

INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE EXISTENCIAS PÚBLICAS DEL ACUERDO SOBRE LA AGRICULTURA DE LA OMC*

Virginia Rumbolo
Abogada

Introducción

El comercio y la seguridad alimentaria son temas que están interconectados en un mundo cada vez más interdependiente, producto del avance de la globalización. Los programas de constitución de existencias públicas son la alternativa escogida por algunos países para contribuir, entre otras medidas, a la seguridad alimentaria de su población. Este trabajo intenta hacer una introducción a los elementos esenciales que componen el concepto de existencias públicas, para lo cual, se hará una descripción del encuadro legal, el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC y de las definiciones y categorías de las existencias públicas. Por otra parte, se proponen dos ejes de estudio: el plano doméstico o interno, es decir, la conveniencia y eficacia de implementar programas de existencias públicas para alcanzar o preservar la seguridad alimentaria, y el plano externo o internacional, referido a los efectos de las medidas sobre el comercio internacional o la producción o seguridad alimentaria de terceros países.

I. Seguridad alimentaria y comercio

La vinculación del comercio y los objetivos de seguridad alimentaria ha evolucionado a lo largo de los años, pasando de una discusión simplista de si la liberalización es buena o mala para la seguridad alimentaria, hacia una apreciación matizada de las implicaciones complejas que pueden tener diversas políticas y normas comerciales para diferentes tipos de productores y consumidores de alimentos, en diferentes lugares y en diferentes momentos. (Montemayor, 2014, p. vii)

**Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana en la materia "Comercio y desarrollo" a cargo del Profesor Lautaro Ramírez, del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata.*

Si bien existen muchos conceptos de seguridad alimentaria, tomaremos el elaborado por la FAO, según el cual “a seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO, 2011, p. 1).

De esta definición, se desprende que la seguridad alimentaria se compone de cuatro importantes dimensiones: i) acceso físico; ii) acceso económico; iii) estabilidad y iv) utilización (FAO, 2011, p 1) El comercio produce efectos sobre todas las dimensiones de la seguridad alimentaria, desde diferentes canales tales como la disponibilidad, los ingresos y el empleo, los costos de los alimentos, las transferencias y subsidios gubernamentales, los servicios públicos y las inversiones siendo, por lo general, difícil identificar el impacto positivo o negativa una política comercial específica de intervención (Díaz Bonilla, 2010, p. 2).

También como resultado de la Cumbre de la Alimentación de 1996, se elaboró un Plan de Acción (FAO, 1996) con siete compromisos asumidos por los Estados Miembros, para la formulación de sus políticas en los niveles nacional e internacional.

El Compromiso Cuarto, estableció: “Nos esforzaremos para asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado” (FAO, 1996, párr. 4).

De esta forma, quedó clara la relevancia del vínculo entre el comercio y la seguridad alimentaria, pero también la necesidad de encontrar un balance entre su liberalización y los niveles de protección aplicados o políticas de intervención, con el fin de contribuir a la seguridad alimentaria global.

Por su parte, el Acuerdo sobre la Agricultura (ASA) incorpora como tema no comercial de la OMC el de la seguridad alimentaria. En el párrafo 6 del Preámbulo, establece:

Tomando nota de que los compromisos en el marco del programa de reforma deben contraerse de manera equitativa entre todos los Miembros, tomando en consideración las preocupaciones no comerciales, entre ellas la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente. (OMC – ASA, 1995, preámbulo),

es decir, que debe respetar los principios generales del comercio, pero también teniendo en cuenta cuestiones no atinentes propiamente al comercio, como la seguridad alimentaria. Esta idea también es receptada en su artículo 12, sobre las

Disciplinas en materia de prohibiciones y restricciones a la exportación”, que en su inciso a) dispone: “el Miembro que establezca la prohibición o restricción a la exportación tomará debidamente en consideración los efectos de esa prohibición o restricción en la seguridad alimentaria de los Miembros importadores. (OMC – ASA, 1995, artículo 12).

Por otra parte, la seguridad alimentaria puede ser una razón por la cual los países pueden quedar exceptuados de cumplir con sus compromisos de reducción. El Anexo 2 referido a la *Ayuda interna: base para la exención de los compromisos de reducción*, en su punto 3, establece la *Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria*, como medidas que quedan eximidas de los compromisos de reducción asumidos en el Acuerdo bajo determinados requisitos, relativos entre otros, a la transparencia y los precios y la *Ayuda alimentaria interna*, también bajo determinados criterios.

II. Marco legal: el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC

Para abordar el tema de las existencias públicas, conviene hacer una breve introducción al instrumento que le da el encuadre legal, el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Durante la primera etapa del GATT (1948 en adelante, hasta el año 1995), el comercio de productos de la agricultura se mantenía excluido de las normas que se aplicaban al comercio de manufacturas, ya que, por sus características particulares, no era posible aplicar las normas generales del comercio de total conformidad como ocurría con el resto de las mercancías (excepto los productos textiles que también fueron excluidos de las disciplinas del GATT). Las principales excepciones fueron con respecto a las cláusulas sobre restricciones cuantitativas a las importaciones (Artículo XI del GATT) y las subvenciones a la exportación (Artículo XVI del GATT), (Herreros, 2016, p. 258).

Con el tiempo fueron tantas las excepciones que se tornó insostenible continuar sin un régimen especial con previsiones diseñadas especialmente para el sector, que regulara las políticas comerciales de la agricultura y así disminuir el problema de las distorsiones al comercio y a los mercados que producía el comercio de productos agrícolas.

En 1995, como parte de los resultados de la Ronda de Uruguay, se suscribe el Acuerdo sobre la Agricultura (ASA) iniciando una importante reforma de las subvenciones y los obstáculos al comercio con miras a que los mercados fueran más justos y competitivos (OMC, 2022)

Los países asumieron compromisos de reducción, según sus características y nivel de desarrollo. Estos compromisos de reducción se expresan en términos de una Medida Global de Ayuda Total (MGA Total) que es la ayuda total otorgada por los países a sus productores, expresándose en una sola cifra que engloba todos los tipos de ayudas.

El ASA contempló un esquema de reducción de acuerdo al nivel de desarrollo de los países, así, para los países desarrollados se pactó una reducción de esta ayuda total de un 20% a lo largo de seis años, mientras que para los países en desarrollo el porcentaje de reducción fue del 13% para concretarse en 10 años. Por su parte, los países menos adelantados fueron expresamente excluidos de asumir compromisos de reducción, según lo establecido en el Artículo 15, punto 2 del ASA, es decir, no tienen obligaciones que cumplir en este sentido.

A su vez, el ASA distingue tres grandes pilares: el acceso a los mercados, la ayuda interna y las subvenciones a las exportaciones. A los efectos de este trabajo, nos enfocaremos en el pilar de ayuda interna que se refiere a los distintos tipos de subvenciones otorgadas por los gobiernos a sus productores agrícolas, pero que no están ligadas directamente al desempeño exportador de estos (Herreros, 2016, p. 262) como sí lo están en el tercer pilar.

La ayuda interna, distingue dos categorías principales: compartimento verde y compartimento ámbar. Son las principales porque la diferencia entre ambas es que, mientras que las medidas del verde están exentas de cumplir con compromisos de reducción e incluso pueden ser ilimitadas, las del compartimento ámbar se componen de todas las medidas que se considera que distorsionan el comercio y la producción. Asimismo, existen otras dos categorías: compartimento azul (se trata de un compartimento ámbar con condiciones) y el compartimento del desarrollo, que tiene objetivos específicos.

Las medidas del compartimento verde están previstas en el Anexo 2 del ASA, que establece las bases para la exención, es decir, los criterios que deben cumplir las subvenciones agrícolas para estar exentas de los compromisos de reducción (Herreros, 2016, p. 272); estas medidas inclusive pueden ser incrementadas sin límites financieros.

Como premisa general, los requisitos para la exención deben tratarse de subvenciones que no provoquen distorsiones al comercio ni efectos negativos en la producción, o tenerlos en grado mínimo. Además, el Anexo 2 establece dos criterios que deben cumplirse: uno es que la ayuda sea prestada a través de programas gubernamentales con fondos públicos (sin transferencia a los consumidores) y en segundo lugar, que no tengan el efecto de ayudar a los productores en materia de precios.

Las subvenciones del compartimento verde suelen corresponder a programas que no están destinados a productos concretos (Herreros, 2016, p. 272) sino más bien a objetivos amplios y muchas veces transversales porque abarcan a varios sectores o productos, pero no están destinados a ellos. Tal es el caso de las ayudas orientadas a la protección ambiental, la atención por emergencias climáticas, el combate de plagas o enfermedades, etc. y también ayudas directas a los productores pero desvinculadas de sus niveles de producción; en segundo lugar el Anexo establece criterios y condiciones relativas a temas en particular.

Entre los temas particulares del Anexo II, figura como Punto 3, el elegido para el presente trabajo: la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria. Al respecto el ASA puntualmente establece que entra en el compartimento verde:

Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria.

El gasto (o los ingresos fiscales sacrificados) en relación con la acumulación y mantenimiento de existencias de productos que formen parte integrante de un programa de seguridad alimentaria establecido en la legislación nacional. Podrá incluir ayuda gubernamental para el almacenamiento de productos por el sector privado como parte del programa.

El volumen y acumulación de las existencias responderán a objetivos preestablecidos y relacionados únicamente con la seguridad alimentaria. El proceso de acumulación y colocación de las existencias será transparente desde un punto de vista financiero.

Las compras de productos alimenticios por el gobierno se realizarán a los precios corrientes del mercado y las ventas de productos procedentes de las existencias de seguridad alimentaria se harán a un precio no inferior al precio corriente del mercado interno para el producto y la calidad en cuestión. (OMC – ASA, 1995, Anexo II).

Asimismo, el Punto 3 está acompañado por una nota al pie (nota 5) que dice

A los efectos del párrafo 3 del presente Anexo, se considerará que los programas gubernamentales de constitución de existencias con fines de seguridad alimentaria en los países en desarrollo que se apliquen de manera transparente y se desarrollen de conformidad con criterios o directrices objetivos publicados oficialmente están en conformidad con las disposiciones de este párrafo, incluidos los programas en virtud de los cuales se adquieran y liberen a precios administrados existencias de productos alimenticios con fines de seguridad alimentaria, a condición de que se tenga en cuenta en la MGA la diferencia entre el precio de adquisición y el precio de referencia exterior.

se considerará que el suministro de productos alimenticios a precios subvencionados con objeto de satisfacer regularmente a precios razonables las necesidades alimentarias de sectores pobres de la población urbana y rural de los países en desarrollo está en conformidad con las disposiciones de este párrafo.
(OMC – ASA, 1995, Anexo II)

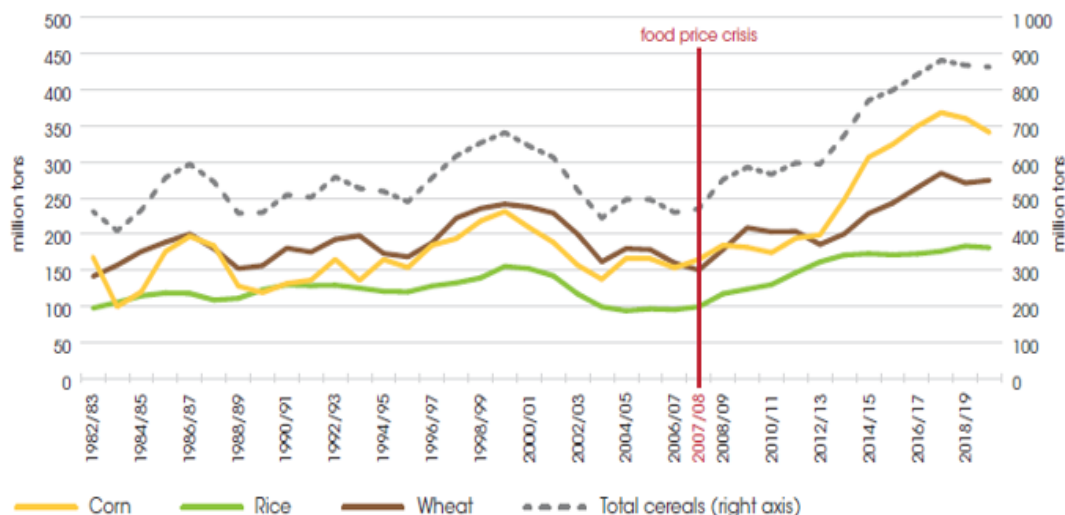
Durante el período de implementación de la Ronda de Uruguay no surgió como una amenaza al comercio la constitución de existencias públicas, ya que la mayoría de los países no fomentaban medidas de sostenimiento de precios o lo hacían a escala leve (Montemayor, 2014, p. 4).

Con el tiempo, algunos países fueron ampliando sus programas de existencias públicas, en especial a partir de 2008 con la crisis de los alimentos, (ver Cuadro 1 con la evolución de los stocks de cereales globales); así, creció la preocupación en los foros multilaterales y comenzó la negociación de cara a la Novena Conferencia Ministerial en 2013, que tuvo lugar entre el 3 y el 6 de diciembre de dicho año, en la Ciudad de Bali, Indonesia

Sin embargo, ante la imposibilidad de alcanzar un consenso durante la ronda de Bali, se acordó establecer una “cláusula de paz” a modo de solución transitoria. Por primera vez, las consideraciones en materia de seguridad alimentaria fueron un elemento fundamental para las negociaciones comerciales multilaterales (FAO, 2014, p. 2).

Así, como resultado de la Conferencia, los Miembros acordaron establecer un mecanismo provisional que regulara la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, hasta tanto se lograse avanzar en las negociaciones del Acuerdo de Agricultura y se alcanzara una solución permanente.

Cuadro 1 /– Evolución de los stocks de cereales globales (1982 - 2020)



Fuente: FAO, Public food stockholding. 2021: 3

El mecanismo consistía en que, bajo determinadas condiciones, los miembros se abstendrían:

de acudir al mecanismo de solución de diferencias de la OMC, ante la falta de cumplimiento por algún Miembro en desarrollo de las obligaciones que le corresponden en virtud del párrafo 3 del artículo 6 y el apartado b) del párrafo 2 del artículo 7 del Acuerdo sobre la Agricultura en materia de reducción de ayuda interna, otorgada en el marco de programas de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria (OMC – Declaración de Bali, 2013, punto 2).

Esto quiere decir que, mientras se aprueba la solución definitiva, los países en desarrollo que implementan como política interna los programas de existencias públicas con el fin de preservar la seguridad alimentaria de su población, quedan exceptuados de cumplir con sus compromisos de reducción de ayuda interna, ya que dichas medidas no pueden

ser cuestionados ante el mecanismo de solución de controversias, es decir, no pueden ser objeto de sanciones.

Pero para que un miembro sea beneficiario de dicha ventaja, debe cumplir con dos requisitos específicos, relativos a la transparencia:

- a) haber notificado al Comité de Agricultura que ha excedido o corre el riesgo de exceder uno de los límites de la Medida Global de la Ayuda (MGA) (la MGA Total Consolidada del Miembro o el nivel de minimis), o ambos.
- b) cumplir con las prescripciones en materia de notificación de la ayuda interna establecidas en el Acuerdo sobre la Agricultura, suministrar información adicional sobre cada programa de constitución de existencias públicas que mantenga con fines de seguridad alimentaria; proporcionar información estadística adicional.

Por otra parte, la Declaración de Bali estipula dos condiciones para que los programas puedan quedar exceptuados. En primer lugar, deben asegurar que las existencias adquiridas en el marco de tales programas, no tengan efectos de distorsión del comercio ni afecten desfavorablemente a la seguridad alimentaria de otros Miembros.

En segundo lugar, que no se utilizarán de manera que dé lugar a un aumento de la MGA Total consolidada (mencionada más arriba) otorgada en el marco de programas distintos al previsto en el punto 3, es decir, bajo otra figura y con otros fines, distintos al de los programas de existencias públicas.

Por último, la Declaración prevé la posibilidad de que los miembros que tengan interés, realicen consultas sobre el funcionamiento de sus programas de existencias públicas. De esta forma, el ASA da la posibilidad a resolver conflictos bilaterales de manera amigable y voluntaria, ante la imposibilidad de iniciar el procedimiento ante el mecanismo de solución de controversias.

Este mecanismo se trató de una solución transitoria y estaba previsto que en la siguiente Conferencia Ministerial se avanzara a una solución permanente, sin embargo, a la fecha no se ha resuelto la cuestión. Tanto las Conferencias Ministeriales de Nairobi 2015, Buenos Aires 2017 o la recientemente celebrada en Ginebra, abordaron el tema pero no avanzaron en una solución definitiva.

Con respecto a la 12va. Conferencia Ministerial, se llevó a cabo entre el 12 y 17 de junio de 2022 en la sede de la OMC en Ginebra y concluyó con lo que se conoce como el “paquete de Ginebra”.

El paquete de Ginebra, consistió en un Documento Final (OMC - WT/MIN (22)/24) con mensajes generales sobre cuestiones transversales y la adopción de nueve documentos atinentes a diversas disciplinas (OMC, 2022).

El tema de las existencias públicas fue ampliamente debatido, un grupo importante de países liderados por India hizo una propuesta de solución permanente mediante el proyecto de Declaración de Constitución de Existencias Públicas con Fines de Seguridad Alimentaria, pero no fue aprobada.

La mención del tema quedó inserta en la Declaración Ministerial sobre la Respuesta de Emergencia a la Inseguridad Alimentaria (OMC - WT/MIN (22)/28), que conformó uno de los nueve documentos adoptados por la Declaración Final, estableciendo en su punto 10:

Reconocemos que las existencias de alimentos adecuadas pueden contribuir a la realización de los objetivos de seguridad alimentaria nacionales de los Miembros y alentamos a los Miembros que dispongan de existencias excedentarias a que las pongan en circulación en los mercados internacionales de manera compatible con las normas de la OMC (OMC, 2022, p. 2)

III. Concepto de Existencias Públicas

Una de las primeras cuestiones que se deben abordar es la definición de “existencias públicas”. El término o expresión “existencias públicas” cubre diferentes tipos de sistemas y cada uno cumple una determinada función (Beaujeu, 2016, p. 5), de hecho pueden tener varios nombres pero significar lo mismo.

Según la FAO, la constitución de existencias públicas se refiere a “la adquisición, el almacenamiento y la entrega de las existencias de alimentos por los gobiernos a través de empresas u agencias estatales, lo que generalmente implica almacenamiento de cereales que son, en comparación de otros productos, menos perecederos” (FAO, 2021, p. 3).

Las medidas que los países adoptan bajo esta figura pueden tener objetivos de los más variados, tales como hacer frente a situaciones de emergencia, ayudar a las poblaciones

que padecen hambre crónica, estabilizar precios a los productores a niveles rentables, o proveer alimentos a poblaciones urbanas a precios asequibles y estables (Díaz-Bonilla, 2017, p. 1).

Desde el enfoque temático, como punto de partida se hace una distinción entre tres categorías de existencias públicas:

1) Existencias públicas de emergencia, vinculadas a los efectos producidos por desastres naturales u otras interrupciones en el suministro de alimentos nacional o internacional. Se trata de stocks de menor tamaño que pretenden cubrir el suministro de alimentos hasta la llegada de la ayuda alimentaria. Intentan reducir la vulnerabilidad de los consumidores ante la falta de alimentos o las perturbaciones de los precios (Avesani, 2021, p. 1).

2) La segunda categoría es la redistribución de alimentos. Se constituyen como stocks rotativos que sirven de reservas para respaldar la distribución de alimentos a través de diversos programas, y así promueven el acceso físico y económico a cantidades suficientes de alimentos para determinados grupos de población objetivo (Avesani, 2021, p. 1) o grupos vulnerables. En general, los niveles de stocks son mayores que los destinados a emergencias y la cobertura y alcance dependerá del sistema que se utiliza para su distribución.

3) La tercera categoría tiene como finalidad estabilizar los precios en los mercados domésticos para evitar la excesiva volatilidad. Los márgenes de cobertura son mucho más amplios que las categorías anteriores, pero en esta categoría debe ponerse atención en que la estabilización de precios no se convierta en políticas de sostenimiento de precios subsidiados para los productores, que provoquen indirectamente una distorsión en el comercio internacional. En este caso, el enfoque se centra tanto en los consumidores como en los productores (Avesani, 2021, p. 1).

Los programas de existencias públicas han sido utilizados con éxito por algunos países, en el caso de productos poco comercializados, con grandes mercados internos en donde puede tener un efecto estabilizador. Por ejemplo, el caso de las reservas de arroz en China: solo el 9 por ciento de la producción mundial se comercializa internacionalmente, siendo en este país el consumo de arroz aproximadamente tres veces el volumen comercializado total, con lo cual, cualquier caída significativa en el comercio interno, en ausencia de existencias causaría efectos negativos en los mercados mundiales (FAO, 2021, p. 16).

Otro caso es el de India que entre 2002 y 2003 sufrió una caída del 23% de su producción de arroz, equivalente a 22 millones de toneladas. El hecho de que pudiera abastecer su mercado con las reservas internas en lugar de importarlo evitó una interrupción aguda en el mercado internacional (Calpe, 2017, p. 3), ya que, en ese momento, el volumen mundial comercializado de arroz era de 28 millones de toneladas. Es decir, que mediante la conformación de existencias públicas, no solamente están manteniendo la estabilidad de la seguridad alimentaria de su población, sino también la del resto del mundo (Calpe, 2017, p. 3).

Por otra parte, se distinguen dos campos de estudio: por un lado, el plano interno, es decir, si los programas de existencias públicas son realmente la herramienta de política pública adecuada para el país que los implementan y, como segundo plano o plano internacional, los efectos que dichos programas provocan en el comercio internacional.

Con respecto al primero, la cuestión está en determinar si el uso de programas de existencias públicas es la herramienta adecuada para alcanzar la seguridad alimentaria. Para ello, según Díaz-Bonilla, lo primero es identificar el objetivo de seguridad alimentaria que se quiere alcanzar para determinar si las existencias públicas son las herramientas más apropiadas. La cuestión no es si se puede dar alimentos subsidiados a los sectores pobres a la luz de lo establecido por el ASA, el asunto es cómo los gobiernos procuran esa ayuda (Díaz Bonilla, 2013), ya que hay una considerable diversidad en la forma en que dichos programas se implementan en la práctica.

Otros aspectos a considerar al momento de evaluar la conveniencia de adoptar este tipo de políticas, son el desarrollo de la infraestructura, la proximidad a las rutas marítimas, el desempeño del sector privado, la posición geográfica, etc. (Díaz-Bonilla, 2017, p. 262). El estado de desarrollo de diferentes elementos que integran las cadenas de suministros de alimentos es un aspecto de fundamental importancia al momento de identificar qué medidas pueden ser aplicables y, si es conveniente o no, la constitución de existencias públicas como política para contribuir a la seguridad alimentaria de un país.

Como parte del segundo eje, el impacto de las medidas para el comercio internacional, el principal aspecto a considerar es que las medidas adoptadas no menoscaben los objetivos de seguridad alimentaria de otros países. Debe existir un balance entre los múltiples objetivos de los programas públicos, las distintas medidas implementadas para lograrlos y los efectos en los mercados tanto nacionales como globales.

El tipo y alcance de las medidas van a variar según las características de los países que las aplican. Por ejemplo, la capacidad de los mercados internacionales para satisfacer la demanda de países con grandes poblaciones como India y China puede verse limitada en períodos de crisis, por lo que estos países tienen un interés especial en mantener stocks de productos como arroz o trigo (FAO, 2021, p. 3).

Una adecuada conceptualización es necesaria dado que muchas veces la compleja aplicación de las diferentes categorías de existencias públicas hace que sus diferencias sean un poco ambiguas, ya que pueden orientarse a satisfacer en forma simultánea más de un objetivo vinculados entre sí.

De las tres categorías señaladas anteriormente, quizás la más controvertida es la que tiene por finalidad la estabilización de los precios del mercado doméstico, ya que este tipo de medidas pueden tener un efecto relevante sobre los mercados de productos agrícolas cuando un país cuenta con un volumen de producción y un nivel de comercio tal que puede influir en su comportamiento.

La constitución de acciones públicas y, en particular, el sostenimiento de los precios de mercado asociado con la adquisición nacional para acumular existencias sigue siendo un tema polémico en la OMC (FAO, 2021, p. 3).

IV. Conclusiones

El comercio y la seguridad alimentaria son temas que están interconectados, en un mundo cada vez más interdependiente, producto del avance de la globalización. Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial el tema de la seguridad alimentaria fue uno de los principales temas de la agenda internacional como parte del proceso de reconstrucción post-guerra. Con el tiempo, el tema fue receptado como preocupación no comercial por la OMC.

Las discusiones en torno a la Ronda de Doha en 2001, que fue la última ronda de negociaciones comerciales entre los Miembros de la OMC, se centraron en dos importantes debates: por un lado la preocupación sobre la distorsión del comercio producida por las subvenciones que aplican los países desarrollados y socaban la seguridad alimentaria de países en desarrollo y menos adelantados; en segundo lugar, la alternativa de que países en desarrollo queden exentos de cumplir con algunos compromisos de liberalización del comercio basándose en razones de seguridad alimentaria (Montemayor, 2014, p. vii).

En teoría la liberalización del comercio produciría una mayor oferta de alimentos, en consecuencia una disminución de los precios internacionales (Ramírez, 2012, p. 91) y, por ende, un mejor y mayor acceso a los mismos, tanto físico como económico. Sin embargo, el mercado de productos agrícolas se ve afectado por una variabilidad o volatilidad de precios que impiden que este principio básico se cumpla.

De todo el abanico de previsiones que tienen como finalidad preservar o alcanzar la seguridad alimentaria, la constitución de existencias públicas es uno de los más cuestionados. Las medidas adoptadas bajo esta figura están exentas de cumplir con los compromisos de reducción del ASA. Si bien se exigen ciertos requisitos, lo que esencialmente se debe evitar es la distorsión en el comercio internacional o perjudicar el comercio, la producción o la seguridad alimentaria de terceros países.

El tema reviste tanta complejidad que, a pesar de las muchas instancias de negociación, no ha sido posible hasta el momento encontrar el consenso para alcanzar una solución definitiva. La solución permanente deberá redundar en beneficio tanto de los países que las aplican como los terceros países; debe encontrarse una fórmula que permita el consenso. Estudios tienden a mostrar que las políticas de existencias reguladoras no siempre son efectivas en el logro de su objetivo de estabilización de precios y, aun cuando lo sean, el efecto sobre la seguridad alimentaria de hogares vulnerables es bajo (Beaujeu, 2016, p. 4), incumpliendo con el objetivo para el que fueron creadas.

En algunos casos, los programas que apuntan a proporcionar precios altos para los productores y precios bajos a los consumidores, acaban cumpliendo un objetivo a expensas de otro (Deuss, 2015).

Para lograr la solución permanente es necesario mejorar significativamente el entendimiento de las repercusiones de la utilización de programas de acumulación de existencias de alimentos como instrumento para gestionar los mercados a fin de lograr los objetivos de seguridad alimentaria (FAO, 2021, p. 49).

Referencias bibliográficas

Avesani, C., y Gadhok, I. (2021). Constitución de existencias públicas de alimentos: objetivos, experiencias y principales cuestiones. *Notas de Orientación sobre Política Comercial*, (46). <https://doi.org/10.4060/cb7271es>

Beaujeu, R. (2016). Alternative Policies to Buffer Stocks for Food Security. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, (97). <http://dx.doi.org/10.1787/5jln0434qkzp-en>

Deuss, A. (2015). Review of the performance and impacts of recent stockholding policies. En OECD (Ed), *Issues in Agricultural Trade Policy: Proceedings of the 2014 OECD Global Forum on Agriculture* (pp. 133–151) <https://doi.org/10.1787/9789264233911-5-en>

Díaz-Bonilla, E. (2013). Some Ideas to Break the Stalemate on Agricultural Issues at Bali. *Food Security Portal Food* <http://www.foodsecurityportal.org/some-ideas-break-stalemate-agricultural-issues-bali>

Díaz-Bonilla, E. (2017a). Food Security Stocks: Economic and Operational Issues. En D. Laborde Debucquet and A. Bouet (Eds.), *Agriculture, Development, and the Global Trading System: 2000-2015* (pp. 233-283). IFPRI publications. https://doi.org/10.2499/9780896292499_08

Díaz-Bonilla, E. (2017). Public stockholding programs: what options for a permanent solution? En V. Piñeiro y M. Piñeiro (Eds.), *Agricultural trade interests and challenges at the WTO Ministerial Conference in Buenos Aires: A Southern Cone perspective* (pp. 55-70). IFPRI; IICA; GPS; INAI; Bolsa de Cereales de Bs. As.; ICTSD. <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/131545>

Díaz-Bonilla, E., and J. Ron. (2010). Food Security, Price Volatility, and Trade: Some Reflections for Developing Countries. *ICTSD Issue Paper*, (28). https://www.files.ethz.ch/isn/139119/food_security_web22.pdf

FAO. (1996). *Declaración de Roma y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. <https://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm>

FAO 2011. *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria* <https://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>

FAO (2014). El Paquete de Bali: repercusiones para el comercio y la seguridad alimentaria. *Informes de FAO sobre las políticas comerciales relativas a cuestiones relacionadas con las negociaciones de la OMC sobre agricultura*, (16). <https://www.fao.org/3/i3658s/i3658s.pdf>

FAO. (2021). *Public food stockholding – a review of policies and practices*. FAO.
<https://doi.org/10.4060/cb7146en>

Herreros, S. (2016). La regulación multilateral de la agricultura. En M. Matus Baeza y M. Unger *Derecho de la Organización Mundial del Comercio (OMC)* (pp. 255–292) Universidad Externado de Colombia.

Montemayor, R. (2014). Public Stockholding for Food Security Purposes Scenarios and Options for a Permanent Solution. *International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD) Issue Paper*, (51).
<https://www.files.ethz.ch/isn/182744/Public%20Stockholding%20for%20Food%20Security%20Purposes%20Scenarios%20and%20Options.pdf>

OMC (2013). *Decisión Ministerial de Bali WT/MIN(13)/38 - WT/L/913*.
https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc9_s/desci38_s.htm

OMC. (1994). *Acuerdo sobre la Agricultura*.
https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/14-ag_01_s.htm

OMC. (2022). Declaración Ministerial sobre la Respuesta de Emergencia a la Inseguridad Alimentaria Adoptada el 17 de Junio de 2022 - WT/MIN (22)/28
<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:WT/MIN22/28.pdf&Open=True>

Ramírez, L. (2012). El tratamiento de la seguridad alimentaria mundial en diversos foros. Su posible enfrentamiento con el derecho económico internacional. *Revista Temas de Derecho Económico*, (4), 81-108.