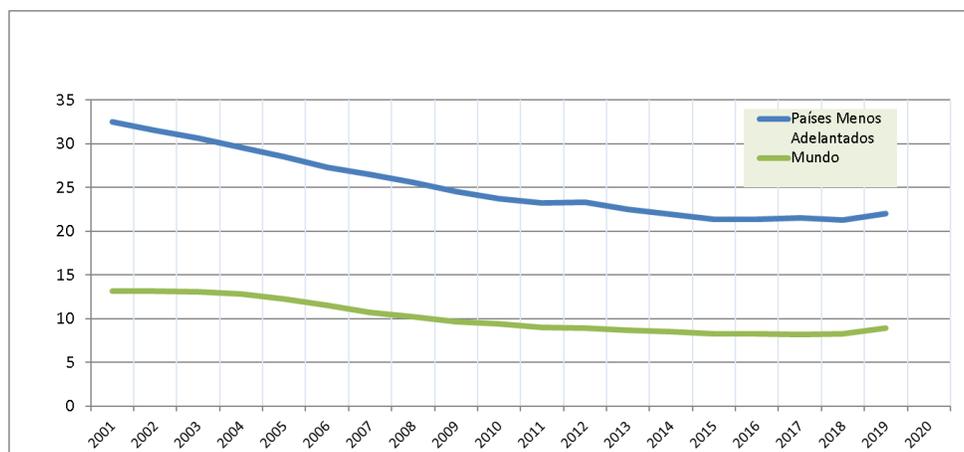
## B. Panorama de la grave inseguridad alimentaria en los países menos adelantados

4. De promedio, la prevalencia de la subalimentación en los países menos adelantados ha rondado el 22 % desde 2010, mientras que la del mundo ha estado por debajo del 10 % y actualmente se sitúa en torno al 8 % (véase la Figura I). En diez de los países menos adelantados, las tasas de subalimentación se han mantenido persistentemente por encima del 40 %, y en algunos de ellos muy por encima del 50 %, durante el mismo período.

---

<sup>1</sup> En junio de 2022, el índice de precios de los alimentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura se situó un 23,1 % por encima del valor que tenía un año antes. Véase [www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/](http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/).

**Figura I**  
**Prevalencia de la subalimentación en los países menos adelantados**  
 (Porcentaje)



*Fuente:* indicadores de seguridad alimentaria de la Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

5. La prevalencia de la subalimentación en los países menos adelantados queda de manifiesto con la insuficiencia del promedio de calorías disponibles (cerca del 25% por debajo de la media mundial) y una deficiencia similar en la disponibilidad de proteínas, que, a pesar de los avances de los dos últimos decenios, sigue siendo un 30% inferior a la media mundial<sup>2</sup>.

6. Las características estructurales de las economías de los países menos adelantados contribuyen a su vulnerabilidad como países en situación de inseguridad alimentaria. Entre estas características estructurales se encuentran la baja productividad en la producción de alimentos y las elevadas pérdidas de alimentos posteriores a la cosecha, lo que se traduce en una creciente dependencia de las importaciones de alimentos.

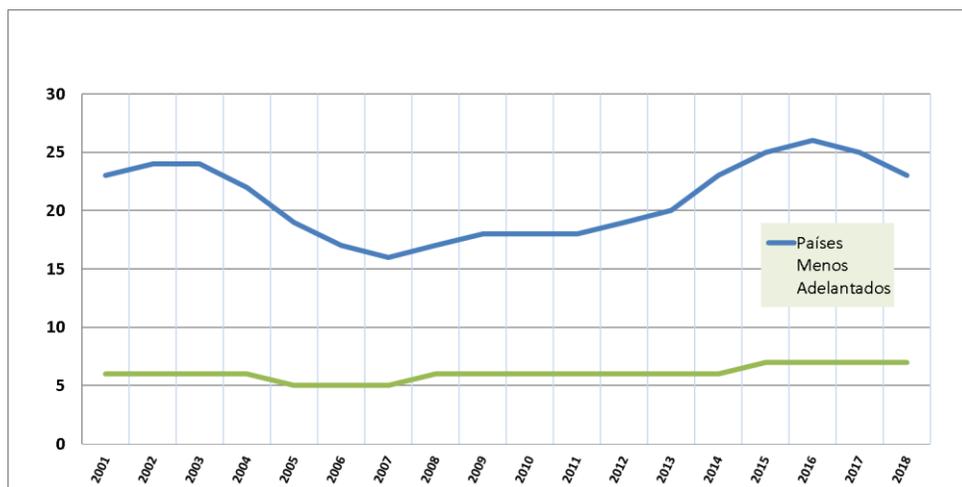
7. Muchos países menos adelantados dependen del mercado mundial para cubrir una parte importante y cada vez mayor de sus necesidades alimentarias. Los cereales constituyen la mayor partida de la cesta de importación de alimentos de estos países, y representan aproximadamente el 42% del valor de sus importaciones de alimentos, seguidos de los aceites y grasas, y el azúcar. En conjunto, los tres productos representan más de tres cuartas partes del valor de los alimentos importados por los países menos adelantados. El porcentaje de la ayuda alimentaria en el total de sus importaciones de alimentos ha disminuido drásticamente en comparación con los altos niveles de los años noventa y anteriores y, salvo la ayuda alimentaria para emergencias, la mayor parte de la importación de alimentos se realiza ahora en términos comerciales. Más del 90% de las necesidades de cereales de algunos países menos adelantados se satisfacen en el mercado mundial.

8. El porcentaje de las importaciones de alimentos en el total de las exportaciones de mercancías fue del 25% por término medio para el conjunto de los países menos adelantados en los últimos años, cifra considerablemente superior a la media mundial, que se sitúa en torno al 5% (véase la Figura II). Las dificultades de muchos países menos adelantados para abastecerse de cantidades suficientes de alimentos en el

<sup>2</sup> Según los indicadores de seguridad alimentaria de la Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la FAO.

mercado mundial vienen influidas, entre otras cosas, por los malos resultados de sus sectores de exportación. Como grupo, los países menos adelantados son importadores netos de productos agrícolas y dependen altamente del comercio agrícola.

Figura II  
**Valor de las importaciones de alimentos de los países menos adelantados en el total de las exportaciones de mercancías (media de tres años)**  
 (Porcentaje)

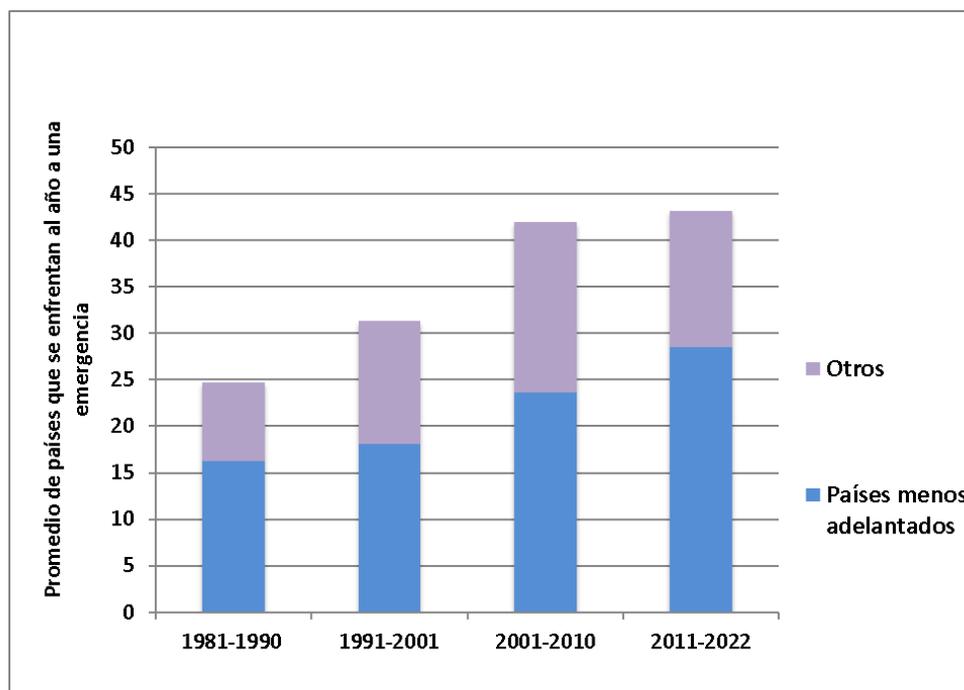


Fuente: datos de la Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la FAO.

9. La elevada concentración de las exportaciones de mercancías en un pequeño número de productos agrícolas hace que los países menos adelantados sean vulnerables a la volatilidad de los mercados agrícolas mundiales. Las disrupciones de las infraestructuras de transporte y las cadenas de suministro internacionales, como las experimentadas durante la pandemia de COVID-19, aumentan su vulnerabilidad y los hacen propensos a frecuentes emergencias alimentarias que agravan una situación ya precaria.

10. La Figura III muestra un aumento considerable del número de emergencias alimentarias en los países menos adelantados y en los países no pertenecientes a la categoría de menos adelantados en el período comprendido entre 1981 y 2022. Son el grupo más afectado de países, ya que representan cerca del 70% (una media de 28 países menos adelantados por año) de todas las emergencias alimentarias mundiales en el período 2011-2022.

Figura III  
Situaciones de emergencia alimentaria en los países menos adelantados y en los países no pertenecientes a la categoría de menos adelantados, 1981-2022



Fuente: datos del Sistema Mundial de Información y Alerta de la FAO.

11. La mitad de los países menos adelantados sufrieron una emergencia alimentaria continuada durante al menos 13 años consecutivos en el período de 42 años comprendido entre 1981 y 2022. De esos países, 10 padecieron una emergencia alimentaria continuada durante al menos 22 años, 5 estuvieron en situación de emergencia alimentaria continuada durante al menos 35 años y 1 país estuvo en esa situación de emergencia todos los años de los 42 que componen el período<sup>3</sup>.

12. Para mejorar la seguridad alimentaria en los países menos adelantados es preciso adoptar una amplia gama de medidas basadas en un enfoque de los sistemas alimentarios, que incluyan el aumento de la productividad y la reducción de las pérdidas de alimentos posteriores a la cosecha. Es necesario incrementar la inversión en la agricultura, en especial en los insumos necesarios para aumentar el rendimiento, como el riego, los fertilizantes químicos y las semillas mejoradas, así como en el almacenamiento y el transporte local. Estas medidas deben complementarse con la constitución de existencias de alimentos y con medios alternativos para hacer frente a las emergencias alimentarias en los países menos adelantados.

### C. Dependencia de las importaciones de alimentos bajo una creciente volatilidad

13. Tras decenios en los que los precios de los alimentos estuvieron relativamente bajos, el mundo entró en un período de escasez de alimentos a principios del nuevo milenio, al tiempo que operaba en una mayor apertura del mercado en respuesta a la introducción de las reformas agrícolas acordadas en el marco del Acuerdo sobre la

<sup>3</sup> A partir de datos del Sistema Mundial de Información y Alerta de la FAO.

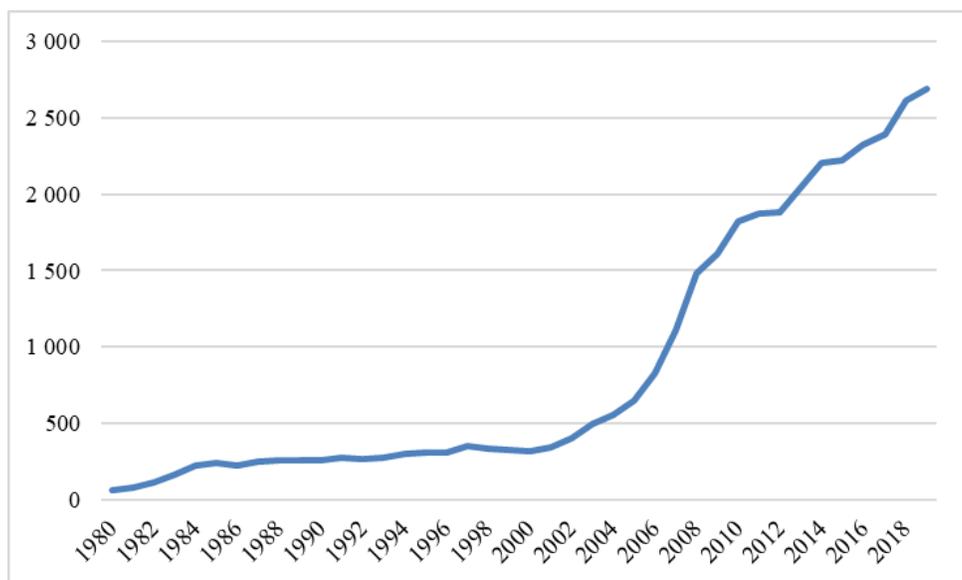
Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que entró en vigor en 1995. En el Acuerdo se buscaba el establecimiento de un sistema de comercio agrícola justo y orientado al mercado y el fomento de políticas de producción y comercio más predecibles, para reducir así la volatilidad del mercado mundial. Sin embargo, las normas del Acuerdo han favorecido un mayor acceso a los mercados pero no han abordado la escasa disciplina en materia de prohibiciones y restricciones a la exportación. Como resultado, a partir de la crisis alimentaria de 2008, y más recientemente durante la pandemia de COVID-19 y como consecuencia del conflicto armado en Ucrania, varios países recurrieron al uso de prohibiciones y restricciones a la exportación en un intento de preservar un suministro limitado.

14. La dependencia de los países menos adelantados de la Federación de Rusia y Ucrania en cuanto a los alimentos básicos es grande. Es probable que un acceso restringido prolongado a las fuentes de suministro de estos países tenga graves efectos adversos en la seguridad alimentaria de los países menos adelantados. Resultan especialmente preocupantes la actual escasez e incertidumbre en el suministro de alimentos básicos y fertilizantes, así como el elevado costo del combustible, debido a la gran dependencia de los países menos adelantados del mercado mundial para una gran parte de sus necesidades alimentarias. Los fertilizantes son uno de los principales insumos para la producción agrícola y alimentaria, y las interrupciones en la cadena de suministro de este insumo crítico tendrían graves consecuencias para los cultivos que ya están sembrados y para los que se plantarán en las próximas campañas.

15. Los vínculos cada vez mayores entre los sectores alimentario y energético se hicieron mucho más evidentes tras la crisis alimentaria de 2008 y sus elevados precios de la energía, que provocaron una demanda adicional de grandes cantidades de alimentos para la producción de biocombustibles (véase la Figura IV). La tendencia continúa incesante, compitiendo con la demanda para el consumo humano. Los vínculos con el sector energético repercuten, no solo en el precio de los cultivos alimentarios, sino también en la parte de los insumos del sistema alimentario, como consecuencia del aumento de los costos de los fertilizantes y del combustible debido a la subida de los precios de la energía. La actividad especulativa con los alimentos básicos desde el sector financiero, así como las restricciones unilaterales a la exportación establecidas por varios países exportadores, han provocado una presión adicional en el aumento del precio de los alimentos y han agravado una situación ya crítica.

Figura IV  
**Producción mundial de biocombustibles**

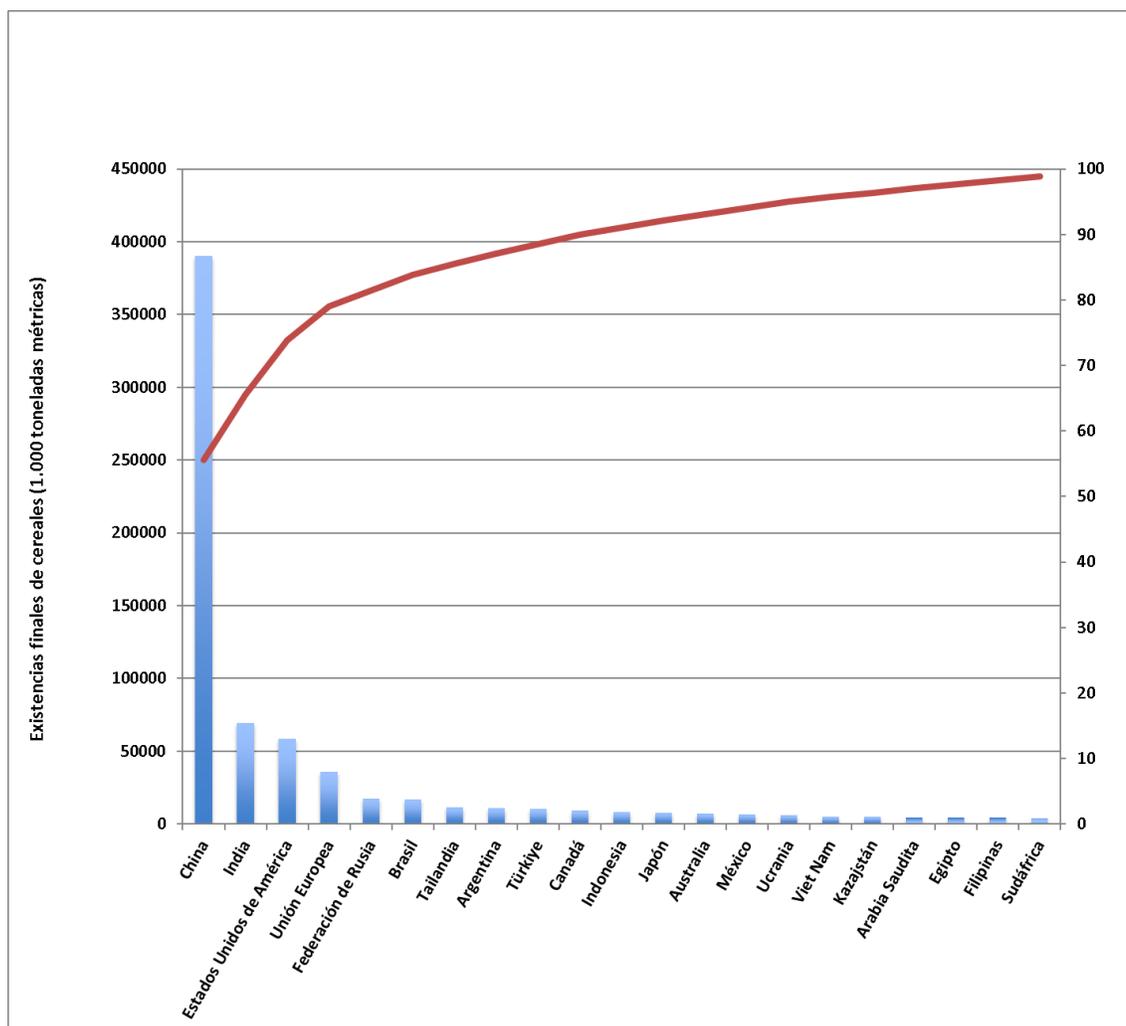
(Miles de barriles por día)



Fuente: Administración de Información Energética de los Estados Unidos

16. El sistema alimentario mundial sigue mostrando una elevada concentración de existencias y exportaciones de alimentos en unos pocos países proveedores (véase la Figura V). Esto siempre ha sido así. Sin embargo, cuando varios de los principales países desarrollados redujeron sus programas de ayuda interna, también disminuyó su actividad de constitución de existencias, y otros países intervinieron para llenar el vacío. Esta nueva actividad de constitución de existencias dio lugar a una mayor concentración de las existencias mundiales, así como a cambios en su distribución geográfica. Queda por ver si esta nueva configuración permite contrarrestar la situación de accesibilidad de los alimentos a nivel mundial o si se destina principalmente a uso interno, como especulan algunos analistas de productos básicos.

Figura V  
**Concentración de las existencias de cereales, en 1.000 toneladas métricas, 2020-2021 (Porcentaje)**



Fuente: datos de la Base de Datos Estadísticos Sustantivos de la FAO.

17. En los últimos años, varios factores han empeorado la situación de los países menos adelantados. Los mercados mundiales de alimentos han entrado en un período de contracción de la oferta y aumento de la volatilidad. Aunque la dependencia de las importaciones de alimentos sigue siendo alta en los países menos adelantados, para garantizar la seguridad alimentaria es necesario explorar opciones para reducir la volatilidad originada en el mercado mundial de alimentos, por ejemplo, alternativas para la constitución de existencias de alimentos que complementen los instrumentos y mecanismos comerciales y financieros, así como medidas de política al respecto a todos los niveles.

#### **D. Reservas para la seguridad alimentaria y contra la volatilidad de los mercados**

18. Las operaciones de constitución de existencias suelen ser de dos tipos: a) las orientadas a la estabilización de los precios; y b) las orientadas a salvaguardar la

seguridad alimentaria. Entre las reservas alimentarias para la estabilización de los precios, también denominadas “reservas de estabilización”, está la compra de productos básicos en el momento de la cosecha, cuando los precios son bajos, sosteniendo con ello los precios de apoyo en favor de los productores, y la salida de existencias al mercado durante la época de escasez, cuando los precios son altos, manteniendo así los precios bajo control en favor de los consumidores.

19. Las intervenciones públicas para salvaguardar la seguridad alimentaria suelen denominarse “reservas de seguridad alimentaria” o “reservas de emergencia”. Están orientadas a los segmentos vulnerables de la población a través de programas de redes de protección social (es decir, distribución directa fuera del mercado) o de la salida de los alimentos al mercado nacional durante los años de escasez en el país debido a la insuficiente producción nacional o a las dificultades de importación. Las reservas de seguridad alimentaria tienen como objetivo principal la seguridad alimentaria a corto plazo.

20. El almacenamiento de existencias es una operación costosa y a menudo compleja, que inmoviliza el capital y también aumenta la probabilidad de deterioro físico y pérdidas. Por tanto, para la contención de los costos, es fundamental que el almacenamiento de existencias se gestione en el marco de un sistema transparente y que rinda cuentas, según normas inequívocas y sobre la base de objetivos claros. Estos costos también deben sopesarse con las posibles privaciones de la población, así como con el colapso social si las reservas estratégicas de alimentos son demasiado pequeñas para hacer frente a los posibles riesgos. Por ello es necesario valorar cuidadosamente qué productos alimentarios pueden incluirse en la reserva estratégica, evaluando su importancia estratégica teniendo en cuenta, entre otros, factores como las necesidades de la población destinataria, la variabilidad histórica de la producción nacional, la dependencia de las importaciones, los retrasos en la obtención de las mismas y la solvencia de los proveedores, así como las opciones realistas de recurrir a instrumentos de cobertura financiera.

### **Ejemplos de constitución de existencias públicas en algunos países menos adelantados**

21. La crisis alimentaria de 2008 llevó a muchos países, incluidos algunos de los países menos adelantados, a restablecer o ampliar sus sistemas de reservas alimentarias. Bangladesh, por ejemplo, casi triplicó el volumen de su reserva de alimentos en pocos años.

22. En el Sahel, tras la escasez de mijo y sorgo en 2005 debido a la sequía y a las plagas de langostas, volvieron a implantarse programas de constitución de existencias públicas para la estabilización de los precios. Por ejemplo, Burkina Faso, Malí y el Níger procedieron a constituir existencias de intervención adicionales gestionadas directamente por el Gobierno y existencias o bancos de cereales gestionados por las comunidades locales.

23. En África Oriental y Meridional, varios países han implantado sistemas de constitución de existencias públicas (principalmente de maíz) con el fin de estabilizar los precios. Entre ellos se encuentran Malawi y Zambia, que gestionan reservas de estabilización de precios, junto con reservas estratégicas para casos de emergencia, mediante la distribución subvencionada o gratuita de alimentos a las poblaciones más vulnerables. Otros países de la región (Etiopía, la República Unida de Tanzania y Rwanda) disponen de reservas estratégicas solo para casos de emergencia.

24. La mayoría de los sistemas nacionales de reservas alimentarias se basan en uno o dos cereales principales, especialmente el trigo y el arroz. En la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y otras partes de África,

los sistemas incluyen cereales locales, como el mijo y el sorgo, así como variedades locales de maíz. El reconocimiento de la importancia de una cesta diversificada ha llevado a la inclusión de más alimentos, aunque los aspectos relativos al almacenamiento hacen que la diversificación sea más factible a nivel subnacional.

### **Ejemplos de constitución de existencias a nivel regional**

25. Las reservas regionales de alimentos nacen de acuerdos de las agrupaciones regionales de países con el objetivo de reunir recursos en una reserva regional común, a la que se puede recurrir sobre la base de normas previamente establecidas. La constitución de estas reservas regionales suele conllevar la asignación de un determinado porcentaje de la reserva nacional de cada país a la reserva regional de alimentos. Los beneficios de la puesta en común de los recursos a nivel regional son las economías de escala, más estabilidad de los precios, mayor cooperación e integración regional, facilitación del traslado de los suministros a través de las fronteras y mejora tanto de la información sobre el mercado regional como del seguimiento de la oferta de alimentos disponibles.

26. Actualmente hay tres reservas regionales de alimentos que funcionan en Asia Sudoriental, Asia Meridional y la región de la CEDEAO, organizadas en el marco de los respectivos órganos regionales de comercio y cooperación. La primera, la Reserva de Emergencia de Arroz de la ASEAN+3, que incluye a los Estados miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) más China, el Japón y la República de Corea, se creó como parte de un marco integrado de seguridad alimentaria formulado tras la crisis alimentaria mundial de 2007-2008; la Reserva, por sí misma, se activó en 2012. La Reserva cuenta con tres programas de entrega de arroz: niveles 1, 2 y 3. En el nivel 1, las reservas asignadas se almacenan previamente en modo de espera entre un país proveedor y un país receptor para casos de emergencia en el país receptor. El acuerdo de reserva especifica la cantidad, la variedad del arroz y las condiciones de entrega. La entrega se formaliza mediante un contrato a término, válido por tres años y renovable. Los acuerdos y los compromisos del nivel 1 no pueden ser incumplidos, a diferencia de los acuerdos bilaterales entre gobiernos. El nivel 2 se utiliza cuando se solicitan existencias asignadas en ausencia de un contrato a término, con condiciones de venta y otras abiertas a negociaciones bilaterales. En la ventanilla del nivel 3, el arroz se suministra de forma voluntaria y se utiliza para su almacenamiento previo, en modo de espera, para casos de infortunios previstos o de desastres imprevistos. Las existencias se dispensan cuando se presenta una solicitud o a través de un sistema automático de activación gestionado por la secretaría de la Reserva. En 2020, la ventanilla de nivel 3 se utilizó 33 veces entre 5 países donantes y 7 países receptores. Las cantidades incluidas en el nivel 3 son en su mayoría pequeñas, normalmente del orden de 200 a 300 toneladas métricas. El nivel 1 solo se ha activado una vez (entre el Japón y Filipinas), mientras que el nivel 2 aún no se ha activado.

27. El Banco Regional de Alimentos de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional se creó en 2004 y se siguió trabajando en él hasta 2013, cuando entró en vigor el acuerdo para su constitución. Los miembros se han reunido varias veces para tratar de ultimar todos los aspectos, como las directrices sobre los precios, los lugares de almacenamiento y el control de la calidad. El Banco de Alimentos se utilizó por primera vez en mayo de 2020, cuando Bhután solicitó y obtuvo acceso a cereales alimentarios procedentes de este para cubrir sus necesidades relacionadas con la COVID-19 (los cereales se extrajeron de la reserva para el Banco de Alimentos almacenada por la India).

28. La Reserva Regional de Seguridad Alimentaria de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental fue creada por la propia CEDEAO en 2013. El marco

de la Reserva tiene tres componentes: a) constituir reservas regionales de alimentos; b) aumentar el nivel de reservas nacionales de alimentos; y c) mejorar la cooperación entre las reservas nacionales de alimentos. Una cualidad destacable del enfoque del marco de la Reserva con respecto a estas existencias alimentarias es que trata de lograr una coordinación vertical entre los distintos niveles de reservas a partir de las denominadas “tres líneas de defensa” (local, nacional y regional), que se utilizarán sucesivamente con base en el principio de subsidiariedad: las reservas regionales de alimentos apoyan a las reservas nacionales de alimentos, y estas, a su vez, a las iniciativas locales. Las reservas locales están vinculadas y coordinadas con las reservas nacionales de varias maneras, entre otras mediante contratos formales entre ellas para la constitución y colocación de las reservas. El proyecto regional de reserva de alimentos tiene el objetivo político de promover la soberanía alimentaria de la región y, en comparación con las dos reservas regionales de alimentos de Asia, cuenta con una mezcla más diversa de alimentos: varios granos (mijo y sorgo, maíz, arroz y cereales enriquecidos), así como mandioca molida. La reserva regional de alimentos se utilizó por primera vez en agosto de 2017, cuando Nigeria recibió 1.130 toneladas métricas de cereales (maíz blanco, sorgo, mijo y arroz). A esta le siguieron tres intervenciones en 2018, por un total de 13.580 toneladas métricas de cereales (para Burkina Faso, Ghana y el Níger), una en 2019 (5.000 toneladas métricas para Nigeria) y cuatro en 2020, por un total de 6.219 toneladas métricas (para Burkina Faso, Malí, el Níger y Nigeria). La crisis alimentaria y nutricional de 2020 estuvo además vinculada a la COVID-19, y la CEDEAO movilizó reservas a diferentes niveles.

## **E. Opciones y políticas comerciales, financieras y de constitución de existencias**

29. La magnitud, la complejidad y el carácter multidimensional de la inseguridad alimentaria en los países menos adelantados requieren una serie de respuestas que empleen todas las herramientas posibles e incluyan no solo las opciones de constitución de existencias, sino también medidas comerciales e instrumentos financieros para ayudar a los países a financiar las importaciones necesarias. Entre los medios alternativos, además de las reservas alimentarias, se podría incluir un mecanismo de financiación de las importaciones de alimentos y un mecanismo mundial de reservas de seguridad alimentaria para ayudar a los países menos adelantados a hacer frente a los episodios de inseguridad alimentaria grave. Dado que las causas de la inseguridad alimentaria no se limitan a las fronteras nacionales, las respuestas tendrían que ir más allá de la acción nacional e incluir la cooperación a nivel internacional y regional. Además, para que sean eficaces, las medidas necesarias no deben limitarse a ser medidas provisionales, sino que deben afrontar las causas profundas de la inseguridad alimentaria para romper el círculo vicioso de las emergencias y la subalimentación y el hambre crónicos.

### **Opciones en el plano nacional**

30. Los países menos adelantados se enfrentan a riesgos de precios cuando los precios del mercado mundial alcanzan niveles que un país importador apenas puede permitirse, así como a riesgos de disponibilidad cuando los suministros pueden no estar disponibles para la importación, ya sea por grandes pérdidas de cosechas en los países productores o debido a restricciones a la exportación y otras limitaciones logísticas. Aunque los países importadores no pueden hacer mucho por sí solos para reducir la incidencia de estos riesgos, sí pueden emplear diversas herramientas de gestión de riesgos para minimizar sus efectos y garantizar cierto grado de seguridad en cuanto a la disponibilidad de suministros a corto plazo.

31. Entre los principales instrumentos se encuentran las reservas físicas de alimentos ya descritas y los instrumentos financieros de cobertura, a menudo llamados “reservas virtuales”, como los contratos a término y las opciones, que los países menos adelantados raramente utilizan. Ambos contribuyen a reducir el impacto de los dos tipos de riesgos: las existencias físicas están orientadas a contrarrestar el riesgo de disponibilidad a costa del almacenista, y las virtuales a contrarrestar más el riesgo de precio, transfiriéndolo a otra persona con cierto costo. Los acuerdos bilaterales con los principales productores de cereales para obtener un acceso preferente a los suministros en caso de escasez mundial también pueden contribuir a reducir el riesgo de disponibilidad.

### **Reservas alimentarias de emergencia**

32. Aunque el desempeño de las reservas alimentarias de emergencia varía en las diferentes situaciones de los países, algunos ejemplos, en particular los programas específicos, han demostrado ser una opción viable para mejorar la seguridad alimentaria de las personas vulnerables. Entre los factores que se han identificado como favorecedores de resultados positivos se encuentran la buena gestión y la flexibilidad, el cumplimiento de las normas y los procedimientos, los mecanismos para ajustar las reservas a las necesidades y el funcionamiento de los sistemas de detección de emergencias. La creación de bases de datos uniformes de beneficiarios es una parte esencial de la infraestructura administrativa para mejorar la eficacia de la asistencia y la escalabilidad<sup>4</sup>.

33. La capacidad de almacenamiento de alta calidad es un requisito obvio para la constitución de existencias con fines de seguridad alimentaria. Aunque la financiación pública de la capacidad de almacenamiento podría no estar justificada atendiendo a consideraciones estrictamente económicas, debería entenderse como un bien público con importantes externalidades en términos de refuerzo de la seguridad alimentaria, que ofrece a las comunidades locales la posibilidad de evitar la presión de vender sus cultivos inmediatamente después de la cosecha a precios bajos y de tener que comprar, a precios mucho más elevados durante la época de escasez, los mismos cultivos que habían vendido.

34. La falta de almacenes eficientes proporcionados por el sector privado es uno de los factores que limitan el arbitraje temporal y que contribuyen a la alta variabilidad estacional de los precios. La inversión del sector privado en infraestructuras de almacenamiento suele concentrarse en las zonas urbanas y tiende a apoyar al comercio de importación/exportación más que al comercio nacional en el sector alimentario. En algunos casos, la falta de inversión privada en capacidad de almacenamiento refleja el riesgo de mantener inventarios de grano en un entorno de políticas gubernamentales imprevisibles. Por tanto, es necesario también abordar los desincentivos subyacentes que impiden la inversión privada en almacenamiento.

35. La falta de almacenes organizados de alta calidad accesibles a los agricultores es un problema mayor en lo que respecta a los cereales locales. En comparación con las de los cereales importados, las empresas comerciales de cereales locales son pequeñas, y las cantidades rara vez se agrupan para su transporte y almacenamiento, lo que limita los rendimientos de escala. Incluso cuando existen almacenes, la falta de normas oficiales de clasificación dificulta una valoración fiable, lo que reduce el potencial de garantía de los productos básicos. La mejora de la capacidad de almacenamiento de los pequeños agricultores desprovistos de equipos también

---

<sup>4</sup> Véase Joana Silva, Victoria Levin y Matteo Morgandi, *Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in the Middle East and North Africa* (Washington D. C., Banco Mundial, 2013).

reduciría las elevadísimas pérdidas de alimentos posteriores a la cosecha, cuestión fundamental para mejorar la seguridad alimentaria en las zonas rurales pobres.

36. Los criterios y procedimientos establecidos para ayudar a los beneficiarios de las reservas alimentarias de emergencia son esenciales. Una importante consideración humanitaria, de eficiencia y de sostenibilidad consiste en orientar las intervenciones no solo a la alimentación de las personas, sino también a la creación de capital humano y a la ayuda para salir de la pobreza, rompiendo así el patrón de emergencias prolongadas e inseguridad alimentaria crónica que afecta a la mayoría de los países menos adelantados. Los programas de alimentación prenatal y en la primera infancia están considerados como los más eficaces; igualmente eficaces son los programas de alimentación escolar, que suelen tener múltiples objetivos, entre ellos la escolarización y el logro educativo, especialmente de las niñas, así como los proyectos de alimentos por trabajo para mejorar la capacidad productiva, sobre todo en las zonas rurales. Canalizar la asistencia a través de las mujeres, especialmente en las zonas rurales, contribuye a mejorar los resultados nutricionales y el desarrollo de los niños a lo largo de toda su vida.

37. Las transferencias de efectivo pueden utilizarse en algunas circunstancias para hacer frente a la inseguridad alimentaria; podrían presentar algunas ventajas en cuanto a los costos y promover una dieta más diversificada. Sin embargo, en las emergencias alimentarias, que son habituales en los países menos adelantados, las transferencias de efectivo suelen provocar un aumento del precio de los alimentos, especialmente cuando se trata de una emergencia alimentaria nacional o regional. En los países menos adelantados, las transferencias de efectivo pueden no llegar a los más pobres debido a su escasa inclusión financiera. Así pues, aunque las transferencias de efectivo son adecuadas para proporcionar protección social al abordar la pobreza de forma más amplia, deben complementarse con la constitución de existencias de alimentos y otras medidas pertinentes en las situaciones de emergencia.

38. Las reservas de emergencia deben reponerse con suministros nacionales o importados en un plazo razonable para garantizar la preparación. Su entrega no debe interferir indebidamente con la salida de existencias privadas para minimizar los desincentivos y evitar el acaparamiento.

39. La gestión de los sistemas de constitución de existencias requiere una estructura transparente y que rinda cuentas, basada en normas inequívocas y objetivos claros. Hay que sopesar los costos de la constitución de existencias con las consecuencias para el bienestar humano, si las reservas estratégicas de alimentos no existen o son demasiado pequeñas para hacer frente a los posibles riesgos. Determinar qué productos alimentarios deben incluirse en la reserva requiere una evaluación de su importancia estratégica, teniendo en cuenta factores como las necesidades de la población destinataria, la variabilidad histórica de la producción nacional, la dependencia de las importaciones, los retrasos en la obtención de las mismas y la solvencia de los proveedores, así como las opciones realistas de recurrir a instrumentos de cobertura financiera.

### **Reservas virtuales**

40. Como opción para cubrirse frente a los riesgos de los precios mundiales, las existencias físicas, a excepción de las de emergencia comentadas, escapan a los medios de los países menos adelantados. Una posible alternativa son las opciones de cobertura para esta contingencia, que suelen denominarse “reservas virtuales”. Entre ellas están los contratos de futuros, que obligan al adquirente a comprar una cantidad fija de un producto básico a un precio fijo durante un período de tiempo predeterminado, y los contratos de opciones, que dan al adquirente el derecho, que no

la obligación, de comprar una cantidad fija de un producto básico a un precio fijo durante un período de tiempo preestablecido.

41. Los contratos de futuros y opciones suelen requerir garantías crediticias por adelantado y están disponibles para los países que tienen fácil acceso al crédito. Si bien algunas empresas agrícolas privadas de los países menos adelantados han utilizado con éxito los contratos de futuros y opciones para protegerse frente a los riesgos de los precios, estos instrumentos financieros han sido utilizados con mucha menos frecuencia por el sector público<sup>5</sup>. Podría estudiarse la posibilidad de crear un servicio de garantía de crédito, por ejemplo en el marco de los bancos regionales de desarrollo, al que los países menos adelantados puedan recurrir para obtener las garantías de crédito necesarias para suscribir contratos de futuros y opciones para la importación de alimentos básicos.

42. Algunos países menos adelantados pueden necesitar asistencia jurídica comercial y técnica para redactar y negociar contratos de futuros y opciones. Las entidades del sistema de las Naciones Unidas podrían brindar apoyo a este respecto. Y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), habida cuenta de su larga experiencia en la compra de productos alimentarios de diversas fuentes en todo el mundo a lo largo de los años, podría desempeñar aquí un papel fundamental. Un servicio de asistencia virtual en el PMA que responda a las llamadas de los agentes importadores nacionales sobre cuestiones técnicas y sobre las condiciones reales del mercado de productos concretos podría prestar este apoyo, aprovechando los conocimientos especializados sobre los productos y los servicios logísticos proporcionados por el PMA a los países durante la pandemia de COVID-19.

#### **Mejorar la logística para agilizar la importación de alimentos y reducir los costos**

43. Hay amplio margen para reducir el costo de los alimentos importados y agilizar el proceso, invirtiendo en infraestructuras para almacenar y transportar los alimentos y mejorando la gestión y la logística de la cadena de suministro de las importaciones. Dependiendo de la ubicación geográfica de los países menos adelantados, se observan grandes diferencias entre ellos en el funcionamiento de las cadenas de suministro de alimentos que se abastecen de productos importados, ya que algunos países sufren atascos en el puerto y otros se ven afectados por la ineficacia y las dificultades de los sistemas de transporte interior.

44. Cada país debe identificar los cuellos de botella problemáticos en la cadena de suministro de las importaciones y centrarse específicamente en ellos con el fin de reducir los retrasos y sus costos asociados, que a menudo se traducen en pérdidas y en el deterioro de la calidad de los suministros. Reducir los retrasos en la llegada de las importaciones al país y su tramitación a través de los puertos se traduce directamente en una reducción del nivel necesario de reservas nacionales de alimentos, ya se trate de las reservas de emergencia o de las reservas que se estén acumulando y que sean necesarias para mantener un flujo regular en la cadena nacional de suministro de alimentos.

---

<sup>5</sup> Sin embargo, se han propuesto algunas ideas sobre cómo pueden funcionar estas opciones en el entorno de los países menos adelantados. Por ejemplo, en el caso de la Agencia de Reserva Alimentaria de Zambia, se ha argumentado que, adoptando sistemas innovadores de comercio de cereales como las bolsas de productos básicos, la Agencia puede reducir el costo de la gestión de las reservas alimentarias y diversificar la cartera de reservas estratégicas de alimentos de Zambia dividiendo el volumen recomendado de las reservas estratégicas de cereales en existencias físicas y opciones de compra de cereales (reservas virtuales). Véase Brian P. Mulenga y Antony Chapoto, “Exploring the feasibility of the food reserve agency to implement virtual grain reserves”, Indaba Agricultural Policy Research Institute, diciembre de 2020.

### **Invertir en el aumento de la productividad de los alimentos básicos**

45. Aumentar el rendimiento de la producción alimentaria en los países menos adelantados es una cuestión que debería ser fundamental en el conjunto de medidas encaminadas a mejorar la seguridad alimentaria. La combinación de políticas que cada país puede utilizar dependerá de sus circunstancias concretas, pero una política que ha demostrado ser eficaz para lograr un rápido aumento de la producción es la ayuda a la inversión dirigida a la agricultura, combinada con subvenciones “inteligentes” a los insumos para los agricultores con pocos recursos. Las verdaderas limitaciones vienen del lado de los presupuestos gubernamentales de los propios países menos adelantados, de ahí la necesidad de priorizar estratégicamente los escasos recursos disponibles para los cultivos alimentarios básicos, dando prioridad máxima a los recursos que más contribuyen a paliar la inseguridad alimentaria. La inclusión de la asistencia técnica y financiera para aumentar la productividad y las infraestructuras agrícolas entre los instrumentos de la Decisión Ministerial de Marrakech sobre las Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reforma en los Países Menos Adelantados y en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Alimentos refleja el amplio reconocimiento de este problema por parte de la comunidad internacional (véase la sección “Promover las cadenas de valor de los alimentos básicos y la organización del mercado”)<sup>6</sup>.

### **Promover las cadenas de valor de los alimentos básicos y la organización del mercado**

46. Las cadenas agrícolas de muchos países menos adelantados siguen estructuradas en torno a la exportación de la llamada producción industrial (cultivos comerciales), un legado que se remonta al período colonial. Muchas antiguas colonias con economías predominantemente agrarias siguen produciendo cultivos comerciales como consecuencia de la vigencia de los acuerdos comerciales bilaterales correspondientes. Las cadenas de valor de los productos de exportación que cuentan con una financiación adecuada, como el algodón, el café, el cacao y los cacahuets, se han beneficiado y siguen beneficiándose del apoyo técnico, los servicios de asesoramiento, la investigación y la promoción, las semillas mejoradas y los esfuerzos de mercantilización de las autoridades públicas.

47. La falta de acceso a información oportuna sobre el mercado de alimentos básicos entorpece la transparencia del mercado, la transmisión de los precios y la eficiencia de los mercados en muchos países menos adelantados, en particular a la hora de realizar operaciones comerciales de cereales dentro de las bolsas organizadas de productos básicos.

48. Los sistemas de recibos de almacén se consideran instrumentos clave para facilitar el comercio de productos básicos y la financiación del comercio en otros lugares. Garantizan la existencia y disponibilidad de un producto básico en una cantidad, de una variedad y de una calidad específicas en un almacén que pertenece a un depositante determinado. Aunque la importancia de los sistemas de recibos de almacén ha sido reconocida por muchos países en desarrollo, incluidos muchos países menos adelantados, hasta ahora los intentos han fracasado por diversas razones, como las operaciones directas de los gobiernos en los mercados, que son incompatibles con el desarrollo de estos mecanismos. Deben fomentarse las actuales iniciativas nacionales en este ámbito, entre ellas, la consideración de las ventajas de crear bolsas regionales de productos básicos para los cereales.

<sup>6</sup> Véase Organización Mundial del Comercio, Decisión sobre las Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reforma en los Países Menos Adelantados y en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Alimentos.

49. Las operaciones de compra del Programa Mundial de Alimentos suelen incluir importantes herramientas de mercado, como los sistemas de recibos de almacén o las bolsas de productos básicos, que se dirigen a los pequeños agricultores y estimulan la producción. En el marco de las actividades de apoyo del PMA a los mercados agrícolas de los pequeños agricultores, en 2008 se puso en marcha, principalmente en África, el programa piloto denominado Compras para el Progreso, en el que la compra local y regional de alimentos por el PMA tiene por objeto apoyar a los pequeños agricultores vinculándolos a los mercados locales, nacionales y regionales. El programa apoya la creación de capacidad de los pequeños agricultores y de los grupos de agricultores para suministrar alimentos que cumplan las normas de calidad y vincular las compras a los programas de alimentación, especialmente en las escuelas. Los estudios de evaluación han valorado positivamente en general estos esfuerzos y sus resultados. En la Comunidad de África Oriental, Rwanda ha adoptado el enfoque del programa Compras para el Progreso, en el que el PMA desempeña el papel de comprador institucional importante y solvente.

#### **Mejorar la información y los vínculos con las redes regionales y mundiales de información sobre los mercados**

50. Los recientes episodios de volatilidad de los precios han puesto de manifiesto una laguna importante en la capacidad de los gobiernos y de los asociados en la asistencia internacional para evaluar la situación sobre el terreno y responder con medidas adecuadas en el momento oportuno. La información sobre el mercado de alimentos básicos (especialmente sobre los niveles de existencias) suele ser insuficiente y lenta, lo que dificulta una respuesta bien fundamentada. Un primer paso importante para mejorar la base de información con el fin de responder mejor a la volatilidad de los precios sería reforzar los sistemas existentes de información sobre las cosechas y los mercados, capaces de realizar estimaciones fiables sobre las perspectivas de las cosechas y los niveles de existencias, incluidas las existencias en poder de los agricultores, y transmitir la información a las redes regionales o subregionales de información sobre los mercados. Para crear sistemas nacionales de alerta temprana sobre alimentos básicos es preciso reforzar la colaboración con iniciativas mundiales como el Sistema Mundial de Información y Alerta de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

#### **Opciones en el plano regional**

51. En todas las regiones geográficas del mundo, los órganos regionales de cooperación e integración económicas consolidados (por ejemplo, la CEDEAO y la Comunidad de África Oriental en África Occidental y Oriental, respectivamente, y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo en África Meridional) han dado una alta prioridad al desarrollo agrícola y a la seguridad alimentaria. Por tanto, ya hay un terreno abonado para reforzar los mecanismos regionales existentes o crear otros nuevos para mejorar la seguridad alimentaria regional, especialmente en los países menos adelantados.

#### **Mejorar la información sobre el mercado y la coordinación a nivel regional**

52. Todas las instituciones regionales de cooperación económica tienen funciones de recopilación de información que abarcan todos los aspectos de la actividad económica, incluido el sector alimentario. Los sistemas existentes en las respectivas instituciones regionales podrían modernizarse desarrollando una capacidad más sistemática de información sobre los mercados y vigilancia del tráfico comercial con el fin de generar información oportuna sobre los mercados y proporcionar una alerta temprana de los problemas inminentes, y especialmente, estableciendo fuertes vínculos con el Sistema mundial de Información sobre los Mercados Agrícolas, con

sede en la FAO. Además, estos sistemas regionales podrían crear capacidad de análisis para estudiar las posibles opciones de respuesta y evaluar las eventuales repercusiones específicas en cada país y región. También convendría contar con un mecanismo regional encargado de realizar consultas técnicas sobre las posibles respuestas políticas nacionales y regionales y sobre las medidas correctivas para casos de amenazas externas a la seguridad alimentaria, así como de abogar por una firme voluntad política de actuar a nivel regional y no nacional.

### **Reforzar el comercio intrarregional**

53. La poca integración de los mercados en las regiones donde se encuentran la mayoría de los países menos adelantados aumenta su vulnerabilidad a la volatilidad de los precios. Los motivos son, entre otros, la limitación de la oferta relacionada con la calidad y la regularidad de los suministros, las deficientes infraestructuras físicas, que aumentan los costos de transacción, y los numerosos impedimentos al comercio como consecuencia de normas y reglamentos oficiales y officiosos. Suele tratarse de graves obstáculos para el traslado de los suministros desde las zonas con excedentes a las zonas deficitarias de la región, e incluso dentro del mismo país. Los numerosos cortes de carretera, los costos y los retrasos asociados al traslado de los suministros, incluso dentro de las propias fronteras de un país, pero mucho más en el caso del comercio transfronterizo, son muy perjudiciales para la seguridad alimentaria. Mientras que la mejora de las infraestructuras físicas, como las redes de carreteras, es costosa y requiere mucho tiempo, otras medidas “más suaves” son más fáciles de aplicar, y algunas, como la facilitación de los trámites de transporte y tránsito regionales, en especial la simplificación y armonización de la regulación transfronteriza y la documentación correspondiente, no tienen costo alguno.

54. Los países menos adelantados han avanzado mucho hacia la integración comercial regional en su contexto regional, como la CEDEAO en África Occidental, la Comunidad de África Oriental en África Oriental y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo en África Meridional. Esto incluye la eliminación de los aranceles intrarregionales en el marco de los respectivos acuerdos de unión aduanera, así como la adopción de aranceles externos comunes. Se espera que la Zona de Libre Comercio Continental Africana, que empezó a funcionar en 2021, permita un rápido progreso, entre otras cosas mediante la eliminación de las barreras no arancelarias.

55. Una mayor integración en la zona de libre comercio también podría facilitar una mayor colaboración a nivel regional entre los países menos adelantados a fin de promover políticas en los foros internacionales sobre cuestiones de importancia crucial para ellos, especialmente la seguridad alimentaria.

### **Cooperación en materia de reservas regionales de alimentos y facilitación del comercio**

56. Una reserva regional de alimentos implica la progresión concreta y natural de la cooperación regional en este ámbito. Las reservas regionales de alimentos se basan en el concepto de agrupar los recursos en una reserva común, a la que se puede recurrir sobre la base de normas previamente establecidas. La constitución de las reservas regionales de alimentos suele conllevar la asignación de un determinado porcentaje de la reserva nacional de cada país a la reserva regional. Los beneficios de la puesta en común de los recursos a nivel regional son obvios, y entre ellos cabe citar las economías de escala, más estabilidad de los precios, mayor cooperación e integración regional, facilitación del traslado de los suministros a través de las fronteras y mejora de la información sobre el mercado regional y del seguimiento de la oferta de alimentos disponibles.

57. La experiencia con las reservas regionales de alimentos existentes demuestra que pueden desempeñar un papel muy importante como complemento de las reservas nacionales de emergencia, en particular en períodos de crisis. Especialmente sensibles son las cuestiones de gobernanza, que incluyen la financiación, la gestión y el mecanismo de activación. Para tener buenas perspectivas de éxito, es fundamental que estas cuestiones queden claras en la etapa de diseño de la reserva regional de alimentos. Una consideración importante en este tipo de reservas es incluir una disposición que garantice que las restricciones a la exportación que un país miembro de la reserva pueda establecer durante un período de crisis no menoscaben el acceso de los demás miembros a los suministros de la reserva.

58. Las reservas regionales de alimentos suelen considerarse un componente más de la estructura general de la seguridad alimentaria nacional, que incluye políticas y medidas de almacenamiento y distribución a nivel nacional y local, así como políticas comerciales nacionales (y en algunos casos regionales). En este sentido, dichas reservas pueden ser una plataforma para englobar diversos aspectos de la cooperación regional en materia de seguridad alimentaria, incluyendo, además del mencionado comercio intrarregional, las importaciones de alimentos procedentes del mercado mundial. En cuanto a la importación de alimentos, una reserva regional de alimentos está en una posición mucho mejor para negociar compras a granel con el mercado mundial en nombre de varios países de la región, obteniendo así un mejor precio de compra y ahorrando en costos de transporte marítimo, seguros, almacenamiento en puertos y otros costos logísticos. Una reserva regional de alimentos también está en mejor posición que los gobiernos nacionales para negociar contratos colectivos sobre futuros y opciones y para solicitar garantías de crédito a los respectivos bancos regionales de desarrollo en nombre de los países importadores.

### **Opciones en el plano internacional**

59. La comunidad internacional tiene un importante papel que desempeñar en el apoyo a los esfuerzos nacionales y regionales de los países menos adelantados por mejorar la seguridad alimentaria de forma sostenible. Las intervenciones de la comunidad internacional, de las que tanto dependen los países menos adelantados, deben ir encaminadas a reducir la incidencia de la volatilidad en el mercado mundial y a paliar sus efectos adversos cuando esta es inevitable. Incluyen, entre otras cosas, la mejora del entorno político internacional, especialmente en el ámbito del comercio, y la prestación de apoyo técnico y asistencia material para aumentar la resiliencia.

### **Reforzar los programas de asistencia alimentaria**

60. La ayuda alimentaria ha sido un recurso valioso para ayudar a los países con déficit de alimentos a satisfacer sus necesidades alimentarias. Con el tiempo se han ido introduciendo importantes mejoras en el sistema de ayuda alimentaria en términos de evaluar con mayor precisión las necesidades específicas de los países receptores y responder a ellas con más flexibilidad (con recursos en especie o en efectivo) y de proporcionar recursos complementarios para aumentar la eficiencia de la ayuda alimentaria. Para algunos de los países menos adelantados, la ayuda alimentaria sigue siendo una fuente importante de suministros importados, especialmente para satisfacer las necesidades de emergencia. De hecho, con la disminución de los volúmenes de ayuda alimentaria y el aumento de las emergencias en todo el mundo, los recursos de ayuda alimentaria disponibles se utilizan exclusivamente para satisfacer las necesidades de emergencia motivadas por los desastres naturales y los provocados por el ser humano, y para los proyectos de intervención nutricional específicos que se ejecutan por conducto del PMA. Estos usos estrictamente humanitarios de la ayuda alimentaria han demostrado ser los más eficaces y, en

general, están libres de los efectos de dependencia y desincentivación asociados a la ayuda alimentaria a gran escala en el pasado.

61. En el pasado, la ayuda alimentaria se basaba en la oferta y estaba vinculada a las consideraciones de política interna de los países donantes, y a menudo se proporcionaba una cantidad excesiva. Sin embargo, en la actualidad, las asignaciones de ayuda alimentaria están muy orientadas a la demanda y vinculadas a los requisitos para hacer frente a las operaciones de emergencia, y a menudo no se proporciona suficiente ayuda en relación con las necesidades. Un factor adicional que limita los niveles de ayuda alimentaria es que los compromisos anuales de los donantes en el marco del Convenio sobre Asistencia Alimentaria se hacen en monedas nacionales, lo que implica que, cuando los precios mundiales suben, las cantidades que pueden comprarse disminuyen. Esto crea una situación en la que la disponibilidad de la ayuda alimentaria disminuye cuando más se necesita, aunque algunos donantes, a su discreción, aportan fondos extrapresupuestarios para contrarrestar un poco la disminución del volumen de la ayuda alimentaria en tales situaciones.

62. Conforme al Convenio sobre la Ayuda Alimentaria, predecesor del Convenio sobre Asistencia Alimentaria, los compromisos de los donantes se hacían en términos de volumen real, por lo que se prometía una cantidad mínima de equivalente en grano con independencia del precio. Al tiempo que se mantienen los compromisos en términos de valor que añaden flexibilidad a los donantes con respecto al alcance de la asistencia prestada (por ejemplo, la donación de insumos para aumentar la producción de alimentos), debería considerarse también la posibilidad de añadir un compromiso mínimo en términos de volumen de equivalente en grano para hacer concesiones en los años de precios altos.

### **Reformar las prohibiciones y restricciones a la exportación de la Organización Mundial del Comercio**

63. Las prohibiciones y restricciones a la exportación han resultado ser una medida de política muy común pero muy adversa, adoptada por muchos países, incluidos varios de los principales exportadores, en respuesta a los desequilibrios de la oferta interna, empezando por la crisis alimentaria de 2008 y también en los últimos tiempos en respuesta a la COVID-19 y al conflicto armado en Ucrania. Aunque en los países que imponen restricciones a las exportaciones el aumento de los precios internos puede contenerse en cierta medida, la carga del ajuste recae en otros países, ya que los precios mundiales aumentan aún más, lo que agrava una situación ya difícil para los importadores netos de alimentos, no solo en términos de precios más altos, sino también con respecto a la disponibilidad física de los suministros.

64. Un paso alentador ha sido la adopción por parte de la 12ª Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en junio de 2022, de la decisión del PMA de eximir a las compras de alimentos de la aplicación de las prohibiciones y restricciones a la exportación<sup>7</sup>.

### **Aplicar la Decisión de Marrakech como mecanismo de financiación de las importaciones de alimentos**

65. En la Decisión de Marrakech se reconoce que los países menos adelantados pueden recurrir a los recursos de las instituciones financieras internacionales conforme a los mecanismos existentes o a los que se establezcan, en el contexto de los programas de ajuste, para hacer frente a esas dificultades de financiación. Además, en reconocimiento de la dependencia a largo plazo de estos países del suministro de

---

<sup>7</sup> Véase Proyecto de Decisión Ministerial sobre la exención de las prohibiciones o restricciones a la exportación para las compras de alimentos realizadas por el Programa Mundial de Alimentos.

alimentos importados, la Decisión incluye un llamamiento a la prestación de asistencia técnica y financiera a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de alimentos para mejorar su productividad y las infraestructuras agrícolas.

66. Los mecanismos creados en el marco de las instituciones financieras internacionales, en particular el Servicio de Financiamiento Compensatorio del Fondo Monetario Internacional, que incluye un componente sobre el costo de las importaciones de cereales, no han podido cumplir los objetivos de la Decisión de Marrakech relativos al acceso de los países menos adelantados a la financiación, debido en parte a su indemnización *ex post* y a las difíciles condiciones de financiación, consideradas estrictas por los países destinatarios.

67. La FAO ha presentado una propuesta para el establecimiento de un mecanismo de financiación de las importaciones de alimentos del que los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos podrían beneficiarse mediante préstamos a corto plazo para el caso de que se disparen los costos de las importaciones de alimentos<sup>8</sup>. Recientemente, la FAO ha realizado un análisis actualizado de cómo podría implementarse el mecanismo, en el que se han definido los requisitos de los países y se han calculado los costos totales del mecanismo según varios supuestos de idoneidad<sup>9</sup>. El mecanismo propuesto podría ampliarse para dar cobertura a las alteraciones de la oferta, es decir, proporcionando financiación a los países que se ven obligados a importar insumos agrícolas clave, como fertilizantes, semillas y plaguicidas, a costos elevados. Esto respondería a la otra importante disposición de la Decisión que pide asistencia técnica y financiera para aumentar la productividad y las infraestructuras agrícolas, reconociendo el imperativo de abordar la vulnerabilidad a largo plazo en estos países.

68. Un instrumento multilateral eficaz similar a un mecanismo de financiación de las importaciones de alimentos sería de gran ayuda para los países menos adelantados y merece ser estudiado seriamente, preferiblemente junto con un mecanismo mundial de reservas de seguridad alimentaria, que se analiza más adelante. Las garantías crediticias constituyen un importante obstáculo para los países menos adelantados pobres que desean suscribir contratos de futuros y opciones que les permitan negociar las condiciones y el calendario de las importaciones de alimentos a granel con la debida antelación y evitar así los elevados costos en que incurrir actualmente.

69. Las modalidades del mecanismo de financiación de las importaciones de alimentos determinarían las condiciones específicas que activarían la asistencia cuando se prevea que los costos de las importaciones de alimentos van a superar un determinado umbral, así como el importe y la forma de financiación *ex ante* que debe proporcionarse, teniendo en cuenta los volúmenes previstos y los precios de las importaciones de los alimentos básicos.

#### **Utilizar las normas de la Organización Mundial del Comercio sobre la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria**

70. El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC incluye disposiciones sobre la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria<sup>10</sup>. En el texto correspondiente, se estipula que la ayuda interna para la acumulación y el almacenamiento de existencias de productos, que forman parte esencial del programa

<sup>8</sup> Véase FAO, “Financing normal levels of commercial imports of basic foodstuffs in the context of the Marrakesh Decision” (Roma, 2003).

<sup>9</sup> Véase FAO, “A global Food Import Financing Facility (FIFF): responding to soaring food import costs and addressing the needs of the most exposed” (Roma, junio de 2022).

<sup>10</sup> Véanse el párr. 3 y la nota 5 del anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura.

de seguridad alimentaria previsto en la legislación nacional, debe ajustarse a lo dispuesto en el Acuerdo en lo tocante a los objetivos predeterminados de las existencias (relacionados exclusivamente con la seguridad alimentaria), la transparencia financiera en la acumulación y la salida de existencias, las compras a los precios corrientes en el mercado y las ventas a un precio no inferior al del precio corriente en el mercado interno. Además, en lo que respecta a los programas de constitución de existencias públicas en los países en desarrollo, si bien los gobiernos tienen derecho a adquirir y vender alimentos a precios administrados, están obligados a respetar los derechos de ayuda interna de cada país. En la aplicación real de las normas de constitución de existencias públicas han surgido algunas dificultades.

71. Las normas de constitución de existencias públicas dentro de un marco mundial de constitución de existencias con fines de seguridad alimentaria podrían reformularse para proporcionar flexibilidad a los países que asumen la función de mantener las reservas mundiales de seguridad alimentaria. Esto supondría que un pequeño número de países productores y exportadores (en desarrollo y desarrollados) deben tener la capacidad y deben estar dispuestos a constituir unas existencias adicionales de alimentos más allá de las que mantendrían para sus propios objetivos de seguridad alimentaria, para lo cual podrían necesitar cierta flexibilidad a la hora de superar los límites existentes de las subvenciones con fines de seguridad alimentaria. Sin embargo, esta flexibilidad estaría condicionada a que las reservas adicionales acumuladas se pusieran a disposición de los países vulnerables que necesitan asistencia alimentaria, por ejemplo en situaciones de emergencia, en condiciones acordadas y bajo los auspicios de una autoridad alimentaria internacional. La experiencia del PMA podría emplearse para supervisar la logística necesaria para transferir las reservas mundiales de seguridad alimentaria a los países que las necesiten, el Sistema de Información sobre los Mercados Agrícolas de la FAO podría mantener información actualizada sobre las reservas mundiales de seguridad alimentaria en el marco de su seguimiento permanente de las reservas mundiales de alimentos y, mediante los procesos de notificación del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, se controlarían las condiciones en las que se crean y se entregan las reservas adicionales de alimentos. La colaboración con el PMA en esta tarea facilitaría la utilización de las reservas mundiales de seguridad alimentaria disponibles en los años en los que hubiera menos necesidades de emergencia para ampliar programas de asistencia humanitaria como los programas de alimentación escolar y los programas de alimentos por trabajo.

### **Utilizar el sector de los biocombustibles como válvula de seguridad para la seguridad alimentaria mundial**

72. Aunque los mandatos de los principales países productores de biocombustibles se han reformado tras la crisis alimentaria de 2008 y los acontecimientos que la siguieron, el uso de alimentos básicos en la producción de biocombustibles no ha disminuido. La producción de biocombustibles sigue impulsando la demanda de alimentos básicos y ejerciendo presión sobre el precio de los alimentos.

73. Se ha planteado la posibilidad de adoptar enfoques innovadores basados en mandatos flexibles. Los mandatos flexibles implicarían condicionarlos al precio de los alimentos, de modo que los objetivos establecidos podrían reducirse o eliminarse si el precio de los alimentos subiera por encima de un nivel de activación. Estas válvulas de seguridad permitirían desviar las materias primas agrícolas, de la producción de biocombustibles a la cadena alimentaria, en momentos de gran necesidad. La idea es adquirir opciones de compra sobre el grano de los productores de biocombustible, de manera que se pueda activar una desviación del uso para biocombustible al uso alimentario mediante indicadores específicos de escasez alimentaria, y el proveedor de biocombustibles se comprometería a reducir la

producción en la medida correspondiente. Este mecanismo puede contemplarse en combinación con los otros dos instrumentos, el mecanismo de financiación de las importaciones de alimentos y las reservas mundiales de seguridad alimentaria, ya mencionados.

## **F. Conclusiones y recomendaciones**

74. En el Programa de Acción de Doha en favor de los Países Menos Adelantados se hace hincapié en la necesidad de abordar la inseguridad alimentaria mediante compromisos renovados y reforzados por parte de estos países y de sus asociados para el desarrollo.

75. La erradicación de la inseguridad alimentaria requiere un enfoque multidimensional que afronte los factores estructurales profundamente arraigados que impiden a los países menos adelantados ser resilientes ante las crisis externas y las emergencias alimentarias. Es necesario adoptar medidas de apoyo para ayudar a estos países a responder a las situaciones de emergencia a corto plazo, al tiempo que se afrontan a largo plazo los problemas estructurales que les impiden erradicar el hambre y acceder a alimentos suficientes y nutritivos.

76. La constitución de existencias es una parte fundamental de la solución a la inseguridad alimentaria en los países menos adelantados, constituye un instrumento esencial para mejorar la seguridad alimentaria de las personas vulnerables y podría servir como recurso crítico para limitar la volatilidad de los precios.

77. La constitución de existencias, especialmente a nivel regional y subregional, debe ir acompañado de un conjunto de medidas e instrumentos que permitan a los países menos adelantados, a sus asociados y a la comunidad internacional luchar contra el hambre, aumentar la resiliencia ante las emergencias alimentarias y aprovechar los sistemas alimentarios como componente clave de la estrategia para alcanzar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los objetivos del Programa de Acción de Doha.

78. Los bancos regionales de desarrollo deben considerar la posibilidad de crear un servicio de garantía de crédito que ayude a los países menos adelantados a obtener las garantías de crédito necesarias para suscribir contratos de futuros y opciones para la importación de alimentos básicos.

79. Para promover la cooperación en materia de seguridad alimentaria regional en apoyo de los países menos adelantados, deben establecerse sistemas regionales de reservas, o reforzarse los ya existentes, dentro de las organizaciones de integración regional. Estos sistemas de reserva ayudarían a los países menos adelantados a adquirir productos básicos esenciales en el mercado mundial reforzando su capacidad para negociar contratos de futuros y opciones y solicitando garantías crediticias a los bancos regionales de desarrollo en nombre de los países importadores. Esto podría convertirse en una plataforma para consultas técnicas sobre las respuestas políticas nacionales y regionales y las medidas correctivas en los casos de amenazas externas a la seguridad alimentaria, así como para abogar por resolver los problemas de seguridad alimentaria a nivel regional.

80. Aprovechando las iniciativas existentes de las instituciones multilaterales y con el apoyo de los asociados para el desarrollo, debe reforzarse la capacidad de los países menos adelantados en materia de información sobre los mercados y vigilancia del tráfico comercial.

81. Debe estudiarse la posibilidad de garantizar un nivel adecuado de compromisos en términos de volumen de equivalente en grano para satisfacer las necesidades de

emergencia de los países menos adelantados en el marco del Convenio sobre Asistencia Alimentaria, a fin de evitar que la ayuda alimentaria disminuya en los años de precios altos, cuando estos países más la necesitan.

82. Basándose en la labor de la FAO, debe establecerse un mecanismo de financiación de las importaciones de alimentos para facilitar el acceso de los países menos adelantados al crédito en caso de que se disparen los costos de las importaciones de alimentos y para hacer frente a las crisis de la oferta, que proporcione financiación a los países que se ven obligados a importar insumos agrícolas clave, como fertilizantes, semillas y pesticidas, a costos elevados.

83. El mecanismo de financiación de las importaciones de alimentos sería más eficaz si se contara con suficientes reservas mundiales de seguridad alimentaria, ya que ello permitiría un cierto grado de flexibilidad a los países participantes que estén dispuestos a producir y mantener existencias adicionales con fines de seguridad alimentaria destinadas específicamente a los países menos adelantados que necesiten asistencia alimentaria, en condiciones acordadas y bajo los auspicios de una autoridad alimentaria internacional.

84. Con unas modalidades de funcionamiento rigurosas, el acuerdo propuesto sobre las reservas mundiales con fines de seguridad alimentaria podría ser neutral desde el punto de vista del mercado, en la medida en que las reservas de alimentos adicionales entregadas a los países necesitados estarían vinculadas a la provisión de financiación por parte del mecanismo de financiación de las importaciones de alimentos. La subvención de la constitución de existencias con fines de seguridad alimentaria se supervisaría en el marco del proceso de notificación del Acuerdo sobre la Agricultura, tanto en lo que respecta a los márgenes de subvención adicionales permitidos como a la colocación de las existencias mundiales de seguridad alimentaria asignadas sobre la base de condiciones y criterios acordados y verificables orientados a minimizar los efectos en el mercado.

85. Además de los instrumentos y las medidas de política ya mencionados, podría crearse un sistema especial de reservas alimentarias dedicado a los países menos adelantados, en el seno de las actuales organizaciones multilaterales pertinentes, para recibir donaciones de alimentos y dinero en efectivo de los Estados Miembros, el sector privado, las empresas productoras de alimentos, la comunidad empresarial, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones filantrópicas que apoyan a los almacenes en los países menos adelantados. Estos recursos dedicados a los países menos adelantados ayudarían a distribuir alimentos a las personas pobres y vulnerables, por ejemplo a través de programas de alimentación escolar y comunitaria, cuando sea necesario para responder ante amenazas ambientales, pandemias y otras crisis.