

	FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS	ESC: WFS 75/4 Abril 1975
	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE	
	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION	

Tema IV (b) (i) del
Programa provisional

S

CONSULTA ESPECIAL SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

Roma, 19 - 23 mayo de 1975

INFORME DE LA

CONSULTA DE EXPERTOS SOBRE POLITICAS NACIONALES

DE RESERVAS CEREALISTAS RELATIVAS A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

El Informe adjunto se ha preparado para someterlo al 50^o Periodo de sesiones del Comité de Problemas de Productos Básicos y, como acordó el CPPB, para enviarlo a todos los estados miembros de la FAO y de las Naciones Unidas. Se presenta para información de la Consulta Especial sobre Seguridad Alimentaria Mundial y para que haga observaciones sobre el mismo.

CCP: 75/15
(ESC: CSP/75/14/LIM 1)
Abril 1975

S

INFORME

de la

CONSULTA DE EXPERTOS SOBRE POLITICAS NACIONALES DE RESERVAS CEREALISTAS
RELATIVAS A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

al

COMITE DE PROBLEMAS DE PRODUCTOS BASICOS

Roma, 24 - 28 febrero 1975

INFORME

de la

CONSULTA DE EXPERTOS SOBRE POLITICAS NACIONALES DE RESERVAS CEREALISTAS
RELATIVAS A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

al

COMITE DE PROBLEMAS DE PRODUCTOS BASICOS

INDICE

	<u>Página</u>
I. MEDIDAS DE ORGANIZACION	1
II. CONCEPTOS Y DEFINICIONES	3
III. METODOS PARA DETERMINAR LA CUANTIA DESEABLE DE EXISTENCIAS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y FORMAS DE DISTRIBUIR LOS COSTOS ENTRE LOS PAISES	5
Cuantía de las existencias	5
Repartición de costos	7
IV. FORMAS DE REGULAR LOS EFECTOS QUE TIENEN PARA LOS MERCADOS Y PRECIOS COMERCIALES LAS POLITICAS NACIONALES DE EXISTENCIAS FORMULADAS EN EL MARCO DE UNA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL	8
Reglas o directrices internacionales	8
"Indicador de precios"	8
"Indicador cuantitativo"	9
Existencias máximas y mínimas	9
Socorro internacional de urgencia	9
Sistema dual	9
V. MODOS DE EQUILIBRAR LOS COSTOS DE LAS RESERVAS NACIONALES O REGIONALES CON LOS BENEFICIOS DEL SEGURO TOTAL O PARCIAL EN EL SUPUESTO DE MALAS COSECHAS NACIONALES U OTROS IMPREVISTOS	9
Beneficios	10
Costos	10
Minimación de los costos	11
Seguridad plena o parcial	12
Equilibrio entre costos y beneficios	12
VI. CRITERIOS SOBRE VOLUMEN Y DISPOSICION DE EXISTENCIAS NACIONALES DE EMERGENCIA PARA SOCORRO LOCAL Y/O INTERNACIONAL, INCLUIDAS LAS POSIBILIDADES DE SEGREGAR DICHAS EXISTENCIAS DE LOS MERCADOS COMERCIALES	12
Segregación de existencias de emergencia	13
Criterios sobre le volumen.	13
Criterios para la liberación de existencias	13
Ubicación	14
VII. OTROS POSIBLES MEDIOS POR LOS QUE LOS GOBIERNOS QUE NO ACOPIEN EXISTENCIAS PROPIAS PUEDEN ESTIMULAR A LOS ACOPIADORES PRIVADOS DE EXISTENCIAS A CUMPLIR LOS OBJETIVOS OFICIALES DE LAS POLITICAS NACIONALES DE EXISTENCIAS	14

	<u>Página</u>
VIII. PRINCIPALES ELEMENTOS QUE CONVENDRIA INCLUIR O CONSIDERAR EN UNA POLITICA NACIONAL "MODELO" DE EXISTENCIAS PARA CEREALES, COMPATIBLE CON LOS OBJETIVOS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, HABIDA CUENTA DE LOS DIVERSOS TIPOS DE SITUACIONES EXISTENTES EN LAS DIFERENTES REGIONES	16
IX. OBSERVACIONES CONCLUSIVAS	18
 <u>ANEXOS</u>	
A. Lista de Participantes	19
B. Lista de documentos	21
C. <u>Resumen del documento de N. O'Connell, Canadá, sobre métodos para determinar la cuantía deseable de existencias para la seguridad alimentaria y formas de distribuir los costos entre los países</u>	23
D. <u>Resumen del documento de D.J.C. Meeuws, Países Bajos, sobre forma de regular los efectos que tienen para los mercados y precios comerciales las políticas nacionales de existencias formuladas en el marco de una seguridad alimentaria mundial</u>	26
E. <u>Resumen del documento de K.L. Neeley, Estados Unidos, sobre forma de regular los efectos que tienen para los mercados y precios comerciales las políticas nacionales de existencias formuladas en el marco de una seguridad alimentaria mundial</u>	29
F. <u>Resumen del documento de G.L. Miller, Australia, sobre modos de equilibrar los costos y beneficios de las reservas nacionales (o regionales), suponiendo un seguro total o parcial contra las fallas de las cosechas y otros imprevistos</u>	31
G. <u>Resumen del documento de Ram Saran, India, sobre modos de equilibrar los costos de las reservas nacionales o regionales con los beneficios del seguro total o parcial en el supuesto de malas cosechas nacionales u otras contingencias</u>	33
H. <u>Resumen del documento de K.F. Svärdröm, Suecia, sobre criterios sobre volumen y disposición de existencias nacionales de urgencia para socorro local y/o internacional, incluidas las posibilidades de segregar dichas existencias de los mercados comerciales</u>	35
I. <u>Resumen de la Nota de la Secretaría sobre criterios sobre volumen y disposición de existencias nacionales de emergencia para socorro local y/o internacional, incluidas las posibilidades de segregar dichas existencias de los mercados comerciales</u>	36
J. <u>Resumen del documento de W. Onerhänslí, Suiza, sobre algunos aspectos del mantenimiento de existencias por parte del sector privado: una nota sobre el sistema suizo</u>	38

- K. Resumen del documento de S. Tamesue, Japón, sobre principales elementos que conviene incluir o examinar en una política nacional "modelo" de reserva de cereales compatible con los objetivos de la seguridad alimentaria mundial, teniendo en cuenta los diferentes tipos de situaciones existentes en las distintas regiones 40
- L. Resumen de las políticas de reservas de alimentos para la seguridad alimentaria mundial: estudio de asesoramiento sobre los posibles sistemas, por Jimmye Hillman, Gale Johnson y Roger Gray 43

Las designaciones empleadas y el material de esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión, cualquiera que esta sea, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en relación con la situación jurídica o constitucional de ningún país, territorio o zona marítima, o relativa a delimitación de fronteras.

I. MEDIDAS DE ORGANIZACION

1. La Consulta de Expertos sobre Políticas de Reservas Cerealistas relativas a la Seguridad Alimentaria Mundial se celebró en las oficinas centrales de la FAO, Roma, del 24 al 28 de febrero de 1975. Los gobiernos de Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Egipto, Francia, Hungría, India, Indonesia, Japón, Kenia, Marruecos, Países Bajos, Paquistán, Perú, Polonia, Suecia, Suiza, Tailandia, Turquía, Reino Unido y los Estados Unidos de América, así como la CEE y el Consejo Internacional del Trigo, fueron invitados a designar expertos. En consecuencia, participaron en la reunión 24 expertos (Anexo A) 1/. El Dr. E.M. Ojala, Subdirector General, Departamento de Política Económica y Social, FAO, inauguró la reunión. Fue elegido presidente el Sr. A.G. Leeks, Jefe del Servicio de Productos Alimenticios Básicos, Dirección de Productos Básicos y Comercio, FAO. El Sr. B.P. Dutia, Especialista Principal de Productos Básicos, FAO, actuó como Secretario de la Consulta de Expertos.

2. La Consulta se celebró a propuesta del Grupo Especial de Trabajo sobre Seguridad Alimentaria Mundial, ratificada por el Consejo de la FAO y el Comité de Problemas de Productos Básicos. Su propósito era el intercambio de opiniones sobre algunos problemas prácticos relativos a la seguridad alimentaria mundial, con el propósito de ofrecer una orientación práctica que los países puedan tener en cuenta al formular sus políticas nacionales de existencias para la seguridad alimentaria mundial. Se reconoció la relación existente entre las políticas de reservas y la estabilización de precios, tanto por lo que se refiere a los aspectos internacionales como a los nacionales. La finalidad principal era la de examinar los aspectos técnicos y prácticos de los problemas y facilitar, pero no duplicar, los debates o las futuras negociaciones sobre estos temas.

3. Todos los expertos participaron a título personal y no como representantes de los gobiernos o de sus organizaciones respectivas. Quedando entendido que las opiniones expresadas en este informe pueden no corresponder a la posición de los gobiernos, los cuales no se considerarán comprometidos por ellos.

4. El debate principal de la Consulta de Expertos se concentró, sobre la base de los documentos cuya presentación se pidió a los expertos:

- i) Métodos para estimar la cantidad deseable de existencias para la seguridad alimentaria y formas de distribuir la carga de los costos entre los países.
- ii) Formas de regular los efectos de las políticas nacionales de reservas, formuladas en el ámbito de la seguridad alimentaria mundial, sobre el comercio y los precios.
- iii) Modos de equilibrar los costos de las existencias nacionales o regionales con los beneficios del seguro total o parcial en el supuesto de malas cosechas nacionales u otros imprevistos.
- iv) Criterios para determinar la cantidad y la colocación de reservas nacionales separadas para casos urgentes con destino al socorro nacional o internacional, incluidas las posibilidades de separar tales reservas del tráfico comercial.
- v) Otros medios por los que los gobiernos (que no retengan sus propias reservas) puedan estimular a los acopiadores de existencias privadas a alcanzar los objetivos oficiales de las políticas nacionales de reservas.
- vi) Principales elementos que es conveniente que una política nacional "modelo" de reservas de cereales, compatible con los objetivos de la seguridad alimentaria mundial, contenga o considere, teniendo en cuenta los diferentes tipos de situaciones existentes en las distintas regiones.

1/ Los participantes, incluían expertos de Argentina, Australia, Canadá, Egipto, Francia, Hungría, India, Indonesia, Japón, Marruecos, Países Bajos, Polonia, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos, la CEE y el Consejo Internacional del Trigo.

Como Anexo 3 aparece la lista de documentos. Los resúmenes de las ganancias preparados para la consideración del Grupo de Expertos están contenidos en los Anexos L a K.

5. Según ha acordado el CPPB, se transmitirán ejemplares de este informe, para conocimiento, a todos los Estados Miembros de la FAO o de las Naciones Unidas. También se presentará al Comité de Problemas de Productos Básicos, y las principales conclusiones se comunicarán a la Consulta Especial sobre Seguridad Alimentaria Mundial en mayo de 1975. También convinieron los expertos en que sería útil enviar copias al Consejo Internacional del Trigo.

II
6.
ce
no
7.
In
ni
ag
do
y
8.
y
t
d
d
9
1
e
c
E
1
e
1
i
1
r
f
a
i
o

II. CONCEPTOS Y DEFINICIONES

6. Antes de examinar los puntos concretos objeto de consideración, la Consulta de Expertos celebró un debate general acerca de los conceptos y definiciones, basándose para ello en una nota preparada por la Secretaría (Doc. ESC: CSP/75/7).

7. El objetivo de una seguridad alimentaria mundial (formulado en el texto del Compromiso Internacional) es asegurar al máximo "en todo momento la disponibilidad de suficientes suministros mundiales de alimentos básicos, en primer lugar cereales, a fin de evitar escaseces agudas de alimentos en caso de malas cosechas generales o de catástrofes naturales, sosteniendo una expansión constante de la producción y reduciendo las fluctuaciones en la producción y en los precios"

8. La Consulta de Expertos aprobó para sus debates un concepto amplio de seguridad alimentaria y aceptó que las reservas de existencias se mantendrían para finalidades múltiples mutuamente relacionadas entre sí. La mejor base para la seguridad alimentaria sería una economía mundial cerealista bien equilibrada, lo que entrañaría un sistema ordenado y coordinado de producción, precios estables y suficientes existencias.

9. Se reconoció la necesidad de distinguir con precisión las "existencias funcionales" y las "existencias de reserva". A este respecto, se consideró que las existencias funcionales eran las necesarias para asegurar una corriente uniforme e ininterrumpida de suministros corrientes del agricultor, o punto de importación, al productor y, finalmente, al consumidor. En los países productores alcanzan, normalmente su nivel mínimo a finales de la campaña agrícola, época en que deberían comprender, por lo menos, las cantidades necesarias para asegurar la continuidad del suministro al mercado (interior y de exportación, si lo hay) teniendo en cuenta el tiempo necesario para que la nueva cosecha llegue al mercado, así como la posibilidad de un retraso en la nueva cosecha. En los países que dependen principalmente de las importaciones, las reservas funcionales no variarían tanto y comprenderían, por lo menos, las cantidades necesarias para asegurar la continuidad del suministro considerando el tiempo necesario para la llegada de las nuevas consignaciones y su posible retraso. Las existencias funcionales comprenderían también, en cualquier momento, las cantidades en tránsito o a bordo, así como las que obran en poder de minoristas y consumidores, aunque dichas cantidades no se incluyen generalmente en las encuestas sobre existencias y, por lo tanto, tampoco en las cifras que sobre existencias comunican los gobiernos.

10. Existencias de reserva. Se consideran, a este fin todas las existencias que hay en el país en exceso (1) de las existencias funcionales mínimas y (2) las existencias que se mantienen en reserva solamente para fines estrictamente estratégicos militares. Las existencias de reserva incluyen aquellas que pueden utilizarse para cubrir déficit inesperados en los suministros corrientes debido a pérdidas de cosechas u otros imprevistos, escaseces de alimentos urgentes o compromisos internacionales futuros en caso de una cosecha escasa.

11. Hubo algunas dificultades para estimar las existencias funcionales. Al calcularlas, deberán incluirse las existencias rurales cuando sean normalmente accesibles y se puedan estimar. También habrán de incluirse las del comercio privado, siempre que sea posible. Quizás no lo sea el identificar las existencias en tránsito, ya que a veces no se conoce su destino. Se reconocieron los problemas peculiares que presenta el definir las existencias funcionales en los países en desarrollo. Había dificultades en trazar una línea tajante entre existencias funcionales y existencias de reserva, sobre todo porque en algunos casos se podría recurrir a las existencias funcionales para atender situaciones de urgencia.

12. El concepto de existencias tenía un elemento dinámico intrínseco, ya que el volumen de esas existencias variaría a medida que avanzase el año agrícola o a medida que se utilizasen. Se acordó que, a los efectos de compilación de datos y de un análisis comparativo de los niveles de existencias de un año con otro, sería necesario referirlos a un punto específico en el tiempo durante el año agrícola. Las existencias al final de las correspondientes

temporadas agrícolas en cada país, es decir, "las existencias remanentes" servirían de buenos puntos de referencia para apreciar las variaciones en las existencias totales de un año a otro. Se admitió que las existencias remanentes no representaban por fuerza en todos los casos cantidades disponibles para la exportación.

13. Se insistió en la necesidad de elaborar un acuerdo claro y común sobre estas definiciones de "existencias funcionales" y "existencias de reserva". Ese acuerdo facilitaría, considerablemente las consultas sobre seguridad alimentaria y cuestiones afines y serviría también de base común para la ejecución del Acuerdo. Permitiría además la recogida de datos e información sobre existencias en diferentes países con carácter comparable, y haría posible así evaluar significativamente su volumen y sus tendencias.

III. METODOS PARA DETERMINAR LA CUANTIA DESEABLE DE EXISTENCIAS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y FORMAS DE DISTRIBUIR LOS COSTOS ENTRE LOS PAISES

14. Este tema se examinó a la vista de un documento preparado por el Sr. N. O'Connell (Canadá) en el que se exponen criterios y métodos para la estimación de las cantidades y clases de existencias y se indicaron las formas posibles de distribuir entre los países el costo de la acumulación de reservas. También se tuvieron en cuenta las secciones pertinentes de un informe preparado por un equipo de consultores de la FAO 1/.

Cuantía de las existencias

a) Existencias nacionales

15. La Consulta de Expertos reconoció que la cuantía deseable de existencias 2/ para un país dependerá de un complejo de factores relacionados entre sí, como son los objetivos que se trata de alcanzar, el grado de protección que se pretende, la esfera en que se van a manejar las existencias, los otros medios posibles de lograr los objetivos, la posición del país como exportador o importador, su etapa de desarrollo económico, y el criterio que tenga en cuanto a los costos y beneficios calculados del mantenimiento de reservas a la luz de sus propias circunstancias económicas y sociales.

16. Los objetivos de una política de reservas en el ámbito de la seguridad alimentaria podrían ser los siguientes:

- asegurar que se cubran las necesidades internas;
- facilitar la prestación de servicios a los mercados comerciales ordinarios;
- facilitar que se aprovechen otras posibles oportunidades comerciales;
- garantizar que se cumplan los compromisos de ayuda;
- satisfacer las necesidades que surjan en el período de transición entre dos cosechas;
- atender las necesidades estratégicas, y
- regular los precios a los suministros.

Teniendo en cuenta los objetivos que se trata de alcanzar, podría esperarse que cada país estime la cantidad conveniente de sus existencias con referencia a criterios determinados. La finalidad debe ser el mantener la cantidad de existencias que se consideren necesarias para asegurar la continuidad de la oferta a precios estables y razonables, incluido el suministro para situaciones de emergencia.

17. Uno de los factores esenciales sería generalmente la variabilidad anual de la producción cerealera, aunque habría que tener en cuenta otros varios factores, como los indicados en las "directrices" para establecer y conservar reservas incluidas en el párrafo 5 del Compromiso Internacional.

18. Se sugirió que sería útil crear un sistema en el que se indiquen procedimientos objetivos uniformes, con referencia al cual puedan los distintos países formular sus metas u objetivos nacionales de reservas.

1/ "Políticas de reserva de alimentos para la seguridad alimentaria mundial", Estudio de asesoramiento sobre los posibles sistemas, por Jimmie Hillman, Gale Johnson y Roger Gray. El Anexo L es un resumen del informe.

2/ El término "existencias" significa los cereales remanentes en existencia a finales del año comercial del país en cuestión.

b) Nivel global de existencias

19. En cuanto a la estimación de la cantidad global deseable de existencias para la seguridad alimentaria mundial, se examinaron dos puntos de vista posibles:

i) Uno sería que cada país formulase su propia meta de reservas como primer paso de un proceso iterativo; las metas de cada país se sumarían posteriormente para formar un conjunto mundial, cuya suficiencia se juzgaría después mediante consultas internacionales. Lo mejor sería realizar esta operación sobre la base de un sistema convenido de evaluación que permitiese a los distintos países realizar o reajustar sus metas iniciales en la medida necesaria para conseguir los objetivos comúnmente acordados de seguridad alimentaria mundial.

ii) El otro sería conseguir primero la unanimidad respecto a la cuantía mundial "óptima" de existencias que hace falta para la seguridad alimentaria, tomándola después como base para determinar o reajustar los objetivos de los distintos países en cuanto a las reservas.

20. Ninguno de estos métodos se consideró enteramente satisfactorio por su propio mérito. Habrá que hacer nuevos estudios y negociaciones para llegar a una solución.

21. Al juzgar la suficiencia de la cantidad global de existencias, uno de los factores que hay que tener en cuenta sería el de su accesibilidad, determinada por la ubicación de las reservas nacionales; en cuanto que las reservas de los países exportadores serían más accesibles al mercado mundial que las mantenidas por los importadores, cuanto mayores fueran las reservas de los primeros, menor sería la cuantía global de existencias necesaria, y viceversa. Algunos exportadores pensaban que las existencias para fines de emergencia deberían ubicarse en las zonas donde era probable que se necesitasen (ver párr. 48 - Sección VI).

22. En cuanto a los métodos para estimar la cantidad deseable de existencias en conjunto, se hizo referencia a los tres utilizados por la Secretaría de la FAO en su estudio anterior sobre evaluación de la cuantía de existencias 1/. De estos métodos, se estimó que el "A", que mide las desviaciones de las tendencias en cuanto a superficie de cultivo, rendimiento y consumo interno, ofrece ventajas ya que reúne las tendencias de la producción y el consumo. Por el contrario, este método tiene el inconveniente de aislar las tendencias de la producción y el consumo mundiales de las correspondientes a los precios y de no tener en cuenta el tipo de reajustes que se han hecho en la práctica ni los costos de éstos. El ideal sería crear un método que facilitase la evaluación de los gastos y los beneficios de la retención de reservas en diversas cuantías.

23. Las objeciones que se hacen al sistema de permitir a cada uno de los países que estimen sus propios niveles de existencias es que los países puedan inicialmente declarar en menos las estimaciones como punto de partida para las negociaciones. Esto podría minimizarse en la medida en que se adoptara la sugestión del párrafo 18 y se diera a todos los países la oportunidad de examinar las estimaciones de los otros.

24. Los criterios para la estimación de la cantidad deseable de reservas para fines comerciales y las destinadas al socorro internacional de carácter urgente, tendrían que tener en cuenta el ámbito en el que se mantienen, incluyendo sus posibles efectos sobre el mercado y las salvaguardias apropiadas que puedan necesitarse, particularmente en el caso de los países en desarrollo. Si las reservas hubieran de mantenerse en el ámbito de un acuerdo internacional de estabilización de precios, no sólo tendría que hacerse corresponder su acumulación y disposición a los condicionadores convenidos de precios, sino que también tendría que determinarse su volumen con arreglo a los objetivos acordados de precios. Se trata de una cuestión muy compleja que exigiría negociaciones entre los principales países interesados.

25. Por el contrario, la cantidad deseable de reservas para fines de emergencia dependerá de la necesidad de salvaguardar los suministros alimentarios a los países en desarrollo en los casos de pérdida de cosechas. Una sencilla dicotomía, entre fines comerciales y de emergencia, de las reservas tendría una cierta importancia desde el punto de vista funcional, si bien sería preciso elaborar más los criterios para determinar la cantidad deseable de reservas destinada a fines de emergencia.

Repartición de costos

26. Si cada país tuviera que fijar su propio objetivo nacional, podría resultar el de ello un cierto modelo de reparto de costos, con arreglo al principio de que cada país correría con la responsabilidad de financiar sus propias existencias. Si el objetivo global óptimo fuera más alto que la suma total de los objetivos nacionales individuales así fijados, habría que reportar los costos relativos a la cantidad adicional de existencias que habría que mantener. Se necesitarían ulteriores estudios y negociaciones para acordar un modelo de reparto de gastos aceptables a todos los países participantes. Esas negociaciones podría facilitarse si hubiera acuerdo sobre alguna fórmula de reparto de gastos.

27. La fórmula para la repartición de costos podría basarse en:

- i) el PIB o el PIB per cápita (el acopio de existencias correría a cargo de los países que se hallen en mejores condiciones económicas y financieras para hacerlo);
- ii) la variabilidad de la producción (los países más vulnerables a las fluctuaciones de la producción tienen mayor necesidad de las reservas mundiales; sin embargo, este método no se adaptaría satisfactoriamente a los países que son grandes importadores pero cuya producción interna es mínima);
- iii) la proporción relativa de la producción cerealista mundial;
- iv) el nivel de consumo relativo de cereales (este criterio tiende a limitar la participación de los países exportadores y a aumentar la de los importadores);
- v) la importancia de los países en el comercio mundial de cereales; o
- vi) una combinación ponderada de todos o algunos de tales criterios.

28. Habría que examinar especialmente el supuesto de los países en desarrollo que no pueden acumular reservas suficientes a causa de agudas dificultades de balanza de pagos, de los déficit de la producción interna, y de otras dificultades con que se enfrentan. Como se ha reconocido en el párrafo 6 del Compromiso, estos países aumentan la obligación del resto de la comunidad mundial para garantizar la seguridad alimentaria mundial. Las consecuencias de esta situación podrían ser las siguientes:

- i) el resto del mundo tendría que aumentar sus reservas para compensar la insuficiencia de las retenidas en los países en desarrollo;
- ii) los países desarrollados y otros posibles contribuyentes tendrían que ofrecer una asistencia adicional para ayudar a los países en desarrollo a alcanzar sus objetivos de reservas y medios afines.

29. En la práctica, el sistema de distribución de costos, aunque probablemente se relacione con algunos de estos criterios, tendría que ser determinado en último análisis mediante negociaciones de los principales países participantes.

IV. FORMAS DE REGULAR LOS EFECTOS QUE TIENEN PARA LOS MERCADOS Y PRECIOS COMERCIALES LAS POLÍTICAS NACIONALES DE EXISTENCIAS FORMULADAS EN EL MARCO DE UNA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

30. La Consulta de Expertos examinó este tema sobre la base de los documentos preparados por el señor D.J.C. Meeuw (Países Bajos) y el señor K.L. Neeley (Estados Unidos). En el documento del señor Meeuw se analizaban las medidas internas que habrían de adoptar los países en diversas situaciones comerciales para reducir al mínimo las perturbaciones comerciales indeseables resultantes de la acumulación o disposición de existencias, así como las medidas a nivel nacional para evitar repercusiones internacionales. En el documento del señor Neeley se examinaban las formas de coordinar las medidas nacionales para las existencias, se analizaban las ventajas e inconvenientes de adoptar un precio o una variación cuantitativa como norma para el acopio y la liberación de existencias.

31. La Consulta de Expertos examinó también las sugerencias formuladas en el documento preparado por los consultores de la FAO.

32. Se formularon las siguientes consideraciones generales durante el debate:

i) Reglas o directrices internacionales. Sería necesario que por esas reglas se rigiera la adquisición y disposición de existencias de reserva, a fin de evitar sus posibles efectos desfavorables en los mercados comerciales. Esto se consideraba necesario para evitar cualquier desaliento de la producción, especialmente en los países en desarrollo.

a) Dichas reglas deberían ser claras, precisas y lograrse mediante un método de cálculo de fácil comprensión y aceptación.

b) Como las reglas habrían de aplicarse a las reservas nacionales, tendrían que ser suficientemente flexibles para poderse adaptar a los diferentes mecanismos comerciales e institucionales de los distintos países. Por una parte, deberían dejar el mayor margen posible de flexibilidad para cumplir objetivos convenidos e evitar controles excesivamente rígidos, que la experiencia sugería como impracticables. De otro lado, tendrían que ser suficientemente precisas para evitar que el sistema se quebrase en períodos de tensión comercial, por ejemplo, cuando se crease una gran situación excedentaria o deficitaria.

c) Las reglas habrían de combinarse con un sistema de información, rendición de informes y consultas para asegurar su cumplimiento en forma adecuada a las condiciones.

d) Sería esencial la participación de todos los principales países productores, consumidores y traficantes de granos para que las reglas puedan funcionar eficazmente.

e) Debería prestarse especial atención a los intereses de los países en desarrollo, muchos de los cuales necesitarían ayuda para la constitución de suficientes existencias, capacidad de almacenamiento, manipulación y la relativa infraestructura necesaria.

f) El tipo de normas que habría de adoptarse dependería de los fines para los que se mantuvieran las reservas; es decir, si se tienen para fines comerciales y para socorro internacional de urgencia.

ii) “Indicador de precios”. La utilización de algunos niveles de precios del mercado internacional como “indicadores”, para poner en marcha la adquisición de existencias o su salida podría permitir controlar los efectos de las políticas nacionales de existencias en los mercados comerciales. Como han observado los consultores de la FAO y hecho notar algunos expertos, el criterio de los precios presenta la gran ventaja de reflejar directamente la situación de la oferta y la demanda, situación que, de no ser así, es difícil de apreciar objetivamente. Este criterio tendría inconvenientes ya que no permitiría ver claramente la cantidad en que hay que ajustar las existencias, globalmente o para cada uno de los países; su funcionamiento efectivo supondría un conflicto entre las políticas de reserva y los objetivos de precios internacionales de los diferentes países interesados. Por otra parte, el hecho de que haya resultado cada vez más difícil evaluar los precios en el mercado internacional podría comprometer

la fiabilidad de los propios precios como criterios para los reajustes anuales que hayan de efectuarse en las existencias a los efectos de coordinación entre los países. Por consiguiente, el criterio de los precios no bastaría por sí solo. El sistema empleado debería incluir otros mecanismos para efectuar los ajustes cuantitativos que hayan de hacerse en las existencias, ya sea de forma global o en cada país individualmente considerado. Dicho sistema podría sólo elaborarse mediante negociaciones, y posiblemente mediante un acuerdo internacional.

iii) “Indicador cuantitativo”. Otro posible criterio era hacer corresponder las variaciones de las existencias de un año a otro con un indicador “cuantitativo”; tal como la desviación anual de la producción agrícola mundial. Entre las ventajas que ofrece esta solución, figura el hecho de que ya operan en casi todos los principales países productores sistemas fidedignos de información inmediata de la producción de cosechas; y son de fácil comprensión y aceptación la determinación de las tendencias de la producción.

iv) Existencias máximas y mínimas. Habría de explorarse la conveniencia de crear niveles máximo y mínimo convenidos de existencias mundiales y nacionales; las existencias mínimas serían para asegurar una seguridad alimentaria mundial mínima, y el nivel máximo indicaría la necesidad de reducir la producción con el fin de evitar la acumulación de excedentes. En el caso de que dichos excedentes se acumularan, parte de ellos podrían utilizarse para satisfacer otras necesidades de los países en desarrollo mediante programas de ayuda alimentaria. En dicho caso habría que adoptar las salvaguardias adecuadas para proteger los intereses de los países en desarrollo exportadores.

v) Socorro internacional de urgencia. Pudieran necesitarse diferentes tipos de criterios para las reservas utilizadas con fines de socorro internacional de urgencia. El dar salida a las reservas con ese fin correspondería directamente a la existencia de graves escaseces de producción o escasez aguda de alimentos en los países en desarrollo, como se indicaba en la Sección III supra.

vi) Sistema dual. Tal vez convendría arbitrar un doble sistema basado en el que se combinen los criterios de precio y cantidad como criterio para la requisición y liberación de existencias. Cuando las reservas hayan descendido a ciertos niveles mínimos y se ponga en duda la seguridad de una suficiente disponibilidad de cereales para mantener una mínima seguridad alimentaria mundial tendría que determinarse, mediante consultas, si se necesitan medidas políticas especiales para cumplir los objetivos del Compromiso Internacional.

V. MODOS DE EQUILIBRAR LOS COSTOS DE LAS RESERVAS NACIONALES O REGIONALES CON LOS BENEFICIOS DEL SEGURO TOTAL O PARCIAL EN EL SUPUESTO DE MALAS COSECHAS NACIONALES U OTROS IMPREVISTOS

33. Este tema fue examinado sobre la base de los documentos preparados por el Sr. G.L. Miller (Australia) y el Sr. Ram Saran (India). En el documento del Sr. Miller se analizan los diversos costos y beneficios de la posesión de reservas en el ámbito de un país exportador de cereales y las posibilidades de crear una doctrina al respecto. El Sr. Ram Saran examina el contexto y los problemas especiales que plantean las políticas de acopio de reservas en los países importadores en desarrollo y trata, además de los costos y beneficios, de las diversas formas de minimizar los costos que implica la posesión de existencias.

34. Se reconoció durante el debate que la formulación de las políticas nacionales de acopio de existencias requeriría el examen de los costos y beneficios y de otras estrategias posibles para la acumulación de existencias. Este examen debería hacerse en una esfera amplia, teniendo en cuenta los objetivos de la seguridad alimentaria mundial y dentro de un marco de objetivos múltiples. El ideal sería disponer de un método que permita relacionar los beneficios con los costos del acopio de existencias y comparar a su vez estos costos con los que exija el conseguir los mismos beneficios por otros medios. El problema se complica por el hecho de que muchos beneficios (especialmente los sociales o humanitarios) no son mensurables en términos monetarios; los costos de almacenamiento son directos y cuantificables y los expertos intercambiaron información sobre las cantidades necesarias actualmente para sufragar los gastos de cereales en algunos países. Se reconoció, sin embargo, que las estimaciones variarían ampliamente según las hipótesis en cuanto al precio de los cereales, el tipo de interés, la medida de la capacidad excesiva de almacenamiento y otros factores básicos, como la duración del ciclo de almacenamiento. Sin embargo, pueden utilizarse las estimaciones de escalas de costos basadas en determinadas hipótesis como punto de referencia en el puedan encontrar un criterio los que hayan de formular las políticas para decidir qué objetivos (o beneficios) deben perseguirse en la política nacional de reservas.

35. El primer paso para ver la manera de establecer un equilibrio entre los costos de las existencias nacionales (o regionales) y sus beneficios es individuar las posibles fuentes de beneficios y costos.

Beneficios

36. Los principales beneficios económicos y sociales podrían ser los siguientes:

- i) Garantía de seguridad alimentaria. Si fuera posible garantizar el mantenimiento, en todo momento, de los niveles nacionales de consumo de alimentos (quizás un mínimo básico garantizado por habitante), se conseguirían beneficios nutricionales, sociales y humanitarios. En los países importadores, las existencias de reserva asegurarían la continuidad del suministro y ayudarían a prestar socorro tempestivamente a las poblaciones afectadas por la reducción de las cosechas.
- ii) Estabilidad nacional económica y política. Como los alimentos constituyen un artículo básico e importante de consumo diario, con poca elasticidad-precios, es posible que los países deseen acumular existencias para asegurar suministros adecuados y, al mismo tiempo, mantener un grado razonable de estabilidad de los precios. El acopio de existencias serviría también para otros objetivos políticos, como facilitar alimentos a los grupos vulnerables a un costo razonable, contrarrestar eventuales acumulaciones y acaparamientos y frenar las presiones inflacionistas. La estabilidad es importante para incrementar la producción agrícola en el plano nacional y promover inversiones continuas y el desarrollo de la economía en general, especialmente en los países en desarrollo. Además, los precios de los alimentos representan con frecuencia un problema político muy sensible y su estabilización en torno a cifras que sean razonables tanto para los productores como para los consumidores contribuiría a aumentar la estabilidad política. En la medida en que fuera posible obtener estos beneficios por otros medios, por ejemplo mediante contratos a largo plazo con exportadores de confianza, habría que comparar el costo de las existencias con el costo de esos métodos alternativos.

- iii) Beneficios financieros de la acumulación de existencias. Un país exportador puede tender a acumular existencias en períodos en que es grande la oferta y los precios bajan, con el fin de darles salida cuando el mercado se reafirme. Sin embargo, es difícil predecir la dirección de los movimientos de precios en el mercado de productos, y las posibilidades de que los precios caigan son, normalmente, aproximadamente las mismas que las posibilidades de que suban. La perspectiva de aumentos a largo plazo en el producto neto de estas operaciones debe, pues, considerarse con un cierto escepticismo.
- iv) Buen nombre comercial (para los exportadores). Se consigue manteniendo la reputación de abastecedor digno de confianza. Entraña cumplir los contratos a largo plazo y otros compromisos (incluidas las promesas de ayuda alimentaria) incluso cuando las cosechas nacionales son escasas.
- v) Estabilidad mundial de los precios. Las existencias pueden contribuir a la estabilidad de los precios en los mercados internacionales de cereales. La disponibilidad de existencias en un país importador evitaría tener que recurrir al mercado internacional cuando los suministros son escasos y los precios altos. Añádase a eso que, si no cuenta con existencias, un país importador que necesita suministros extraordinarios puede contribuir a aumentar los precios en el mercado mundial, en contra de sí mismo. Inversamente, en los años de grandes cosechas, los exportadores pueden contribuir a que bajen los precios, en desventaja propia, si no retiran del mercado parte de la cosecha.
- vi) Liberalización del comercio. Si los importadores están seguros de que recibirán suministros del mercado mundial independientemente de las fluctuaciones a breve plazo de las cosechas en los países exportadores, es menos probable que adopten políticas autárquicas para incrementar su producción a un costo antieconómico.

Costos

37. Los principales conceptos de costo pueden ser los siguientes:

- i) Costos de inversión en almacenes. Han de tenerse en cuenta sólo si son necesarios más almacenes, es decir, si en los almacenes existentes no hay espacio vacío. Los costos de inversión dependen del tipo de almacenes utilizados, que deben estar en relación con las circunstancias del país.
- ii) Costo de la adquisición de cereales (incluyendo el desembolso de divisas extranjeras). Dependerá de cuáles sean los precios en momento en que se compren los cereales. Los países importadores en desarrollo se encuentran con frecuencia con considerables dificultades para adquirir cereales para acumular existencias, ya que tendrían que aumentar sus importaciones y consumir las escasas divisas de que disponen.
- iii) Costos de almacenamiento y transporte. Dependen fundamentalmente de la duración del período durante el cual se conserven las existencias e incluyen los costos derivados de la depreciación de las instalaciones, la manutención, la administración, la amortización de los préstamos y el interés que ha de pagarse por el capital vinculado en los cereales almacenados, que refleja el costo de oportunidad del almacenamiento.
- iv) Deterioramiento y pérdidas de productos. La posibilidad de que la calidad se deteriore y se produzcan pérdidas de productos durante el almacenamiento contribuiría a aumentar los costos, especialmente en las regiones tropicales.
- v) Efecto depresivo en los precios. Podría ser consecuencia de la mera existencia de reservas, que podrían ejercer un efecto psicológico negativo en los mercados. Este peligro podría evitarse si el programa consiguiera aislar el mercado ordinario de las existencias de reserva, pero aumentaría si pendiera sobre el mercado la amenaza de que se diera salida a gran escala y sin coordinación a dichas existencias.

Minimización de los costos

38. Los costos que llevan consigo una política de constitución de existencias pueden reducirse al mínimo siguiendo varios procedimientos.

- i) Como el factor más importante que influye en el nivel de costos es la cantidad de granos que se tenga en reserva, los costos pudieran reducirse adoptando un plan de "seguro" parcial, que exigiera unas existencias de menor volumen; sin embargo, esto también reduciría sus beneficios.
- ii) Las existencias necesarias podrían también ser menores si se constituyeran con carácter regional, siempre que no se produjeran malogros de cosechas simultáneamente en todos los países interesados.
- iii) Para los países en desarrollo que tendrían que constituir las existencias recurriendo a las importaciones, los suministros que se les proporcionen en condiciones especiales de favor contribuirían también a reducir la carga de los costos.
- iv) Cuando se constituyen existencias a base de compras dentro del país, podría reducirse el costo de adquisición de los granos aplicando un sistema de doble precio, en virtud del cual el gobierno adquiriera parte de los suministros a precios fijos y se permite vender el resto a precios de mercado.
- v) La realización juiciosa de compras en cuanto a tiempo y espacio podría también reducir los costos.
- vi) La economía relativa del almacenamiento a granel y en sacos, y la escala, tipo y ubicación de las instalaciones de almacenamiento también tendrían que estudiarse para asegurar economías en los costos de almacenamiento.
- vii) Como el tipo de interés es el factor más importante para sostener los gastos de los granos, tendría que estudiarse la viabilidad de instituciones financieras internacionales que presenten los fondos necesarios en los países en desarrollo a tipos favorables de interés.

Seguridad plena o parcial

39. Se observó que la seguridad plena entraña cubrir las cifras de consumo en todos los casos, es decir, que ha de estar cubierto el 100 por ciento de eventuales deficiencias de las cosechas. Para ello son necesarias existencias amplísimas, que tal vez resulten demasiado costosas. Si se considera que el costo es demasiado grande en relación con la capacidad económica del país, pueden dejarse de lado algunos de los beneficios optando por una seguridad parcial. La acumulación de existencias de reserva en un sistema de seguridad parcial, aunque contribuiría a reducir las excesivas fluctuaciones de los precios, permitiría cierto aumento de los precios en los años de malas cosechas. Al mismo tiempo, permitiría al organismo que acumula las existencias dar salida a parte de ellas sin incurrir en grandes pérdidas económicas.

Equilibrio entre costos y beneficios

40. Convendría desarrollar un marco coherente al servicio de todos los países para correlacionar los costos y beneficios de las posibles formas de conseguir los objetivos de una seguridad alimentaria, teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada país, y especialmente las de los países en desarrollo. Como los beneficios (especialmente los sociales) no pueden cuantificarse satisfactoriamente, no cabría la posibilidad de determinar el nivel de existencias a que se equilibrarían los costos y beneficios. No obstante, una individuación clara de los diversos beneficios y su evaluación con respecto a los objetivos de una política nacional, junto con la medición del probable abanico de costos, permitiría un juicio político ponderado sobre el alcance del seguro que habría de procurarse dentro del marco de una seguridad alimentaria.

VI. CRITERIOS SOBRE VOLUMEN Y DISPOSICION DE EXISTENCIAS NACIONALES DE EMERGENCIA PARA SOCORRO LOCAL Y/O INTERNACIONAL, INCLUIDAS LAS POSIBILIDADES DE SEGREGAR DICHAS EXISTENCIAS DE LOS MERCADOS COMERCIALES

41. La Consulta de Expertos basó su examen en un documento preparado por el Profesor Svärdröm (Suecia) y en una nota de la Secretaría. Este tema se refería a la recomendación que figura en el Compromiso Internacional (párr. 6) en el sentido de que "los gobiernos, en la medida de lo posible, asignen existencias o fondos para atender necesidades internacionales de urgencia". Así también, de acuerdo con el párr. 3(b) del Compromiso, en los objetivos de existencias nacionales totales fijados en el marco de una seguridad alimentaria mundial debiera incluirse la provisión necesaria para situaciones de urgencia. Los expertos mantuvieron también un intercambio de puntos de vista sobre la recomendación de la Conferencia Mundial de la Alimentación (Resolución XVIII) de que se preparen directrices internacionales, como parte del Compromiso, para proveer a una coordinación eficaz de las existencias para casos de urgencia y asegurar que el socorro alimentario alcance a los grupos más necesitados y vulnerables de los países en desarrollo.

Segregación de existencias de emergencia

42. Se estimó durante el debate que las existencias destinadas a atender necesidades de urgencia habrían de integrarse en las existencias de reserva. No habría necesidad especial de segregar materialmente las existencias para casos de urgencia, aunque se trataba de algo sobre lo que correspondería decidir a cada país que las mantenga. En algunos casos, pudieran tenerse que adoptar medidas que aseguren la disponibilidad material de suministros para posibles situaciones de urgencia, reglamentando para ello las ventas de exportación en condiciones comerciales, especialmente cuando las existencias se hallaren en manos del comercio privado. Sin embargo, a efectos presupuestarios o contables, o en la medida en que las existencias hayan de mantenerse en regiones deficitarias, sería probablemente conveniente especificar la cantidad o fondos que se asignen para situaciones de urgencia. Un anuncio público sobre el volumen de las existencias o fondos asignados podría tener efectos beneficiosos al infundir confianza pública en que se dispondría de ayuda en futuras situaciones de urgencia.

Criterios sobre volumen

43. Por lo que respecta a los criterios sobre volumen de existencias necesarias para fines de urgencia, en la práctica dicho volumen dependería en buena parte de lo que el país interesado pudiera permitirse. Además, ese país tendría también que tener en cuenta otras prioridades, incluidas las necesidades nacionales de urgencia y otras modalidades de ayuda. Las situaciones de urgencia, por su propia índole, requerían gran flexibilidad en la forma de afrontarla tanto por lo que respecta a la administración de la asistencia como a su volumen. Las existencias destinadas para hacer frente a situaciones de urgencia tenderían a representar asignaciones mínimas a tal fin y no debería excluirse la posibilidad de una respuesta espontánea ante situaciones calamitosas.

44. Una evaluación sistemática de las situaciones de urgencia pasadas y del monto de la ayuda que se necesitaba podría proporcionar algunas informaciones que serviría para determinar el volumen de las reservas de urgencia. Se hizo referencia al Estudio Consultivo de la FAO en el que se había sugerido que, en virtud de un Plan Internacional de Seguro de Urgencia, el 6 por ciento del déficit en la producción tendencial de los países en desarrollo podría ser absorbido por los países interesados, y el resto podría ser atendido mediante socorro internacional. Algunos expertos señalaron que en la mayoría de los países en desarrollo, un déficit del 6 por ciento de la producción tendencial se traduciría en una mayor disminución del excedente comercializado, y de esta manera podría dar lugar a graves presiones especulativas sobre los precios y a los consiguientes sufrimientos humanos. Otros expertos estimaron que en la propuesta hecha en dicho estudio se pasaban por alto algunas variables importantes relacionadas con la definición de una situación de urgencia. Entre estas variables podían citarse la balanza de pagos, el estado de la economía del país interesado y otros factores que dan a una situación carácter específico de urgencia.

Criterios para la liberación de existencias

45. En lo tocante a los criterios para disponer de las existencias y a las posibilidades de que las existencias destinadas a situaciones de urgencia se mantengan aisladas de los mercados comerciales, se consideró que dichas existencias deberían utilizarse normalmente sólo para fines no comerciales, es decir, para atender necesidades urgentes de consumo que no se cubrieran mediante canales comerciales normales. La disposición de asistencia para ayuda de urgencia podría necesitar más coordinación internacional para la ayuda alimentaria para otros fines. A este respecto, una información tempestiva y un sistema de alerta sobre el tipo y necesidades de urgencia sería un elemento importante como base para tomar decisiones correctas. También convenía formular normas para dar salida a dichas existencias en atención a las situaciones de urgencia. Se observó que el Comité Intergubernamental del Programa Mundial de Alimentos había definido situación de urgencia todo caso urgente en que haya prueba clara de que se ha producido un acontecimiento que cause sufrimientos humanos u origine pérdidas de ganado y para cuyo remedio el gobierno correspondiente no dispone de los elementos necesarios, y que sea un acontecimiento de anormalidad demostrable que produce un trastocamiento extraordinario de la vida colectiva. Esta definición abarcaba los desastres repentinos como terremotos, inundaciones, infestaciones por langostas y desastres análogos imprevistos, situaciones de urgencia provocadas por el hombre como afluencia de refugiados y condiciones de escasez alimentaria debidas a sequías, malogros de cosechas, plagas y enfermedades. Por lo que respecta a los malogros de cosechas, los expertos señalaron que sería necesario aclarar el alcance de un fallo en las cosechas y tener en cuenta la intensidad y gravedad de la situación de escasez resultante de las cosechas malogradas. También se observó que un empeoramiento repentino y grave en la balanza de pagos de un país en desarrollo deficitario de alimentos podría también dar lugar a una situación de urgencia que exige socorro internacional, a menos que se disponga de suficiente ayuda alimentaria o de créditos a largo plazo.

46. Se hizo incapié en los problemas especiales con que tropezaban los países exportadores en desarrollo, donde dificultades financieras impedían el mantenimiento de existencias para socorro internacional de urgencia. De modo análogo, muchos países en desarrollo importadores tendrían que ser ayudados financieramente para poder participar eficazmente en la política de seguridad alimentaria mundial.

47. Se reconoció la necesidad de asegurar que el socorro alimentario de urgencia llegase a los "grupos más necesitados y más vulnerables de los países en desarrollo". Sin embargo, en los países de bajos ingresos había considerables dificultades de orden práctico y administrativo para determinar cuáles eran esos grupos. En los países donde grandes masas de la población pertenecían a los grupos vulnerables, quizás conviniera prestar el socorro alimentario por regiones.

Ubicación

48. En cuanto a la ubicación de las existencias, algunos expertos estimaron que, a fin de prestar una ayuda rápida e eficaz en situaciones de urgencia, por lo menos una parte de las existencias destinadas a dicho fin deberían situarse en zonas expuestas a situaciones reiteradas de escasez de alimentos. Algunos otros expertos estimaron que había inconvenientes en ubicar previamente las existencias, dada la imposibilidad de predecir los desastres, así como por otras regiones. Por lo tanto pensaron que sería mejor que las existencias se ubicasen preferiblemente en los países productores.

49. Además de la provisión de una ayuda amplia para el fomento de la agricultura y de la industria alimentaria en los países en desarrollo, un experto sugirió que los países que posean excedentes y suministros regulares de exportación debían constituir existencias de reserva para ayudar a los países en desarrollo que se enfrenten con escaseces alimentarias de urgencia. Tendría que fijarse la magnitud de estas reservas, y podrían basarse en un determinado porcentaje del promedio de exportaciones anuales de cereales. En su opinión, las reservas de los países en desarrollo no deberían superar, posiblemente, a las necesidades de uno o dos meses. La distribución de los cereales se aceleraría si (además del trigo, arroz y maíz) las reservas incluyeran también harina de trigo y harina de maíz. A los países en desarrollo se les darían suministros tomados de esas reservas a un precio subvencionado, que se fijaría cada año. Podría crearse un fondo internacional para ayudar a costear los gastos de las existencias de reserva, que se repondrían todos los años con provisiones de las nuevas cosechas. Pudieran arbitrase especiales arreglos para que los países en desarrollo puedan reembolsar una suma equivalente en productos.

VII.
50.
(Su
ria
dor
cie
hab
51.
es
ci
po
ci
na
el
o
t
d
n
c

VII. OTROS POSIBLES MEDIOS POR LOS QUE LOS GOBIERNOS QUE NO ACOPIEN EXISTENCIAS PROPIAS PUEDEN ESTIMULAR A LOS ACOPIADORES PRIVADOS DE EXISTENCIAS A CUMPLIR LOS OBJETIVOS OFICIALES DE LAS POLITICAS NACIONALES DE EXISTENCIAS

50. Se discutió este punto sobre la base de un documento preparado por el señor W. Oberhänsli (Suiza). En el estudio del señor Oberhänsli se analiza el sistema suizo de reservas alimentarias para defensa económica, que mantienen con carácter obligatorio los comerciantes y elaboradores, en parte, y en parte el gobierno, con arreglo a algunos incentivos y reglamentos financieros. También se hacen recomendaciones para determinadas reservas domiciliarias por habitante.

51. Se reconoció durante el debate que, como el acopio de existencias con fines de reserva no es remunerativo, el sector privado no mantendrá voluntariamente el nivel deseado de existencias sin indemnización o compulsión. En algunos países los acopiadores privados de existencias podrían ser alentados u obligados a mantener una cantidad específica adicional (o una proporción de su volumen de negocios) lo necesaria para satisfacer el objetivo de las políticas nacionales de existencias. Para ello pudieran ser indemnizados total o parcialmente, por ejemplo, mediante el derecho a créditos a un tipo favorable de interés. Tal mantenimiento de existencia podría también constituir una condición para obtener una licencia de importación o exportación, o podría hacerse obligatorio en virtud de la ley. En el caso de un país exportador, el volumen de las existencias privadas podrían reglamentarse imponiendo unas medidas de control de las exportaciones. Pero, si esto depresionase los precios por debajo de unos niveles de sostenimiento, determinaría unas adquisiciones mayores por parte de organismos oficiales de intervención.

52. El gobierno podría valerse de contratos de almacenamiento con el fin de asegurar que se mantenga globalmente el volumen total deseado de existencias. Se llega a un acuerdo entre el gobierno y el sector comercial para otorgar un pago de almacenamiento que haga interesante para los poseedores de granos mantener las correspondientes existencias en almacenes/silos hasta una fecha futura. Como el sector privado tiene que financiar las existencias, corre un riesgo sustancial de precios. Así pues, en algunos países los acopiadores privados de reservas prefieren tener en depósito granos que sean propiedad del gobierno, evitando así riesgos de precios.

53. Los incentivos podrían ser desde una cuota o comisión concretos para mantener ciertas existencias por cuenta del gobierno, hasta concesiones especiales de intercambio que haría que a los comerciantes privados les valiera la pena para bien del país mantener más existencias de las comerciales o en movimiento. Pudiera otorgarse a los acopiadores privados de existencias un crédito amplio a tipos favorables de interés para comprar y almacenar el grano. Pudiera crearse un fondo de garantía mediante exacciones sobre las importaciones para reembolsar los gastos de almacenamiento a los acopiadores de existencias. Proporcionando servicios de almacenamiento y ofreciendo posiblemente una bonificación a los acopiadores, existencias o incentivos a los agricultores para crear almacenes propios, el gobierno pudiera hacer que valiera la pena el almacenamiento de existencias de reserva.

54. Un elemento fundamental de cualquier política nacional de existencias basada en la constitución de reservas por parte del sector privado es la información completa y periódica de todas las existencias poseídas.

VIII. PRINCIPALES ELEMENTOS QUE CONVENDRIA INCLUIR O CONSIDERAR EN UNA POLITICA NACIONAL "MODELO" DE EXISTENCIAS PARA CEREALES, COMPATIBLE CON LOS OBJETIVOS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, HABIDA CUENTA DE LOS DIVERSOS TIPOS DE SITUACIONES EXISTENTES EN LAS DIFERENTES REGIONES

55. Se examinó este punto sobre la base de un documento preparado por el Sr. S. Tamesue (Japón), que esbozó los elementos generales de una política nacional "modelo" de existencias con carácter explorativo (se adjunta el resumen como Anexo K).
56. Se consideró en líneas generales que el "modelo" sugerido en el documento del Sr. Tamesue sirve de buen marco básico para establecer políticas de existencias encaminadas a satisfacer los objetivos de una seguridad alimentaria. Se subrayó que cualquier "modelo" tendría que adaptarse a las condiciones de cada país, a sus exigencias institucionales y constitucionales, a su fase de desarrollo económico y a su situación como exportador o importador de cereales.
57. Se formularon las siguientes observaciones sobre algunos aspectos específicos del "modelo" propuesto en el documento:
- i) La sugerencia de que un gobierno podría considerar la posibilidad de vender cereales al comercio privado "a precios por debajo del precio de mercado" como incentivo para la constitución de existencias por los particulares, podría trastornar los mercados comerciales y en muchos países no sería viable;
 - ii) La fijación de precios "estables" al productor podría no ser siempre compatible con precios "razonables" al consumidor y, en algunos casos, podría dar lugar a un programa costoso de subvención de los precios al consumo;
 - iii) Aunque los contratos comerciales a largo plazo podrían ser de utilidad para estabilizar los suministros a un país importador, no cabría considerarlos sucedáneos de políticas de acumulación de existencias, ya que normalmente no estabilizarían los precios y dejarían sin cubrir necesidades de urgencia;
 - iv) Algunos expertos estimaron que en el "modelo" cabría incluir modos de poder estimular al comercio privado a acopiar existencias. Otros expertos insistieron en que las existencias que acopiara el comercio privado pudieran no ser suficientes o capaces para conseguir los objetivos de una seguridad alimentaria, especialmente al no poderse controlar fácilmente a los acopiadores privados; así, pues, en tales condiciones, eran necesarias las existencias de reserva, en posesión y/o de propiedad de los gobiernos; el control oficial directo de las existencias daría también lugar a una mayor cooperación y coordinación internacional en este campo;
 - v) Los informes "especiales" que se sugiera rindan los comerciantes privados sobre sus acumulaciones de existencias aumentaría la carga ya pesada de informar al respecto y podrían tener efectos contraproducentes en los mercados y precios, especialmente en los países en desarrollo;
 - vi) El incluir en las reservas una partida para compromisos de ayuda alimentaria debe constituir un elemento esencial en las políticas de existencias de los países que dan ayuda; dicha partida podría expresarse en términos materiales o financieros;
 - vii) En los programas de constitución de existencias arroceras se plantean problemas especiales, que tendrían que tenerse en cuenta; surgen debido a la concentración geográfica de la producción y consumo de arroz en Asia y por razón de que los principales países productores y consumidores de arroz son países desarrollados con una capacidad financiera limitada.
 - viii) Se sugirió que tal vez convendría explorar la viabilidad de una solución regional para el mantenimiento de existencias, aunque se reconoció que las experiencias previas en este sentido no habían dado frutos por una serie de razones financieras, prácticas y políticas.

58.
nac
ent
rar
eco
de

AD
58. Se sugirió que la Secretaría podría amplificar y revisar el "modelo" de políticas nacionales de existencias a la vista de las observaciones precedentes. Convendría distinguir entre los elementos teóricos del modelo y los aspectos funcionales. Además, podrían incorporarse convenientemente en un modelo revisado de políticas de existencias los aspectos económicos de la política de existencias, y en particular su conexión con las políticas de precios.

IX. OBSERVACIONES CONCLUSIVAS

59. Se formularon las siguientes observaciones sobre una serie de cuestiones de políticas más generales respecto de la constitución de existencias dentro del marco de una seguridad alimentaria mundial;

- i) La seguridad alimentaria mundial es responsabilidad común de toda la comunidad internacional. Es indispensable que todos los principales países productores, consumidores y comerciantes de cereales arbitren y apliquen políticas de mantenimiento de existencias dentro de sus posibilidades financieras. Dichas políticas, para que guarden coherencia entre sí y sean eficaces a la hora de evitar escaseces de alimentos, tienen que aplicarse dentro de un sistema internacional de cooperación. En especial, deberían investigarse y negociarse normas o directrices concretas de acción coordinada a nivel internacional.
- ii) Las políticas de existencias para una seguridad alimentaria mundial tal vez exijan una mayor reglamentación oficial y un mayor control de las existencias. Es de importancia fundamental formular criterios convenidos para asegurar que la acumulación, mantenimiento y disposición de esas existencias contribuyeran a la estabilidad internacional de los precios y al mercadeo ordenado. Es necesario evitar situaciones extremas de excedentes o déficit, lo mismo que fluctuaciones amplias en los precios. Las directrices contenidas en los párrafos 7 y 8 del Compromiso Internacional guardan relación directa con esos objetivos. Un acuerdo internacional eficaz sobre cereales, con cláusulas sobre precios y existencias, serviría de base sólida para una cooperación y coordinación mundiales a tal efecto.
- iii) Un acuerdo internacional sobre productos para el mantenimiento de existencias nacionales dentro del marco de la seguridad alimentaria mundial, debería prever un trato especial a los países en desarrollo exportadores e importadores, teniendo en cuenta su limitada capacidad financiera. Las existencias de reserva que hayan de mantener los países en desarrollo para la seguridad alimentaria tendrían que financiarse con recursos proporcionados dentro del marco de un acuerdo internacional, y no exclusivamente mediante las actuales instituciones financieras internacionales.
- iv) Por lo que respecta a la ubicación de las reservas alimentarias, hubo manifestaciones a favor de su ubicación en las zonas productoras, como también en las zonas donde pudieran necesitarse. Para determinar un equilibrio óptimo en la ubicación de las existencias de reserva habría que tener también en cuenta los servicios de transporte y almacenamiento. La constitución regional de reservas podría también contribuir a una ubicación equilibrada de las mismas.
- v) Sería útil, en ciertos aspectos, que las políticas de mantenimiento de existencias, tanto a nivel nacional como internacional, tengan unos objetivos cuantitativos explícitos de existencias. Habrían de darse a conocer en el mayor grado posible.
- vi) En vista de los elevados costos del mantenimiento de existencias y del carácter no cuantificable de sus beneficios, convendría crear un sistema común dentro del cual todos los países pudieran correlacionar, de forma coherente, los gastos y beneficios de otras posibles formas de conseguir los objetivos de una seguridad alimentaria, teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada país, y especialmente las de los países desarrollados.
- vii) Un flujo libre de información sobre la situación y las perspectivas comerciales generales, y un sistema de alerta sobre las situaciones de escasez son de importancia fundamental para facilitar la coordinación internacional de las acciones nacionales.

ANEXO A

LISTA DE PARTICIPANTES

Consejero Eduardo Perez-Tomas
Representante ante los
Organismos Internacionales,
Delegación Permanente Argentina,
Rue de la Servette 93
Geneva, Switzerland

Mr. Ram Saran
Economic and Statistical Adviser
Ministry of Agriculture and
Irrigation
New Delhi, India

Mr. Geoff L. Miller
Deputy Director,
Bureau of Agricultural Economics,
NRMA House, Northbourne Avenue
Canberra City 2601 ACT,
Australia

Mr. Sukriya Atmaja
Head, Supply and Distribution
Department,
National Logistics Agency (BULOG),
Tengku Umar 10-12,
Jakarta, Indonesia

Mr. Noel O'Connell
Acting Chief,
Market Operations Section,
Grain Marketing Office,
Department of Industry, Trade
and Commerce,
Ottawa, Canada

Mr. Sidik Moelyono
Coordinator of Expert Staff (BULOG),
Tengku Umar 10-12,
Jakarta, Indonesia

Dr. M. Hadi Maghrabi
Adviser, National Council for
Production and Economic Affairs,
c/o Dr. A. Moursey,
Deputy Regional Representative,
RHEA,
Dokki - Cairo, P.O. Box 2223
Arab Republic of Egypt

Mr. S. Tamesue
Assistant Director,
International Economic Affairs
Division,
Ministry of Agriculture and Forestry,
Tokyo, Japan

Mr. Bernard Sala
Directeur Général Honoraire de l'ONIC,
Office National Interprofessionnel de
Céréales,
21 Avenue Bosquet, Paris 7ème, France

Mr. Chohei Nagata
Counsellor and Permanent Representative
to FAO, Embassy of Japan,
Via V. Orsini 18, 00192 Rome, Italy

Mr. Robert Loubrieu
Chef de Bureau de l'ONIC,
Office National Interprofessionnel de
Céréales,
21 Avenue Bosquet, Paris 7ème, France

Mr. Brick Mohammed
Directeur Général,
Office National Interprofessionnel
des Céréales et des Légumineuses,
25 Avenue Moulay Hassan,
Rabat, Morocco

Dr. Jozsef Bagi
Vice Director General, Grain Trust,
Dorottya V.l., Budapest V, Hungary

Mr. D.J.C. Meeuws
Commodity Board for Grains, Seeds and
Pulses,
The Hague, The Netherlands

Mr. Lászlo Vajda
Economist, Grain Trust,
Dorottya V.l., Budapest V, Hungary

Mr. S.A.I. Wijne
Commodity Board for Grains, Seeds and
Pulses,
The Hague, The Netherlands.

Mr. J. Rutkowski
Director, Commodity Coordination
Department, Ministry of Foreign
Trade and Sea Transport,
Ul. Wiejska 10, Warsaw, Poland

Professor K.F. Svärdröm,
Swedish FAO Committee,
Ministry of Agriculture,
Fack, S-103,
20 - Stockholm 16, Sweden

Mr. Walter Oberhänsli
Chef de Section,
Secteur des importations et
des exportations,
Administration Fédérale des Blés,
Département Fédérale des Finances
et des Douanes,
Berne, Switzerland

Mr. Roger Pasquier
Attaché agricole, Ambassade de Suisse,
Représentant permanent de la Suisse
auprès de la FAO,
Via B. Oriani 61,
00197 Rome, Italy

Mr. M.E. Johnston
Under Secretary,
Ministry of Agriculture, Fisheries and
Food,
London, United Kingdom

Mr. K. Neeley
Agricultural Economist
United States Department of Agriculture,
Washington, D.C., U.S.A.

EEC :

Mr. Michel Jacquot
Assistant to the Director General
of Agriculture,
CEE,
200 Rue de la Loi,
Brussels 1040, Belgium

IWC (International Wheat Council) :

Mr. J. Parotte
Executive Secretary,
International Wheat Council,
Haymarket House, Haymarket,
London, S.W.1, England

ANEXO B

LISTA DE DOCUMENTOS

- Criterios sobre volumen y disposición de existencias nacionales de emergencia para socorro local y/o internacional, incluidas las posibilidades de segregar dichas existencias de los mercados comerciales. Por K.F. Svärdström, Suecia. ESC: CSP/75/3. Enero 1975.
- Forma de regular los efectos que tienen para los mercados y precios comerciales las políticas nacionales de existencias formuladas en el marco de una seguridad alimentaria mundial. Por D.J.C. Meeuws, Países Bajos. ESC: CSP/75/4. Febrero 1975.
- Algunos aspectos del mantenimiento de existencias por parte del sector privado: una nota sobre el sistema suizo. Por Walter Oberhänsli, Suiza. ESC: CSP/75/5. Febrero 1975.
- Modos de equilibrar los costos de las reservas nacionales o regionales con los beneficios del seguro total o parcial en el supuesto de malas cosechas nacionales u otros imprevistos. Por G.L. Miller, Australia. ESC: CSP/75/6. Febrero 1975.
- Nota sobre conceptos y definiciones. ESC: CSP/75/7. Febrero 1975.
- Criterios sobre volumen y disposición de existencias nacionales de emergencia para socorro local y/o internacional, incluidas las posibilidades de segregar dichas existencias de los mercados comerciales: nota de la Secretaría. ESC: CSP/75/9. Febrero 1975.
- Principales elementos que convendría incluir o considerar en una política nacional "modelo" de existencias para cereales, compatible con los objetivos de la seguridad alimentaria mundial, habida cuenta de los diversos tipos de situaciones existentes en las diferentes regiones. (Este modelo pretende ofrecer consejos prácticos a los países que desean formular políticas nacionales de existencias para dicho fin). Por S. Tamesue, Japón. ESC: CSP/75/10. Febrero 1975.
- Formas de regular los efectos que tienen para los mercados y precios comerciales las políticas nacionales de existencias formuladas en el marco de una seguridad alimentaria mundial. Por Koy L. Neeley, Estados Unidos. ESC: CSP/75/11. Febrero 1975.
- Métodos para determinar la cuantía deseable de existencias para la seguridad alimentaria, y formas de distribuir los costos entre los países. Por Noel O'Connell, Canadá. ESC: CSP/75/12. Febrero 1975.
- Modos de equilibrar los costos de las reservas nacionales o regionales con los beneficios del seguro total o parcial en el supuesto de malas cosechas nacionales u otros imprevistos. Por Ram Saran, India. ESC: CSP/75/13. Febrero 1975.
- Extractos del informe del Consejo de la FAO, 64^o período de sesiones, y de la Resolución XVIII de la Conferencia Mundial de la Alimentación.
- Antecedentes
- Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial. Resolución 1/64.
 - Informe del Grupo de Trabajo sobre Seguridad Alimentaria Mundial (Roma, 27 - 31 mayo 1974) CP:74/14. Junio 1974.
 - Seguridad Alimentaria Mundial: evaluación de la situación de las existencias mundiales de cereales. CL 64/27. Octubre 1974.
 - Políticas de reservas alimentarias para una seguridad alimentaria mundial: estudio de soramiento sobre los posibles sistemas. ESC: CSP/75/2. Enero 1975.

ANEXO B (continuación)

5. Reservas alimentarias nacionales y regionales. ESCB/Misc./75/2. Diciembre 1974.
6. Problemas y alternativas de las reservas de cereales. USDA. Febrero 1974.
7. Una política y un plan de acción para fortalecer la seguridad alimentaria nacional en Etiopía. ESC:FSP/ETH. Noviembre 1974.
8. Probabilidad de éxito de una política de 'existencias y asignación'. Por J.B. Simaika. ESS/Misc./74/1. Septiembre 1974.
9. El problema del volumen en la política indonesia de existencias arroceras. Por Sukriya Atmaja y Sidik Moeljono, Indonesia. Febrero 1975.

ANEXO C

Resumen del documento de N. O'Connell, Canadá, sobre:

MÉTODOS PARA DETERMINAR LA CUANTIA DESEABLE DE EXISTENCIAS
PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y FORMAS DE DISTRIBUIR
LOS COSTOS ENTRE LOS PAÍSES 1/

Se proporciona una concisa referencia sobre las políticas de producción cerealícola, mercadeo y acumulación de existencias en Canadá. La mayor parte de la comercialización cerealícola (específicamente de trigo, cebada y avena) tanto para el mercado interno como para la exportación, se halla controlada por un organismo central de mercadeo, el Consejo Triguero del Canadá. Debido a los favorables resultados de producción en relación a las necesidades, Canadá no tiene una política nacional oficial de acumulación de existencias. Sin embargo, el sistema del organismo central de mercadeo empleado, tiende a facilitar el control sobre la colocación de las mismas.

Razones que justifican la acumulación de existencias

Es necesario esbozar las razones de la acumulación de existencias, ya que tendrían una relación con los métodos que pueden ser utilizados para determinar el volumen conveniente de las mismas. El mantenimiento de existencias puede considerarse necesario por alguna o por todas las razones siguientes, dependiendo de las circunstancias y políticas de cada uno de los países:

- i) asegurar la satisfacción de las necesidades internas;
- ii) asegurar el servicio de mercados comerciales ordinarios;
- iii) permitir la satisfacción de posibles oportunidades adicionales de mercadeo;
- iv) asegurar que se atienda a los compromisos de ayuda;
- v) cubrir el período de transición entre la terminación de las consignaciones correspondientes a la anterior cosecha y al comienzo de las consignaciones de la nueva;
- vi) cubrir las necesidades estratégicas;
- vii) regular los precios o suministros.

Se admite que no todas las razones mencionadas son de importancia para todos los países.

Criterios de evaluación

La capacidad de pronosticar la producción y sus tendencias generales constituyen factores centrales para cualquier tipo de evaluación sobre los niveles convenientes de las existencias. Evidentemente, dichos niveles serán diferentes dependiendo de que la producción se oriente hacia el consumo interior o hacia la exportación, y si los cereales se utilizan normalmente como alimento o como forraje.

Resulta también particularmente importante la elección del momento oportuno para la evaluación de los niveles de existencias, con el objeto de cubrir las exigencias durante el período entre la producción de la vieja cosecha y la nueva. El volumen conveniente de las existencias también dependerá del grado de protección deseado y de los costos que entrañen.

Categorías de existencias

Las existencias no deben ser consideradas en forma conjunta, sino teniendo en cuenta sus componentes. Se han sugerido cuatro categorías de existencias: remanentes, funcionales, de reserva y reguladoras. Las primeras son consideradas como el conjunto de existencias frente

1/ Resumen preparado por la Secretaría.

al que pueden considerarse los diversos componentes. Aunque existen algunas dificultades para establecer claras distinciones entre las existencias funcionales y las de reserva y entre éstas y las reguladoras, se ha admitido que son necesarias las definiciones como base para los acuerdos relativos a la acumulación de existencias. En el contexto de la seguridad alimentaria mundial, se perciben tres objetivos para la acumulación de existencias de reserva:

- a) Garantizar los suministros alimentarios a los países en desarrollo, es decir, las reservas de emergencia.
- b) Proteger las necesidades comerciales.
- c) Añadir estabilidad a los mercados internacionales.

Sobre la base de estos objetivos se llega a la conclusión de que la acumulación de existencias no puede considerarse aisladamente de los efectos en el mercado.

Métodos para determinar los niveles deseables de existencias

Se hace referencia a los tres métodos para determinar un nivel teórico de existencias esbozadas en el documento CCP:GR 74/11. Se tratan dichos métodos desde el punto de vista de un país exportador.

Como primera medida sería necesario determinar el nivel "mínimo" de existencias funcionales requeridas para cubrir las necesidades internas y la exportación durante el período que transcurre entre las entregas de la vieja cosecha y las de la nueva. Se podría llegar a ello sobre la base de compilar las necesidades proyectadas o, si no, mediante el examen de la experiencia pasada a este respecto. La etapa siguiente sería examinar las necesidades internas en caso de posible pérdida de las cosechas. En este contexto se podrían determinar las pérdidas máximas, por debajo de la tendencia, durante un período histórico adecuado y utilizarlos como medida para establecer las existencias que se necesitan. Sin embargo, debido al mejoramiento en las prácticas agrícolas, ello podría constituir un indicador más amplio de lo necesario. La tercera etapa en la determinación de los niveles de existencias podría consistir en examinar los compromisos comerciales para las exportaciones y las promesas de ayuda. En la medida en que se hayan concluido firmes acuerdos sobre ayuda y se hayan estipulado contratos comerciales se podría dar un razonable grado de precisión a esas cantidades. Sin embargo, existirían dificultades para la estimación de las mayores proporciones de suministros con los que se espera contar, que no tendrían un destino conocido.

Resulta dudosa la posibilidad de establecer una clara distinción entre las existencias funcionales y las de reserva. Por ejemplo, en una situación de emergencia sería concebible que fueran utilizadas las existencias funcionales.

En la práctica, cada país necesitará ver cómo cada una de sus situaciones particulares se ajusta al marco más amplio y cómo pueden necesitar desarrollar técnicas adecuadas a sus condiciones. Sin embargo, para determinar un nivel de existencias de reservas para el mundo en conjunto, parecen ser más aptos los métodos que tienen en cuenta las tendencias de la producción y el consumo.

Formas de repartir el peso de los costos

Los convenios para compartir los costos pueden ser colocados en dos categorías, de acuerdo con el tipo de existencias:

i) Existencias de reservas comerciales

Acuerdos bilaterales: El problema es la seguridad y el acceso a los suministros. Hasta cierto punto, se ha resuelto en el pasado y se seguirá sin duda resolviendo en el futuro mediante contratos de venta o acuerdos a largo plazo. Aunque tales acuerdos ofrecen ventajas tanto para los importadores como para los exportadores, la imposibilidad de predecir la producción y la variabilidad de los precios, limitan sus alcances. Una de las posibilidades de acuerdo es que los importadores paguen los gastos de transporte de las existencias o las adquieran al momento, dejándolas depositadas a su nombre en los países exportadores.

Acuerdos multilaterales: Los costos pueden asignarse de acuerdo con:

- La estructura del consumo
- El producto nacional bruto
- El producto nacional bruto por persona
- Las variaciones de la producción

ii) Existencias de reserva para casos urgentes

- a) Los exportadores podrían convenir en mantener una cierta proporción de sus existencias en reserva para casos de emergencia. Los costos podrían ser compartidos entre los exportadores e importadores desarrollados, posiblemente en base al PNB.
 - b) Los importadores desarrollados podrían convenir en adquirir las existencias para mantenerlas en reserva.
 - c) Podría darse la responsabilidad y los fondos a un organismo internacional para efectuar las compras y pagos de los costos de transporte de las existencias de reservas, que se mantendrían tanto en los países productores como en lugares considerados como de fácil acceso para las zonas susceptibles de necesidad.
 - d) Mediante las instituciones financieras internacionales podrían darse a los países en desarrollo los medios para adquirir lo necesario sobre una base de reserva comercial.
- No son éstas todas las formas posibles de repartir los costos. Sería útil discutir ulteriormente los méritos o desventajas de estas formas o criterios.

ANEXO D

Resumen del documento de D.J.C. Meeuws, Países Bajos, sobre:

FORMA DE REGULAR LOS EFECTOS QUE TIENEN PARA LOS MERCADOS Y PRECIOS
COMERCIALES LAS POLITICAS NACIONALES DE EXISTENCIAS FORMULADAS
EN EL MARCO DE UNA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

Hay que paliar todo lo posible los efectos de las políticas nacionales de reservas en los precios y en los mercados comerciales. En lo que respecta a acumulación de las reservas necesarias, hay que distinguir tres clases de países: (a) países en que la producción de cereales suele igualar al consumo interno; (b) países que no producen una cantidad suficiente y por ello dependen también de las importaciones; (c) países que producen más de lo que necesitan para el consumo interno y por consiguiente exportan cereales. Las tres situaciones se examinan con referencia a los resultados de la acumulación de reservas en relación a los precios y a los mercados comerciales.

Al determinar el nivel de las reservas requeridas o deseadas, habrá que contar con una capacidad de almacenamiento suficiente y adecuada en los lugares idóneos. Además, ha de haber secaderos suficientes en los países en que el índice de humedad de los cereales es demasiado elevado para un almacenamiento directo, con objeto de que esa humedad baje a un nivel en que sea posible el almacenamiento a largo plazo. Si no se dispone de almacenes o secaderos suficientes, habrá que ampliar su número.

La constitución de reservas puede hacerse de tres maneras: (a) el propio gobierno proporciona las reservas requeridas, que son de su propiedad; (b) el gobierno da incentivos a las empresas privadas para que compren y transporten las reservas requeridas; (c) la combinación de (a) y (b). Habitualmente, el comercio en privado no tendrá incentivos suficientes para transportar reservas al nivel deseable en circunstancias especiales. De este modo, el gobierno ha de crear esas condiciones especiales.

Las compras de cereales se efectuarán cuando existan excedentes, con objeto de mercadear de nuevo éstos en el país o en el extranjero cuando haya escasez. Los gobiernos arbitrarán las medidas necesarias de tal modo que entorpezcan lo menos posible las operaciones de compra y venta de los cultivadores, comerciantes, fabricantes, etc., que se desarrollan sobre la base del mercado libre. Por otra parte, el gobierno habrá de informar a las partes interesadas con bastante antelación de las medidas que se proponga adoptar.

Medidas que han de adoptarse en países en que la producción de cereales suele ser igual al consumo interno

Se da por supuesto que las reservas se constituyen comprando cereales de la cosecha nacional en un año en que la cosecha es superior a lo normal. Con objeto de no transportar la evolución del mercado y de los precios en el mercado nacional, el gobierno deberá participar como comprador normal de cereales y tratará de efectuar sus compras a los precios más favorables. El gobierno puede intervenir a través de un agente comercial o presentando un pliego de ofertas. La compra de la cantidad requerida habrá de extenderse a lo largo de un cierto tiempo para reducir al mínimo las oscilaciones de los precios.

Si el gobierno ha comprado cereales y no dispone de almacenes propios, tendrá que llegar a un acuerdo con los vendedores para almacenar el cereal en los silos de éstos. Si esto no da resultado, hay que tratar de conseguir espacio para almacenar en otro lugar, y a este respecto hay que dar preferencia a aquellos almacenes en que los cereales puedan depositarse en condiciones adecuadas.

Si el comercio retiene la propiedad de las existencias, el gobierno habrá de concertar con él los llamados "contratos de almacenamiento", por los que se acuerda el abono de una prima de almacenamiento por la cantidad deseada, con lo que se induce a los propietarios

de los cereales a depositar las existencias correspondientes en silos/almacenes hasta una fecha ulterior. En cambio, si el gobierno desea tener las existencias siempre a su disposición, habrá de incluir en los contratos de almacenamiento con los propietarios de los cereales una cláusula por la que siempre pueda comprarles los cereales al precio vigente en el mercado.

Dentro del sistema de contratos de almacenamiento, el comercio y la industria de elaboración habrán de financiar directamente las existencias. Sin embargo, ya que los cereales pueden permanecer almacenados por mucho tiempo hasta que el gobierno se muestre dispuesto a comprarlos al precio del mercado, el comercio y la industria de elaboración incurren en fuertes riesgos en lo que al precio se refiere. En primer lugar, el gobierno determina el momento de la compra, que puede ser el menos favorable para el propietario del cereal. En segundo lugar, la evolución de los precios durante el período transcurrido entre la fecha de conclusión del contrato de almacenamiento y la fecha de compra propiamente dicha lleva consigo grandes riesgos imprevistos, riesgos en los que tienen un peso importante las tendencias inflacionistas.

Si, en el caso de una mala cosecha o de una eventualidad análoga, el gobierno ha de facilitar cereales procedentes de sus reservas, la venta al comercio o a la industria de transformación puede efectuarse por licitación o subasta. A intervalos periódicos puede determinarse el volumen máximo que podrá venderse en subasta o por pliegos de ofertas. Al fijar la cantidad destinada al abastecimiento nacional, habrá que procurar no trastornar el nivel de precios vigente en el país en ese momento; dicho de otro modo, la fijación del abastecimiento nacional sólo podrá hacerse a precios situados dentro de ciertos límites de los precios nacionales.

Medidas que han de adoptarse en países que no producen bastante y han de recurrir por ende a las importaciones

Estos países habrán de comprar también sus reservas en el mercado mundial. Con objeto de no trastornar los precios del mercado mundial en una situación tensa del mercado, las compras se espaciarán a lo largo de un período prolongado. Las compras se efectuarán por las vías comerciales normales. Si un país compra cereal a un importador, será interesante en determinadas circunstancias llegar a un acuerdo con el vendedor para que éste almacene el cereal en su silo, ya que podrá mantener las partidas en buenas condiciones y sustituirlas de vez en cuando con nuevas partidas importadas para el abastecimiento normal. En tal caso, el gobierno abonará los aranceles vigentes por concepto de depósito y almacenamiento. Si el gobierno prefiere no ser el propietario del cereal, podrá concertar contratos de almacenamiento con los propietarios del cereal de importación con un reajuste del precio del mercado.

Si el gobierno, en el caso de una carestía en el mercado mundial, tiene que vender cereales de los almacenes del Estado en el mercado nacional, la venta a los comerciantes o elaboradores puede efectuarse mediante pliegos de ofertas o mediante subasta. Habrá que adoptar medidas para evitar trastornos de los precios en el mercado nacional al venderse partidas procedentes de las reservas. Dado que los cereales de importación pueden almacenarse en gran medida en los puertos de entrada, los precios de venta se basarán en las condiciones "en almacén", pues los fabricantes que residen lejos de esos puertos habrán de pagar también en circunstancias normales los gastos de transporte desde el puerto al punto de destino tierra adentro.

Medidas que han de adoptarse en países que producen más de lo que necesitan para el consumo interno y que por ende exportan cereales

Las medidas internas que han de adoptarse en estos países para la compra de cereales para almacenamiento y venta, son en principio las mismas que las que se aplican en los países que la producción iguala más o menos al consumo interno o en los países que han de recurrir a las importaciones.

Medidas que han de adoptarse de cara a los acontecimientos internacionales

Sí en el mercado mundial se hace difícil la situación de la oferta, y en consecuencia los países importadores han de recurrir a sus reservas, también los países exportadores habrán de adoptar ciertas medidas. Por una parte, los países donde hay escasez no han de reducir sus necesidades de importación recurriendo a las reservas constituidas con anterioridad; por otra parte, los países exportadores habrán de dar salida a la mayor cantidad posible de sus reservas para la exportación, de manera que la tirantez entre la oferta y la demanda se reduzca en la medida de lo posible.

Dada la íntima vinculación entre las medidas que hay que adoptar en los países importadores, en los exportadores y también en cierta medida en los países que habitualmente se bastan a sí mismos, es importante que con relación a la constitución de reservas, cualquier decisión de comprar en el mercado mundial, o de vender partidas procedentes de las reservas en el mercado nacional, o de exportar a determinado país o determinados países, se adopte previa consulta con otros países interesados. Convendría disponer continuamente de información útil a este respecto.

ANEXO E

Resumen del documento de K.L. Neeley, Estados Unidos, sobre:

FORMA DE REGULAR LOS EFECTOS QUE TIENEN PARA LOS MERCADOS Y PRECIOS
COMERCIALES LAS POLITICAS NACIONALES DE EXISTENCIAS FORMULADAS
EN EL MARCO DE UNA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

Un requisito importante de una política efectiva de reservas, nacional o internacional, es que tenga una repercusión mínima en los mercados y precios comerciales. Una política de esta índole debe ser un medio de estabilización en el equilibrio de la oferta y la demanda mundiales, pero justamente no debe afectar este equilibrio. Se trata, por consiguiente, de reducir al mínimo estos efectos y de encontrar la manera de coordinar las políticas de reservas nacionales para alcanzar este objetivo general.

Para ello es necesario coordinar las políticas nacionales de reservas con el propósito de alcanzar un objetivo que haya sido establecido en el plano internacional. No contamos con experiencias al respecto y, por consiguiente, debemos comenzar con un intercambio de ideas. ¿De qué manera se pueden coordinar las medidas nacionales en relación con un objetivo internacional constante de reservas? ¿Qué normas podemos establecer para que tenga éxito esa coordinación? ¿Existe un sistema que nos permita hacer una medición fidedigna de las cantidades que anualmente se deben retirar o agregar a las reservas en el plano internacional? ¿Es posible adaptar dicho sistema a la situación de cada país?

Por último, a nivel internacional es necesario conocer lo que se prevé cada año en general, y en cada país en particular, y una vez terminado el año, saber lo que se ha hecho tanto en el plano nacional como en el mundial. Es indispensable contar con un sistema adecuado y oportuno de información si se quiere tener éxito en esta empresa.

Suponiendo que la mayoría de los países productores y consumidores más importantes hayan fijado una meta global que sea suficientemente amplia como para ofrecer protección contra toda disminución mundial de la producción, nos tendremos que enfrentar con el problema de determinar de qué manera estos cambios anuales pueden ser relacionados con la situación en cada país. Al parecer, hay dos elementos que pueden servir de normas con respecto a los cambios que han de producirse en los objetivos mundiales en materia de reservas de un año agrícola al otro; se trata del nivel de precios del mercado internacional y de la producción agrícola mundial, más concretamente, del rendimiento agregado por unidad de superficie de tierra.

En el primer caso, el precio del mercado nos indicaría la importancia de la disminución y señalaría la cantidad que es necesario retirar de las reservas. Este precio del mercado puede usarse entonces para calcular la cantidad que es necesario retirar de las reservas. Este precio del mercado puede usarse entonces para calcular si la cantidad que ha de retirarse de la reserva es adecuada. Por otra parte, el empleo de este factor tiene la desventaja de que indica sólo en forma vaga los niveles de reajuste que se precisan, plantea el problema de la confrontación entre las políticas de reserva y los objetivos de los precios internacionales de diferentes países, y exige que se llegue a un acuerdo sobre el nivel efectivo de los precios internacionales. El segundo factor es la desviación anual de la producción agrícola, en términos del rendimiento a fin de determinar el nivel de las cantidades que se retiran de las reservas. Esta doble posibilidad ofrece, al parecer, más seguridad, puesto que ya existe un sistema establecido de información, se comprende y acepta el tipo de medición, y los cálculos respecto de la producción agraria no permitirán muchas discrepancias.

Puede usarse una combinación de estos dos métodos, pero probablemente no sería muy práctico hacerlo.

Si se quiere que tenga éxito la cooperación internacional en el mercado de cereales, el sistema debe ofrecer el margen más amplio posible de flexibilidad. Técnicamente resulta imposible prever que un país se comprometa a adoptar medidas precisas que afecten el lugar que ocupa en el mercado internacional o que deje de lado su derecho marginal a controlar su propia situación en materia de la oferta y la demanda. En cambio, nos es dable pensar que los países adaptarán sus medidas relativas a las reservas y aceptarán normas internacionales en la medida en que éstas sean flexibles y el sistema se base en una continuidad de esfuerzos e intenciones de los países que deseen participar.

Para evitar los efectos comerciales en el plano internacional, las normas deberían garantizar que la cantidad global sacada de la reserva en un año cualquiera no supere la disminución total de la cosecha de ese año. De esta manera se puede eliminar el peligro de una reducción anual excesiva de las reservas e impedir la erosión gradual del nivel de reservas fijado como objetivo.

No creemos que cada país aplicaría plenamente estas normas cada año, en cambio pensamos que un gran número de países, en su conjunto, se acercarían al objetivo internacional mediante los esfuerzos que realice cada uno de ellos. Para facilitar un cálculo definitivo de la situación al terminar la temporada las normas deberían ser precisas y prestarse a la aplicación de métodos de cuantificación aceptados. Esta medición será indispensable para establecer la norma aplicable el año siguiente y poder seguir haciendo frente a las necesidades que plantearían las disminuciones generales más graves que pudieran producirse en el futuro.

ANEXO F

Resumen del documento de G.L. Miller, Australia, sobre:

**MODOS DE EQUILIBRAR LOS COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS RESERVAS
NACIONALES (O REGIONALES), SUPONIENDO UN SEGURO TOTAL O
PARCIAL CONTRA LAS FALLAS DE LAS COSECHAS Y OTROS IMPREVISTOS**

Para establecer un sistema de acumulación de existencias aceptado internacionalmente es necesario llegar a un acuerdo internacional sobre los objetivos que han de perseguirse, definidos con precisión y sin ambigüedad. Por desgracia, no es probable que dichos objetivos puedan negociarse debido a las diferencias entre los diversos países al juzgar la importancia relativa de las existencias en los diversos sectores. Esto plantea algunos problemas cuando se trata de preparar directrices para la puesta en práctica de una política modelo sobre existencias y plantea además problemas difíciles a la hora de evaluar cuál es el nivel necesario de existencias para la seguridad alimentaria mundial. Los cálculos globales basados en la probabilidad de un déficit en los países exportadores e importadores tienen muy poco que ver con la forma real de comportarse de los países en lo relativo a acumulación, almacenamiento y ventas de cereales, a menos que dicho comportamiento esté regulado por un acuerdo internacional.

No es probable que muchos países estén en condiciones de preparar una política "óptima" de acumulación de existencias, dada la reluctancia de los gobernantes a atribuir valores monetarios a variables incuantificables o un valor arbitrario máximo o mínimo a variables cuantificables. De todas formas, el problema de la determinación de una política nacional de existencias debe afrontarse dentro de un marco coherente en el que sea posible examinar los costos y beneficios de las posibles estrategias de acumulación de existencias. En este documento se presenta un marco general dentro del cual es posible poner en relación los beneficios con los costos, y éstos, a su vez, con los costos que serían necesarios para lograr los mismos beneficios con otros medios.

Beneficios

Se trata de beneficios desde el punto de vista nacional, más que desde el punto de vista comercial.

- i) Beneficios especulativos: Incluyen no sólo el aumento de los precios entre una campaña y otra, multiplicado por la cantidad acumulada, si no además un componente del valor realizado con las cantidades puestas a la venta en la campaña en curso. En determinados países y años, estos últimos beneficios pueden ser sustanciales.
- ii) Contribución a la seguridad alimentaria y prestación de ayuda alimentaria: El valor que un país desea conceder a su capacidad de prestar ayuda alimentaria en casos de urgencia depende del sentido que tiene de sus obligaciones morales y políticas internacionales, de su juicio sobre la probable frecuencia con que se producirán dichas situaciones de urgencia y de su preferencia por afrontar los problemas inmediatos a breve plazo o las causas que determinan esas dificultades a largo plazo. Un exportador de cereales, por ejemplo, puede preferir, a la hora de utilizar el dinero destinado a ayuda, aumentar la producción de alimentos en los países en desarrollo o facilitar su desarrollo económico general, más bien que acumular existencias de cereales.
- iii) Estabilidad económica interior: Este objetivo puede lograrse también con otros métodos, como control de los precios, racionamiento y contratos a largo plazo con otros exportadores de confianza. Por tanto, para determinar en qué medida la estabilidad económica interior puede atribuirse a las existencias de cereales, habrá de tenerse en cuenta el costo de dicha acumulación de existencias, por un lado, y el costo de otras posibles alternativas.
- iv) Buen nombre comercial: Reputación general de abastecedor digno de confianza incluso cuando la producción interior es escasa. Éste beneficio puede ser más fácil de evaluar si se expresa tangiblemente en forma de contratos a largo plazo.

v) Estabilidad de los precios mundiales: Las existencias pueden utilizarse para estabilizar los precios en cifras rentables. Este mismo beneficio puede lograrse mediante acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales, tal vez en el contexto de un acuerdo internacional sobre cereales. Como per se las existencias de cereales tendrán normalmente un efecto depresor en los precios mundiales, sería muy ventajoso un acuerdo internacional suficientemente vinculante y exento de ambigüedades para impedir que se repitieran depresiones de los precios.

Costos

Muchos de los posibles beneficios de la acumulación de existencias pueden convertirse en costos si el juicio en que se ha basado la evaluación de los beneficios positivos resulta erróneo. Los costos de este tipo pueden considerarse como beneficios negativos. Hay que tener en cuenta, además, los sustanciales costos directos derivados de la acumulación de mayores existencias de cereales.

i) Costos de capital de los almacenes: Si hay aún espacio libre en los almacenes existentes, estos costos se reducirán. En la construcción de almacenes es posible conseguir economías considerables de escala y, por tanto, la construcción de grandes terminales regionales o nacionales puede resultar más barata.

ii) Incentivos a la producción: Son necesarios si es preciso lograr un aumento considerable de las existencias a breve plazo, o si es preciso reponer rápidamente las existencias que se han utilizado.

iii) Costos de almacenamiento: Este capítulo incluye los costos de fumigación y aereación, si se acumulan cereales procedentes de la producción ordinaria, y los costos de transporte y manipulación si otros cereales vienen a sumarse a los producidos o puestos en venta normalmente.

iv) Costos de financiación: Este capítulo incluye los intereses del capital vinculado en los cereales.

v) Pérdidas de productos.

Marco conceptual

En un plano ideal, la determinación de las existencias óptimas habría de hacerse aplicando técnicas de análisis marginal a una serie simulada de datos, obtenidos en el pasado, sobre precios, producción y comercio de cereales. Pero muchos de los beneficios son incuantificables prácticamente, y puede suceder que los datos del pasado no puedan utilizarse más que limitadamente, dada la posibilidad de variaciones estructurales de los precios de los cereales, la estructura de la producción y los niveles de los precios. Dado que los costos pueden cuantificarse con razonable exactitud, el método que en este documento se sugiere es utilizar escalas parametrizadas de costos que sirvan a los gobernantes como puntos de referencia para juzgar diversas situaciones beneficiosas posibles. En otras palabras, una vez preparada una serie de cuadros sobre los costos de almacenamiento, el método propuesto en este documento exige comparar singularmente los beneficios de las diversas alternativas con los costos que entrañan.

Los resultados obtenidos aplicando a los datos derivados de las tablas de costos de almacenamiento en Australia algunas fórmulas generales para calcular los costos previos de acumulación de existencias, reflejan los costos sustanciales que la acumulación de existencias entraña y los aumentos debidos a la prolongación del ciclo de almacenamiento, el aumento del precio de compra y el incremento de la cantidad almacenada. Estos notables costos de acumulación de existencias de cereales constituyen el resultado más notable del análisis preliminar. Incluso si se encuentran nuevas fuentes de beneficios, parece necesario, si se quiere animar a los países a acumular existencias sustanciales, que no se anuden en perspectiva nuevos costos derivados de la posibilidad de que las existencias empujen hacia abajo los precios comerciales de los cereales. Tal vez el principal obstáculo para el desarrollo de un sistema de reservas regionales de cereales coordinado internacionalmente sea la posibilidad de ofrecer salvaguardias adecuadas a este respecto.

ANEXO G

Resumen del documento de Ram Saran, India, sobre:

**MODOS DE EQUILIBRAR LOS COSTOS DE LAS RESERVAS NACIONALES O REGIONALES
CON LOS BENEFICIOS DEL SEGURO TOTAL O PARCIAL EN EL SUPUESTO
DE MALAS COSECHAS NACIONALES U OTRAS CONTINGENCIAS**

La creación de reservas de alimentos, que constituyen una forma de seguridad contra la pérdida de cosechas en el país o contra otras contingencias, entraña el empleo de importantes recursos. Si se considera que a menudo estas inversiones se hacen por largos períodos, y también que los países en desarrollo sufren de una escasez general de estos recursos, la pregunta que cabe lógicamente hacerse antes de emprender un programa de reservas es la siguiente: ¿las ventajas de un programa de esta índole serán suficientemente grandes como para compensar los costos que entraña? La incapacidad de prever la producción agrícola hace difícil formarse incluso una idea general sobre el tiempo que será necesario mantener las reservas y, por consiguiente, plantea problemas especiales en lo que respecta al cálculo de los beneficios y costos de un programa de este tipo. Son tres los tipos de costos del mantenimiento de reservas: (i) costo de adquisición de los cereales, (ii) costo de capital de la construcción de nuevas instalaciones de almacenamiento, y (iii) costo de operaciones. Los países en desarrollo importadores sólo pueden acumular reservas adquiriendo los suministros mediante importaciones; sin embargo, no pueden hacer compras en un mercado internacional en el que prevalecen precios prohibitivos. El precio c.i.f del trigo importado tendría que bajar a un nivel razonable de, por ejemplo, 120 dólares EE.UU. por tonelada para que un programa de acumulación de reservas fuera económicamente viable para los países en desarrollo.

Asimismo, estos países tendrán que construir almacenes técnicamente adecuados, de preferencia silos, lo que entraña costos elevados.

Los costos de operación incluyen los gastos de almacenamiento, intereses, pérdidas en los almacenes y gastos administrativos, y se calculan aproximadamente en 24 dólares EE.UU. por tonelada y por año en las condiciones que prevalecen en la India.

El costo total de la acumulación de reservas nacionales variará de un país a otro, dependiendo del tamaño de la reserva necesaria para ofrecer seguridad contra las pérdidas de cosechas u otras contingencias, pero es indudable que los países en desarrollo importadores tendrán dificultades para reunir los recursos necesarios para acumular las reservas adecuadas. Los esfuerzos nacionales tendrán que ser complementados con ayuda internacional, la cual puede tomar la forma de financiamiento, suministro de alimentos y otros materiales. En los países importadores una reserva asegura la continuidad del suministro y permite dar un socorro oportuno a las personas afectadas cuando la producción disminuye o las líneas de suministro están a punto de interrumpirse a causa de cualquier otro factor. Si la reserva es suficientemente grande como para ofrecer un seguro completo contra los déficit de la producción, el precio del mercado, incluso en los años de malas cosechas, pueden seguir siendo inferiores al costo económico de los cereales mantenidos en reserva. Por consiguiente, es posible que el organismo que mantiene la reserva sufra pérdidas al poner el producto en el mercado. Los productores, cuyos niveles de producción hayan mermado, pueden también ver reducidos sus ingresos si no se produce el aumento de precios que generalmente acompaña a toda disminución de la producción. Sin embargo, las pérdidas financieras del organismo que mantenga la reserva y de los productores deben ser sopesadas en relación con las diversas ventajas que ofrezcan las reservas. Si uno dispone de reservas no se ve obligado a recurrir con urgencia al mercado internacional en momentos en que la oferta es escasa y los precios elevados. Los beneficios de una situación de esta índole pueden calcularse si se calculan los gastos en que se habría incurrido tratando de obtener suministros del extranjero. Hay también otros beneficios económicos y sociales que, si bien no pueden ser calculados de manera precisa, no dejan por ello de ser importantes. Las operaciones mediante las reservas contribuyen a la consecución de objetivos de la política alimentaria tales como asegurar la estabilidad

de los precios y hacer que los sectores más pobres de la población cuenten con alimentos a costos razonables. Por otra parte, la estabilidad de los precios fomenta las inversiones y el crecimiento de la economía en general.

Si se establecen reservas con miras a ofrecer una seguridad parcial contra las malas cosechas u otras contingencias, será posible lograr un mejor equilibrio entre los costos y los beneficios, incluso en términos monetarios. En ese caso, una reserva ayudará a reducir las fluctuaciones excesivas de precios, y al mismo tiempo permitirá cierto aumento en éstos en los años de baja producción, lo cual hará que el organismo que mantiene la reserva pueda poner el producto en el mercado sin incurrir en grandes pérdidas.

Si bien hay justificaciones económicas y sociales sólidas para el establecimiento de un programa de reservas, todo gobierno que emprenda un programa de esta índole no puede ignorar por completo sus aspectos comerciales o financieros. La viabilidad comercial de una política de reservas puede mejorarse mediante una reducción de los costos. El factor más importante que influye en el nivel de los costos es la cantidad de los cereales que se mantiene en reserva. Un programa cuya finalidad sea dar una seguridad parcial, exigirá el mantenimiento de una reserva más pequeña en comparación con un programa que ofrezca una seguridad completa.

Asimismo, las reservas necesarias serán más pequeñas si se mantienen a niveles regionales o internacionales puesto que es poco probable que se pierdan las cosechas simultáneamente en todos los países; en todo caso, la gravedad de la pérdida será distinta de un país a otro. Los países que tienen que acumular reservas mediante importaciones, sólo podrán hacer economías si se les hacen suministros a precios concedidos en condiciones especiales. Cuando también se recurre a las adquisiciones en el propio país, el costo de los cereales podría disminuirse aplicando un sistema doble de precios, mediante el cual el gobierno adquiere una parte de los suministros a precios fijos y permite la venta de la parte restante a precios determinados por las fuerzas de la oferta y la demanda. Igualmente, podrían hacerse economías en el costo de adquisición mediante una organización adecuada de las compras, tanto en lo que se refiere al tiempo y al espacio, como a la adquisición de cereales más baratos. También será necesario estudiar, desde el punto de vista de los ahorros que es posible hacer en el costo del almacenamiento, las ventajas relativas que ofrece el almacenamiento a granel y el almacenamiento en sacos, así como la escala óptima de las instalaciones de almacenamiento y su emplazamiento. En lo que se refiere a las economías que puedan hacerse en los costos de operaciones, en los cuales el interés es el elemento principal, debe estudiarse la posibilidad de obtener los fondos necesarios a tipos de interés especiales. Así pues, hay distintas maneras de mejorar la viabilidad comercial de un programa de reservas de alimentos, pero no cabe esperar que en todos los casos las ventajas monetarias compensarán los costos por completo. Es menester tener debidamente presentes los beneficios económicos y sociales resultantes del programa. Se supone que un programa de reservas contribuirá a la seguridad alimentaria nacional y, de esta manera, a la seguridad económica de un país. Será necesario contar con la plena cooperación de todos los países y organizaciones internacionales para que tenga éxito un programa de reservas alimentarias, ya sea de carácter nacional o internacional.

ANEXO H

Resumen del documento de K.F. Svärðström, Suecia, sobre:

**CRITERIOS SOBRE VOLUMEN Y DISPOSICION DE EXISTENCIAS NACIONALES
DE URGENCIA PARA EL SOCORRO LOCAL Y/O INTERNACIONAL CON
INCLUSION DE LAS POSIBILIDADES DE SEGREGAR TALES
EXISTENCIAS DE LOS MERCADOS COMERCIALES**

Bajo el epígrafe "Segregación de existencias", el documento analiza la función del almacenamiento de cereales en una economía comercialmente desarrollada. En tal economía, las existencias rotativas y las existencias estacionales, así como las existencias remanentes de un año para otro, están administradas en condiciones comerciales por comerciantes privados. En Suecia, éstos están representados en gran medida por cooperativas agrícolas, cuyos intereses están coordinados en lo que respecta a la política agrícola, la cual pretende también la regulación del mercado interior y la estabilización de los precios. El almacenamiento adicional de carácter non comercial, para casos urgentes nacionales está integrado en el sistema. Por lo demás, las exportaciones (y las importaciones) son libres, y repercuten más o menos directamente en los ingresos de los agricultores.

Se sugiere que habrá que integrar el almacenamiento para la ayuda internacional (exceso de reservas), así como las reservas para casos urgentes nacionales, en el sistema actual de mercadeo como una ampliación de éste. Sus costos (y cuantía) son asuntos que dependen de consideraciones presupuestarias. Hay también algunos costos secundarios en relación con las negociaciones ordinarias sobre precios celebradas entre el Gobierno y las organizaciones de agricultores.

En la segunda parte del documento, "Criterios relativos a la cuantía y liberación", se analizan tres tipos de exceso de reservas: las reservas para casos urgentes, las reservas de alimentos para el desarrollo y las reservas estabilizadoras internacionales. Los dos tipos mencionados en primer lugar no constituyen reservas en sentido comercial. Representan cantidades o sumas de dinero reservadas para la ayuda. Además, la financiación no tiene una relación directa con la variación de precios entre las épocas de abundancia y las de escasez. Sin embargo, esta variación de precios con respecto al mercado mundial, fuera del mercado nacional, y en una perspectiva a plazo correspondientemente más largo, es pertinente para la financiación de las existencias estabilizadoras.

El documento analiza hasta cierto punto cómo pueden liberarse "existencias" para casos urgentes y para el desarrollo, mediante decisiones de un organismo intergubernamental o mediante decisiones unilaterales de los países donantes. Se insiste en la necesidad de coordinación, especialmente en lo que respecta a la ayuda para casos urgentes.

La parte que trata de las reservas estabilizadoras es muy breve por falta de experiencia. No obstante, se proponen algunos puntos de vista como introducción a un debate más especializado y circunstanciado.

ANEXO I

Resumen de la nota de la Secretaría acerca de los

**CRITERIOS SOBRE VOLUMEN Y DISPOSICION DE EXISTENCIAS NACIONALES DE EMERGENCIA
PARA SOCORRO LOCAL Y/O INTERNACIONAL, INCLUIDAS LAS POSIBILIDADES
DE SEGREGAR DICHAS EXISTENCIAS DE LOS MERCADOS COMERCIALES**

El volumen de las existencias nacionales de urgencia para el socorro local puede determinarse sobre la base de la experiencia pasada relativa a las necesidades de la distribución local de socorro en recientes situaciones de urgencia. El volumen de las reservas nacionales de urgencia para el socorro local, dentro del mismo país, es cuestión que competaría a la decisión del gobierno interesado. Un método para calcular el nivel global deseable de reservas nacionales destinadas al socorro internacional de urgencia sería el de relacionar las situaciones de urgencia con la pasada experiencia de la ayuda de carácter urgente prestada sobre una base de concesión.

Aunque no parece necesario segregar físicamente las existencias destinadas a operaciones de urgencia de las otras existencias, con objeto de aislarlas de los mercados comerciales, sí es necesario un control estricto a fin de evitar que se utilicen para fines que no sean de carácter urgente. Las existencias asignadas para el socorro internacional de carácter urgente podrían ubicarse en los países mismos que las consignan o en las posibles zonas de desastre, o parte en unas y parte en otras. Aunque tiene algunas ventajas la ubicación de las existencias de urgencia en las zonas propicias a los desastres (es decir, la fácil disponibilidad) también tendría ciertos inconvenientes, por ejemplo, la inmovilización de cantidades considerables de existencias.

En la Resolución XVIII de la Conferencia Mundial de la Alimentación se recomienda que se preparen directrices internacionales sobre existencias para casos de urgencia como parte del Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial propuesto con objeto de "proveer a una coordinación eficaz de las existencias para casos de urgencia y asegurar que el socorro alimentario alcance a los grupos más necesitados y vulnerables de los países en desarrollo". Se esbozan algunas posibles directrices internacionales.

- a) El término "urgencia" debe definirse, por ejemplo, de acuerdo con la definición adoptada por el Comité intergubernamental del PMA.
- b) Los gobiernos que se comprometan a apartar existencias o fondos para el socorro de urgencia (como se prevee en el párrafo 6 del compromiso) deberán anunciar públicamente su volumen, junto con las condiciones en las cuales se mantendrán, se liberarán y se reconstituirán.
- c) La liberación deberá hacerse cuando se produzca un caso urgente tal como se define en el párrafo (a). En las situaciones en que no sean claras las circunstancias, o la escala del socorro necesario sea muy grande, el grado y el tipo de ayuda de urgencia deberá determinarse mediante una investigación independiente.
- d) Para facilitar la rápida liberación de existencias con vistas a prestar rápida asistencia en casos urgentes, deberá ponerse a disposición del Programa Mundial de Alimentos, sobre una base voluntaria, parte de las propuestas existencias de urgencia.
- e) Para facilitar un enfoque coordinado en el caso de necesidades urgentes de alimentos en gran escala, el Director de la FAO deberá consultar con el país o los países afectados, así como con los países que prestan ayuda, con respecto a la conveniencia de establecer un punto central para la coordinación de las operaciones y consignaciones de ayuda de carácter urgente.
- f) Esas existencias afectadas para casos urgentes, cuando se liberen, deberán reconstituirse tan pronto como sea factible y, preferiblemente, no después de la siguiente cosecha.

g) Las existencias afectadas para el socorro de urgencia deberán ubicarse en forma y lugar que aseguren su disponibilidad para la entrega cuando y donde sea más probable que se necesite; y que, con los medios de almacenamiento y transporte disponibles, reduzcan al mínimo los costos financieros implícitos y faciliten asimismo las consignaciones urgentes a los países beneficiarios en el plazo más corto posible.

h) De igual modo los países beneficiarios deberán formular los planes o programas adecuados para asegurar que el socorro alimentario llegue directamente a los grupos más necesitados y vulnerables, sin retrasos y evitando pérdidas.

i) Las disposiciones tomadas con respecto a la afectación, liberación, ubicación y reconstitución de dichas existencias o alimentos de emergencia mantenidas para el socorro internacional de carácter urgente deberán ser notificadas por el gobierno en cuestión al Director General de la FAO y mantenerse bajo el examen general del Comité sobre Seguridad Alimentaria Mundial.

ANEXO J

Resumen del documento de Walter Oberhänsli, Suiza, sobre:

ALGUNOS ASPECTOS DE LA CONSTITUCION DE RESERVAS POR PARTE DEL SECTOR PRIVADO:
UNA NOTA SOBRE EL SISTEMA SUIZO.

Después de las experiencias sufridas en la primera y la segunda guerra mundial, durante las cuales Suiza estuvo durante meses privada de todo abastecimiento de cereal panificable del extranjero, se ha creado un sistema de reservas obligatorias de cereales, piensos y productos alimenticios. Las medidas están basadas en un artículo sobre los cereales incorporado ya en 1929 a la Constitución Federal, así como en otras disposiciones legales aparecidas desde entonces.

Para la aplicación de la política de reservas, se ha querido conceder atención preferente a la constitución de reservas por parte del fabricante. Eso tiene la ventaja de que el comercio de cereales extranjeros panificables y forrajeros entre el importador por una parte y el molino por otra, apenas sufrirá las consecuencias. Por el contrario, el importador, mediante la obligación que se le impone de constituir y mantener reservas, tiene la posibilidad, según la situación del mercado, de ejercer cierto arbitraje entre los artículos de que dispone y los artículos de importación.

Reservas obligatorias

En el sistema de reservas obligatorias se incluyen todos los productos básicos más importantes, tales como los cereales panificables y forrajeros. En la práctica, se trata casi exclusivamente de productos que han de ser importados. En algunos casos, sobre todo en los del cereal panificable, las reservas pueden consistir en productos nacionales.

El objetivo de la política de constitución de reservas estriba en mantener siempre disponibles unas reservas mínimas. Estas reservas mínimas, que han de almacenarse dentro de las fronteras nacionales, son fijadas por las autoridades y constituyen una cierta proporción del consumo total anual. Las reservas obligatorias han de servir para la defensa económica y en principio no han de usarse con fines de estabilización de precios.

El funcionamiento del sistema de constitución de reservas de cereales

La ley de los cereales estipula que la Confederación ^{1/} tiene que mantener en todo tiempo una reserva de cereal panificable de 100 000 toneladas (alrededor de un 15 por ciento de las necesidades totales). La mitad de esa cantidad ha de ser almacenada por la Administración Federal de Cereales ^{2/}, y la otra mitad por las fábricas de harinas. La misma ley establece el almacenamiento de otras reservas obligatorias hasta 310 000 toneladas de cereal panificable (un 55 por ciento aproximadamente de las necesidades totales) mayormente por los importadores (molinos y comerciantes de grano) y un pequeño resto por la Confederación. Con este fin, la Confederación concierta un contrato de constitución de reservas con cada importador y con cada fabricante, según las importaciones (comerciantes) y la elaboración (molino) durante cierto período, que se renovará o adaptará de vez en cuando. El cumplimiento de esos contratos está sometido a la inspección constante de la Administración Federal de Cereales.

^{1/} Parlamento/Consejo Federal/Administración Federal de Cereales de Suiza.

^{2/} La Administración Federal de Cereales es una división del Departamento de Finanzas y Aduanas sometida a la Administración Federal.

Las reservas complementarias se almacenan como sigue:

	<u>Trigo blando y duro*</u> toneladas	<u>Trigo durum*</u> toneladas	<u>Total</u> toneladas
Por los molinos comerciales	125 000	31 000	156 000
Por los negociantes de grano	55 000	19 000	74 000
Por la Confederación	80 000	-	80 000
	<u>260 000</u>	<u>50 000</u>	<u>310 000</u>

*Trigo blando y duro para la elaboración de pan.

**Trigo durum para la elaboración de pasta

El sector cereales forrajeros/piensos y avena/cebada/maíz para consumo humano incluye de hecho los demás cereales que se utilizan para piensos o para el consumo por el hombre. En este caso igualmente, la Confederación concertará contratos especiales con cada importador o fabricante, que serán revisados de vez en cuando. Las reservas obligatorias en este sector ascienden a unas 360 000 toneladas de cereales forrajeros/piensos y cubren alrededor del 25 por ciento de las necesidades totales de Suiza. Además, hay aproximadamente 22 000 toneladas de avena/cebada/maíz para consumo humano (un 60 por ciento aproximadamente de las necesidades totales).

Reglamentación económica

Según las normas referentes a la constitución de reservas obligatorias, los titulares de las reservas tienen derecho a solicitar un crédito bancario de hasta el 90 por ciento del valor de las mercaderías, garantizado por la Confederación y apoyado en un precio básico convenido con las autoridades. Los intereses de este crédito serán del 4,5 por ciento, mientras que los tipos de interés que los bancos suelen conceder son del siete y el ocho por ciento.

El comercio cerealero está expuesto a una competencia intensa y por consiguiente el margen de beneficio es bastante angosto. Por estas razones, los gastos inherentes a la constitución de reservas pueden ocasionar trastornos. Las asociaciones de importadores han establecido por consiguiente un fondo de garantía, constituido por gravámenes a la importación por una parte y por gravámenes sobre el cereal elaborado por otra (trigo blando y duro únicamente). Con estos fondos se sufragan los gastos de almacenamiento, a los titulares de la reserva a un tanto alzado. Sin embargo, estos gastos se incluyen en el costo de producción de las mercaderías, que en última instancia corre a cargo del consumidor.

Las operaciones financieras en que interviene el fondo de garantía se desarrollan por ahora como sigue:

	<u>Gravámenes sobre importaciones</u>	<u>cereal elaborado</u> por cada 100 kg	<u>Indemnización a los titulares de la reserva por cada 100 kg al año</u>
De trigo blando y duro	Fr. 3,50	Fr. 2,25)	Fr. 5,00/6,00
De trigo durum	" 2,75	-)	
De cereales forrajeros/piensos	" 2,00	-)	
De avena/cebada/maíz para consumo humano	" 1,50/1,75	-)	

Total de gastos de reservas

por cereal panificable	...	15-16 millones de francos
por cereal forrajeros/piensos	...	22-23 " "
<u>Total anual</u>		<u>37-39 millones de francos</u>

Aunque las reservas obligatorias son propiedad de sus titulares, éstos no podrán disponer de ellas sin permiso de las autoridades.

Otras reservas

Las reservas obligatorias no tienen nada que ver con otras reservas que el comercio de cereales y los fabricantes mantienen por su cuenta. Sobre éstas no se dispone de datos oficiales; sin embargo pueden cifrarse en el volumen de las necesidades de un mes.

ANEXO K

Resumen del documento de S. Tamesue, Japón, sobre

PRINCIPALES ELEMENTOS QUE CONVIENE INCLUIR O EXAMINAR EN UNA
POLITICA NACIONAL "MODELO" DE RESERVA DE CEREALES COMPATIBLE
CON LOS OBJETIVOS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL,
TENIENDO EN CUENTA LOS DIFERENTES TIPOS DE SITUACIONES
EXISTENTES EN LAS DISTINTAS REGIONES

Debe formularse una política nacional de reservas que permita afrontar diversas situaciones, desde la formación de excedentes en los últimos años a la de tensión actual entre la oferta y la demanda. Esta política debe adaptarse a las circunstancias del país y tener en cuenta otras políticas relativas al acopio de existencias. Teniendo en cuenta estas consideraciones, se examinan en este documento, sobre una base explorativa y no exhaustiva, los elementos que deben incluirse o examinarse en una política nacional "modelo" de reservas.

Objetivos de política

Las políticas nacionales de reservas podrían perseguir uno o más de los objetivos siguientes:

- a) Mantener un suministro regular de existencias para los consumidores internos.
- b) Mantener un suministro regular de existencias para los mercados de exportación.
- c) Atender los compromisos internacionales (por ejemplo, programas de ayuda alimentaria o contratos a largo plazo).
- d) Realizar programas de estabilidad de precios.
- e) Hacer frente a situaciones críticas y a las malas cosechas.
- f) Mantener reservas estratégicas.

Es conveniente que una política de reservas contenga esos objetivos, incluido el de afrontar la acumulación de existencias excedentes, como medida para estabilizar el suministro de cereales, que son alimentos esenciales para la vida humana o para fines estratégicos.

Productos a que debe extenderse

Los alimentos básicos y almacenables de una nación podrían constituir la parte principal de toda reserva. Las existencias comprenderían al menos alimentos básicos, como el trigo, cereales secundarios para consumo humano y arroz, según su importancia en los respectivos países; en algunos casos, estarían comprendidos también cereales para piensos. Donde fuera necesario, debe establecerse una política sobre la base de producto por producto, teniendo en cuenta las relaciones entre los distintos productos.

Disposiciones administrativas

Que las existencias las reserve el Gobierno o el sector privado con ayuda de subsidios estatales dependerá del sistema político y económico del país de que se trate y, en particular, del grado, método y organización de la intervención gubernamental en el mercadeo de cereales y de la prioridad concedida a los diversos objetivos en la política nacional de reservas.

Meta de las reservas

Es conveniente establecer una meta de existencias, se anuncie o no públicamente la cifra perseguida, con el fin de lograr los objetivos de la política nacional de reservas. Los elementos que hay que examinar en el establecimiento de esa meta se contienen en las "Directrices para crear y retener reservas" del Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial. Estas directrices deben examinarse teniendo en cuenta la situación de los distintos países. Otros elementos que hay que tener en cuenta al establecer una meta de existencias son los siguientes:

- i) la medida del déficit o de situaciones imprevistas que hay que afrontar;
- ii) la capacidad de almacenamiento existente y posible en el país;
- iii) el efecto perturbador que las existencias puedan tener sobre los precios.

Los costos y beneficios totales de las reservas deben evaluarse, en lo posible, y la política de reservas coordinarse con la subvención a los precios, el reajuste de la producción y otras medidas afines. La meta perseguida puede expresarse en forma de nivel mínimo o de una escala consistente en niveles mínimos y máximos.

Los países exportadores tendrán que acumular una cantidad de existencias relativamente mayor que la correspondiente a los importadores, ya que su meta, cuando sea posible, debe comprender una reserva que sirva para afrontar situaciones imprevistas en el mercado internacional. La cuantía de las existencias que necesiten los países importadores puede reducirse con la cantidad garantizada por contratos a largo plazo. Se admite que los países en desarrollo podrán tropezar con dificultades especiales, pero estos países deben esforzarse por alcanzar en lo posible una meta determinada.

Operaciones de administración de reservas

a) Información. El sector privado debe emitir informes especiales, además de los ordinarios relativos a sus existencias. Si es necesario, deben incluirse, como parte de la política de reservas, medidas idóneas que permitan al Gobierno comprobar las existencias efectivas del sector privado.

b) Acumulación de existencias. Los países productores deben acumular existencias durante la temporada de recolección. Los países importadores deben acumular existencias, preferiblemente, mediante la importación de cereales cuando la situación internacional de la oferta y la demanda sea floja y los precios estén a un nivel bastante bajo. En el caso de cereales obtenidos en el país, es suficiente que los comerciantes privados y las organizaciones estatales reserven una determinada proporción de los cereales recolectados de acuerdo con la política adoptada. Esto exige un excedente para acumulación y supone una estrecha coordinación entre la política de reservas y la de producción. En el supuesto de los países importadores, podrían obtenerse existencias suficientes para atender los objetivos mediante el aumento de las importaciones de cereales que llegan por canales comerciales, lo cual facilitaría la rotación que es necesaria para evitar el deterioro de la calidad debida a un almacenamiento prolongado.

Los Gobiernos comprarán cereales para reservas a un precio subvencionado o al precio del mercado. El sector privado lo comprará habitualmente al precio de mercado, pero puede estudiarse la posibilidad de que el Gobierno venda existencias a un precio inferior al del mercado para ofrecer un incentivo para el mantenimiento de reservas.

La estructura de la demanda en cuanto a las especies, calidades y clases de cereales, debe estudiarse detenidamente cuando se acumulan existencias y almacenarse por separado las correspondientes a diferentes especies y calidades.

Son muchas las condiciones que determinan la ubicación de las existencias debiendo escogerse para las regiones más convenientes. Con el fin de almacenar las reservas estatales, pueden suscribirse contratos de depósito entre el Gobierno y el comercio.

Colocación de existencias

Deben determinarse los criterios para la colocación de existencias según diversos objetivos de política. Como la colocación tempestiva de reservas de particulares podría resultar difícil cuando los precios suban rápidamente, será necesario que el Gobierno intervenga en tales casos. Al colocar existencias, debe cuidarse de evitar una interferencia nociva en los mercados internos e internacionales.

Renovación de reservas

El período máximo para la renovación sin deterioro de la calidad es de 1 a 3 años, según factores como los del tipo de cereal y el clima. Las pérdidas que se sufren en el almacenamiento deben reducirse al mínimo. La renovación de existencias se relaciona con la cuantía "apropiada" del precio para la compra o colocación de cereales. Deben crearse salvaguardias contra los efectos adversos de esta política sobre los mercados normales.

Aspectos financieros

La acumulación y almacenamiento de existencias grava pesadamente sobre la economía nacional, ya que no puede esperarse un excedente financiero constante de la diferencia existente entre los precios de venta y compra de las existencias. Por ello, es importante que haya unanimidad en la política nacional de reservas.

Los países en desarrollo podrían obtener de la asistencia internacional parte de los fondos necesarios.

Ayuda alimentaria

La ayuda alimentaria debe examinarse en el ámbito de la ayuda a los países en desarrollo en general. Parte de las reservas podrían utilizarse para ayuda alimentaria, en particular para los países exportadores que puedan hacerlo, pero la ayuda alimentaria no parece ser en todos los casos un elemento esencial de la política nacional de reservas.

Relación con el Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial

Como el Compromiso exhorta a la acumulación de reservas en diversos países, es conveniente que lo suscriba el mayor número posible de ellos. Hace falta una cierta flexibilidad en las políticas nacionales de reservas en relación con el suministro de información sobre esas políticas y con las consultas intergubernamentales previstas en el Compromiso Internacional.

Los consumidores son aquellos que se benefician de las existencias. Todo beneficio del productor originado por la estabilidad de precios queda completamente absorbido por las repercusiones que en los ingresos tienen las pérdidas de la cosechas en un régimen sin existencias. La dicotomía productor-consumidor puede traducirse en una dicotomía exportador-importador. Como los consumidores se benefician de las existencias, la fórmula lógica de repartición de costos de éstas, para hacer frente a situaciones comerciales imprevistas, es repartirlas de acuerdo con los niveles recientes de consumo. Los países exportadores no quedarán exentos de contribuir a los gastos, pero su participación quedará limitada a lo que dicten sus niveles de consumo. Si se creara una reserva para satisfacer situaciones de urgencia, como se describe en la próxima sección, la mayor parte de los países en desarrollo elegirán no participar en existencias destinadas a situaciones comerciales imprevistas, y los costos de dicho programa serían sufragados principalmente por los países de altos ingresos. Los países en desarrollo importadores todavía se beneficiarán en virtud de la probabilidad reducida de precios cerealistas muy altos en el mercado internacional.

La ubicación de las existencias, en principio, es más económica cuanto más cercana a la fuente de producción. Los principales países exportadores con considerable exceso de capacidad de almacenamiento y con buenos medios físicos de transporte y manipulación, son los más idóneos para la ubicación de reservas mundiales. Sin embargo, pueden surgir modificaciones a este principio por consideraciones de carácter político, logístico o económico.

De los dos posibles criterios para la adquisición y colocación de las existencias - niveles de precio o de producción - los primeros tienen una abrumadora ventaja ya que ponen de manifiesto las fuerzas del mercado. Así, los criterios para la adquisición y colocación de existencias deberán formularse en función del precio, preferentemente para determinados cereales en ubicaciones concretas. Serán necesarios aquellos procedimientos que permitan reajustes en los precios de adquisición y venta a medida que las condiciones cambien. Para permitir el funcionamiento efectivo de un precio condicional, los principales exportadores, por lo menos, (y preferentemente también otros países) deberán abstenerse de manipular los precios del mercado haciendo que éstos queden fuera de la escala de los precios de compra y venta.

La finalidad de un verdadero plan mundial de existencias sólo puede lograrse y sus beneficios ser potenciados al máximo, cuando las existencias se mantienen firmemente para hacer frente a situaciones comerciales imprevistas bien tipificadas. Ello significa que las existencias deberán ser adquiridas en condiciones predeterminadas por un organismo internacional, el cual tendrá facultades para comprar, retener y vender cereales, de acuerdo con normas establecidas por los estados participantes. La diferencia entre los precios de adquisición y colocación deberá ser relativamente amplia - del orden de un 50 por ciento del precio de adquisición. Si los supuestos empleados para determinar el volumen de las existencias destinadas a situaciones imprevistas y el precio de colocación resulta ser razonablemente exacto, la colocación de las existencias puede verificarse mediante ventas a cualquier comprador cuando se ofrece el precio de colocación.

No obstante, si el precio de colocación acordado es demasiado bajo, en el sentido de que en un determinado año todas las existencias fueran adquiridas por las naciones participantes se esperara a que los precios del mercado aumentarían muy por encima del precio de colocación, el organismo se enfrentaría, por lo menos, con dos situaciones: (1) vender a las naciones participantes, en proporción a las contribuciones, al costo de las existencias, hasta que las retenidas en almacenamiento queden agotadas; y (2) aumentar el precio de colocación de conformidad con el procedimiento acordado con anterioridad, a un nivel en que se agotasen exactamente las existencias mediante ventas a los países participantes.

Reservas alimentarias internacionales para situaciones de urgencia

Las reservas alimentarias para situaciones de urgencia se definen como aquellas que se mantienen para hacer frente, en los países en desarrollo a las variaciones anuales de la producción, que sean de magnitud suficiente para causar sufrimientos y miserias a la población. Estas reservas no son para hacer frente a las continuas necesidades de importación de los países en desarrollo.

Es antieconómico compensar todas las variaciones de la producción de un año a otro. El criterio para establecer el volumen de las reservas es que el beneficio que se espera deberá igualar los costos previstos para la última tonelada de cereal que se añade a las reservas. No obstante, se reconoce que no es tan fácil determinar cuál sea la ganancia o el costo previstos en un momento determinado. En efecto, el almacenamiento daría por resultado una ganancia superior al costo aproximadamente en la mitad de los casos y a un costo que excedería a la ganancia también aproximadamente la mitad de las veces.

El volumen de las reservas destinadas a situaciones de urgencia para cuatro regiones (Lejano Oriente, Cercano Oriente, Africa y América Latina) y cuatro países (India, Paquistán y Bangladesh, Filipinas e Indonesia) se calculan en el supuesto de que haya comercio libre dentro de las regiones o países pero limitado (en oposición a un comercio totalmente libre) entre las regiones o países o con el resto del mundo. También se supone que las regiones o países en desarrollo no variarían las importaciones netas como medio para estabilizar el consumo al nivel de la tendencia.

Las estimaciones del volumen de las reservas se basan en las tendencias de producción y consumo para 1975. El grado de seguridad que hay que lograr es el implícito en la norma que iguala el costo marginal y la ganancia marginal del almacenamiento. La ganancia marginal ha sido medida a partir de las curvas de demanda de cereales estimadas para los países en desarrollo, excepto que la elasticidad precio de la demanda se ha supuesto en un -0,1 para todos los países en desarrollo.

Se consideran cinco tipos diferentes de reservas de urgencia:

i) Existencias de urgencia mantenidas por países o regiones en desarrollo. Serán necesarias las mayores existencias si cada país en desarrollo retiene sus propias existencias de urgencia. Como no es posible determinar la cantidad necesaria de existencias que puedan garantizar con exactitud el equilibrio de los costos y ganancias previstos, el volumen de las existencias tiene que estar en relación con las probabilidades. El volumen óptimo de existencias con destino a situaciones de urgencia para tres niveles distintos de probabilidad -50 por ciento, 75 por ciento, 95 por ciento- se estima del orden de 9,5 millones, 20,7 millones y 31,9 millones de toneladas respectivamente, para los cuatro países y cuatro regiones. No obstante, estos totales deberán interpretarse con suma precaución. No hay razón para esperar, especialmente en lo que a los dos niveles más altos de probabilidad se refiere, que el volumen de remanentes óptimos pueda alcanzarse simultáneamente en todas las regiones y países. A medida que la distribución del volumen de las reservas se sesgue hacia la derecha, el promedio anual de existencias para situaciones de urgencia destinadas a países en desarrollo será del orden de 13 millones de toneladas.

ii) Reservas mundiales para situaciones de urgencia. En este caso, las reservas de urgencia que sean necesarias para satisfacer las necesidades de urgencia de los países en desarrollo, se mantendrán globalmente. Los propios países en desarrollo no retendrán más existencias que las denominadas funcionales. Si la economía de la operación constituye una consideración primaria, las existencias mantenidas en las reservas mundiales de urgencia deberán ser almacenadas en los principales países exportadores. Como la intercorrelación de rendimientos entre los ocho países o regiones en desarrollo es relativamente baja, el mismo grado de seguridad del suministro que el de los programas individuales de almacenamiento, exigiría unas existencias promedias más pequeñas para las reservas mundiales de urgencia, es decir, entre siete y nueve millones de toneladas.

iii) Existencias nacionales de las naciones industriales. Si las normas de almacenamiento son las mismas que las relativas a las reservas mundiales de urgencia, el volumen de las existencias nacionales retenidas por naciones industriales y destinadas a aliviar las situaciones internacionales de urgencia sería aproximadamente el mismo. La principal diferencia radicaría en la ubicación de las existencias.

iv) Reserva internacional de seguridad. En este caso se supone la existencia de una reserva internacional de seguridad que compense todos los déficits de producción a partir del nivel de la tendencia que exceda de un porcentaje determinado (se utiliza el 6 por ciento pero podrían suponerse otros niveles). Por esta razón, el volumen de las reservas de urgencia de las naciones industriales para satisfacer las reducciones que excedan del 6 por ciento de la línea de tendencia de la producción, sería del orden de tres a cuatro millones de toneladas. Además de esto, los países en desarrollo necesitaría retener, por término medio, unos seis millones de toneladas de reservas suponiendo la repartición de los suministros de cereales dentro de cada una de las cuatro regiones. Es posible que el volumen de las reservas de urgencia necesite aumentar anualmente conforme aumenta la producción.

v) Fondo internacional. Se emplearía un fondo internacional para llevar a cabo los compromisos del tipo incluido en la reserva internacional de seguridad o de naturaleza similar. La viabilidad de este procedimiento dependerá de la disponibilidad de existencias suficientes para situaciones comerciales imprevistas del comercio internacional o de un grado significativo de liberalización del comercio internacional.

Después de considerar los diversos métodos mencionados anteriormente para las reservas de urgencia, los autores concluyen que es posible idear un programa de reservas alimentarias para situaciones de urgencia que probablemente han de afrontar los países en desarrollo. Los volúmenes de las reservas no son grandes, por lo menos, en lo que se refiere a las existencias que se han mantenido en el pasado. El programa más apropiado, considerando los costos, la repartición de responsabilidades y la seguridad ofrecida, parece ser un compromiso por parte de los países industriales para hacer frente a todos los déficit de la producción relacionados con la tendencia, por parte de los países en desarrollo, bien individualmente o por regiones, de aceptar la responsabilidad de mantener existencias óptimas para satisfacer la esperada variabilidad en el consumo restante.

3. Financiación y repartición en los costos

Si hay beneficios netos para los países industriales, en exceso de sus intereses comunitarios, con las reservas de urgencia (por ejemplo, reducida probabilidad de precios muy altos de los cereales) estos beneficios se distribuirían sobre la base del consumo relativo. Ello implicaría que, con los métodos que entrañan la acción internacional, la responsabilidad de las contribuciones a los costos, el mantenimiento de reservas y la entrega real de cereales deberían asignarse sobre la base de los niveles recientes de consumo de los cereales entre los países industrializados participantes. Si las reservas son mantenidas por los países o regiones en desarrollo, pueden ser financiadas mediante préstamos de organismos prestatarios internacionales o, si no, parte de los costos de adquisición y retención de existencias podrían sufragarse con fondos internacionales creados específicamente para este fin.

El resto del documento considera la relación entre las diversas propuestas relativas a las reservas, teniendo en cuenta las necesidades de ayuda alimentaria y la interdependencia vital entre las negociaciones comerciales y los programas de existencias. Por último, se pone de relieve que las reservas, aunque muy importantes, no resuelven en esencia el problema. Los aumentos de la producción de los países en desarrollo, una mejor información meteorológica, producción y comercio y una cooperación consultiva entre las naciones, son imprescindibles especialmente para obtener un progreso a largo plazo con objeto de alcanzar la seguridad alimentaria mundial.