

PRIMERA LÍNEA DE DEFENSA

Un análisis del potencial de las reservas
alimentarias locales en el Sahel

GABRIEL PONS CORTÈS

ITZÍAR GÓMEZ CARRASCO

A pesar de la literatura existente sobre las diferentes modalidades de reservas alimentarias, carecemos de análisis específicos que se centren en el potencial de las reservas alimentarias locales como primera línea de defensa contra la inseguridad alimentaria. El objetivo de este estudio es cubrir esta laguna, analizando las experiencias de los últimos años y examinando los factores que pueden determinar o condicionar el fracaso o el éxito de las reservas locales. Este estudio también pretende valorar el potencial de ciertos instrumentos innovadores (tales como la articulación con las reservas nacionales, los seguros climáticos y los fondos de estabilización) que podrían conjuntamente contribuir a la mejora de las reservas locales.

Los Informes de Investigación de Oxfam se elaboran para compartir los resultados de las investigaciones, contribuir al debate público y suscitar intercambios de ideas sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo. No reflejan necesariamente la postura política de Oxfam. Las opiniones expresadas son las de los autores y no necesariamente las de Oxfam.

CONTENIDO

RESUMEN	4
1 Introducción	5
2 Contexto	7
Reforzar la resiliencia	7
Gobernanza de la seguridad alimentaria y derecho a la alimentación	8
3 Entender el problema a nivel local	9
4 Definición de tipos de reservas locales	11
Reservas alimentarias locales: elementos clave y objetivos	12
Reservas Locales de seguridad alimentaria	13
Reservas alimentarias comerciales	14
5 ¿Cómo pueden las reservas alimentarias locales contribuir a la seguridad alimentaria?	18
Atenuando los efectos de las subidas de precios	18
Fortaleciendo estrategias de seguridad alimentaria más amplias	18
Llevando a cabo iniciativas de protección social	19
Aumentando los ingresos de los pequeños productores	20
Protegiendo los medios de vida y los activos	21
Ayudando a superar el aislamiento	22
Empoderando a las personas	23
Favoreciendo la participación y el empoderamiento de las mujeres	24
6 Entender la fragilidad de las Reservas Alimentarias Locales	25
Vulnerabilidad al riesgo de precio	25
Vulnerabilidad climática	27
Promoción, planificación y diseño	28
Problemas de gestión	29
7 Definiendo un contexto propicio en el que las reservas locales puedan prosperar	33
¿Para qué sirven las reservas alimentarias locales?	33
¿Cómo promover, planear y diseñar las reservas alimentarias locales?	33
¿se debe apoyar a las reservas alimentarias locales existentes?	34
Lo que el estado debería hacer para apoyar las reservas alimentarias locales	35
Lo que las Reservas alimentarias locales deberían hacer por sí mismas: FEDERARSE	41
Se trata de fortalecer la capacidad de las instituciones	43

8 Conclusiones y recomendaciones	44
Lo que deberían hacer los gobiernos	44
Lo que tendrían que hacer las organizaciones campesinas	46
BIBLIOGRAFÍA	47
Notas	49
Agradecimientos	51

ACRÓNIMOS

AAAE	Association Aidons l'Afrique Ensemble
APHLIS	Sistema de información sobre las pérdidas post-cosecha en África
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados del África Occidental
CIMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
FEPAB	Federación de los Profesionales de la Agricultura en Burkina Faso
PAA	Programa de Adquisición de Alimentos
PMA	Programa Mundial de Alimentos
RAL	Reservas alimentarias locales
RSA	Reservas de seguridad alimentaria
WRS	Warehouse Receipt Systems (warrantage)

RESUMEN

A pesar de la literatura existente sobre reservas alimentarias, carecemos de análisis específicos que se centren en el potencial de las reservas locales como primera línea de defensa contra la inseguridad alimentaria. El objetivo de este estudio es cubrir esa laguna analizando las experiencias de los últimos años y examinando los factores que pueden determinar el fracaso o el éxito de las reservas locales. El estudio también analiza el potencial de ciertos instrumentos innovadores (tales como la articulación con las reservas nacionales, los seguros climáticos y los fondos de estabilización) que podrían igualmente contribuir a la mejora de las reservas locales.

Este estudio defiende que las reservas alimentarias locales poseen una serie de particularidades que les permiten contribuir a las estrategias de seguridad alimentaria en el Sahel. Las reservas alimentarias locales están fuertemente ancladas en el nivel local de la seguridad alimentaria, y por lo tanto pueden jugar un papel fundamental en las estrategias locales y nacionales de seguridad alimentaria. Están adaptadas a cada contexto específico y sus objetivos pueden variar en función de las necesidades concretas de las comunidades a las que prestan servicio.

La primera parte examina cómo las reservas alimentarias locales pueden contribuir a la seguridad alimentaria (disminuyendo los efectos de la subida de precios y protegiendo los medios de existencia y los activos; o apoyando la lucha contra el aislamiento geográfico y empoderando a las poblaciones); y analiza la vulnerabilidad de las reservas alimentarias locales frente a los riesgos de precio y de clima, así como los desafíos relacionados con su promoción, planificación y diseño.

La segunda parte del informe pretende determinar los factores y condiciones necesarias para la creación de un contexto propicio para el buen funcionamiento de las reservas. Los Estados tienen la obligación legal de garantizar el derecho a la alimentación, por lo tanto, el apoyo a las reservas alimentarias locales debería estar considerado como parte integral de ese compromiso fundamental así como una manera eficaz de fortalecer los enfoques comunitarios de seguridad alimentaria.

Las reservas alimentarias locales no constituyen un patrón que puede ser aplicado en cualquier lugar. No son viables en todos los contextos y exigen ciertas condiciones para funcionar correctamente. Una de esas condiciones clave es el compromiso y apoyo de los gobiernos para lograr el asesoramiento técnico que requiere el establecimiento de las reservas y asegurar el acompañamiento necesario para su correcto funcionamiento.

La última sección del estudio propone una serie de recomendaciones para los gobiernos y organizaciones campesinas. Se invita a los gobiernos a aprobar medidas que vinculen las reservas locales con las reservas nacionales, las abastezcan a nivel local, combatan los riesgos de precio y de clima, fortalezcan sus lazos con las iniciativas de protección social, mejoren la capacidad institucional de las reservas locales, desarrollen sistemas de vigilancia, promuevan la legalización de las reservas, introduzcan subvenciones adecuadas, promuevan el desarrollo de las nuevas tecnologías y finalmente favorezcan el almacenamiento doméstico (como línea de defensa cero).

Se invita a las organizaciones campesinas a crear federaciones, a facilitar los intercambios de información, a compartir los gastos del control centralizado, los servicios de apoyo y asesoramiento técnico; a utilizar reservas tampón y a mutualizar los riesgos.

Este informe es el resultado de cuatro procesos de investigación: a) un examen preliminar extenso de la literatura existente y de las fuentes secundarias sobre las reservas alimentarias locales e instrumentos relacionados; b) un estudio econométrico que evalúa el potencial de los fondos de estabilización/compensación para luchar contra la vulnerabilidad frente al riesgo precio; c) la experiencia de Oxfam en África; d) los resultados de un estudio preliminar basado en un trabajo de terreno realizado en Burkina.

1 INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, los desafíos de la seguridad alimentaria se centraron principalmente en dos temas que preocupan cada vez más a la comunidad internacional. En primer lugar, los efectos devastadores de la volatilidad de los precios sobre las poblaciones más vulnerables que llevaron a más de 300 millones de personas a caer bajo el umbral de pobreza; y en segundo lugar, la frecuencia de las crisis alimentarias agudas que siguen invirtiendo las tendencias positivas del desarrollo en África sub-sahariana.

En este contexto, las reservas alimentarias están siendo revisadas por las organizaciones de la sociedad civil como instrumento potencialmente capaz de responder a esas cuestiones a varios niveles y de distintas maneras : a) como parte de la solución frente a las subidas de precio (que sirve como una de las herramientas clave en la lucha contra la inestabilidad de los precios alimentarios) y b) como parte de la solución frente a las frecuentes crisis alimentarias en regiones como el Cuerno de África y el Sahel (actuando como instrumento para la seguridad alimentaria en caso de urgencia).

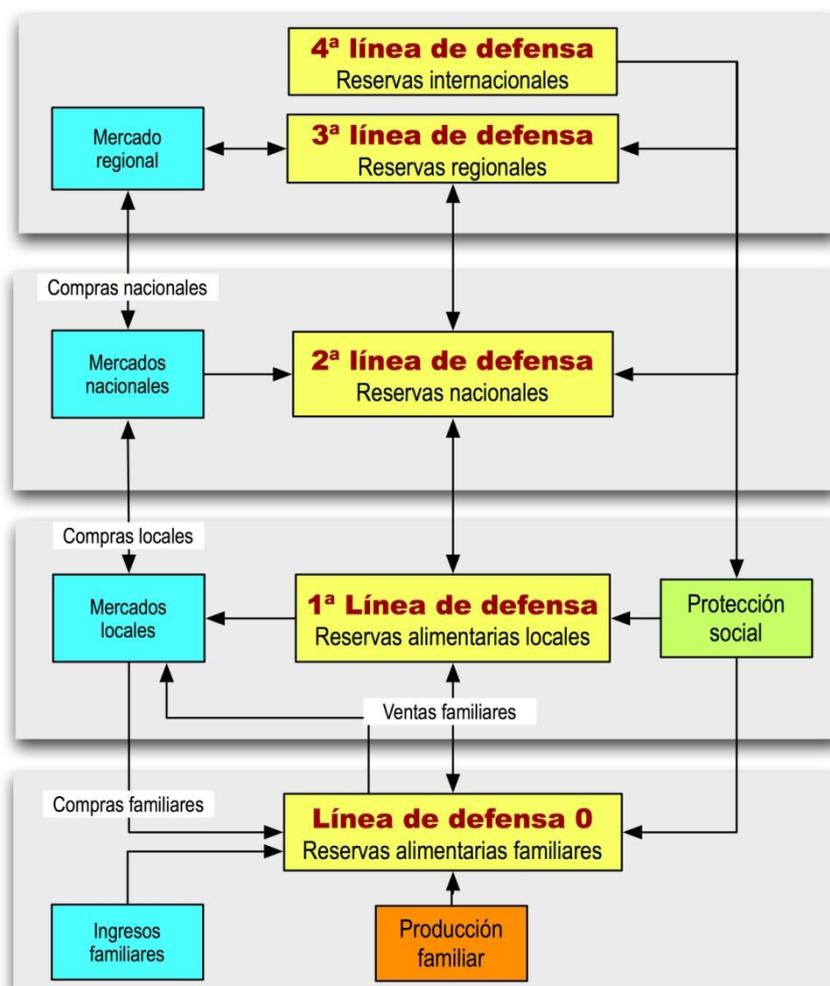
El debate mundial sobre las reservas alimentarias está evolucionando paralelamente a la transformación de los paradigmas del desarrollo, que solían ofrecer soluciones globales a problemas marcados por particularidades locales. Se ha producido un giro decisivo de los planes de desarrollo globales (aplicados a nivel mundial y en todos los contextos), hacia enfoques adaptados que sitúan a las comunidades en el corazón de las iniciativas de desarrollo. Se acepta que tanto la apropiación como la participación local son factores clave para el éxito de cualquier iniciativa de desarrollo pero el principal desafío consiste en traducir estos principios en acciones concretas.

La CEDEAO propuso un sistema de defensa contra la inseguridad alimentaria repartido en cuatro líneas de reservas alimentarias (Hub Rural, 2012, p.9):

1. La primera línea de defensa incluye el almacenamiento local, generalmente organizada en las comunidades o pueblos, gestionada por municipios o por organizaciones de productores;
2. La segunda línea de defensa comprende la reserva nacional de seguridad y/o las reservas estratégicas, bajo responsabilidad de los Estados o en el seno de dispositivos gestionados por Estados conjuntamente con donantes;
3. La tercera línea de defensa, compuesta por las reservas regionales y sus diferentes componentes;
4. La cuarta línea de defensa, compuesta por mecanismos de solidaridad y asistencia internacional (agencias humanitarias de las Naciones Unidas, comunidad de donantes, ONG internacionales).

A pesar de la literatura existente sobre las diferentes modalidades de reservas alimentarias, carecemos de análisis específicos que se centren en el potencial de las reservas alimentarias locales como primera línea de defensa contra la inseguridad alimentaria. El objetivo del presente estudio es cubrir esta laguna analizando las experiencias de los últimos años y examinando los factores que pueden determinar o condicionar el fracaso y el éxito de las reservas locales. El estudio también valorar el potencial de ciertos instrumentos innovadores (tales como la articulación con las reservas nacionales, los seguros climáticos y los fondos de estabilización) que podrían contribuir conjuntamente a la mejora de las reservas locales.

Figura 1: Las reservas alimentarias y las líneas de defensa



Fuente: Gabriel Pons Cortès e Itzár Gómez Carrasco

Los debates sobre las reservas alimentarias locales tienden a centrarse en su historia hasta la fecha: una trayectoria marcada por resultados irregulares y problemas complejos que los observadores más críticos tachan de endémicos. Este estudio pretende demostrar que la primera línea de defensa posee unas particularidades que la hacen un elemento especialmente eficaz para contribuir a las estrategias de seguridad alimentaria en el Sahel. Por último, el estudio tratará de determinar los factores y las condiciones necesarias para la creación de un contexto propicio para el funcionamiento eficaz de las reservas alimentarias locales.

Este informe es el resultado de cuatro procesos de investigación: a) un examen amplio de la literatura existente y de las fuentes secundarias sobre las reservas alimentarias locales e instrumentos relacionados; b) un estudio econométrico que evalúa el potencial de los fondos de estabilización/compensación para luchar contra la vulnerabilidad frente al riesgo precio; c) la experiencia de Oxfam en África; d) los resultados de un estudio preliminar basado en un trabajo de terreno realizado en Burkina.

2 CONTEXTO

La crisis alimentaria de 2007-8 trajo consigo grandes subidas de precios con efectos devastadores para los grupos más vulnerables de la población. Según Oxfam (2008), estas subidas de precios llevaron a 290 millones de personas a caer bajo el umbral de pobreza a nivel mundial. En 2010, una nueva subida de precios provocó la caída de otros 44 millones de personas.

Las crisis alimentarias constituyen un fenómeno recurrente en los países del Sahel. Estas crisis alimentarias a menudo son el resultado de la transmisión de los efectos de crisis globales a la región. Los efectos de esta transmisión dependen de la importancia de las importaciones, del tipo de cereal afectado, de su comercialización, de la importancia de la cosecha, de las medidas comerciales tomadas, etc.

En las zonas semiáridas de Burkina, Mali y Níger, los efectos de las crisis de 2008 y 2010 fueron particularmente dramáticos, dado que la mayoría de la población era compradora neta de alimentos. A esto hay que añadir que los tres países sufren regularmente crisis alimentarias provocadas por catástrofes naturales y climáticas, plagas y subidas de precios. Esta situación provoca igualmente tasas muy elevadas de malnutrición que ponen en peligro los medios de vida de la población y crean una situación de vulnerabilidad crónica.

La vulnerabilidad creciente de la población del Sahel es erróneamente percibida como fruto de catástrofes naturales que sólo requieren acciones humanitarias concretas en momentos puntuales. Como hemos señalado, la realidad es mucho más compleja. El aumento de la pobreza, la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria constituyen problemas crónicos que exigen respuestas globales que actúen más allá de las preocupaciones humanitarias urgentes. Las respuestas realmente eficaces tendrían que fortalecer también las capacidades de las poblaciones para resistir a los efectos dramáticos de las crisis alimentarias conservando además sus medios de vida.

La eficacia de las estrategias de seguridad alimentarias a corto plazo excesivamente centradas en las emergencias y con poca relación con objetivos más amplios ha sido cuestionada en los últimos años (ver Trench et al, 2007). Desde 2008, los protagonistas reconocen cada vez más la necesidad de acercar las intervenciones humanitarias a las intervenciones de desarrollo con el fin de alcanzar de manera eficaz objetivos de resiliencia a medio y largo plazo, que no se limiten a las necesidades de urgencia inmediatas de las comunidades¹. Las reservas alimentarias locales son capaces de contribuir a llenar este vacío entre ambos enfoques.

REFORZAR LA RESILIENCIA

Actualmente los debates sobre seguridad alimentaria se centran en cómo asegurar la resiliencia. Oxfam define la resiliencia como “la capacidad de un individuo o de una comunidad de anticipar, resistir y reponerse de los choques con poca ayuda o sin ella, conjuntamente con la capacidad de mantener su bienestar frente a cambios experimentados en un periodo más largo”².

Las actuales discusiones sobre resiliencia insisten cada vez más sobre la necesidad de adoptar enfoques que sean conscientes de los riesgos y vulnerabilidades. Por ello, se están desarrollando nuevas estrategias que tienen como fin combinar la ayuda humanitaria y la reducción de los riesgos de catástrofes con iniciativas de desarrollo a largo plazo.

La necesidad de un “doble enfoque” para la seguridad alimentaria y la reducción del hambre, que responda tanto a las necesidades inmediatas como a la resiliencia a medio y largo plazo, ha sido preconizada en primer lugar por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la

Agricultura (FAO) (citado en Jaspars y Wiggins, 2009). Este enfoque insiste en la necesidad de crear oportunidades para mejorar los medios de vida, y al mismo tiempo asegurar una acción directa contra el hambre mediante programas que mejoren el acceso inmediato al alimento (FAO, 2003). Las reservas alimentarias locales están particularmente adaptadas a este enfoque global dado su potencial a la hora de encontrar una solución a medio y largo plazo protegiendo los medios de vida y fortaleciendo la resiliencia.

La primera línea de defensa merece una atención renovada como instrumento con el potencial de fortalecer la resiliencia. Este estudio examina cómo las reservas alimentarias locales pueden contribuir a responder tanto a las necesidades urgentes de los más vulnerables como a los objetivos a largo plazo de protección de medios de vida (mejorando el acceso a los alimentos, corrigiendo los fallos del mercado y favoreciendo el empoderamiento de las comunidades al mismo tiempo).

GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La gobernanza de la seguridad alimentaria representa uno de los mayores desafíos para los líderes políticos de la región. Los principios de flexibilidad, responsabilidad, transparencia, participación e igualdad son esenciales para asegurar que los programas de seguridad alimentaria que han sido concebidos con el doble enfoque mencionado anteriormente respondan a las necesidades de las personas más vulnerables (FAO, 2011a, p. 4).

Garantizar el derecho a la alimentación implica asegurar tanto la disponibilidad del alimento como la posibilidad de acceder a este (FAO, 2011b, p. 4). La responsabilidad de garantizar el derecho a la alimentación reside principalmente en el Estado y es también el Estado el que debe crear el medio jurídico, político e institucional para que el derecho a la alimentación pueda ser ejercido. Por ello, el contexto político e institucional es la clave para entender el porqué del éxito o del fracaso de ciertas políticas de seguridad alimentaria (FAO, 2011a, p. 37).

La lucha eficaz contra la inseguridad alimentaria implica la mejora de la productividad agrícola junto a la simplificación del acceso a los alimentos para los más vulnerables. El debate sobre la productividad ocupó un lugar importante en la reunión del G-20 celebrada en México en junio del 2012. La productividad no sólo es una cuestión de extensión agrícola, de innovación o de mejores prácticas. Las instituciones, las reglas y los procesos políticos son factores cada vez más reconocidos como elementos claves en la búsqueda de crecimiento agrícola sostenible, mayor seguridad alimentaria y de la promoción de los medios de vida (FAO, 2011a, p. 4).

Dichos factores crean un “contexto propicio” para el funcionamiento eficaz de las políticas de seguridad alimentaria que permite responder a las necesidades de las poblaciones más vulnerables. Asegurar la participación local y comunitaria es esencial para entender las necesidades de las personas afectadas y para asegurar tanto el apoyo como la apropiación de la iniciativa por parte de la población (FAO, 2011a, p. 28). Por ello, una respuesta eficaz tiene que estar basada en una comprensión profunda del contexto local y del nivel micro-económico. Si no se garantiza este aspecto, las soluciones macroeconómicas seguirán fallando a las poblaciones más vulnerables.

Toda iniciativa que tenga como meta mejorar la seguridad alimentaria debe asegurar cierto nivel de capacidad administrativa y la gestión de las reservas alimentarias locales no es ninguna excepción a esta regla. Tanto los gobiernos locales como nacionales deben mejorar sus capacidades con el fin de coordinarse, aplicar nuevas normas y aumentar su capacidad administrativa. Según Colin Poulton, si no se mejoran las normas de gobernanza, el sistema alimentario se verá bloqueado entre el fracaso del Estado y el fracaso del mercado (Poulton et al, 2006). Uno de los principales objetivos de este informe es entender el potencial de las reservas alimentarias locales para responder a estos desafíos.

3 ENTENDER EL PROBLEMA A NIVEL LOCAL

Reforzar la resiliencia consiste en asegurar que los más vulnerables puedan escapar de la trampa ilustrada en la figura 2. Este esquema muestra los problemas que afrontan los pequeños productores en zonas semiáridas uni-modales como el Sahel (sin incluir a aquellas personas que no pueden producir y que por lo tanto tendrían que beneficiarse de medidas de protección social). No resulta sorprendente que la mayoría de los factores sean los mismos que limitaron las posibilidades de los pequeños productores de beneficiarse de altos precios durante la última crisis, aumentando de esa manera sus producciones y rentas.

Las causas que impiden disponer de una producción suficiente durante todo el año son variadas (Intermón Oxfam, 2010); la más obvia es la ausencia de un modo de almacenaje adecuado que garantice la preservación del grano (círculo 1). Como consecuencia, los productores prefieren a menudo vender a bajo precio directamente tras la cosecha para que no se dañe el grano. Esto implica pérdidas para los productores que tienen que volver a comprar el grano a un precio más alto más tarde en la temporada. La cuantificación de las pérdidas post-cosecha se basa en conjeturas. El Sistema de Información sobre las Pérdidas Post-cosecha en África³ (APHLIS) estima que la ratio de pérdidas en África oriental y occidental varía entre el seis y el ocho por ciento antes del transporte al almacén (Banco Mundial, 2011, tabla 2.5, p. 17). El valor de las pérdidas de cereales en África subsahariana podría alcanzar los 4.000 millones de dólares por año, para una producción anual estimada de 27.000 millones de dólares entre 2005 y 2007 (Banco Mundial, 2011, p.18).

La urgente necesidad de liquidez post-cosecha (2) constituye probablemente la razón principal por la que los productores se ven forzados a vender a bajo precio (3). En este proceso los intermediarios desempeñan un papel fundamental. Aunque a menudo sean presentados de manera negativa y no se suela confiar en ellos, los intermediarios constituyen una parte clave del sistema. Hay intermediarios cuando el contexto les permite tener un papel en la cadena. Pueden sacar beneficios explotando a los pequeños productores, pero también pueden tener un papel importante en la organización de las ventas, facilitando el acceso a los mercados y dando consejos técnicos útiles en algunos casos. Si no existen otras fuentes de financiación o de crédito, los intermediarios pueden también financiar la producción (Intermón Oxfam, 2010).

Sin embargo, debido a la falta del poder de negociación necesario para tratar con los intermediarios, los precios obtenidos por los productores suelen ser bajos. Por ello, el que los precios al consumidor sean altos no significa que los pequeños agricultores saquen provecho de ello. Puede ocurrir incluso que los cultivos no sean competitivos⁴, lo cual provoca una situación en la que los pequeños productores no se atreven a invertir para mejorar el rendimiento. El riesgo de importaciones a bajo precio, la entrada de ayuda alimentaria y la prohibición de las exportaciones (4) agravan este problema. En general, los productores no invierten si corren el riesgo de sufrir más pérdidas en caso de nuevas bajadas de precio.

Además de las razones mencionadas, puede ocurrir que los productores tampoco dispongan de los fondos necesarios para cubrir los costes de los insumos (5). La falta de un mercado de créditos, o de garantías, puede impedir la inversión, o puede llevar a los productores a contraer deudas con los intermediarios, aumentando así su dependencia. Los intermediarios se aprovechan tanto de la necesidad de dinero de los productores como de su falta de espacio de almacenaje para justificar el pago de precios bajos.

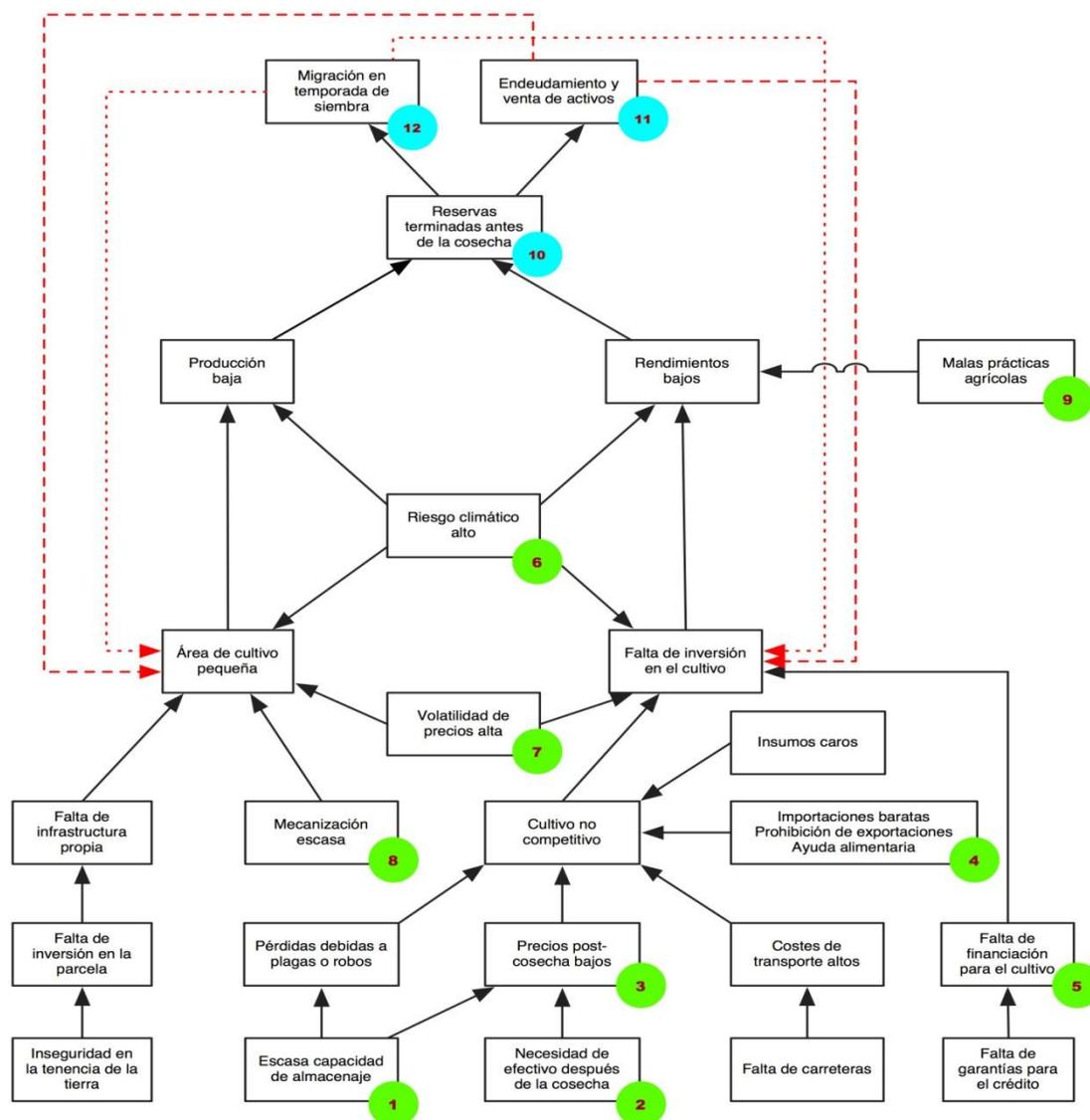
La producción es baja también porque, al carecer de seguro, el riesgo de pérdidas debidas a razones climáticas (6) y a la volatilidad de precios (7) desincentiva aún más las inversiones. La fuerte variabilidad del clima aumenta la aversión al riesgo de los pequeños agricultores (8).

Al hecho de que las áreas cultivadas sean de pequeñas dimensiones se suman la falta de maquinaria (8) y unas técnicas de cultivo inadecuadas (9). La baja calidad de las semillas, los niveles inadecuados de nutrientes y las plagas también reducen las cosechas.

Cuando llega la temporada de escasez (10), las reservas se han acabado. Esto fuerza a los productores a endeudarse, a vender sus activos (11) y a emigrar (12) con el fin de obtener ingresos para comprar alimentos. La migración ocurre precisamente durante el período de siembra (que coincide con el periodo de escasez), cuando es más necesaria la mano de obra en las parcelas agrícolas. Esto empeora aún más la situación para la siguiente temporada. Por ello, los pequeños productores se encuentran encerrados en un círculo vicioso que limita aún más las posibilidades de inversión y les obliga a cultivar áreas cada vez más pequeñas.

A pesar de que su compromiso sea limitado⁵, los Estados intentan resolver estos problemas invirtiendo en la construcción de carreteras, fomentando la expansión agrícola y acordando subvenciones para los insumos. En caso de crisis alimentarias, las reservas alimentarias nacionales suelen proporcionar una ayuda alimentaria de urgencia, pero tienden a distribuir “demasiado poco demasiado tarde”. Además, las reservas nacionales no constituyen el instrumento más adaptado para satisfacer la necesidad urgente de liquidez de los pequeños productores ni para resolver los problemas de almacenamiento que experimentan (1, 2 y 3).

Figura 1: Causas de la inseguridad alimentaria para los pequeños agricultores pobres



Fuente: adaptado de Intermón Oxfam, 2010

4 DEFINICIÓN DE TIPOS DE RESERVAS LOCALES

Esta necesidad de vender en condiciones tan desfavorables se combate de dos maneras distintas:

1. A través de la promoción del almacenaje doméstico, con o sin crédito post-cosecha.
2. A través de las reservas locales (ver definiciones abajo).

Varias organizaciones, como la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) han promovido el almacenaje doméstico durante muchos años a través de programas post-cosecha⁶. La concesión de créditos combinada con el almacenaje doméstico posee la ventaja de evitar costes de almacenaje a la comunidad (teniendo en cuenta que cada familia almacenaría su grano en casa). En cambio, esta opción engendra un mayor riesgo de impago (particularmente por la existencia de riesgo moral, que es el que se da por la imposibilidad de discernir si verdaderamente los productores que dicen que no pueden pagar han tenido o no mala cosecha). Se requieren ciertas garantías para evitar ese riesgo moral, pero sólo son viables si las familias poseen activos. En este sentido, uno de los mayores problemas de los productores africanos es la gran falta de garantías para obtener créditos agrícolas. No se pueden ofrecer los terrenos como garantía dado que en general las tierras son propiedades de tipo colectivo (Coulter, 2005).

Con respecto a la combinación del almacenaje doméstico con el crédito post-cosecha, una de las únicas experiencias documentadas a día de hoy es una iniciativa realizada en Madagascar, en la que se almacenaron 40.000 toneladas de arroz (repartidas en 7.000 silos domésticos) y en las que los hogares tuvieron acceso a cinco tipos de crédito (crédito para el almacenamiento, crédito para la producción, compra a plazos, crédito comercial y crédito social de emergencia). Este sistema de crédito ha sido bien valorado por tener la ventaja frente al *warrantage* (ver definición p.15) de ser “fuertemente centralizado, auto-regulado y asequible” (Coulter, 2009, p.25).

Se puede suponer que los costes de transacción de controlar las garantías de hogares dispersos son más altos que los del almacenaje comunitario. Se podría justificar también la mejora del almacenaje doméstico por el hecho de establecer una sana competencia con las reservas locales: las reservas locales serían necesarias y empleadas según su capacidad de ofrecer servicios fiables dirigidos a la mejora del almacenaje doméstico.

En Kenia y Malawi, el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) ha llevado a cabo una iniciativa piloto inspirada en el proyecto Post-Cosecha en América Central con el fin de proporcionar opciones alternativas de almacenamiento a los pequeños agricultores. El proyecto se caracterizaba sobre todo por la oferta de cursos de formación en construcción de silos metálicos. Desde 2008, se han producido y distribuido 105 silos en los distritos de Embu y Homa Bay (Kenia) y 45 otros en los distritos de Dowa y Mchinji (Malawi) (CIMMYT, 2011).

A pesar de que la iniciativa se dirigía a los pequeños agricultores, numerosas escuelas y comunidades urbanas empezaron a usar silos metálicos, reconociendo las ventajas de comprar el grano cuando los precios están bajos para poder disponer del grano que necesitaban a lo largo del año. Tras el éxito de esta iniciativa piloto, numerosos países del continente expresaron sus interés por desarrollar iniciativas del mismo tipo (CIMMYT, 2011).

RESERVAS ALIMENTARIAS LOCALES: ELEMENTOS CLAVE Y OBJETIVOS

Las reservas alimentarias locales existen desde hace siglos como elementos fundamentales de las estrategias de supervivencia desarrolladas por las comunidades tradicionales. Las reservas alimentarias locales son iniciativas colectivas formales o informales creadas y gestionadas⁷ por los pequeños productores con el objetivo de mejorar la disponibilidad y el acceso al alimento (reservas de seguridad alimentaria), o de aumentar los ingresos comprando el grano a los productores cuando los precios están bajos para venderlo cuando los precios son más altos (reservas comerciales). A pesar de que sus objetivos son distintos, ambos tipos de reservas persiguen mejorar las condiciones de los productores a través de la gestión del ciclo de precios.

Las **reservas locales en zonas deficitarias** aspiran principalmente a mejorar el acceso a la alimentación y la disponibilidad de los alimentos. En estas zonas, las reservas locales funcionan comprando a agricultores después de la cosecha y vendiendo el mismo grano a la comunidad durante la sequía a un precio inferior (o distribuyendo el grano en forma de préstamo). Los productores que vendieron su grano a las reservas locales tienen que volver a comprarlo cuando llega el periodo de sequía y no les queda grano.

Las **reservas locales en zonas excedentarias**⁸: aspiran principalmente a aumentar los ingresos de los pequeños productores. Estas reservas tienen un funcionamiento parecido al de las reservas locales en zonas deficitarias, pero con un espíritu distinto ya que buscan conseguir unos precios lo más altos posible durante el periodo de escasez y compartir los beneficios con los productores (una vez restados los costes de mantenimiento). Cuando se manejan de manera eficaz, ambos tipos de reservas pueden ayudar a reducir la vulnerabilidad de los compradores netos de alimentos causada por las variaciones temporales del mercado y restricciones de la oferta, liberando las reservas cuando aumentan los precios.

Las reservas locales persiguen varias metas y pueden adoptar diversas formas dependiendo del contexto. Pueden tener objetivos comerciales o sociales. Ciertos tipos de reservas locales (especialmente las reservas de seguridad alimentaria) intentan proteger a los más vulnerables garantizando el acceso al alimento de manera gratuita o a bajo precio durante todo el año (particularmente en periodo de sequía). La función social y los servicios que ofrecen a los más desfavorecidos constituyen sus principios directores, aunque tienen que mantener el equilibrio entre durabilidad financiera y lógica social para garantizar su viabilidad económica. Otros tipos de reservas (especialmente los almacenes generales de depósito) están principalmente guiados por objetivos comerciales y funcionan como empresas que persiguen rentas. La experiencia sugiere que las reservas locales han sido particularmente vulnerables debido a esta combinación de objetivos sociales y comerciales (Coulter, 2006, p. 4, Domingo, 1995 and Teyssier, 2002).

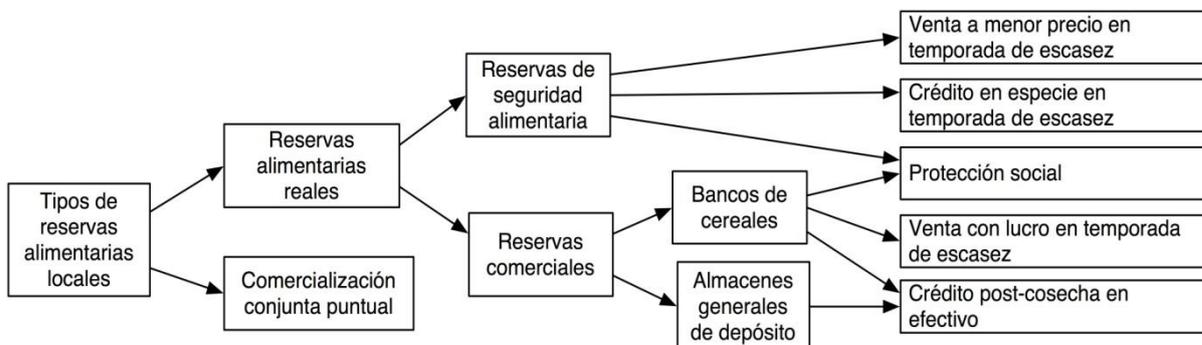
Tener una base comunitaria permite a las reservas alimentarias locales facilitar la acción a nivel local y contar con la flexibilidad necesaria para adaptar su composición y sus servicios a cada uno de los contextos locales. Es difícil encontrar tipos “puros” de reservas locales. La mayoría de las reservas locales combina varios objetivos y no existe ningún consenso a gran escala para explicar qué apelación corresponde a qué función. En el marco de este informe, se propone la clasificación presentada en la figura 3.

Las “verdaderas” reservas alimentarias locales son las que cumplen estas tres condiciones:

- Tienen como objetivo aprovechar las variaciones de precio gracias al almacenaje comunitario (frente al doméstico). Lo hacen de dos maneras: reduciendo el margen de precios para los consumidores (sobre todo en el caso de las zonas deficitarias), o aumentándolo para los vendedores (mayormente en el caso de las zonas excedentarias).

- Hay un riesgo de precio ligado al ciclo de precios que asume (por lo menos en parte) la organización.
- Funcionan como empresas (incluso los graneros de seguridad alimentaria), en el sentido de que tienen que hacer un balance a finales de temporada y pueden declararse en quiebra si venden a un precio inferior al precio al que habían comprando.

Figura 3: Tipos de reservas alimentarias locales



Fuente: Gabriel Pons Cortès e Itziar Gómez Carrasco

RESERVAS LOCALES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

El objetivo de las reservas de seguridad alimentaria⁹ (RSA) locales es asegurar el acceso y la disponibilidad del grano durante el periodo de sequía manteniendo un inventario de los stocks disponibles de forma inmediata y que pueden ser vendidos a la comunidad a un precio inferior al del mercado.

Algunas RSA acuerdan créditos en especies durante el periodo de sequía: el beneficiario o miembro de la comunidad contrata un préstamo en especies y tiene que devolverlo después de la cosecha. Generalmente, el tipo de interés es muy elevado¹⁰ al tener que incluir la variación de los precios entre el momento en que se contrata el préstamo (durante el periodo de sequía, cuando los precios están altos) y el momento en el que se devuelve (después de la cosecha, cuando están bajos).

Otras reservas¹¹ sólo venden el grano durante el período de sequía, por lo que el beneficiario tiene que buscar otra actividad (ganadería, horticultura o venta de ganado) para comprar el grano. En este caso el único riesgo de precio que prevalece es el de vender las reservas a un precio inferior al precio pagado originalmente una vez que llega el periodo de sequía. No hay impagos de créditos porque siempre se venden las reservas.

En Burkina Faso, la Asociación “*Aidons l’Afrique Ensemble*” (AAAE) gestiona 21 graneros de seguridad alimentaria en el departamento de Rambo. Estas reservas de seguridad alimentaria almacenan entre enero y marzo y venden entre junio y septiembre. Los productores requieren liquidez para cubrir las necesidades de cereal durante el periodo de sequía pero la asociación no acuerda créditos para comprar grano sino que distribuye árboles frutales (mayormente mangos y *nérés*) para completar las necesidades alimentarias y para acordar rentas suplementarias a los beneficiarios (AAAE, 2011).

Estos tipos de reservas locales se encuentran principalmente en zonas deficitarias por lo cual tienen que abastecerse fuera de su región. La mayoría de las reservas locales compran regularmente cereales en zonas excedentarias para aprovisionarse. Cuando forman parte de una red más amplia, se organizan también intercambios desde zonas excedentarias hasta zonas deficitarias.

Cuadro 1: Federación Naam

En Burkina Faso, la red Naam se compone de 368 graneros de seguridad alimentaria situados en 19 provincias del país (prestando servicio a cerca de 500.000 personas). La presencia de reservas locales en zonas tanto excedentarias como deficitarias permite que las ventas y los intercambios se puedan realizar dentro de la misma red (aunque la Federación Naam recurra a reservas externas cuando la situación así lo requiera).

La Federación Naam ha mejorado el acceso al alimento de las siguientes maneras:

1. Moderando los precios para asegurar que sean al menos iguales a los precios en los mercados vecinos (e inferiores la mayor parte del tiempo);
2. Introduciendo la venta al detalle que permite la venta directa de pequeñas cantidades a través de las reservas locales (un servicio especialmente útil para las personas pobres y las más vulnerables);
3. Reduciendo los costes de transporte;
4. Creando efectos positivos indirectos sobre las actividades de generación de ingresos (a través de compras locales a precios superiores y del apoyo al crecimiento del comercio local);
5. Proporcionando ayuda alimentaria ocasional a las personas más vulnerables en periodos de extrema necesidad.

La existencia de graneros también ha procurado otras ventajas importantes para la comunidad. Ha diversificado los tipos de alimentos disponibles y ofrecido la posibilidad de comprar pequeñas cantidades, lo cual mejora la dieta de la comunidad y la posibilidad de acceso al alimento para los más vulnerables. La calidad de los productos también ha mejorado gracias a mejoras en las condiciones de almacenamiento.

Además, se ofrecen dos servicios esenciales: a) una serie de actividades de capacitación que han formado a 4.400 miembros de los comités de gestión entre 2004-7; b) un sistema de crédito unificado basado en una línea única (a nombre de la Federación) que ha ayudado a vencer el problema de falta de crédito.

Fuente: COTA (2009, p.67).

RESERVAS ALIMENTARIAS COMERCIALES

Existen principalmente dos tipos de reservas comerciales: los bancos de cereales y los almacenes generales de depósito (*warrantage*). La característica principal de estos dos tipos de reservas alimentarias es que su objetivo principal consiste en aumentar las rentas. Ambas almacenan los cereales de los productores hasta el final de la temporada para asegurar los mejores precios y proporcionar algún tipo de crédito (con el grano como garantía).

La diferencia principal entre los bancos de cereales y el *warrantage* es que los bancos de cereales poseen algún tipo de fondo rotativo que les permite financiar el crédito o comprar el grano. Si los fondos provienen de un banco o de una institución microfinanciera, la reserva se puede considerar entonces como una forma de *warrantage* (tanto si el grano está certificado como colateral de manera independiente como si no). Por tanto, las dos preguntas

determinantes son: a) ¿quién almacena el grano? y b) ¿quién proporciona los fondos para el crédito? Estas dos características clave serán desarrolladas en la siguiente sección.

Bancos de cereales¹²

Los bancos de cereales persiguen tres metas principales: a) proteger a los agricultores contra las pérdidas debidas al ciclo de precios (tales como la “sobreventa” a bajo precio y recompras a precios altos); b) evitar la explotación por parte de los intermediarios; c) ayudar a los agricultores con producción excedentaria a encontrar mejores mercados para su grano (Coulter, 2006, p. 9). Este tipo de reserva local puede adoptar varias formas, siendo una de sus características determinantes si operan en zonas excedentarias o deficitarias.

Por definición, los bancos de cereales tienen como objetivo aumentar las rentas de sus miembros. La diversidad de los servicios ofrecidos es mayor en zonas excedentarias que en zonas deficitarias. Como en el caso de los graneros de seguridad alimentaria, los bancos de cereales pueden procurar créditos en especie durante el periodo de sequía¹³ y, conjuntamente, comprar granos o acordar créditos a cambio. El crédito es un servicio ofrecido por la mayoría de las reservas localizadas en zonas excedentarias.

Las reservas comerciales recurren a diversas medidas internas para:

1. Definir el propietario del grano. Los bancos de cereales pueden comprar el grano del productor y, en ese caso, asumir todo el riesgo de precio, o pueden acordar créditos al productor con el grano como garantía, siendo entonces el productor quien soporta el riesgo de precio. El grano almacenado cumple la misma función que el dinero en un banco financiero porque los cereales constituyen también pasivos.
2. Organizar ventas durante el periodo de sequía. Las dos opciones más comunes son: las ventas conjuntas puntuales organizadas por las reservas comerciales o las ventas individuales negociadas a nivel particular a lo largo del ciclo.

Esta variedad representa las diferentes soluciones encontradas para soportar el riesgo de precio (analizada en detalle en la sección sobre vulnerabilidad frente al riesgo de precio).

El tipo de propiedad constituye otra característica determinante. La personalidad jurídica y el estatuto de las cooperativas de cereales están reconocidos legalmente, lo cual implica que sus reglas son jurídicamente vinculantes. En cambio, las reservas comunitarias están creadas para servir a la comunidad en su totalidad, sin excepción. Por lo tanto, toda persona que pertenezca a la comunidad está afiliada a la reserva. Estas reservas son establecidas con el fin de servir a la comunidad en caso de necesidad y están dirigidas por líderes comunitarios, sin que medie ningún tipo de acuerdo jurídico formal.

Almacenes generales de depósito (*warrantage*)

Los *warrants* (o certificados de depósito) son unos documentos emitidos por los operadores de almacenaje como prueba de que los productos especificados, la cantidad y la calidad indicadas, han sido almacenadas por los depositantes en lugares establecidos (Coulter y Onumah, 2002).

El *warrantage* vincula a una asociación de productores (tales como un banco de cereales o una cooperativa) con una organización que certifica el almacenaje del grano y que emite el recibo, y un banco (que otorga créditos usando estos recibos como garantía). El almacenaje se hace por medio de una “custodia asegurada”. Esto implica que el operador del almacén es responsable en caso de una pérdida de valor del grano por hurto, incendio u otros incidentes, pero que no tiene ningún interés legal o beneficio en él. En caso de liquidación, la titularidad legal continúa siendo del depositante por lo que los acreedores no tienen derecho a reclamar la propiedad de los cereales almacenados (Onumah, 2003, p. 3).

El *warrantage* funciona de la siguiente manera (Chetaille, 2011, fig 2):

1. El productor lleva el grano al almacén al principio de la temporada.
2. El almacén emite un recibo (certificado de depósito o garantía).
3. El productor negocia un crédito con el banco (con el recibo como garantía) valorado según el precio del grano en el mercado en ese momento.
4. Al final de la temporada, el comprador (junto con el productor) paga el valor del producto al banco.
5. El banco da el recibo al comprador.
6. El comprador da el recibo al almacén y el banco paga al productor el valor del grano tras la deducción del valor del crédito y de sus intereses.
7. El almacén da el grano al comprador.

Por tanto, el *warrantage* permite a los productores acceder a más capital y a un coste más razonable, lo cual contribuye a romper las barreras existentes entre el sector bancario formal y los sectores comerciales autóctonos (Coulter et al, 1997, p. 3).

El *warrantage* se puede considerar un tipo de reserva alimentaria comercial más sofisticada y formal. La principal diferencia entre el *warrantage* y los bancos de cereales es el hecho de que el *warrantage* evita el problema de descapitalización del fondo rotativo, porque el riesgo del crédito recae sobre el banco que lo garantiza con el recibo. No obstante, asegurar la presencia de una garantía de calidad estándar conlleva costes de transacción, que tienen que ser cubiertos por el productor. Para protegerse del riesgo precio, los bancos solo acuerdan fondos para el equivalente de un 60-70% del valor de los productos. Por ello, el productor también tiene que soportar el riesgo de precio (Chetaille, 2011, Afrique Verte 2011).

En Níger, la FAO puso en marcha un proyecto de *warrantage* en 1999, el “Intrants Project”. Hoy en día, los servicios de créditos siguen dependiendo de las instituciones microfinancieras porque los bancos son reticentes a proporcionar este servicio dado el riesgo que implica. En Burkina, las experiencias son recientes y escasas, la mayoría comenzaron hace menos de 5 años.

En un estudio de caso sobre cuatro sistemas, Chetaille et al (2011) han demostrado que aunque el *warrantage* mejoró los ingresos de los productores en un 20%, las pérdidas ocasionales debidas al riesgo de precio desanimaron a la mayoría de los usuarios. Otro caso en este estudio demostraba que las diferencias entre la cosecha y la temporada de sequía podía ser tan escasa como un 6.5%, dejando un margen muy escaso de beneficio.

Comercialización conjunta ocasional

En África Occidental existe una modalidad de comercialización conjunta que no puede ser considerada un tipo de reserva alimentaria y que se conoce como “comercialización conjunta puntual”¹⁴. Un grupo de campesinos (que posee generalmente un granero) juntan su producción durante la temporada de cosecha y la venden conjuntamente para obtener mejores precios sin almacenarla mucho tiempo.

Aunque la comercialización conjunta puntual persiga metas parecidas a las reservas alimentarias “clásicas” y su funcionamiento sea similar, no se puede considerar como una reserva alimentaria “clásica”. La comercialización conjunta puntual no satisface las dos condiciones fundamentales que caracterizan las reservas alimentarias clásicas: a) no intentan sacar provecho de las variaciones de precios usando el almacenaje compartido (porque, por lo general, venden a corto plazo y no almacenan mucho); b) cada productor asume el riesgo de precio sin pedir ningún crédito por su parte del grano hasta el momento de la venta.

Por lo tanto, la principal diferencia es que la comercialización conjunta puntual no conlleva riesgos comunitarios o cooperativos sino individuales. Es por ello que este sistema opera sobre todo en zonas excedentarias y con los productores menos vulnerables (los que son capaces de guardar cierta parte de la cosecha esperando la subida de los precios).

5 ¿CÓMO PUEDEN LAS RESERVAS ALIMENTARIAS LOCALES CONTRIBUIR A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA?

ATENUANDO LOS EFECTOS DE LAS SUBIDAS DE PRECIOS

Las reservas alimentarias locales pueden tener un papel crucial en la lucha contra los aumentos bruscos de precios. Aunque la movilización de las reservas locales pueda moderar los precios altos durante los años malos (Dembélé, 2007, p.5), los niveles de almacenaje son más altos durante los años buenos (cuando es poco probable que se necesiten las reservas para enfrentarse a las crisis alimentarias), que durante los años malos (cuando es altamente probable que se necesiten las reservas) (Lynton-Evans, 1997, p.12). Por consiguiente, se puede deducir que en este sentido las reservas alimentarias locales son más pro-cíclicas que contra-cíclicas.

Este aspecto está relacionado con los intercambios entre zonas excedentarias y zonas deficitarias y con la puesta en común de los riesgos. Los intercambios entre las distintas zonas geográficas se conocen como “arbitraje espacial”, que está considerado la mayor causa de fracaso de las reservas comerciales en África Occidental. Los productores tienen dificultades a la hora de enfrentarse a operadores privados y de entender las complejidades del comercio privado. Esto ha tenido como consecuencia márgenes netos exigüos (en los mejores casos) y cuantiosas pérdidas para los bancos de cereales (Coulter, 2006, p. 10).

En el caso de las reservas alimentarias locales, para atenuar el riesgo precio se intenta reducir las diferencias de precio excesivas entre el periodo de cosecha y el periodo de sequía (lo cual permite a los consumidores acceder a los cereales a precios justos durante el periodo de escasez y a los productores aumentar sus rentas). Así sus miembros consiguen precios más favorables (principalmente en el caso de las reservas de seguridad alimentarias) o venden a mejores precios a lo largo del año (principalmente en el caso de la comercialización conjunta). Sin embargo, dado su pequeño tamaño frente al del mercado, las reservas alimentarias locales no consiguen atenuar las subidas de precios a nivel nacional¹⁵.

FORTALECIENDO ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MÁS AMPLIAS

La mejora de las prácticas agrícolas es, según Coulter, “el cambio más revolucionario” que pueden ofrecer las reservas alimentarias locales, gracias a una poderosa sinergia entre la reducción del coste de los insumos (cuando existe este servicio), la mejora de las perspectivas de cobro de créditos y la mejora de la producción (Coulter 2006, p.19).

Las ONG que establecen reservas alimentarias locales también ofrecen otros servicios complementarios apoyándose en el trabajo de organizaciones existentes. Por ejemplo, en Burkina, la AAE¹⁶ ofrece créditos para comprar bueyes de tiro (Baziomo, 2011). La combinación del uso de los bueyes de tiro con la mejora de las prácticas agrícolas ha ocasionado la extensión de las zonas de cultivo, la reducción del tiempo trabajado y el aumento del rendimiento (hasta 500 kg/ha más de maíz, 200 kg/ha más de mijo y 100 kg/ha más de sorgo).

En Tanzania, algunas reservas alimentarias locales también ofrecieron carretas de bueyes y arados de hierro¹⁷ (en el programa de Oxfam).

Las reservas alimentarias locales también sirven para agrupar a la gente en torno a cuestiones de interés común (la mejora de los precios de cereales) y para ofrecer un foro que permita debatir y buscar soluciones conjuntas a problemas comunes (especialmente ciertos obstáculos que impiden a los pequeños productores pasar de la subsistencia al acceso al mercado). Esto hace de las reservas alimentarias locales una poderosa herramienta para apoyar estrategias de seguridad alimentaria más amplias.

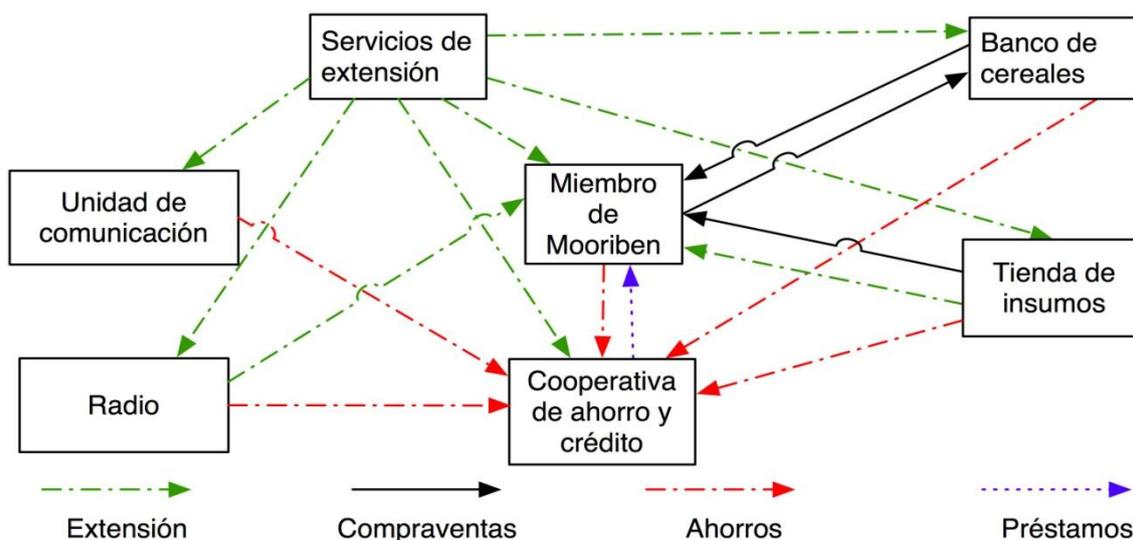
Algunas organizaciones también integraron programas de nutrición basados en las reservas alimentarias locales. Usan los cereales para producir un tipo de harina que está enriquecido con distintos nutrientes y que se distribuye entre las familias vulnerables para mejorar la alimentación de niños y niñas¹⁸.

La federación Mooriben en Níger ha desarrollado con éxito un sistema de servicios integrados (ver figura 4) que apoya estrategias alimentarias más amplias de distintas maneras. Los miembros de la red tienen acceso no sólo al almacenaje sino también a otros servicios como la radio comunitaria, informaciones sobre temas de interés para los pequeños agricultores, crédito, *warrange*, venta de insumos y asistencia técnica (Bennegouch, 2010).

LLEVANDO A CABO INICIATIVAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Algunas reservas alimentarias locales tienen objetivos de protección social basados principalmente en los esfuerzos de las personas asociadas a sus actividades. El caso de la federación Mooriben en Níger constituye una ilustración interesante de este tipo de práctica. Las reservas alimentarias locales de Mooriben requieren que cada uno de sus miembros contribuya un mínimo de 5 kg para la creación de una “reserva de emergencia” durante la cosecha. Cada almacén local debe contribuir a esta reserva de emergencia con un porcentaje de sus excedentes (un 10 % por lo general, variando según el volumen global disponible). La estrategia de movilización de la red Mooriben está esencialmente basada en los recursos de las agrupaciones de la red y de sus miembros. Además, la red también asume los costes de transportes de grano para aquellos que no pueden costearlos. En vista de los efectos positivos de esta iniciativa sobre las personas más vulnerables, Mooriben está considerando poner en marcha este tipo de reserva en todas sus agrupaciones para el 2014 (Mooriben, 2009, p. 12).

Figura 4: Red de servicios de Mooriben



Fuente: redibujado a partir de Benegouch (2010)

Aunque en Burkina Faso la federación Naam no haya introducido oficialmente ninguna medida concreta de protección social, las ventas al detalle (que mejoran el acceso para los más pobres), la diversificación (que ofrece mayor variedad de productos y la posibilidad de crear pequeños mercados para ellos), las ventas a crédito y las donaciones ocasionales (a pesar de estar prohibidos por las reglas) son factores que tuvieron efectos positivos en el bienestar de los más vulnerables (COTA 2009, p. iv).

En Burkina, la AAAE ha incorporado una serie de medidas para ayudar a los miembros más vulnerables de la comunidad (clasificados en 14 categorías). Se distribuye regularmente el grano siguiendo cuotas individualizadas (siendo el tamaño del hogar un criterio clave). Cuando las reservas reciben donaciones de grano, se pone en marcha un plan de distribución más extenso.

Estos son algunos ejemplos de iniciativas de protección social realizadas por las reservas alimentarias locales independientemente de los programas gubernamentales. Reforzar la relación entre ambos permitiría aliviar la carga que representa la protección social para las reservas y asegurar beneficios mutuos que permitirían mejorar la protección social tanto por parte de las reservas como del gobierno.

AUMENTANDO LOS INGRESOS DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

Como hemos visto anteriormente, ambos tipos de reservas alimentarias locales (graneros de seguridad alimentaria y reservas comerciales) pueden ofrecer créditos post-cosecha. Este factor es importante porque permite evitar la venta de grano a bajo precio aumentando así las rentas de los productores. Hasta qué punto esto es posible depende principalmente de las cantidades vendidas y de los márgenes ofrecidos por las reservas alimentarias locales.

Las reservas alimentarias locales pueden también ayudar a los productores a conseguir ingresos más justos. Estas medidas pueden favorecer la confianza del mercado, lo cual puede incitar a los pequeños productores a invertir y mejorar la producción (círculos 3 y 5 de la fig. 2).

Los pequeños productores pueden beneficiarse del aumento de los ingresos gracias a dos factores principales:

1. El aumento de los rendimientos como resultado de mejoras en las prácticas agrícolas (como acabamos de mencionar).
2. El almacenaje especulativo (arbitraje temporal).

Es el primero de estos factores el que más contribuye al aumento de las rentas. Como la mayoría de los productores sólo puede vender pequeñas cantidades de cereales (uno o dos sacos), un aumento del margen de cantidades tan pequeñas no supone una diferencia sustancial. No obstante, aunque este incremento de margen le suponga poco, el productor siempre puede considerar este beneficio un buen incentivo para aumentar la producción¹⁹.

PROTEGIENDO LOS MEDIOS DE VIDA Y LOS ACTIVOS

Las funciones descritas a lo largo de esta sección permiten que las reservas alimentarias locales contribuyan de manera significativa a la protección de los medios de vida y de los activos. Además de responder a las necesidades de emergencia, las reservas alimentarias locales pueden contribuir a objetivos de desarrollo a medio y largo plazo permitiendo a las comunidades continuar con sus actividades económicas durante el periodo de escasez y así proteger sus medios de vida y prevenir la migración.

Como hemos señalado, la migración estacional (relacionada con la escasez) constituye un grave problema en contextos de inseguridad alimentaria. El periodo de escasez coincide con el periodo de siembra. Por lo tanto, la migración en una temporada determinante para la siguiente cosecha empeora la situación global, reforzando así el círculo vicioso de la pobreza. Cuando los pequeños agricultores se ven forzados a migrar en busca de un salario para cubrir sus necesidades alimentarias básicas, las familias pierden parte de la mano de obra necesaria para sembrar.

Las experiencias en Tanzania (programas de Oxfam), en Níger (Soumaila y H Wada, 2009) y en Burkina Faso²⁰ (trabajo de terreno Oxfam 2012) sugieren que al permitir a las comunidades continuar con sus actividades económicas, las reservas alimentarias locales pueden desempeñar un papel central en los esfuerzos de lucha contra la migración en periodo de escasez.

En contextos marcados por riesgos idiosincrásicos (cuando sólo ciertos individuos o subgrupos sufren la crisis y no toda la comunidad), las reservas alimentarias locales permiten a los pequeños productores obtener grano a crédito²¹ y comprar al detalle²², ofreciéndoles así una alternativa a la venta de sus activos (tierra, ganado, semillas, etc.).

Sin embargo, las reservas alimentarias locales carecen de la capacidad necesaria para actuar a gran escala durante catástrofes de evolución lenta como las sequías. Esto se debe a la vulnerabilidad de las reservas alimentarias locales frente a los factores climáticos que afectan a la mayoría de los habitantes de una zona. Si la cosecha es mala para toda la población, las reservas alimentarias locales difícilmente resistirán a estos choques (cuestión desarrollada en la sección sobre la vulnerabilidad al clima).

Este problema afectaría particularmente a las reservas comerciales, ya que este modelo se abastece principalmente de la producción local. Los graneros de seguridad alimentaria en zonas deficitarias podrían evitar estos problemas, ya que obtendrían el grano fuera de la zona afectada (dependiendo del tamaño de la sequía), pero sólo si la capacidad de compra de los beneficiarios se mantuviera intacta.

En la mayoría de los casos, las reservas alimentarias locales sólo pueden proteger eficazmente los activos como parte de estrategias locales que respondan a choques idiosincrásicos, pero no frente a las complejidades de los choques covariables²³.

AYUDANDO A SUPERAR EL AISLAMIENTO

Uno de los principales factores que limitan el acceso al alimento es el alejamiento geográfico (y la distancia hasta los mercados). El papel que pueden tener las reservas alimentarias locales como primera línea de defensa merece una atención especial, ya que sus características específicas hacen que sean particularmente eficaces en zonas aisladas.

La región del Sahel es extensa y muchas comunidades deben enfrentarse a costes de transporte muy altos, que agravan el problema de las subidas de precios durante el periodo de escasez. Además, la red de carreteras no es apropiada y su estado empeora cuando llega el periodo de escasez (al coincidir con la temporada de lluvia).

Un estudio efectuado en el norte del Burkina ha demostrado que si en las zonas deficitarias la principal preocupación era el acceso al alimento; en las zonas excedentarias, el mal estado de las carreteras y la falta de medios de transporte constituían las dos principales preocupaciones de los productores que intentaban distribuir su producción en otras zonas (COTA, 2009, p. 21). Por ello, el problema del transporte no sólo influye en los precios sino también en la disponibilidad del alimento en el mercado local.

Como primera línea de defensa, las reservas alimentarias locales pueden ayudar a las comunidades en situación de emergencia dada su proximidad y su familiaridad con el contexto local, que les permiten asegurar una distribución de alimento no sólo rápida sino también más adaptada (tanto cultural como biológicamente) (S.Wiggins y S. Jaspars, 2009).

Las reservas alimentarias locales ofrecen también una ayuda considerable a los pequeños productores cuando no hay crisis. Se observó, por ejemplo, que el hecho de no tener que ir hasta la ciudad para comprar alimentos constituye en sí una gran ventaja que tiene efectos positivos en el bienestar de los pequeños productores y de sus familias. La experiencia en Burkina subraya varias formas en las que las reservas alimentarias locales contribuyen a objetivos más amplios de seguridad alimentaria a través de medidas que pretenden superar el alejamiento y el aislamiento. Acercando el alimento a las comunidades, las reservas alimentarias locales permiten a los pequeños productores dedicar más horas al trabajo; también reducen los costes de transporte, disminuyen el riesgo de robo durante los desplazamientos y los riesgos del mal estado de la carretera durante la temporada de lluvia (COTA, 2009, p.66).

EMPODERANDO A LAS PERSONAS

Poder de (capacidad individual)²⁴

Las reservas alimentarias locales permiten promover la autogestión (capacidad de planear y asumir acciones propias) de los pequeños productores de varias maneras. El enfoque local de la estructura y el funcionamiento mismo de las reservas alimentarias locales exige la participación y la implicación de la comunidad. En realidad, la mayoría de las experiencias exitosas de reservas alimentarias locales se da cuando los miembros de la comunidad asumen su responsabilidad. Aunque existan distintos niveles de participación según las situaciones y contextos, en el caso de las reservas alimentarias locales, los miembros están generalmente implicados en todas las funciones (desde la construcción de los almacenes y la contribución a los cereales iniciales hasta la participación en la definición de las reglas de funcionamiento). Estas características hacen de las estructuras de las reservas alimentarias locales un instrumento eficaz para apoyar prácticas de autogestión por parte de los pequeños productores.

Poder sobre (reducir la dependencia)

Las reservas alimentarias locales promueven la autosuficiencia alimentaria reforzando la posición de los pequeños productores, reduciendo la dependencia y sosteniendo el desarrollo de mercados en los que posean una parte más justa del poder de mercado (S. Wiggins et S. Jaspars, 2009). Las reservas alimentarias locales pueden también contribuir a equilibrar las relaciones de poder y el empoderamiento de los pequeños productores limitando la concentración del poder del mercado en la venta y la distribución de alimentos. Los programas de abastecimiento local que suministran a redes de protección social sirven también para apoyar estos esfuerzos.

Poder con (lograr cambios con otras personas)

Las reservas alimentarias locales también pueden favorecer la cohesión social dentro de la comunidad sirviendo de lugares de reunión donde se debatan cuestiones de interés común. Proporcionar este tipo de foro puede ayudar al desarrollo del espíritu comunitario y a la apropiación de la reserva alimentaria local (con el consiguiente impacto positivo sobre su gestión y resultados) y conlleva además nuevas iniciativas de mejora para toda la comunidad.

La federación Naam, la AAAE y Mooriben han desarrollado una serie de actividades de formación para los miembros de las reservas alimentarias locales que han ayudado a mejorar las prácticas de gestión.

Democratización

En principio, las reservas alimentarias locales tendrían que adoptar prácticas democráticas tales como elecciones libres y justas, participación en la toma de decisiones para los miembros más débiles y transparencia en la difusión de las informaciones. Determinar hasta qué punto estas prácticas constituyen una realidad para las reservas alimentarias locales requeriría un estudio completo y nos alejaría de las metas de este documento.

No obstante, cabe destacar que estos argumentos positivos sobre el empoderamiento tienen un inconveniente debido al carácter exclusivo de algunas reservas alimentarias locales. En algunos contextos, sus miembros se transforman en élites locales: compran granos a miembros a buen precio (o se benefician de primas), pero ofrecen precios más bajos a aquellas personas que no son miembros. En el caso de las reservas alimentarias comerciales, es difícil lograr que sean inclusivas, dado que tienen que encontrar un equilibrio entre la contribución que han aportado los miembros para levantarlas y la búsqueda de beneficios para más población.

FAVORECIENDO LA PARTICIPACIÓN Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

Las reservas alimentarias locales pueden proporcionar un espacio para el empoderamiento y la participación de las mujeres. Las experiencias en Burkina Faso (AAAE y federación Naam) han demostrado el papel positivo que pueden tener las mujeres como miembros activos de los comités de gestión de las reservas alimentarias locales. Las mujeres reciben formación y ayudan a difundir información sobre las reservas alimentarias locales entre las mujeres para fomentar su participación y acceso.

En Níger, existen ejemplos de reservas alimentarias locales especiales que fueron establecidas y adaptadas únicamente para las mujeres más vulnerables de la comunidad con el fin de asegurar el mantenimiento de la producción y de ofrecerles una alternativa a la inmigración durante el periodo de escasez. En este proyecto se concedió un crédito con una tasa de interés estacional de 10%. El reembolso del crédito dependía principalmente de los fondos enviados por los miembros de la familia que trabajan en el extranjero (que coincide generalmente con el periodo en el que los cereales son más caros), lo cual constituye un obstáculo importante (Soumaila et H. Wada, 2009).

En Burkina Faso, la AAAE ofrece micro-créditos a las mujeres a través de una caja de ahorro y de crédito campesina de desarrollo (un total fijo individual de 25.000 CFA a una tasa de interés estacional de 10%). Se conceden en octubre y se reembolsan progresivamente hasta junio. Desde el 2007, el programa ha beneficiado a 600 mujeres con un reembolso del 100%²⁵. Los responsables de la gestión explican este porcentaje elevado alegando dos factores: a) el comité local del pueblo selecciona a las beneficiarias cuidadosamente; b) las beneficiarias se agrupan en equipos de 5 mujeres y aceptan cubrirse mutuamente en caso de impago.

Los comités de gestión de esta asociación suelen animar a las mujeres miembros a compartir información sobre los servicios disponibles (especialmente a propósito de las reservas alimentarias locales) con otras mujeres, con el fin de difundir más eficazmente los mensajes y fortalecer la confianza (entrevista con los comités de gestión de las reservas alimentarias locales, junio 2012).

La participación y el acceso de las mujeres también se ven condicionados por factores socioculturales complejos que determinan ciertas prácticas diarias. Por ejemplo, en el caso del acceso a las reservas alimentarias locales, se observa que en algunas comunidades, la compra de granos se considera una tarea masculina cuando la cantidad es grande (un saco de 100 kg o más). Sin embargo, si una familia sólo puede permitirse comprar pequeñas cantidades, el hombre a menudo se avergüenza de ir a las reservas alimentarias locales. En estas situaciones, son las mujeres de la familia quienes compran el grano (entrevista con el promotor de la AAAE, junio 2012).

No obstante, aunque la experiencia de la participación de las mujeres en las reservas alimentarias locales se perciba de manera positiva, también se observa que el analfabetismo, más prevalente entre ellas, hace que al final sean los hombres quienes tomen ciertas decisiones claves.

En vista de las limitaciones de los datos e información disponibles sobre la dimensión de género de las reservas alimentarias, este programa de investigación prevé realizar un estudio específico sobre este aspecto.

6 ENTENDER LA FRAGILIDAD DE LAS RESERVAS ALIMENTARIAS LOCALES

Para entender la fragilidad de las reservas alimentarias locales es necesario tener en cuenta los complejos obstáculos a los que se enfrentan. Sus puntos débiles se dividen en dos tipos principales: a) vulnerabilidades (precio y clima) y b) dificultades asociadas a la promoción, la planificación y la concepción de las reservas alimentarias locales y a su gestión y organización.

VULNERABILIDAD AL RIESGO DE PRECIO

El riesgo de precio se puede definir como la variación inesperada del valor de un producto en el mercado, que incide en las expectativas de ingresos de los agentes económicos implicados en su producción, comercio o consumo.

Es importante diferenciar el riesgo de precio de la variación de los precios, ya que esta última es necesaria para cubrir los gastos de mantenimiento, almacenamiento y transporte. Si el precio no fuera superior al final de la temporada que al principio, ningún productor o comerciante querría almacenar. También es necesaria la variación de los precios entre las diferentes temporadas porque indica a los agricultores la necesidad de invertir más o menos en un cultivo, en función de su abundancia o de su escasez en el mercado. Esta diferencia de precios entre distintos momentos se conoce como arbitraje temporal.

La misma lógica se aplica a la variación de precios entre distintos lugares, porque si el precio no fuese más elevado lejos de los mercados locales, los comerciantes no tendrían motivos por los que transportar el grano hacia zonas deficitarias. Estas diferencias de precios entre las distintas zonas geográficas se conocen como arbitraje espacial, y constituyen el mayor reto para los bancos de cereales. La experiencia de Kenia sugiere que sin un transporte gratuito o subvencionado y sin contactos con las ONG que apoyan iniciativas de *warrantage* en otras regiones, es difícil gestionar el arbitraje espacial (Coulter, 2006, p. 38).

En el caso de los cereales, el riesgo de precio no es el mismo para los productores que para los intermediarios o para las reservas alimentarias locales. Para los productores, el riesgo de precio implica que un cambio brusco en el precio de los insumos o una caída en el precio de los cereales pueden poner en peligro la rentabilidad de sus cultivos. Si tienen la liquidez suficiente como para guardar la cosecha unos meses (o pertenecen a un banco de cereales), entonces el riesgo de precio es el mismo que el que sufren los intermediarios o las reservas alimentarias locales (es decir, la posibilidad de tener durante el periodo de escasez precios más bajos que durante la cosecha).

Como para cualquier intermediario, para las reservas alimentarias locales el riesgo de precio significa que los precios al final de la temporada puedan ser inferiores a los del comienzo. Para entender como este factor afecta a las reservas alimentarias locales, ver la figura número 5 (la primera y la segunda temporada representan ciclos de precios normales, y la tercera temporada representa un ciclo anormal o invertido).

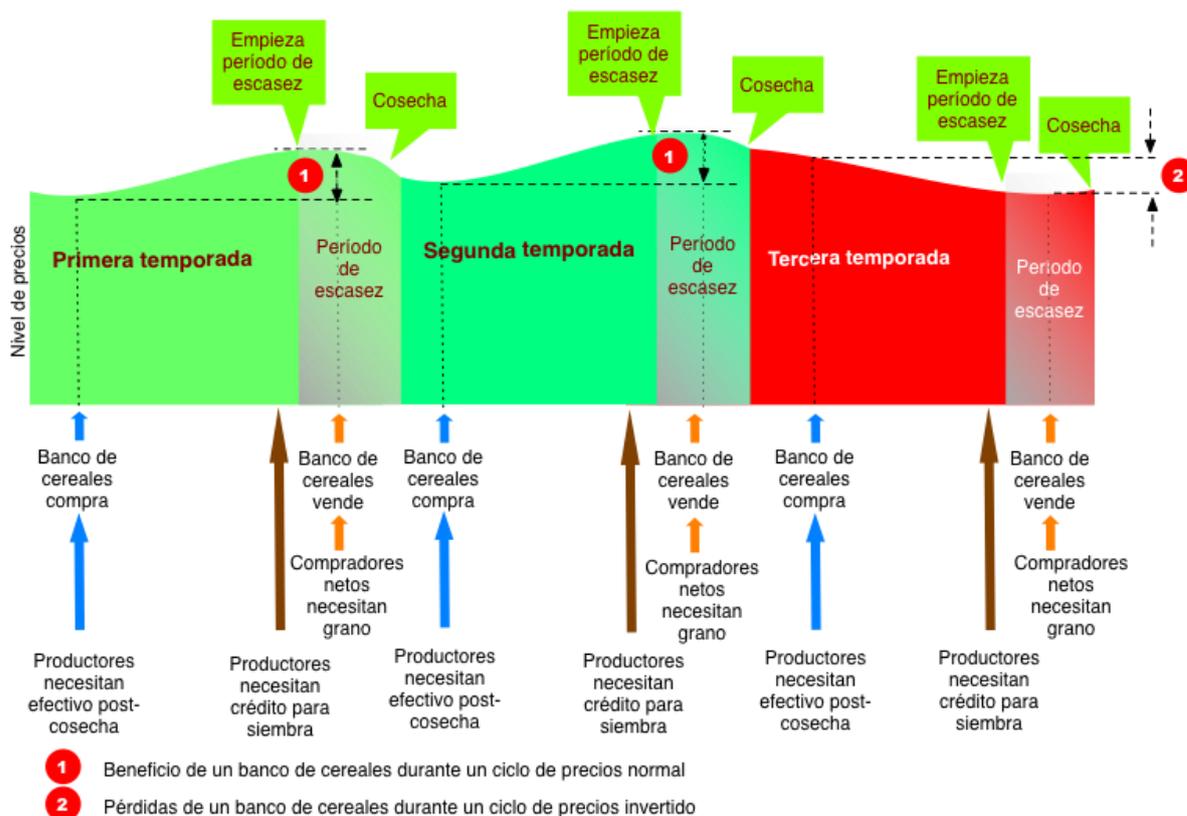
Según cálculos preliminares basados en datos estadísticos elaborados en el marco de esta investigación, esta inversión de ciclo suele ocurrir uno de cada cuatro años en los países de Sahel sin acceso al mar.

Varias razones explican esta inversión en el ciclo:

- Dos buenas cosechas consecutivas; principio de temporada con unos precios más altos que de costumbre, compensados por la llegada de grano al final de la temporada; más almacenamiento del previsto en manos del sector privado, o una bajada de precios en los mercados internacionales.

- La intervención del Estado es probablemente una de las causas más frecuentes de la inversión del ciclo en general. Cuando se enfrentan a la volatilidad de los precios, los Estados pueden aplicar distintas estrategias. Pueden intentar controlar el aumento de los precios (a finales de temporada por lo general) para ayudar a la mayoría de la población, compuesta de compradores netos, priorizando así el consumo a precios más bajos (a través de importaciones, prohibiciones de exportación o ayuda alimentaria). Restringir las exportaciones puede ser el único medio que tienen los países exportadores para limitar los efectos del alza de precios en los mercados internacionales sobre los mercados internos. En este tipo de caso, las restricciones sólo deberían permitirse para asegurar la disponibilidad nacional del grano satisfaciendo las necesidades internas, pero deberían prohibirse más allá de dichas necesidades (Galtier, 2012).

Figura 5: Cómo los ciclos de precio invertidos afectan a los bancos de cereales



Fuente: Gabriel Pons Cortès e Itziar Gómez Carrasco

Las prohibiciones de exportación en Tanzania ofrecen un ejemplo claro de esta práctica. Varios estudios muestran como las prohibiciones impuestas por el Estado (Chetaille et al, 2011, Jenin, 2011) conducen a una caída de los precios durante el periodo de escasez, lo cual genera pérdidas para las reservas alimentarias locales (aunque una banda de precios podría tener los mismos efectos en caso de ser aplicada durante el periodo de escasez). Aunque se puede entender que el Estado busque medios para garantizar precios bajos para la mayoría de la población, una vez que se toman en cuenta las implicaciones de este tipo de política, las ventajas no resultan tan evidentes. Estas medidas dirigidas a los consumidores son perjudiciales para las reservas comerciales, porque ponen en peligro sus capacidades de funcionar como herramientas capaces de transformar a los compradores netos en productores netos (al menos en zonas rurales). Por lo tanto, ofrecer bajos precios al final de la temporada pone en peligro la eficacia y el rendimiento de la principal solución de las comunidades para hacer frente a los problemas expuestos en la figura 2: las reservas alimentarias locales, el *warrantage* y la comercialización conjunta.

El impacto del precio sobre los almacenes generales de depósito (WRS)

El *warrantage* sufre también el riesgo de precio, con la diferencia de que es principalmente el productor quien asume dicho riesgo. Como en el caso del *warrantage*, es el banco quien otorga el crédito al productor, por lo que se supone que el riesgo de precio se reparte entre ambos a partes iguales. No obstante, un estudio de *Afrique Verte* (2011) demuestra que en realidad, en esta situación, es también el productor quien asume la mayor parte del riesgo.

- Los bancos ganan más que el productor en un 62 % de los casos.
- Las organizaciones de productores ganan más que el banco sólo en un 26 % de los casos.
- Ambos ganan lo mismo en un 12 % de los casos.

Los bancos intentan protegerse del riesgo de precio otorgando créditos que representan sólo el 60-70 % del verdadero valor del grano de los productores. Así los bancos sólo experimentan pérdidas en ocasiones muy excepcionales, mientras que los productores tienen muchas más posibilidades de sufrirlas.

VULNERABILIDAD CLIMÁTICA

El clima (particularmente la sequía) constituye uno de los problemas más graves a los que deben enfrentarse las reservas alimentarias locales. Las malas cosechas les afectan de distintas maneras:

- La cantidad de impagos de créditos es muy elevada.
- Los inventarios son inferiores debido a las malas cosechas.
- Los beneficios son inferiores debido a las bajas existencias.
- La descapitalización llega como resultado de los tres puntos anteriores.

Se suele afirmar que existe una compensación natural (o “seguro natural”) entre el riesgo de precio y el riesgo climático: en general, la bajada de las cosechas durante los años malos se ve compensada por la subida de los precios, y como consecuencia, tanto el riesgo de precio como el riesgo de rendimiento están compensados (al menos en parte). Se atenúan las pérdidas o reducciones de la producción gracias a la subida de las rentas derivada de los altos precios.

Sin embargo, también se puede alegar que este seguro natural conlleva el efecto inverso, dado que los productores tienen que comprar grandes cantidades de grano en el mercado para alimentar a sus familias cuando la cosecha ha sido mala y los precios están altos (Galtier 2009, pp 10-11). Según un estudio de Barret (2008, cuadro 1, p. 308) en África del Este y en África del Oeste, es lo que ocurre en más del 70 % de los países analizados en el estudio. Por ello, el seguro natural no es más que un mito para muchos pequeños productores que son compradores netos y que no pueden producir lo suficiente como para alimentar a sus familias durante todo el año.

Cuadro 2: Participación de Oxfam en iniciativas de seguros climáticos

Actualmente Oxfam participa en varias iniciativas de seguros climáticos.

La más antigua es HARITA, en Etiopía, un programa innovador cuya meta es permitir a los agricultores más vulnerables acceder a un seguro comercialmente viable. Esta iniciativa ofrece la posibilidad de pagar la prima del seguro a través de un “seguro por trabajo” en colaboración con el socio de la comunidad local Relief Society of Tigray, la Swiss Reinsurance Company y la fundación Rockefeller. Los agricultores se involucran en proyectos identificados por la comunidad en reducción de riesgos, tales como la mejora de los sistemas de irrigación y la mejora de los terrenos. El proyecto se ha extendido a más

de 1.300 familias de cinco aldeas en 2010, y a más de 13.000 hogares de 43 aldeas en 2011. En 2011, siete aldeas padecieron sequía y el seguro indemnizó a 1.810 agricultores.

HARITA se incorporó a una iniciativa más amplia, R4 Iniciativa de Resiliencia Rural²⁶, una alianza entre Oxfam América y el PMA para producir un marco de trabajo global sobre cómo se puede gestionar el riesgo climático. Su trabajo se extenderá a Senegal y a dos países adicionales que serán definidos a lo largo de este año.

En Mali y Burkina, PlaNet Guarantee, Allianz y Oxfam están pilotando un proyecto de seguro climático con el objetivo de asegurar a 60.000 agricultores en África del Oeste. El proyecto emplea datos obtenidos vía satélite para evaluar la cantidad de lluvia con el fin de desarrollar métodos que reduzcan al máximo el riesgo de base. Actualmente en Burkina, PlaNet e Intermón Oxfam están implementando un proyecto para 5.000 agricultores miembros de la FEPAB (Federación de los Profesionales Agrícolas de Burkina Faso). En el marco de este proyecto, el seguro es obligatorio para la obtención de préstamos agrícolas.

Es importante destacar que los seguros climáticos están diseñados para proteger a los productores de los impagos pero no a las reservas alimentarias locales, que se verían afectadas por los problemas anteriormente mencionados (es decir, las reservas quedan protegidas contra los impagos pero no contra los bajos inventarios). Por ello sería necesario desarrollar un tipo de seguro especialmente adaptado a las necesidades de las reservas locales.

PROMOCIÓN, PLANIFICACIÓN Y DISEÑO

Promoción

La experiencia de las últimas décadas demuestra que cada vez que las reservas alimentarias locales han sido promocionadas a gran escala en el marco de iniciativas lideradas por las autoridades (*top-down*), no han funcionado. Por el contrario, los procesos lentos y pacientes, a largo plazo y con apoyo externo (como por ejemplo la federación Naam en Burkina Faso), muestran buenos resultados durante muchos años con un modelo empresarial no excesivamente arriesgado.

En muchos casos, las reservas alimentarias locales no se han creado para satisfacer una demanda efectiva de las comunidades sino basándose en decisiones políticas (Dembélé 2007, p. 5). Este enfoque *top-down* provocó muy a menudo una falta de apropiación de la iniciativa, lo cual allanó el terreno para la corrupción²⁷, limitó la participación y finalmente provocó el fracaso de numerosas reservas alimentarias locales.

Por ejemplo, en los años noventa el gobierno tanzano construyó 1.000 almacenes con una capacidad de 300 toneladas pero finalmente no fueron utilizados por los agricultores porque no confiaban en las organizaciones creadas para gestionarlos. Desde entonces, muchos se han convertido en *warrantages* gestionados por el sector privado (Coulter, 2007).

Las malversaciones de fondos públicos también pueden ser un problema. Un ejemplo documentado muestra como un proyecto financiado por el gobierno japonés para la construcción de 101 almacenes en Mali provocó una serie de irregularidades financieras por valor de un total de 1,32 mil millones de francos CFA, más de 2 millones de euros (Diarra, 2011 p.72).

Los argumentos de este informe plantean la siguiente cuestión: ¿Se pueden atribuir grandes cantidades de fondos a la promoción de los bancos de cereales con suficientes garantías de eficacia y de apropiación de la iniciativa? Las recomendaciones presentadas en la sección final de este informe sugieren algunas condiciones necesarias para el éxito de este tipo de reserva.

Planificación y diseño

A menudo las reservas alimentarias locales se han diseñado y establecido en base a un análisis inexacto de la información disponible. Por ello, muchas reservas alimentarias locales han estado mal orientadas desde el principio.

La sostenibilidad de las reservas alimentarias locales depende de la capacidad de las comunidades de “apropiarse” de ellas. Si las comunidades consideran la reserva alimentaria local como una herramienta clave en la búsqueda de la seguridad alimentaria, ofrecerán el apoyo necesario a las reservas que les permita mejorar sus posibilidades de funcionar de forma eficaz y sostenible.

Dada la falta de directivas adecuadas y de apoyo técnico durante las primeras etapas, las reservas alimentarias locales se han enfrentado a una falta generalizada de capacidad de gestión, infraestructuras pobres y reglamentos insuficientes para sostener eficazmente su desarrollo (Dembele (2007, p.5).

Las reservas alimentarias locales no son muy distintas de la mayoría de las otras organizaciones de productores y cooperativas que combinan metas sociales y comerciales. De hecho, las mismas condiciones que se aplican a la promoción de las cooperativas se pueden aplicar a las reservas alimentarias locales. Chirwa et al (2005) recomiendan lo siguiente:

- Tienen que establecerse reglas claras y normas de comportamiento para el personal y los miembros, con sistemas de seguimiento y sanciones. Los sistemas de auditoría financiera son particularmente importantes.
- Las estructuras de gobierno que determinan la relación entre el derecho al voto o de control, la inversión en acciones y el uso de servicios de las organizaciones de campesinos tienen que evolucionar para igualar las oportunidades de mercado y recursos disponibles con las restricciones a las que se enfrentan las organizaciones de campesinos.
- La mayoría de los grupos de agricultores necesitan el apoyo de niveles superiores de la asociación, de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales o del sector privado, pero ese apoyo tiene que dirigirse a las necesidades de esos grupos y a sus oportunidades, reconociendo que el fortalecimiento de las capacidades es un proceso a largo plazo.
- Los grupos de agricultores y las organizaciones de más alto nivel son sensibles a las interferencias políticas y por ello, deben crearse y aplicarse reglas claras que eviten que los políticos influyan demasiado en las organizaciones campesinas.

PROBLEMAS DE GESTIÓN

Los problemas relacionados con la gestión constituyen la base del fracaso de muchas reservas alimentarias locales. Cuando se trata de explicar los problemas de funcionamiento de las reservas alimentarias locales, las causas citadas con mayor frecuencia son: la ausencia de reglas, la gran rotación de los administradores, la falta de responsabilidad, la capacidad insuficiente y el débil seguimiento (Blein, 1999). Estas causas constituyen igualmente algunos de los mayores desafíos que tienen que vencer las reservas alimentarias locales para reforzar su posición y mejorar su prestación global.

Muchos de estos problemas provienen de una fase de concepción y planificación deficiente, así como de la falta de estudios de viabilidad previos a la creación de las reservas alimentarias locales. Las capacidades limitadas y la falta de formación de los miembros del comité de gestión así como los largos trámites administrativos y operacionales constituyen también factores determinantes para el fracaso de muchas reservas alimentarias locales (Kent, 1999 y Diop et al, 2006).

Las reservas alimentarias locales suelen ser gestionadas “a ciegas” según prácticas tradicionales (comprando después de la cosecha y almacenando durante el periodo de escasez). Los administradores rara vez piensan de manera estratégica en las condiciones del mercado, que pueden requerir decisiones diferentes a las habituales, y no tienen la capacidad de reaccionar en base a informaciones más amplias y complejas que les podrían permitir mejorar el funcionamiento global y las perspectivas de las reservas alimentarias locales.

El pensamiento estratégico es esencial para garantizar que las reservas alimentarias locales gestionen los arbitrajes temporal y espacial lo más eficazmente posible. Tener una previsión y perspectiva adecuada es fundamental para asegurar que las reservas alimentarias locales operen en las mejores condiciones posibles. Prueba de ello es la experiencia de la federación Naam (Blein, 1999) que muestra hasta qué punto estos factores determinan el éxito y la viabilidad de las reservas alimentarias locales. Las más viables son las que logran planificar sus compras por adelantado y obtener así precios y condiciones de almacenaje favorables.

Como ya se ha señalado, las reservas comerciales se enfrentan al arbitraje espacial (comercialización entre zonas geográficas) (Coulter, 2006) y arbitraje temporal. Las experiencias de Mooriben y de la federación Naam ofrecen un testimonio claro de los retos asociados a la compra de grano tanto desde un punto de vista logístico (coste del transporte y estado de las carreteras) como desde un punto de vista de la seguridad de las compras estratégicas (condicionadas por el acceso a la información de precios que asegure una toma de decisiones en las mejores condiciones posibles).

Una cuestión pendiente es si, teniendo en cuenta el riesgo de precio, la compra post-cosecha y posterior venta de la totalidad del stock durante el periodo de escasez constituye la mejor estrategia para el *warrantage*. Kouyaté et al (2002) demuestran que los comerciantes de Níger no acumulan stocks importantes sino que efectúan rotaciones rápidas. Esto se debe tanto a la falta de capital de trabajo como al riesgo de precio al que se enfrentan. Blein (1999, p. 58) ofrece una ilustración convincente de los márgenes limitados que implica hacer sólo una rotación. En su ejemplo, un *warrantage* con una capacidad de 15 toneladas que realiza una sola rotación al año tendría que conseguir un margen de 17 % para asegurarse un capital de trabajo estable (en términos absolutos). Este margen tendría que alcanzar un 20 % para asegurar la estabilidad del poder adquisitivo del capital de trabajo (tomando en cuenta la inflación y la tendencia a la subida de los precios de cereales). Unos márgenes bajo este porcentaje llevarían inevitablemente a la descapitalización de la reserva. Por todo esto, es importante asegurar que las decisiones de compra-venta estén basadas en información fiable y en estrategias globales y no en operaciones mecánicas (como “comprar siempre de una vez al principio y vender de una vez al final” en lugar de “actuar según las indicaciones del mercado”).

Impago de créditos

Una de las principales razones de la creación de una reserva alimentaria local es ofrecer servicios de crédito. En muchos contextos, la concesión de créditos representa una de las metas más perseguidas aunque tiende a ser también la más problemática. De hecho, el impago de créditos es uno de los factores claves que conduce al fracaso de las reservas alimentarias locales.

Ofrecer o no crédito es una de las principales decisiones estratégicas que tienen que tomar las reservas alimentarias locales. El impago de crédito no sólo es el resultado de una mala gestión, ya que las razones son muy complejas. Puede explicarse por una mala cosecha, por cuestiones culturales, riesgo moral (que puede ser culpa de agencias de cooperación para el desarrollo), u otras causas. En Burkina, la federación Naam decidió evitar dar créditos a los consumidores cuando se dio cuenta de que el impago de crédito constituía el principal riesgo para la sostenibilidad de las reservas alimentarias locales.

La AAAE tomó una decisión parecida y optó por la creación de un organismo independiente de micro-finanzas (la *Caisse d'Épargne et Crédit Villageoise de Développement*) para gestionar los créditos sin vincularlos con las reservas alimentarias locales.

Parece ser que la única solución viable hoy en día al problema de impago de crédito ha sido crear estructuras de crédito independientes, lo cual contradice el principio original de usar los cereales como garantía. Esto refleja las grandes dificultades que implica ofrecer servicios de créditos viables si están relacionados con las estructuras de reservas alimentarias locales vulnerables de capacidad limitada.

Costes

Los promotores tienden también a sobrestimar los beneficios obtenidos por el almacenaje especulativo de cereales (Coulter, 2006). Esto se debe a la falta de estudios de viabilidad. Normalmente estos estudios tendrían que ayudar a revelar los costes que generalmente no se toman en cuenta. Los costes usuales incluyen el mantenimiento del almacén, el personal (cuando es asalariado), el tratamiento contra las plagas, así como los costes financieros (el interés del capital empleado para la compra del grano). Un pequeño porcentaje (por lo general entre 2,5% y 5% pero con frecuencia más alto) se debe restar también para compensar el grano deteriorado.

Los gastos financieros representan una parte importante del total de los costes de funcionamiento de las reservas alimentarias locales. Por ejemplo, en Níger, según *Afrique Verte* (2011) la tasa de interés es de 2,5 % por mes. El porcentaje durante el periodo de almacenamiento es de 15 %. Una vez restados los 2,5 % de granos deteriorados, se requiere un aumento de 17,5 % del precio para compensar el deterioro y los gastos financieros. Según el mismo informe (basado en precios de mijo), en 24 de los 34 ejemplos estudiados, el precio durante el periodo de escasez fue un 17,5 % más alto que durante la cosecha. Esto implica un 29 % de fracaso, un porcentaje que no se puede ignorar porque obliga a los productores y productoras a añadir fondos adicionales a la venta de su grano con el fin de devolver el crédito.

Tanto el mantenimiento del almacén como su tamaño importan, como en cualquier empresa que tiene costes fijos. Cuatro estudios de casos efectuados por Chetaille et al (2011) muestran que los costes pueden variar desde 1,4 € /100kg por el maíz hasta 6,5 € /100kg para el arroz. Pero este estudio muestra también que el banco de cereales más pequeño (200 toneladas) tiene costes más bajos con respecto al más alto (6,5 € /100kg) del arroz con 800 toneladas. Esto se puede explicar por la modalidad de organización: las pequeñas reservas alimentarias locales pueden ser más competitivas si reducen los costes fijos y si el personal es voluntario.

Además de los costes físicos, el funcionamiento de las reservas alimentarias locales implica costes importantes de transacción (costes no físicos vinculados a la información, negociación y ejecución de contratos) que pueden ser más importantes aún porque pueden disuadir a los productores y productoras a la hora de participar en la reserva. Además, existen también otros costes de participación. Según Coulter (2007), existen varios costes "ocultos" que conlleva la participación en las reservas alimentarias locales:

- Los costes relacionados con la pérdida de autonomía de los individuos en el seno del grupo.
- El coste de oportunidad del tiempo dedicado a reunirse y comunicarse con otros miembros del grupo.
- El coste de garantizar que el "comportamiento acordado" sea respetado por el personal de los almacenes y miembros del grupo. Esto puede implicar la introducción de protocolos de uso de pesticidas, el rechazo de productos que no cumplan los estándares y la prohibición de la venta a intermediarios según los contratos (así como la resolución de litigios y la aplicación de sanciones).

Estos costes ocultos constituyen un obstáculo para los pequeños productores. Podrían almacenar 2 o 3 sacos de cereales con la falsa impresión de que no es rentable pertenecer a una reserva alimentaria local. A fin de promover la participación de los más vulnerables, la

reserva alimentaria local debe poder ofrecer otros servicios (tales como la asistencia técnica o el crédito), compensando así los costes de participación.

Esto es especialmente importante teniendo en cuenta el acceso limitado que tienen los pequeños productores a la información sobre los precios y que provoca que a menudo vendan a precios inferiores a los del mercado. Los gastos y costes que conlleva ser miembro de una reserva alimentaria local se deberían evaluar comparándolos con las pérdidas ocasionadas por la falta de informaciones necesarias para asegurarse precios justos (Chetaille, 2011).

Baja calidad del grano

Existe un problema tradicional de mala calidad del grano y de falta de estándares y normas en las zonas rurales. Este es un problema que no sólo afecta a las reservas alimentarias locales sino también a los agricultores en general. Entre otras razones está la falta de confianza entre los agricultores y los intermediarios: los primeros juegan con la calidad (mezclando desechos y hasta piedras con el grano) y los últimos no pagan el peso exacto (haciendo trampas con las medidas).

Una vez que el grano está en las reservas alimentarias locales, pueden darse más pérdidas por una mala gestión técnica. Este problema de calidad del grano, que Chetaille (2011) llama "riesgo de calidad", abarca desde los graves problemas de conservación -incapacidad de luchar contra las plagas, a veces por culpa de pesticidas adulterados-, hasta las técnicas de secado, la humedad, la suciedad y la ausencia de estándares y normas necesarios para participar en intercambios de grano.

Sobre la conservación del grano, hay que subrayar que aunque uno de los principales retos de las reservas alimentarias locales sea mejorar la calidad del almacenamiento (ver figura 2), muchas de ellas no consiguen controlar las condiciones del grano.

Una de las metas del programa *Purchase for Progress* (P4P, ver cuadro 3) es mejorar la calidad del grano de los agricultores a fin de integrarlos en las cadenas de valor. La hipótesis es que existe un mercado de calidad que paga más por un mejor grano. Por ahora, es el PMA quien paga primas por la calidad, pero no hay garantías de que otros compradores hagan lo mismo. Esta hipótesis queda por probar en numerosos países. Factores como la emergencia de clases medias y los cambios de preferencias de los consumidores podrían aumentar la demanda de cereales de mejor calidad (Banco Mundial, 2011).

Algunas de las nuevas tecnologías que se están desarrollando para mejorar la calidad del grano ofrecen nuevas posibilidades a los agricultores. Por ejemplo:

- La super-bolsa (una bolsa de plástico hermética que mata las plagas gracias a la respiración del grano que consume el oxígeno) y otros métodos de modificación atmosférica (GrainPro, Eco2...)
- La caja azul, un pequeño kit desarrollado por el P4P para realizar un análisis de calidad del grano en el campo. Contiene detectores de aflatoxinas, balanza, detector de humedad, molino, y tamices para determinar el tamaño del grano y las impurezas.

7 DEFINIENDO UN CONTEXTO PROPICIO EN EL QUE LAS RESERVAS LOCALES PUEDAN PROSPERAR

¿PARA QUÉ SIRVEN LAS RESERVAS ALIMENTARIAS LOCALES?

Las reservas alimentarias locales pueden tener un papel clave en el seno de las estrategias locales y nacionales de seguridad alimentaria. Al estar ancladas en el nivel local de la seguridad alimentaria, pueden responder con eficacia a las necesidades locales y adaptarse a los cambios. Las reservas alimentarias locales están adaptadas a cada contexto específico y sus metas pueden variar en función de las necesidades concretas de las comunidades a las que sirven.

Las reservas alimentarias locales pueden ser una herramienta eficaz para luchar contra los riesgos idiosincrásicos. Pueden responder a las necesidades de ciertos individuos y de pequeños grupos cuando los efectos del choque no alcanzan a la población al completo (es decir, cuando sólo una parte de la población exige los servicios de la reserva alimentaria local). Las reservas alimentarias locales también pueden ayudar a las poblaciones más vulnerables durante los años normales facilitándoles el acceso al alimento a precios inferiores.

Sin embargo, debemos reconocer las limitaciones de las reservas alimentarias locales frente a los choques covariables que provocan las crisis alimentarias recurrentes (sequías, inundaciones, subidas de precios, etc.). Estos choques afectan directamente a la producción local y esta herramienta resulta ineficaz frente a estos macro-choques. Lo mismo ocurre en situaciones marcadas por la inversión de ciclos de precios que provocan la quiebra de las reservas alimentarias locales. Teniendo en cuenta estas insuficiencias, es posible afirmar que frente a choques covariables, las cuestiones de seguridad alimentaria pueden tratarse más eficazmente a nivel de las reservas alimentarias nacionales. No obstante, se debe reconocer a) el papel de las reservas locales en la protección y defensa de las economías familiares frente a choques personales y b) la necesidad de reactivar estas estructuras de defensa tras un choque de gran intensidad o una fase de inversión de precios.

¿CÓMO PROMOVER, PLANEAR Y DISEÑAR LAS RESERVAS ALIMENTARIAS LOCALES?

Garantizar la apropiación

Una de las conclusiones de este estudio es que hay que promover las reservas alimentarias locales. Es importante subrayar la diferencia entre promoción y apoyo. La promoción se refiere a la creación de nuevas reservas alimentarias locales y no al apoyo continuado a las existentes. Es esencial saber cómo se deben promocionar estas nuevas reservas alimentarias locales. Como se ha indicado antes, los enfoques *top-down* tienden a provocar una falta de apropiación de la iniciativa que puede resultar muy problemática.

En primer lugar, cabe recordar que las reservas alimentarias locales deben ser gestionadas como empresas. Los donantes recomiendan la participación del sector privado en la gestión de las reservas alimentarias en general y la inclusión de los agricultores más pobres en la cadena

de valores. Pues bien, las reservas alimentarias locales cumplen ambos objetivos dado que pertenecen a productores locales y emanan (o tendrían que emanar) de iniciativas propias. Por lo tanto, hay que considerarlas como pertenecientes al sector privado. El riesgo de fracaso puede ser alto, como en cualquier otra iniciativa privada y por lo tanto se deben considerar las mismas advertencias que a la hora de emprender cualquier otra iniciativa agro-industrial.

En segundo lugar, cualquier tipo de donación para la construcción de un almacén o para constituir un fondo rotativo requiere una contribución local importante. En las experiencias de Oxfam en Tanzania, los “accionistas” construyeron los almacenes (sus contribuciones a la construcción fueron divididas en función del tiempo dedicado por cada persona). La apropiación de la iniciativa fue excelente, siendo el único efecto secundario la reticencia de ciertos grupos a incluir nuevos miembros que tenían que igualar la contribución de los antiguos miembros en efectivo. Oxfam contribuyó con materiales para la construcción, con el apoyo de expertos en construcción, y en algunos casos, con fondos rotativos.

Mejorar el diseño y la planificación

Las reservas alimentarias locales no son un modelo perfecto que se puede aplicar en cualquier situación. No son viables en todos los contextos y exigen ciertas condiciones para funcionar eficazmente (por ejemplo, las reservas alimentarias locales no están adaptadas a los mercados de cereal muy competitivos y abiertos, porque las variaciones de precio intra-temporada pueden ser inferiores). Esto significa que los estudios de viabilidad deben ser requisitos previos a la creación de una nueva reserva alimentaria local.

Se debe prestar especial atención al análisis del contexto en el que las reservas alimentarias locales van a operar (si se trata de zonas deficitarias, excedentarias o de equilibrio precario) para garantizar que tanto la planificación como el diseño sean adecuados.

¿SE DEBE APOYAR A LAS RESERVAS ALIMENTARIAS LOCALES EXISTENTES?

La principal fortaleza de las reservas alimentarias locales reside precisamente en lo que pueden hacer cuando están adaptadas al contexto local. Este enfoque basado en las comunidades requiere obligadamente un cierto apoyo institucional que ha faltado a menudo en experiencias pasadas.

En vista de su potencial para contribuir a las estrategias de seguridad alimentaria y de la importancia de promover soluciones comunitarias, las reservas alimentarias locales merecen apoyo para garantizar la creación de un contexto propicio en el que tengan las mejores condiciones posibles para realizar su potencial y desarrollarse. Aunque la historia de las reservas alimentarias locales esté marcada por resultados irregulares, hay que reconocer que han sido frecuentemente establecidas en contextos inadecuados para su funcionamiento eficaz.

A menudo los contextos políticos en los que se establecían las reservas alimentarias locales se caracterizaban por la existencia de sistemas de gobernanza poco eficaces, incapaces de procurar el apoyo institucional necesario para el desarrollo de las reservas alimentarias locales. Estos factores (agravados por un clima económico desfavorable) han reducido considerablemente el potencial de las reservas alimentarias locales.

Los Estados tienen la obligación legal de garantizar el derecho a la alimentación, por ello el apoyo a las reservas alimentarias locales tendría que considerarse como parte integrante de este compromiso fundamental. En vista del fracaso sistémico de las fuerzas del mercado para garantizar el acceso al alimento para todos, estas alternativas deben ponerse en marcha para alimentar a los que no tienen el poder adquisitivo necesario y son olvidados por las estrategias

de mercado (Oxfam, 2011). Los Estados tendrían que dirigir estos esfuerzos, trabajando en estrecha colaboración con la sociedad civil y otros actores clave, con el fin de asegurar la participación y la apropiación de la iniciativa por parte de los interesados. Apoyar a las reservas alimentarias locales permitiría reforzar eficazmente las estrategias comunitarias para la seguridad alimentaria.

Son necesarias ciertas condiciones para crear un contexto propicio en el que prosperen las reservas alimentarias locales. Una de estas condiciones clave es la garantía del compromiso y del apoyo de los gobiernos para acompañar su desarrollo y ayudarlas según sea necesario.

LO QUE EL ESTADO DEBERÍA HACER PARA APOYAR LAS RESERVAS ALIMENTARIAS LOCALES

Vincular las reservas locales a las reservas nacionales

En el pasado, la ausencia de relaciones fuertes entre las reservas alimentarias locales y nacionales ha limitado considerablemente el potencial de las reservas alimentarias locales a la hora de actuar eficazmente como herramienta de seguridad alimentaria. Ambas líneas de defensa pueden actuar conjuntamente para reaccionar contra las subidas de precios. Las reservas locales pueden responder vendiendo a bajo precio durante el periodo de escasez (aunque con capacidades limitadas). Las reservas alimentarias nacionales podrían fortalecer y extender estas capacidades sin perjudicar el funcionamiento global de las reservas alimentarias locales. Donde no hay reservas alimentarias locales, los Estados pueden reaccionar intensificando la presencia de almacenes públicos que vendan grano a precio subsidiado durante las crisis. No obstante, es todo un desafío organizar las relaciones entre ambos para que se complementen.

En Burkina Faso, el gobierno ha puesto en marcha recientemente una red piloto de reservas de seguridad alimentaria conocidas como *“boutiques témoin”*. Estas reservas comparten los objetivos de las reservas de seguridad alimentaria descritas anteriormente (principalmente, asegurar el acceso al alimento para los más desfavorecidos), pero su funcionamiento real pone de relieve algunos de los principales desafíos a los que se enfrenta este tipo de reservas. Durante las entrevistas, varias personas²⁸ señalaron que dada la ausencia de criterios claros de elegibilidad (tales como beneficiar sólo a las personas vinculadas a programas de protección social), cualquier persona puede acceder a la tienda y comprar a precio social y es atendida por orden de llegada. Además de perjudicar a los más desfavorecidos, esta situación ha generado especulación y reventa, que sólo favorecen a los más ricos. De esta forma, el Estado está duplicando una estructura existente en lugar de reforzar las reservas de seguridad alimentaria ya existentes. Esto pone de manifiesto la necesidad de un enfoque más relacionado con la seguridad alimentaria que aproveche las iniciativas locales existentes y las reconozca como herramientas clave de apoyo a las políticas gubernamentales.

En ausencia de reservas alimentarias nacionales, los gobiernos tendrían que evitar interferencias excesivas en los ciclos de precios (tales como las políticas de importación o de ayuda alimentaria) y deberían diseñar los mecanismos necesarios para el rescate de las reservas alimentarias locales que afronten dificultades (pero únicamente con dinero con el fin de evitar otros efectos colaterales negativos de este tipo de intervención).

Aprovisionar las reservas nacionales a través del abastecimiento local

En el contexto de los programas de seguridad alimentaria, el abastecimiento local se refiere a las compras de alimentos efectuadas por los gobiernos, los donantes o los programas de las

Naciones Unidas (como el PPA –Programa de Compra de Alimentos- en Brasil o el P4P – Compras para el Progreso, *Purchase for Progress*- en 21 países) a nivel local (o regional). Hay que subrayar cuatro ventajas claves potenciales (BEST, 2011) del abastecimiento local frente al abastecimiento externo: a) los productos locales llegan más rápidamente; b) son culturalmente adecuados y están adaptados a las preferencias locales; c) el abastecimiento local puede estimular la producción local proporcionando un mercado a los productos; d) puede promover la inversión y mejorar las condiciones globales de los pequeños productores. No obstante, hay que efectuar este tipo de compras teniendo en cuenta la situación del mercado, dado que, cuando los precios son altos, seguir comprando puede tener efectos negativos en los mercados alimentarios²⁹. Generar una situación que estimula el aumento de los precios puede engendrar efectos opuestos para los compradores netos, por lo que este tipo de medida debe ser implementada con cautela.

En estos programas, los productos alimentarios comprados a través del abastecimiento local reconstituyen las reservas alimentarias nacionales y abastecen los programas del PMA. Como la recirculación de las reservas nacionales puede dañar potencialmente los mercados, una vinculación directa entre la compra local y la protección social (como los programas de alimentación escolar) puede ayudar a reducir estos problemas³⁰.

Cuadro 3: Compras para el progreso (P4P) como ejemplo de abastecimiento local

La meta del P4P es reforzar las capacidades de los pequeños agricultores de bajos ingresos aumentando su productividad y la comercialización de los productos alimentarios básicos, canalizándolos para responder a las necesidades que el PMA tiene de estos productos.

Desde los años ochenta, las compras de cereales del PMA en países en vías de desarrollo aumentaron un promedio del 60 %, llegando al 80% en numerosos casos. Sin embargo, al principio faltaban medidas de abastecimiento basadas en el apoyo a los pequeños agricultores. Se desarrolló el programa P4P para solucionar esta deficiencia, con el fin de mejorar la capacidad de acceso al mercado de los pequeños productores y experimentar mecanismos de abastecimiento local del PMA sin poner en peligro sus necesidades.

Esta iniciativa piloto existe en 21 países, e implica a más de 1.000 organizaciones agrícolas y más de 500.000 campesinos. Entre 2008 y 2011, el PMA firmó contratos por más de 207.000 toneladas por valor de más de 75 millones USD.

El P4P se centra especialmente en el aprendizaje. Busca identificar modelos de abastecimiento local que puedan beneficiar a los pequeños agricultores sin poner en peligro los objetivos fundamentales del PAM (proporcionar alimentos sanos de manera fiable, rápida y eficiente).

Sin embargo, el programa se enfrenta a numerosos riesgos. Según las propias evaluaciones del PMA, uno de los principales problemas que debe superar el P4P es la falta de cumplimiento por parte de los productores de los compromisos estipulados en los contratos. Evidentemente cualquier organización de productores conoce ese problema: cómo evitar las ventas paralelas cuando la competencia (los intermediarios) pagan en efectivo y en el lugar de compra-venta, mientras que el P4P paga después de varias semanas. Es un lapso de tiempo crucial para los campesinos que muy a menudo necesitan liquidez con urgencia.

Fuente: P4P, Purchase for Progress, a Primer (WFP, 2012).

Aunque queda por definir la continuidad del programa P4P, en países como Rwanda y Guatemala los gobiernos ya han manifestado interés por la experiencia y han intentado reproducir la iniciativa. Se podría relacionar a las reservas alimentarias locales con este tipo de programas articulando las compras a las reservas alimentarias locales con el fin de reconstituir

las reservas nacionales, o asociando esas últimas a programas de alimentación escolar. Actualmente, se está realizando una iniciativa piloto en Ghana basada en esta opción.

Los esfuerzos destinados a crear sinergias entre las reservas alimentarias y las iniciativas de protección social pueden seguir apoyando los pequeños productores a través de sistemas de abastecimiento local eficaz que se concentran en los pequeños agricultores. Dichas sinergias podrían lograr la doble meta de asegurar tanto una fuente fiable de alimento para protección social como un mercado para los productos de los pequeños productores.

Abordar el riesgo de precio: apoyar la estabilidad de los ciclos de precios

Los gobiernos tendrían que trabajar para intentar mantener los ciclos de precio intraanuales lo más estables posible (precios más altos al final que al principio de la temporada). Si no pueden hacerlo, habría que buscar maneras de ayudar a las reservas alimentarias locales a hacer frente a las inversiones del ciclo de precios. Una de las medidas que podrían adoptar sería la creación de fondos de estabilización para compensar sus pérdidas.

Solucionar de manera sostenible los problemas de los pequeños productores implica necesariamente facilitar su transformación de compradores netos a vendedores netos. Si lo Estados no establecen un sistema de compensación para apoyar la viabilidad de las reservas alimentarias locales, esta transformación nunca será posible.

La estabilidad de los precios depende mayoritariamente de una intervención equilibrada en los mercados cuando las subidas de precios resultan excesivas, pero evitando medidas indiscriminadas tales como prohibiciones de las exportaciones que perjudican tanto a las reservas alimentarias locales como a los comerciantes.

Abordar el riesgo de clima: promover los seguros climáticos y “rescates” selectivos

El seguro climático es una de las principales medidas que se puede adoptar para hacer frente a los impagos de crédito de las reservas alimentarias locales. El desarrollo del seguro climático exige un ámbito legal que promueva la extensión de las compañías privadas de seguros más allá de sus funciones usuales (tanto geográficamente como respecto a los servicios ofrecidos). Según Barret et al (2008) y Skees (2007), ciertas acciones gubernamentales son más eficaces que otras para obtener una cobertura más extensa.

Por ejemplo, parece más aconsejable no subvencionar primas en zonas deficitarias porque esto puede provocar que los menos necesitados de la zona sean los que se aprovechen de estos subsidios.

Por lo tanto, sería más recomendable que el Estado realizara las acciones siguientes:

- Pagar por el riesgo extremo y dejar que las compañías se encarguen del riesgo menos extremo (*risk-layering*).
- Apoyar la recolección y difusión de información.
- Pagar los gastos de investigación y de concepción (que son muy elevados).
- Adaptar el seguro climático para los más desfavorecidos desarrollando vínculos con la protección social a través de un “seguro por trabajo” (detallado en el cuadro 2).

Los gobiernos tendrían que crear mecanismos de rescate en especies a través de las reservas nacionales con el fin de procurar apoyo a las reservas alimentarias locales en dificultades y salvarlas de la quiebra (es decir, las reservas alimentarias nacionales actuarían como prestamistas de última instancia). Sin embargo, podría surgir un riesgo moral al apoyar a reservas alimentarias locales que han sido descapitalizadas tras una mala gestión. El seguro basado en índices podría solucionar esta cuestión al establecer un sistema progresivo que podría cubrir las pérdidas de las reservas alimentarias locales a cambio de una tasa y utilizar

los datos de los satélites para determinar las reservas que realmente sufrieron malas cosechas por culpa de sequía o inundaciones. Este tema será estudiado en investigaciones posteriores.

Fortalecer los vínculos entre las reservas nacionales y la protección social

Las reservas nacionales tendrían que apoyar las iniciativas de protección social proporcionando el grano necesario para que alcancen sus metas sociales. El vínculo entre las reservas locales y la protección social puede entenderse desde varias perspectivas:

- **Acciones realizadas por las reservas alimentarias locales en colaboración con el gobierno:** a través del abastecimiento local, las reservas alimentarias locales pueden proporcionar grano a los programas sociales gubernamentales mencionados anteriormente. En este caso, la protección social del Estado ayuda a los agricultores a obtener más ingresos a través de sus ventas.

Las reservas alimentarias locales también podrían ayudar al Estado a establecer sistemas de protección social que atiendan las necesidades de las comunidades rurales eligiendo a los beneficiarios de forma más precisa. En Burkina Faso, la AAAE ha elaborado una lista de catorce grupos vulnerables distintos en cada comunidad y ha establecido cuotas para la distribución gratuita de grano (AAAE, 2011). Las cantidades dependen del tamaño de los hogares y del almacenaje global disponible en cada momento del ciclo.

- **Iniciativas de protección social llevadas a cabo por las reservas alimentarias locales de manera independiente:** Las reservas locales ofrecen medidas de protección social tanto para las personas más necesitadas como para aquellas que no pueden trabajar. Por ejemplo, los bancos de cereales de la federación Naam, en Burkina Faso y otros vinculados a programas de Oxfam en Tanzania entregan grano a las personas más vulnerables.

Muchas reservas alimentarias locales ofrecen medidas de protección social sin ningún apoyo externo. Esto crea una situación en la que personas pobres, que ya se enfrentan a serias dificultades, ayudan a personas más pobres aún. Obviamente, en estos casos, la carga de la solidaridad no tendría que recaer únicamente sobre los más vulnerables. Tanto los Estados como los donantes tendrían que aliviar esta carga proporcionando grano a las reservas locales para iniciativas de protección social, contribuyendo así a su sostenibilidad.

Fortalecer la capacidad institucional de las reservas

Los Estados tendrían que apoyar el fortalecimiento de la capacidad institucional de las reservas alimentarias locales invirtiendo en la formación de los comités de gestión (desde nociones de cálculo hasta cursos más especializados de contabilidad y gestión de inventarios, etc.). También tendrían que ofrecer un apoyo técnico y asesoría durante cada etapa del proceso de desarrollo con el fin de reforzar la capacidad de los gestores de reservas alimentarias locales.

Simplificar los trámites administrativos permitiría a los gestores de reservas alimentarias locales ahorrar tiempo y dinero al reducir el papeleo burocrático y los obstáculos administrativos, facilitando el día a día de las reservas alimentarias locales.

Desarrollar un sistema de seguimiento

Los gobiernos podrían desempeñar un papel importante en la construcción de un sistema independiente, transparente y claramente definido para auditar las reservas alimentarias locales (Chirwa et al, 2005), asegurar mayor transparencia e identificar las medidas de corrección y de apoyo necesarias para mejorar su eficacia.

Promover la legalización de las reservas alimentarias locales

La mayoría de las reservas alimentarias locales no poseen ningún marco jurídico. Al almacenar los productos de los agricultores del mismo modo que los bancos almacenan sus ahorros, su estatuto jurídico tendría que estar claramente definido. Los gobiernos tendrían que promover la legalización de las reservas alimentarias locales para que puedan responsabilizarse de los productos que almacenen (y al mismo tiempo evitar la politización de su uso). Por ejemplo, los almacenes generales de depósito (*warrantages*) tienen que garantizar la calidad de los productos almacenados y esto implica tener un sistema de normas y estándares así como medidas de control de calidad. En la ausencia de un marco jurídico, la relación entre los agricultores y las reservas alimentarias locales sólo se puede basar en la confianza y el respeto de los acuerdos, que no se pueden garantizar. Los gobiernos son esenciales para asegurar que los *warrantages* estén certificados y así puedan ofrecer un servicio adecuado (Jayne et al, 2010, p.92), transparente y con capacidad de rendir cuentas.

Las instituciones gubernamentales locales pueden apoyar las reservas alimentarias locales facilitando la concesión de licencias y las formalidades administrativas, a través de una reducción del papeleo y de los costes. Los comités de gestión aprecian este tipo de apoyo porque les permite ahorrar tiempo y dinero (entrevista con los miembros de un comité de gestión de AAE, junio 2012).

Subvencionar adecuadamente

En el marco de este estudio, los subsidios se definen como cualquier transferencia de fondos o de bienes a favor de una reserva alimentaria local. No deben financiar directamente las actividades relacionadas con el balance comercial; por lo que pueden apoyar otras actividades complementarias sin distorsionar en exceso. Los subsidios persiguen las siguientes metas:

- Actuar sobre los fallos del mercado: la existencia de mercados de insumos deficientes puede justificar subvenciones para fertilizantes cuando las asociaciones de productores tienen que reemplazar a un actor privado con capacidad insuficiente. El gobierno puede elegir entre subvencionar los insumos de los comerciantes o ayudar a las organizaciones de productores a hacerlo.
- Lanzar la comercialización dentro de las nuevas asociaciones, que necesitan vender a precios competitivos durante las primeras temporadas (cuando su coste unitario es alto). El abastecimiento local de productos combinado con una oferta de servicios pre-cosecha permite intensificar la producción con la garantía de un precio justo (Poulton 2006, p353). Esta es la esencia del P4P (detallado en el cuadro 3).
- Mejorar la gobernanza y las capacidades y desarrollar recursos y competencias para las organizaciones de productores y las organizaciones de apoyo (Chirwa, 2005).
- Apoyar la producción en zonas menos competitivas: las reservas alimentarias en zonas excedentarias pueden prosperar sin ayuda, pero en las zonas deficitarias apenas pueden compensar su balance comercial. Las reservas alimentarias locales pueden mejorar las condiciones de vida de sus beneficiarios, pero esto no significa que aumenten la producción. El seguro (mencionado anteriormente), la extensión agrícola, los créditos y los insumos se tienen que subvencionar cuando el mercado no les permite funcionar y el contexto no es favorable. Dembélé (2007, p6) justifica el apoyo a las reservas alimentarias en zonas deficitarias cuando no existe mercado local, ni infraestructura de transporte o cuando existen monopolios locales. En otros casos, las subvenciones podrían perjudicar el desarrollo del sector privado.

Esto se puede hacer de las siguientes maneras:

Los subsidios constituyen una de las herramientas políticas más desacreditadas de la historia de la agricultura por diversas razones. Estos últimos años, algunas iniciativas como el programa de subsidio de insumos en Malawi, han intentado escapar de esta visión a través

del concepto de “subsidios inteligentes”. Constituyen sistemas innovadores cuya aplicación persigue reducir los problemas comunes de los programas de subsidios y extender sus beneficios (Dorward et al, 2008).

Definir “inteligentes” no resuelve el problema de su aplicación, pero ayuda a elegir las características que tendría que tener este tipo de servicio. En el caso de las reservas alimentarias locales, un subsidio inteligente sería una especie de compensación con un objetivo preciso en función del cual se conciben y evalúan o compensan pérdidas concretas. Además tendría que ser temporal y con una estrategia de salida *-exit strategy-* (a no ser que las condiciones ecológicas justificaran un compromiso a más largo plazo).

Canalizar los subsidios a través de una federación o de una gran organización de productores podría mejorar la eficacia y la precisión en su distribución. En resumen, se podrían subsidiar las siguientes actividades:

- Formación y capacitación de los equipos de gestión.
- Abastecimiento local en ciertas zonas.
- Seguro climático en zonas deficitarias (ver cuadro 2).
- Tecnología de almacenamiento de grano.
- Capacidad de almacenaje (siempre con una participación local)
- No se deberían subvencionar: los servicios que ya existen en el mercado y son accesibles para los pequeños productores. Si hay créditos con tasas razonables, no se deben asegurar los fondos rotatorios. Si hay suficientes insumos disponibles y a precios razonables (improbable), no se deben ofrecer. Las subvenciones deben compensar una carencia, sin ayudar cuando no es necesario.

Apoyar el desarrollo de nuevas tecnologías

Los gobiernos tendrían que recurrir a las nuevas tecnologías para apoyar a las reservas alimentarias locales y asegurarles mejores resultados. Durante los últimos 20 años, hemos presenciado una serie de avances decisivos en materia tecnológica. Para ayudar a las reservas alimentarias locales, cabe destacar los siguientes:

- **Teléfonos móviles:** la llegada y popularización de los teléfonos móviles ha transformado radicalmente la disponibilidad de informaciones sobre el mercado. El aislamiento es ahora relativo ya que es posible verificar los precios a bajo coste y realizar transferencias por teléfono.
- **Nuevos métodos de almacenamiento:** aunque las reservas alimentarias locales se construyen para mejorar la calidad del almacenamiento, muchas sufren graves pérdidas debidas a las plagas (el barrenador de los granos, por ejemplo). Las nuevas tecnologías comprenden: a) silos metálicos (distribuidos por la iniciativa POSTCOSECHA) y b) métodos para condiciones atmosféricas modificadas como la super-bolsa (una bolsa hermética de plástico que mata las plagas gracias a la respiración del grano que consume el oxígeno).
- **Nuevas herramientas de gestión:** durante los veinte últimos años se han desarrollado toda una serie de herramientas para ayudar a los gestores en distintos ámbitos. La popularización del uso de ordenadores, de Internet y la llegada de programas informáticos especializados en contabilidad han permitido a los gestores ganar en eficacia, transparencia y responsabilidad (mejorando el control sobre las actividades y los recursos). Las reservas alimentarias locales podrían aprovechar más estas herramientas, por lo que sería necesario fomentar su promoción.
- **Recibos electrónicos de almacén:** en Uganda se ha introducido un sistema regulado usando esta herramienta (e-WRS). Ha sido bien valorado tanto por los pequeños

productores como por los bancos (Coulter, 2009 p2) aunque sean necesarios algunos requisitos (especialmente el acceso fiable a Internet y conocimientos informáticos) para su aplicación en otros contextos

Promover la línea de defensa cero

La promoción del almacenaje doméstico siempre merece la pena y no debería considerarse una fuente de competencia para las reservas alimentarias locales. Idealmente, su promoción tendría que acompañarse de otros esfuerzos para la promoción y el refuerzo del papel de las reservas alimentarias locales como instrumento de seguridad alimentaria. En Burkina Faso, la AAE estableció un sistema que agrupa a los pequeños productores en grupos de cuatro personas que trabajan juntos en un campo colectivo del grupo. Cada campo colectivo tiene un pequeño almacén para la producción. A veces este almacén alimenta las reservas alimentarias locales, ofreciendo un mercado para estos productos (aunque por lo general, la producción excedentaria sea limitada y los almacenes sirvan principalmente para el consumo de los pequeños productores y sus familiares).

LO QUE LAS RESERVAS ALIMENTARIAS LOCALES DEBERÍAN HACER POR SÍ MISMAS: FEDERARSE

Las federaciones pueden apoyar las reservas alimentarias locales de varias maneras. Pueden ayudar a mejorar la apropiación, la participación activa y el apoyo mutuo entre las reservas alimentarias locales.

Intercambio de información

Las federaciones pueden tener un papel clave para superar uno de los mayores problemas que conocen las reservas alimentarias locales (el arbitraje espacial – negociación entre zonas geográficas), porque tienen la capacidad de simplificar los intercambios de datos entre los socios y de promover el comercio de cereal entre las reservas excedentarias y deficitarias (por ejemplo, la federación Naam en Burkina).

Un buen ejemplo del tipo de servicio que se puede ofrecer a los pequeños productores es el sistema de información sobre precios desarrollado por la federación Naam en Burkina. Recoge semanalmente los precios de cuatro cereales (mijo, sorgo, maíz y frijol) en siete mercados distintos (que incluyen dos en zonas excedentarias y dos en zonas deficitarias) a través de “animadores” locales que transmiten la información a través de la radio comunitaria llegando así a todos los pequeños productores. Esto facilita la toma de decisiones sobre precios con conocimiento de causa. La posibilidad de ofrecer este tipo de servicio a toda la comunidad a bajo precio se debe considerar; ya que los ingresos logrados podrían contribuir a los gastos de funcionamiento de las reservas alimentarias locales.

Vigilancia

Las federaciones pueden también compartir los gastos de un organismo centralizado de control. Este podría ejercer un papel de vigilancia de la misma forma que lo hace un banco central en el sistema bancario y así simplificar el acceso a los servicios de apoyo (formación, acceso a las reservas alimentarias nacionales) a aquellas reservas locales que cumplan con las exigencias de calidad.

No obstante, federarse tiene como precio una cierta pérdida de autonomía. Coulter (2006, p. 11) afirma que la falta de control externo es una de las cuatro razones que explican los malos

resultados de las reservas alimentarias locales. Las federaciones se hacen cargo del control, pero esta vigilancia forma muy a menudo parte de un modelo empresarial rígido que reduce el poder de decisión de los individuos.

Asistencia técnica y logística

Además, las federaciones pueden apoyar, aconsejar, actuar como asociaciones de productores, así como ayudar a garantizar la reconstitución del inventario. Esto último se puede lograr fijando la fecha de reconstitución con mucha anticipación (noviembre o diciembre) a fin de proteger a las reservas alimentarias locales de la descapitalización. Compartiendo los servicios disponibles, varias reservas alimentarias locales pueden desarrollar estrategias de compras conjuntas, crear comisiones de ventas, realizar pedidos agrupados y compartir los medios de transporte. Todo esto se puede hacer de manera rentable facilitando así el funcionamiento de las reservas alimentarias locales.

Reservas de estabilización

Las federaciones pueden también ofrecer más servicios actuando como reservas de estabilización centrales. Ciertas organizaciones (como CARE, Mooriben y la AAAE) han establecido centros para repartir granos a grupos satélites de reservas alimentarias locales durante el periodo de escasez. Estos stocks sólo se pueden comprar en efectivo (sin crédito) y las reservas alimentarias locales tienen que abonar una cuota a las reservas de estabilización para hacerse socias.

Mutualizar riesgos

La posibilidad tanto para los pequeños productores como para las cooperativas de usar herramientas de mercado para dominar el riesgo de precio ha sido desarrollada durante décadas. La cobertura de riesgos es ampliamente empleada en los mercados financieros desarrollados, pero mucho menos en los países en vía de desarrollo y rara vez está al alcance de los pequeños productores. Varios factores permiten explicar esto:

- La falta de intercambios de productos limita las informaciones de precio disponibles.
- La falta de normas y estándares limita los contratos de compra-venta a larga distancia.
- Las intervenciones del gobierno en los mercados afectan los precios y desmotivan a las instituciones financieras para ofrecer seguros de precios.

En los países en vías de desarrollo, las escasas experiencias que adaptan el sistema de seguro de precio a las cooperativas privilegian los cultivos comerciales ya que son menos las intervenciones del gobierno que pueden afectar los precios. El mercado de seguros de precios está subdesarrollado y la mayoría de los proyectos no salieron de la fase piloto. También en África del Oeste, la posibilidad de trabajar con un programa de seguros es limitada (hasta para los grandes actores).

A la vista de estas dificultades, Oxfam está investigando sobre la posibilidad de establecer un fondo de estabilización en una federación de cooperativas para limitar los daños de la inversión de los ciclos de precios abordando las siguientes cuestiones:

- Determinar el nivel de riesgo precio de un banco de cereal típico a través de una simulación de lo que hubiera pasado en caso de una compra post-cosecha y una venta al final de la temporada. Esta simulación se basa en unas series de precios constatados en doce mercados de Mali y Burkina.
- Determinar la viabilidad de un fondo de estabilización interno aprovisionándose durante los años que tienen un balance positivo entre el precio post-cosecha y el precio del periodo de escasez con el fin de compensar los años de balance negativo.

- Determinar el nivel de riesgo y el beneficio de no tener ventas temporales sino mensuales. ¿Podría invalidar este sistema el bajo volumen de negocio causado por las malas cosechas?

Esta investigación compara los precios de doce mercados en ambos países entre 1995 y 2001 y analiza distintos escenarios con cuatro estrategias de compras y ventas distintas (estrategia 1: se realizan las ventas en el periodo de escasez; estrategias 2, 3 y 4: se realizan durante todo el año).

Los resultados muestran las siguientes conclusiones:

- Los márgenes de los almacenes son normalmente positivos.
- La estrategia 1 tiene en general un margen más grande que los otros escenarios pero también un riesgo más alto.
- Las estrategias 2, 3 y 4 tienen un rendimiento más bajo, pero también implican un menor riesgo.
- Las pérdidas de los años con márgenes negativos se ven compensadas por los resultados positivos de los otros años.

Por ello, un fondo de estabilización externo podría bastar para asegurar la viabilidad económica de las reservas alimentarias locales. Podrían aparecer dos dificultades importantes:

- **Ventas paralelas**: Pertener a un fondo de estabilización significa que durante los años buenos los productores tienen que renunciar a parte de los beneficios. Esto podría simplificar el trabajo de los intermediarios que comprarían la producción de los pequeños productores desleales a la cooperativa. Es un problema frecuente tanto en el comercio justo como en los contratos agrícolas y en cualquier programa con precio mínimo, pero afronta problemas cuando compiten para lograr precios más altos.
- **La falta de márgenes suficientes para constituir el fondo**: Se podría resolver este problema a través de indemnizaciones públicas en caso de intervenciones en el mercado. El Estado tendría la obligación de compensar las pérdidas de las reservas alimentarias locales debidas a las intervenciones que afectan a los precios. Sobre este tema, el IFPRI ha desarrollado una herramienta que podría ser útil para calcular la compensación: modela el impacto en los mercados de la entrada de grano proveniente de las reservas alimentarias locales.

Los resultados de este estudio de Oxfam serán publicados en Julio de 2013.

SE TRATA DE FORTALECER LA CAPACIDAD DE LAS INSTITUCIONES

Las reservas alimentarias locales no son ni una panacea para los problemas de los agricultores en zonas semiáridas ni tampoco una herramienta desesperada condenada al fracaso. Son acuerdos institucionales con capacidad de mejorar el acceso al mercado, los ingresos y el bienestar de los agricultores. Además sólo representan una carga pequeña y razonable para los presupuestos del gobierno.

El proceso de creación de instituciones es un proceso lento que requiere el compromiso de las organizaciones, de los agricultores y del gobierno. Este último debe ofrecer a los agricultores un contexto propicio y debe compensar los efectos secundarios de su intervención en los mercados alimentarios durante el periodo de escasez para permitir que tanto las reservas alimentarias locales como la actividad de los comerciantes particulares sigan siendo viables.

Aunque la historia de las reservas alimentarias locales esté marcada por resultados irregulares, hay que reconocer que fueron principalmente establecidas en contextos que no estaban adaptados a su funcionamiento eficaz. A menudo, los contextos políticos en los que se establecieron

las reservas alimentarias locales se caracterizaban por sistemas de gobernanza ineficaces, incapaces de procurar el apoyo institucional necesario para el desarrollo de las reservas alimentarias locales. Dichos factores (junto con un clima económico desfavorable) redujeron considerablemente el potencial de las reservas alimentarias locales.

Las reservas alimentarias locales no son una solución universal que se puede aplicar en todas las situaciones. Su mayor fuerza reside en lo que pueden conseguir cuando están adaptadas a cada contexto local. Este enfoque comunitario requiere un apoyo institucional que ha faltado en numerosas experiencias pasadas. Además, la ausencia de un vínculo fuerte entre las reservas alimentarias locales y nacionales también limitó el papel eficaz que hubieran podido tener las reservas alimentarias locales como instrumento de seguridad alimentaria en el pasado.

8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La inseguridad alimentaria es un problema complejo que debe ser abordado de manera concertada por todas las instituciones implicadas. Los gobiernos, las ONG, las comunidades locales y los socios internacionales deben trabajar juntos para establecer las reglas comunes necesarias para una coordinación eficaz entre las repuestas a las crisis alimentarias y las soluciones a largo plazo.

En este marco, las reservas alimentarias locales merecen una atención especial por ser instrumentos para la seguridad alimentaria que poseen una gran capacidad pero también con una gran fragilidad. Frente a esta fragilidad, necesitan un fuerte apoyo institucional para garantizar sus servicios de manera eficaz y sostenible.

LO QUE DEBERÍAN HACER LOS GOBIERNOS

Para apoyar el funcionamiento de las reservas alimentarias locales con las mejores condiciones posibles, los gobiernos deben:

Relacionar las reservas alimentarias locales con las nacionales

Las reservas alimentarias nacionales y locales deben actuar conjuntamente para enfrentarse de forma más eficaz a las subidas de precio (aumentando la capacidad de venta de las reservas alimentarias locales y apoyando las iniciativas de protección social).

Alimentar las reservas nacionales con la producción de los pequeños agricultores

Aprovisionar las reservas alimentarias nacionales con la producción local permitiría establecer sinergias entre las reservas alimentarias y las iniciativas de protección social. Una política que apoye este sistema usando los pequeños productores como proveedores podría permitir alcanzar la doble meta de tener una fuente fiable de alimentos para estas iniciativas sociales y de procurar un mercado a los productos de los pequeños productores.

Abordar los riesgos climáticos y de precios

- Mantener los ciclos de precio interanuales lo más estables posible y buscar una manera de compensar las reservas alimentarias locales por las variaciones de precio (con un fondo de compensación o de estabilización).

- Promover los seguros climáticos: crear un ambiente legal favorable para la extensión de las compañías privadas de seguro más allá de su función usual (geográficamente y respecto al tipo de servicios que ofrecen).
- Establecer mecanismos de rescate en especie a través de las reservas nacionales con el fin de procurar un apoyo en especie a las reservas alimentarias locales en dificultades para que no quiebren.

Reforzar los vínculos entre las reservas nacionales y la protección social

Las reservas nacionales tendrían que aprovisionar las iniciativas de protección social procurando el grano necesario para ayudar a alcanzar sus metas sociales.

Reforzar la capacidad institucional de las reservas alimentarias locales

- Invertir en la formación de los comités de gestión (desde nociones de cálculo hasta cursos más especializados en contabilidad y gestión de inventarios, etc.).
- Ofrecer el apoyo técnico y acompañamiento necesarios para el buen funcionamiento de las reservas alimentarias locales.
- Simplificar los trámites administrativos para facilitar el día a día de las reservas alimentarias locales al reducir los papeleos y otros obstáculos burocráticos.

Desarrollar un sistema de control

Establecer un sistema independiente y transparente de control para asegurar una mayor transparencia e identificar las medidas de corrección y de apoyo que pueden ser necesarias para mejorar su eficacia.

Promover la legalización de las reservas alimentarias locales

- Promover la legalización de las reservas alimentarias locales para que sean responsables de los productos que almacenen y asegurar una buena certificación para poder ofrecer un servicio adecuado.
- Facilitar la concesión de licencias y las formalidades administrativas.
- Asegurar que los proyectos de creación de nuevas reservas alimentarias locales se basen en análisis participativos de cada contexto, en estudios de viabilidad de calidad y en una planificación profesional.

Subvencionar adecuadamente

- Introducir subvenciones « inteligentes » (formación, adquisición local en zonas meta, seguro climático en zonas deficitarias, tecnología de almacenamiento de grano). En el caso de las reservas alimentarias locales, un subsidio inteligente sería una compensación con unos parámetros precisos en función de los cuales se concibe y evalúa (puede ser para compensar pérdidas concretas), además tendría que ser temporal y con una estrategia de salida *-exit strategy-* (a no ser que las condiciones ecológicas justifiquen su permanencia).
- Canalizar las subvenciones a través de una federación o de una gran organización de productores podría mejorar la definición de la meta y la distribución.
- No se debería subvencionar los servicios que ya existen en el mercado y son accesibles para los pequeños productores. Las subvenciones deben compensar una ausencia, sin ayudar cuando no es necesario.

Promover el desarrollo de nuevas tecnologías

En el caso de las reservas alimentarias locales, estos recursos podrían incluir sistemas de telecomunicaciones y técnicas de almacenamiento.

Promover la línea de defensa cero

Mejorar y promover el almacenamiento doméstico, conjuntamente a otros esfuerzos para la promoción y el refuerzo del papel de las reservas alimentarias locales para la seguridad alimentaria.

LO QUE TENDRÍAN QUE HACER LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS

Para ser eficaces, las políticas anteriormente mencionadas tienen que implicar a las organizaciones de productores. Estos últimos tienen que centrar sus esfuerzos en la promoción de las federaciones para reforzar la posición de las reservas alimentarias locales. Las federaciones pueden:

- Simplificar los intercambios de datos entre las reservas para maximizar su acceso a los mercados y garantizar ventas y compras en las condiciones más ventajosas posibles.
- Compartir los gastos de un organismo centralizado de control. Este podría actuar como un banco central de vigilancia en el sistema bancario y además simplificar el acceso a los servicios de apoyo.
- Ofrecer apoyo y consejos técnicos de manera compartida.
- Ofrecer más servicios actuando como reservas de estabilización centrales.
- Mutualizar los riesgos usando herramientas comunes basadas en el mercado para gestionar el riesgo de precio.

BIBLIOGRAFÍA

- AAAE** (2011) *Greniers de Sécurité Alimentaire installés par l'AAAE au Burkina*.
- Afrique Verte** (2010), "Renforcer les capacités des réseaux d'organisations agricoles par l'analyse de l'évolution du prix des céréales locales au Burkina, Mali et Niger durant la période 2001-2010 ...et ses incidences sur le warrantage au Niger".
- Barnett, B.J., C.B. Barrett, & J.R. Skees** (2008) "Poverty traps and index-based risk transfer products", *World Development*, 36 (10): 1766–1785.
- Barrett, C.** (2008) "Smallholder market participation: concepts and evidence from eastern and southern Africa", *Food Policy*, 33(4): 299–317.
- Baziomo, F.** (2011) "Étude de la viabilité économique et technique du crédit culture attelée de l'association Aidons l'Afrique Ensemble (AAAE)", Association Aidons l'Afrique Ensemble (AAAE).
- Bennegouch, N.** (2010) "MOORIBEN: l'expérience d'un système de services intégrés au bénéfice des paysans nigériens", *Dynamiques paysannes*, retrieved 13 April 2012, www.sosfaim.be/pdf/publications/dynamiques_paysannes/mooriben-au-benefice-des-paysans-nigeriens-dynamiques-paysannes23.pdf
- Blein, R., & J.B. Doamba** (1999) "Evaluation du réseau de Banques de céréales et définition d'un programme d'appui et de renforcement institutionnel".
- Blein, R.** (2009) *Les stocks de proximité : enjeux, opportunités et limites : le cas des pays du Sahel*, www.inter-reseaux.org/ressources-thematiques/article/les-stocks-de-proximite-enjeux
- Chetaille, A., A. Duffau, & G. Horréard** (2011) *Gestion des risques agricoles par les petits producteurs : focus sur l'assurance récolte indicielle et le warrantage*. Document de travail AFD-GRET n°113.
- Chirwa, E., A. Dorward, R. Kachule, & I. Kumwenda** (2005) *Walking Tighropes: Supporting farmer Organisations for Market Access*. London: ODI, Natural Resource Perspectives. London.
- CIMMYT** (2011) *Effective Grain Storage for Better Livelihoods of African Farmers Project* (2008-11).
- COTA** (2009) Sonet M. & J.D. Nacoulma. *Evaluation finale du projet "Renforcement des greniers de sécurité alimentaire des groupements NAAM"*.
- Coulter, J.** (2005) *Making the transition to a market-based grain marketing system*.
- Coulter, J.** (2006) *Review of Cereal Banks In Western Kenya* (draft final report). Consultancy Report for the Rockefeller Foundation. Nairobi, Kenya.
- Coulter, J.** (2007) *Farmer Groups Enterprises and the Marketing of Staple Food Commodities in Africa*. CAPRI working paper n°72, CGIAR.
- Coulter, J.** (2009) *Review of Warehouse Receipt System and Inventory Credit Initiatives in Eastern & Southern Africa*.
- Coulter, J., P. Oldhan, G. Day, J. Sondhi, R. Boxall & P. Kotecha** (1997) *The Economics of Warehousing Operations in SS Africa*, ODA Crop Research Programme.
- Coulter, J., & G. Onumah** (2002) "The role of warehouse receipt systems in enhanced commodity marketing and rural livelihoods", *Food Policy* 27: 319-337.
- Dembélé, NN. & SB. Diarra** (2007) *Rôle de Banques de céréales dans le dispositif de stockage de céréales au Mali*, Food Security Collaborative Working Papers 57058, Michigan State University, Department of Agricultural, Food, and Resource Economics.
- Diarra, S.** (2011). Rapport Annuel 2010. Le Vérificateur Général du Mali.
- Diop, A., A. Nomau, MS. Ibrahim & M. Mahamane** (2006). *Recensement des banques céréa-*

lières au Niger. Inter-reseaux, retrieved 28 February, 2012, www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Rapport_recensement_banques_cerealieres_2006.pdf

- Domingo, L.** (1995) *Proyectos de comercialización desde las ONGs*, COINCIDE-Intermón.
- Dorward, A., E. Chirwa, D. Boughton & E. Crawford** (2008) *Towards “smart” subsidies in agriculture? Lessons from recent experience in Malawi*. London: Natural Resources Perspective Briefing Note.
- FAO (2003)** *Anti-hunger Programme: a twin-track approach to hunger reduction: priorities for national and international action*. Rome: FAO.
- FAO (2011a)** *Good Food Security Governance: The Crucial Premise to the Twin-Track Approach*. Background paper, ESA Workshop, Rome 5-7 December 2011.
- FAO (2011b)** *Right to Food. Making it Happen*. Rome: FAO.
- Galtier, F. (2009)** *How to Manage Food Price Instability in Developing Countries? Working Papers Moisa n°5/2009*. Montpellier.
- Galtier, F. (2012)** *Export bans and grain price instability on international markets: how to break the vicious circle?*, Presentation UNCTAD Global Commodity Forum.
- Hub Rural (2012)** *Réserve régionale de sécurité alimentaire. Etude de faisabilité. Version provisoire 1 (10 juin 2012)*.
- Ibrahim, S., & S. Alkire** (2007) *Agency & empowerment: A proposal for internationally comparable indicators*. OPHI Working Papers Series.
- Intermón-Oxfam** (2010) *Regulations for Cereal Storage Facilities or Cereal Banks*.
- Jayne, TS., NM. Mason, RJ. Myers, JN. Ferris, D. Mather, M. Beaver, N., Lenski et al** (2010) *Patterns and trends in food staples markets in Eastern and Southern Africa: Toward the identification of priority investments and strategies for developing markets and promoting smallholder productivity growth*, Food Security International Development Working Papers.
- Jenin, L.** (2011) *Coping with price volatility: lessons learnt from maize value chain participants in Tanzania*.
- Kent, L.** (1998) *Why Cereal Bank Projects Rarely Work: A Summary of Findings*.
- Kouyate, K., SL. Addoh & A. Samaila** (2012) *Étude sur le commerce des céréales au Niger*.
- Lynton-Evans, J.** (1997) *Strategic grain reserves: guidelines for their establishment, management and operation. Guidelines for their establishment, management and operation*, Rome: FAO.
- Mayoux, L.** (2006) *Reaching and Empowering Women: Ways forward for Micro-Credit Summit*.
- Mooriben** (2009) *Stratégie de Mooriben de mise en place stock de proximité*.
- Onumah, G.** (2003) *Improving access to rural finance through regulated warehouse receipt systems in Africa*, Natural Resources Institute.
- Oxfam** (2011) *Preparing for Thin Cows: Why the G20 should keep buffer stocks on the agenda*, Oxfam International.
- Oxfam** (2008) *The time is now: how world leaders should respond to the food price crisis*, Oxfam briefing note.
- Skees, J.** (2007) *Challenges for Use of Index-Based Weather Insurance in Lower Income Countries*. GlobalAgriRisk, Inc
- Soumaila, S., & H. Wada** (n.d.) *État des lieux des banques céréalières*, reca-niger.org, retrieved 28 February 2012, www.reca-niger.org/IMG/pdf/Etat_des_lieux_des_banques_cerealieres_juin2009.pdf

- Teyssier, A., G. Magrin & G. Duteurtre** (2002) *Faut-il brûler les greniers communautaires? Quelques éléments de réflexion pour des politiques de sécurité alimentaire en zone sahélo-soudanaise*, publications.cirad.fr
- Trench, P., J. Rowley, M. Diarra, F. Sano & B. Keita** (2007) *Beyond Any Drought: Root causes of chronic vulnerability in the Sahel*, Sahel Working Group.
- USAID** (2011) USAID Office of Food for Peace. Niger. Bellmon Estimation.
- Wiggins, S. & S. Jaspars** (2009) "The Global Food Crisis: an overview", *Humanitarian Exchange*, March 2009: Humanitarian Practice Network, ODI.
- World Bank** (2011) *Missing food: The Case of Postharvest Grain Losses in Sub-Saharan Africa*.
- WFP** (2012) *P4P, Purchase for Progress, a Primer*, WFP.

NOTAS

¹ La iniciativa Apoyar la Resiliencia del Cuerno de África (SHARE en sus siglas inglesas: Supporting Horn of Africa Resilience) puesta en marcha por la Unión Europea es un ejemplo de esta tendencia actual. Una iniciativa similar para el Sahel fue lanzada en junio del 2012 con el nombre de Alianza Mundial para la Iniciativa de Resiliencia en el Sahel (AGIR-Sahel en sus siglas francesas: Alliance Globale pour l'Initiative Résilience-Sahel).

² Definición provisional de Oxfam.

³ El Sistema de información sobre las pérdidas post-cosecha en África (APHLIS en sus siglas inglesas: African Post Harvest Losses Information System) es una red de expertos locales en África del Sur y del Este gestionada por el Natural Resources Institute (el instituto de recursos naturales de la universidad de Greenwich) (<http://www.erails.net/FARA/aphlis/aphlis/Home/>).

⁴ Se entiende la competitividad en términos de calidad más productividad (por ejemplo rendimiento/ coste de producción).

⁵ Los países con más de 10 % están Burkina, Níger, Guinea, Malawi, Etiopía, Mali (y Ghana con 10 %). Entre los países con menos de 5 % se encuentran Uganda, Swazilandia, Kenya, Burundi, Botsuana, Rwanda, Lesotho, Mauricio, RDC.

⁶ POSTCOSECHA es un programa con muchos años de experiencia, fundado por la COSUDE (la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación), que distribuye silos metálicos producidos localmente. En veinte años ha vendido medio millón de silos a pequeños agricultores de América Central.

⁷ Con la excepción del *warrantage*.

⁸ Existen tres tipos de zonas, aunque este informe hable solamente de dos tipos principales de reservas alimentarias locales (zonas excedentarias y deficitarias). Las reservas alimentarias locales en zonas intermedias (donde se suceden buenos y malos años) podrían formar parte de un tercer tipo pero dada la ausencia de informaciones concluyentes a propósito de su funcionamiento, este informe no las abordará. Se tratará en investigaciones posteriores.

⁹ Pueden llamarse también banques céréalières "classiques", bancos de escasez (banques de soudure), greniers de sécurité alimentaire, greniers villageois etc...

¹⁰ En Tanzania, algunos bancos de cereales aplican una tasa de interés de un 100 % en especie.

¹¹ Por ejemplo la AAAE y la federación Naam en Burkina Faso.

¹² La definición de los bancos de cereales varía de un país a otro. En Burkina, por ejemplo, tras el fracaso de varios bancos de cereales (“banques céréalières”) mayormente por impagos de crédito, muchos cambiaron su denominación a bancos de seguridad alimentaria (“greniers de sécurité alimentaire” (GSA)), para alejarse de las experiencias negativas del pasado. Los GSA funcionan básicamente de la misma manera que los bancos de cereales con siendo la principal diferencia mayor el hecho de no ofrecer servicios de créditos (entrevista con un promotor de la AAAE, junio del 2012).

¹³ Como los bancos de cereales apoyados por Oxfam en Morogoro y Dodoma, en el centro de Tanzania.

¹⁴ La FEPAB (Federación de los Profesionales Agrícolas de Burkina Faso) tiene veintiséis almacenes funcionando con este sistema.

¹⁵ Roger Blein (2009) estimó las reservas en 40.000 toneladas en Níger, 15-30.000 en Burkina y aproximadamente 15.000 en Mali. Estas cifras son una estimación muy aproximada.

¹⁶ La *Association Aidons l'Afrique Ensemble* (AAAE) ofrece créditos de 320.000 CFA (490 €) para la compra de cuatro bueyes y un arado. Tienen cinco años (con un periodo de gracia de dos años) para reembolsar el crédito. Los miembros de la asociación se organizan en grupos de cuatro productores que trabajan juntos en un campo colectivo y se ayudan entre ellos (“entredaide”) en sus campos individuales. Cada crédito se concede al grupo y la deuda está compartida por los cuatro miembros. Hasta junio de 2012, la AAAE había otorgado este tipo de crédito a sesenta y tres grupos de productores (entrevista con el presidente de la AAAE).

¹⁷ En Tanzania, Oxfam ha trabajado con catorce bancos de cereales desde el año 2001 en las zonas de Dodoma y Morogoro.

¹⁸ Entrevista con el coordinador del programa educativo de la AAAE, Irim, Burkina Faso, junio del 2012.

¹⁹ Los próximos trabajos de campo previstos analizarán la dispersión del ingreso en función del número de bolsas que venden los pequeños productores a las reservas alimentarias locales.

²⁰ El 95% de los beneficiarios de la AAAE entrevistados en el departamento de Rambo (Burkina Faso) afirmaron que la presencia de reservas alimentarias locales redujo la migración en su comunidad (junio 2012).

²¹ Esta práctica se ha suprimido en organizaciones como la federación Naam y la AAAE. Según la AAAE, se debe a que los márgenes de los productos que venden son tan bajos (250 CFA por una bolsa de 100 kg), que en caso de un impago de solo cinco bolsas, una reserva alimentaria local podría quebrar en solo dos años (entrevista con un promotor de la AAAE, junio 2012).

²² Aunque no sea el caso para la federación Naam y la AAAE.

²³ Los choques covariables afectan a la población entera de una región concreta provocando la pérdida inesperada de bienes y de ingresos como consecuencia de una sola causa (por ejemplo una sequía o un conflicto (Maxwell 2008, p. 58).

²⁴ Basado en una clasificación establecida por Mayoux, L. (2006) e Ibrahim & Alkire (2007).

²⁵ Entrevista con el gerente del CECVD.

²⁶ <http://www.oxfamamerica.org/issues/insurance>

²⁷ Al menos un caso de apropiación indebida fue constatado en la red de la AAAE de veintiuna reservas alimentarias locales, cuando un miembro del comité de gestión se marchó del pueblo con parte del grano y el dinero conseguido tras las ventas.

²⁸ Entrevistas con residentes locales en Uagadugú y con equipos de IO, junio del 2012.

²⁹ Entrevista con equipos de Oxfam en Uagadugú, en junio del 2012.

³⁰ Es el caso del P4P en Ghana y del PAA en Brasil.

AGRADECIMIENTOS

Este documento fue escrito por Gabriel Pons Cortès e Itziar Gómez Carrasco con el apoyo financiero de la Junta de Andalucía. Los autores agradecen sus comentarios a Roger Blein, Jonathan Coulter y Sophia Murphy, a Fabien Rymland la traducción al español y la contribución y el apoyo de numerosos compañeros de Oxfam. Los autores asumen la responsabilidad de cualquier error u omisión.



Agencia Andaluza de
Cooperación Internacional para el Desarrollo
**CONSEJERÍA DE ADMINISTRACIÓN
LOCAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES**

Informes de Investigación de Oxfam

Los Informes de Investigación de Oxfam se elaboran para compartir los resultados de las investigaciones, contribuir al debate público y suscitar intercambios de ideas sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo. No reflejan necesariamente la postura política de Oxfam. Las opiniones expresadas son las de los autores y no necesariamente las de Oxfam.

Para más información o realizar comentarios sobre este informe, póngase en contacto con gabrielpons@intermonoxfam.org o igomez@intermonoxfam.org

© Oxfam Internacional 2013

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.uk.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78077-302-5 en 2012.
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en 94 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza:

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)
Oxfam América (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be)
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)
Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org)
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Japón (www.oxfam.jp)
Oxfam México (www.oxfammexico.org)
Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Para más información, escriba a cualquiera de las organizaciones o visite la página www.oxfam.org.