

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Tercer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 11-14 de octubre de 2004

NOTAS INFORMATIVAS

ESTUDIO DE LA NEPAD SOBRE NUEVAS OPCIONES DE SISTEMAS DE RESERVA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ÁFRICA



Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/2004/INF/6

10 septiembre 2004

ORIGINAL: INGLÉS

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTA INTRODUCTORIA

1. En su primer período de sesiones ordinario de febrero de 2004, la Junta tomó nota del Memorando de Entendimiento entre el PMA y la Secretaría de la NEPAD destinado a identificar, facilitar y promover iniciativas concretas de cooperación en esferas de mutuo interés. Asimismo, pidió que se le actualizara periódicamente acerca de los avances realizados en la aplicación del mismo, en especial con respecto a las prioridades establecidas para la pronta adopción de medidas. El presente documento, que se presenta a la Junta para información, constituye un resumen del estudio para investigar las nuevas opciones de creación de un sistema de reservas de seguridad alimentaria en África, encargado por la NEPAD y llevado a cabo por el PMA, en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Banco Mundial, la Unión Europea, el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA), los países individuales interesados y las comunidades económicas regionales de África. El estudio está disponible en francés e inglés en la mesa de distribución de documentos.
2. El estudio se presentó para fines de información (informe institucional final, resumen y recomendaciones) en el seminario de alto nivel sobre enfoques innovadores para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio en África, en las reuniones del Comité de Dirección de la NEPAD, el Comité de Ejecución de los Jefes de Estado y de Gobierno de la NEPAD y la Cumbre de la Unión Africana, que tuvo lugar del 5 al 7 de julio de 2004 en Addis Abeba.
3. Habida cuenta de que estos organismos ya han dado el visto bueno al estudio, es ahora necesario establecer un proceso que asegure la adhesión de los países africanos y el apoyo de los potenciales asociados de modo que puedan aplicarse las recomendaciones contenidas en el informe del estudio.
4. La NEPAD tendrá que dirigir esta iniciativa en colaboración con las comunidades económicas regionales y sus asociados, entre los cuales el PMA.

ALCANCE DEL ESTUDIO

5. En los tres últimos decenios África ha atravesado crisis alimentarias de creciente gravedad como consecuencia de catástrofes tanto naturales como de origen humano y del progresivo empobrecimiento de la población rural. Una combinación de factores, como la sequía, los disturbios civiles, la pobreza y las repercusiones del VIH/SIDA, ha redundado en una alta tasa de desnutrición entre los africanos: más del 40% de la población total, en particular las mujeres y los niños, padece inseguridad alimentaria crónica. Entre los niños, la malnutrición es causa de tasas muy altas de retraso del crecimiento y mortalidad infantil.
6. La escasez de alimentos adquirió proporciones de hambruna en el Sahel y el Cuerno de África en 1972-1974 y en 25 países africanos en 1984-1985. El África meridional afrontó situaciones de escasez de alimentos particularmente graves en 1992-1993 y 2002-2003. El Cuerno de África se vio muy afectado en 2000-2001; en Etiopía, la crisis alimentaria de 2002-2003 afectó a 13 millones de personas. Sumada a una situación de por sí inaceptable, estos casos de escasez alimentaria, debidos principalmente a la sequía, han causado niveles intolerables de sufrimiento que provocaron la pérdida de millones de vidas humanas y desplazamientos y pérdidas de los medios de subsistencia para un sinnúmero de otros africanos.



7. Los dirigentes africanos han decidido adoptar medidas destinadas a cambiar el rumbo de esa tendencia. En la segunda cumbre de la Unión Africana, celebrada en Maputo en julio de 2003, los Jefes de Estado y de Gobierno africanos resolvieron velar por la creación de sistemas regionales de reserva de alimentos, comprendidas existencias, vinculadas con la producción de África, y por la elaboración de políticas y estrategias destinadas a luchar contra el hambre y la pobreza en África en el marco de la Unión Africana y de las comunidades económicas regionales. Los Jefes de Estado acordaron acometer un estudio de los sistemas de reservas de alimentos con vistas a la determinación de medidas que podrían adoptarse a escala regional, incluida la posibilidad de establecer existencias regionales, a modo de contribución a la disponibilidad de suministros en momentos de emergencia y de grave crisis alimentaria, y de asegurar a las personas que carecen de poder adquisitivo el acceso a los alimentos que necesitan. Se trata de una iniciativa importante de los dirigentes africanos para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio.
8. El mandato correspondiente a dicho estudio consistía en centrar la atención en los sistemas de reserva de alimentos; no se pretende que sea un estudio de la cuestión global de la seguridad alimentaria, aunque se abordan elementos al respecto. El estudio se basa en el examen de los antecedentes y las experiencias prácticas de ocho países seleccionados: en el Sahel; Burkina Faso, Malí y el Níger; en África meridional, Malawi, Tanzania y Zambia y en el Cuerno de África, Etiopía y el Sudán. Se indican las enseñanzas derivadas de estas experiencias que podrían mejorar la eficacia de los actuales y futuros sistemas nacionales de reserva de alimentos como apoyo a las políticas de seguridad alimentaria.
9. La ejecución del estudio, encargado por la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), incumbió a un equipo de consultores coordinado por el Programa Mundial de Alimentos. Paralelamente, la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional y el Banco Mundial realizaron en Malawi, Tanzania y Zambia centrado en las opciones de seguros a las que se podía recurrir para garantizar la estabilidad de los suministros. Las conclusiones de este estudio y de un informe provisional preparado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación para su Conferencia Regional para África, celebrada en marzo de 2004, se tomaron en consideración a la hora de ultimar el estudio encargado por la Nueva Alianza para el Desarrollo de África. Se celebraron consultas con los donantes principales, con organismos de las Naciones Unidas y con organizaciones no gubernamentales. Los informes nacionales están disponibles en inglés, dirigiéndose a la secretaría de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África.

CONCLUSIONES PRINCIPALES

10. Las principales conclusiones del estudio se presentan en forma de enseñanzas extraídas sobre las condiciones indispensables para el funcionamiento eficaz de las reservas materiales y financieras y sobre posibles medidas de ámbito nacional y regional. A continuación figura un resumen de dichas conclusiones.
11. **Multiplicidad y falta de claridad de objetivos.** Muchas de las reservas de alimentos establecidas han tratado de cumplir demasiados objetivos contradictorios. El objetivo implícito de mantener la estabilidad de los precios a niveles asequibles para las poblaciones urbanas se ha confundido a menudo con los objetivos de atender las necesidades alimentarias urgentes derivadas de situaciones de urgencia y abordar las necesidades de las poblaciones afectadas por inseguridad alimentaria crónica, lo cual ha inducido a la creación de complejas estructuras de gestión con prioridades normativas superpuestas y a veces contradictorias entre sí, lo cual dio lugar con frecuencia a una utilización ineficaz e inadecuada de los recursos.



12. **Política de seguridad alimentaria.** En los decenios de 1960 y 1970, las políticas de seguridad alimentaria se orientaban al mejoramiento de la producción agrícola para mantener la autosuficiencia, y las reservas alimentarias se constituían en general para compensar la variabilidad de las cosechas nacionales. La gradual evolución de las políticas globales de seguridad alimentaria aplicadas en algunos de los países examinados llevó a una reestructuración de los sistemas de reservas de alimentos. Para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria, el nuevo enfoque combinó las reservas materiales con instrumentos complementarios basados en el mercado, y contó con el firme apoyo de los donantes, que contribuyó al éxito de las experiencias. La ausencia de dichas políticas globales en otros países tuvo repercusiones negativas en la eficacia de sus reservas de alimentos.
13. Los dirigentes africanos asignan una gran prioridad al problema de la inseguridad alimentaria y a las frecuentes situaciones de urgencia, lo cual exige la elaboración de políticas de seguridad alimentaria bien formuladas en todas las partes del continente dispuestas a fomentar la participación de todas las partes interesadas, con inclusión de los comerciantes locales, las instituciones financieras y las organizaciones comunitarias. Los sistemas materiales y financieros de reservas de alimentos podrían constituir un firme apoyo y alcanzar más eficazmente sus objetivos si se aplicaran en el marco de esas políticas.
14. **Política comercial.** Como consecuencia de los programas de ajuste estructural aplicados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en el decenio de 1980, todos los países examinados han abandonado el sistema de monopolio estatal estricto en la comercialización de los productos alimenticios, pero persisten muchos obstáculos que impiden el comercio tanto interno como intrarregional. La limitación más apremiante del comercio es el mal estado de la infraestructura de transporte de África, especialmente las redes ferroviarias y de carreteras, y el sistema de telecomunicaciones, que no han evolucionado lo suficiente como para acoger operaciones comerciales modernas. Incluso en los peores años de sequía, pueden darse graves déficit de alimentos en algunas partes del país a la par que excedentes en otras partes o en países vecinos, pero las limitaciones logísticas impiden que los excedentes producidos a escala local lleguen a las personas necesitadas.
15. Otra limitación que obstaculiza el ulterior desarrollo del intenso comercio transfronterizo no estructurado que tiene lugar en zonas comerciales naturales deriva de las restricciones arbitrarias impuestas a veces por las autoridades nacionales al comercio de productos alimenticios en nombre de la seguridad alimentaria. También obstaculizan el comercio intrarregional la insuficiente capacidad financiera y de información de los comerciantes y bancos locales; por lo general, faltan normas y controles de calidad que podrían facilitar el comercio.
16. **Alerta temprana e información sobre la seguridad alimentaria.** No todos los sistemas de información han funcionado igual de bien en lo que se refiere a la facilitación de datos fiables sobre las perspectivas de producción, la disponibilidad de suministros, las necesidades de consumo y las condiciones de mercado. En algunos países de África oriental y meridional, las decisiones gubernamentales se han basado en datos insuficientes o contradictorios.
17. **Volumen de la reserva.** A raíz de la liberalización del mercado se establecieron para las reservas nacionales de alimentos de algunos de los países estudiados niveles de existencias muy altos que casi nunca se alcanzaron. En otros países, las reservas con niveles de existencias apenas suficientes para atender las necesidades inmediatas estimadas de los grupos destinatarios de la ayuda de urgencia han sido normalmente adecuadas, estando a



expensas de las importaciones comerciales o la ayuda alimentaria. En la mayoría de los países este nivel equivale a las importaciones necesarias para dos o tres meses, determinadas en función de las cifras medias de los últimos cinco o 10 años. La creación de reservas de emergencia de este tamaño reducirá al mínimo los costos de gestión y las pérdidas en el almacenamiento; la rotación de las existencias no influirá mucho en los precios ni tendrá efectos negativos en la ulterior producción.

18. **Toma de decisiones.** La gestión de las reservas nacionales de alimentos ha estado en manos de organismos gubernamentales, que muchas veces carecen de suficientes facultades de adopción de decisiones; la interferencia política ha comportado efectos negativos en la gestión. La tendencia de los gobiernos a utilizar las existencias nacionales para alcanzar objetivos políticos y la utilización de las existencias sin prever acuerdos adecuados para su reposición han reducido su eficacia.
19. **Gestión de las reservas.** En todos los países abarcados por el presente estudio la gestión de las reservas de alimentos ha planteado problemas. Las estructuras de gestión complicadas, provistas de responsabilidades superpuestas, la gestión deficiente de la infraestructura de almacenamiento, que da lugar a una tasa elevada de pérdida de los cereales almacenados, la reposición escasa o imprevisible y los altos costos del almacenamiento son factores que han contribuido a reducir la eficacia de las reservas de alimentos. La escasa competencia de gran parte del personal y la falta de recursos financieros para sufragar los costos operacionales han constituido graves impedimentos a la gestión de las reservas de alimentos en África.

CONCLUSIONES GENERALES

20. Todos los países africanos se beneficiarían de políticas claras de seguridad alimentaria que: i) proporcionaran redes de seguridad alimentaria a las personas afectadas por la inseguridad alimentaria crónica; ii) contemplaran programas especiales de socorro para los casos de emergencia alimentaria; iii) explicaran las funciones de la producción, el comercio y las reservas de alimentos a escala nacional con vistas al mantenimiento de suministros suficientes; y iv) especificaran claramente las funciones que incumben a los gobiernos, los agricultores y el sector privado.
21. La producción interna de alimentos seguirá siendo en el futuro previsible la fuente principal de suministro de alimentos en toda África; de ahí la importancia decisiva de la adopción de medidas destinadas a mejorar la productividad y los resultados de la producción para el éxito de cualquier política de seguridad alimentaria.
22. Los países cuentan con diversas opciones para el mantenimiento de los suministros cuando las cosechas son malas y para la gestión de los suministros destinados a los beneficiarios de la red de seguridad o los programas de socorro de urgencia que facilitan alimentos. Dichas opciones van desde la total dependencia del comercio hasta la posesión de reservas materiales relativamente grandes, complementadas con reservas financieras y medidas encaminadas a promover el desarrollo de mercados internos de alimentos.
23. Si se prefiere la alternativa de establecer reservas materiales, tendrán que aplicarse algunas medidas, tales como: i) políticas coherentes en materia de seguridad alimentaria, desarrollo del mercado y comercio; ii) sistemas fidedignos de alerta temprana y de información acerca de la seguridad alimentaria; iii) infraestructuras de transporte, almacenamiento y comunicaciones debidamente situadas y mantenidas; iv) procedimientos diáfanos en materia de gestión y contabilización de los alimentos; v) personal capacitado; y vi) disposiciones financieras adecuadas. El sistema que reúne todas estas condiciones se denomina sistema integrado de reservas de seguridad alimentaria. El *Programme pour la*



restructuration du marché des céréales de Malí es el mejor ejemplo de este tipo de sistema examinado en el curso de este estudio.

24. La Reserva de Seguridad Alimentaria de Urgencia de Etiopía es uno de los mejores ejemplos actuales de sistema de reservas de seguridad alimentaria de urgencia.
25. Las medidas adoptadas a escala regional podrían complementar las políticas de seguridad alimentaria y los sistemas de reservas de ámbito nacional en las esferas de la información sobre mercados, los sistemas de alerta temprana, las evaluaciones de las necesidades de seguridad alimentaria y alimentos, la facilitación del comercio transfronterizo e intrarregional y la preparación y respuesta ante las situaciones de urgencia.

PLATAFORMA PARA LA ACCIÓN NACIONAL Y REGIONAL

Reservas materiales nacionales

26. El sufrimiento derivado de las graves crisis alimentarias en África alcanza niveles intolerables. Se recomienda a los gobiernos africanos que registran inseguridad alimentaria que examinen la posibilidad de constituir según proceda reservas de seguridad alimentaria de urgencia, si todavía no lo han hecho.
 - i) Las existencias de una reserva de urgencia deberían servir para atender durante un período de hasta tres meses las necesidades urgentes de alimentos derivadas de la escasez de alimentos provocada por una situación de urgencia.
 - ii) Las necesidades alimentarias crónicas de las poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza deberían atenderse mediante programas orientados a tal efecto. Las existencias de las reservas nacionales de alimentos pueden renovarse gracias a dichos programas de redes de seguridad.
 - iii) Deberían mobilizarse o constituirse órganos independientes competentes y experimentados que ofrezcan orientación normativa y administren las reservas de alimentos. Hay que evitar las interferencias políticas en la adopción de decisiones.
 - iv) Debería asignarse o contratarse personal provisto de la competencia apropiada para que se encargue de la gestión de las existencias y lleve una contabilidad precisa de sus movimientos. Debería contarse con una estructura de incentivos para conservar dicho personal y asegurar un alto grado de rendimiento profesional.

Medidas nacionales complementarias

27. Las necesidades de recursos nacionales complementarios son las siguientes:
 - Las reservas materiales deben contar con componentes financieros que permitan comprar los alimentos que se necesitan con urgencia en lugares cercanos a la zona de operaciones en los que haya excedentes y sufragar los costos de gestión y de logística.
 - Deberían crearse o fortalecerse sistemas nacionales de alerta temprana y de información sobre seguridad alimentaria para facilitar a los administradores de las reservas información fidedigna y oportuna acerca de las perspectivas de las cosechas, la posible escasez de alimentos y las necesidades de alimentos de socorro para la población vulnerable.
 - Debería alentarse la posesión de existencias privadas mediante la aplicación de medidas tales como la promoción de una mayor utilización de tecnologías



tradicionales de almacenamiento en la finca, cuyo índice de pérdidas poscosecha sea bajo, la promoción de planes experimentales destinados a otorgar a los agricultores crédito contra recibos de almacenamiento de los cereales y el fomento del desarrollo de la capacidad local de molienda y elaboración.

- Los gobiernos han de manifestar con claridad el compromiso de crear un entorno favorable para el desarrollo de mercados nacionales de productos agrícolas, lo cual comprende: i) el compromiso de no imponer reglamentaciones engorrosas al comercio interno y transfronterizo; y ii) el compromiso de facilitar la divulgación transparente de la información referente a las condiciones de mercado.

Reservas materiales regionales

28. No se recomienda la constitución de reservas materiales a escala regional; en cambio, deberían establecerse comités de coordinación de las reservas de alimentos para facilitar el uso de las reservas nacionales con el fin de alcanzar los objetivos regionales. Las comunidades económicas regionales deberían supervisar los comités de coordinación de las reservas de alimentos e impartir formación destinada al fortalecimiento de la capacidad de los oficiales nacionales encargados de la gestión de los sistemas de alerta temprana e información acerca de la seguridad alimentaria.

Medidas regionales complementarias

29. Reservas financieras regionales:

- Habría que examinar la posibilidad de establecer reservas financieras regionales administradas por una institución financiera independiente de reputación reconocida. Tendrán que establecerse y respetarse rigurosamente las normas sobre el desembolso de los fondos destinados a atender necesidades urgentes. Las comunidades económicas regionales deberían inaugurar el debate al respecto.
- La Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) debería celebrar consultas con los posibles donantes en torno a la posibilidad de crear una reserva financiera administrada por ellos para financiar las situaciones de urgencia de grandes proporciones.

30. Comercio:

- Los países africanos, apoyados por la NEPAD y por las comunidades económicas regionales, deberían acelerar la creación de zonas comerciales subregionales y regionales para consolidar las ventajas derivadas del notable comercio transfronterizo no estructurado. La mejora del comercio intrarregional de alimentos contribuirá en gran medida a estabilizar los suministros de alimentos en la región.
- Urge mejorar la infraestructura de las comunicaciones, especialmente las redes de caminos y ferroviarias; se recomienda el establecimiento de una cuenta conjunta para el mantenimiento de la infraestructura y el recurso a contratistas regionales que presten servicios a diversos países con arreglo a un contrato único. La NEPAD y las comunidades económicas regionales deberían elaborar proyectos y movilizar recursos con dicho fin.
- El intercambio de productos para potenciar el comercio de productos alimenticios es todavía muy rudimentario en África, si se exceptúa la Bolsa de Valores de Johannesburgo. Se han establecido en otros países africanos sistemas semejantes que todavía no han entrado en funcionamiento. Las comunidades económicas regionales deberían organizar apoyo a la creación de capacidad para los intercambios actuales y



alentar nuevos intercambios en sus comunidades, haciendo hincapié en el fomento de opciones de comercio de productos como instrumento de política de seguridad alimentaria.

31. Seguro contra riesgos:

- Los instrumentos de seguro pueden desempeñar en el futuro una destacada función a efectos de estimular la producción, estabilizar los suministros y potenciar el comercio de productos alimenticios. El seguro de cosechas no ha dado muy buenos resultados, pero el seguro contra riesgos meteorológicos se presenta muy prometedor. La NEPAD debería aprovechar la labor que realizan diversas instituciones, como el Banco Mundial y el PMA, en relación con un índice compuesto que sirva de base al seguro contra riesgos meteorológicos, ofreciendo así protección contra los casos excepcionales de escasez de alimentos. En colaboración con las comunidades económicas regionales, la NEPAD podría buscar asociados para emprender planes experimentales en los países interesados.

