



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/EX(47)/3
21 de abril de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
47ª reunión ejecutiva
Ginebra, 30 de junio de 2009
Tema 2 del programa provisional
Actividades de la UNCTAD en favor de África

**SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ÁFRICA: ENSEÑANZAS
EXTRAÍDAS DE LA CRISIS DE ALIMENTOS**

Resumen

Algunos meses después de la crisis alimentaria, la seguridad alimentaria en muchos países africanos sigue suscitando una gran preocupación. Los precios de los alimentos básicos siguen siendo elevados -por encima de los precios medios a largo plazo- y más de 300 millones de africanos siguen padeciendo de hambre crónica. Para garantizar la seguridad alimentaria en la región será menester adoptar medidas para mejorar la productividad y los medios de vida rurales y para hacer frente a los desequilibrios del mercado internacional.

Entre las medidas necesarias para mejorar las condiciones de vida y de producción de las poblaciones rurales figuran el aumento del acceso de los agricultores a los insumos y al crédito, el incremento de las investigaciones agrícolas y de los servicios de divulgación, y la creación de infraestructura básica; además, se deben crear redes de seguridad social y adoptar medidas de protección con respecto a las fluctuaciones de los mercados a corto plazo. La cooperación Sur-Sur puede desempeñar una función importante en la distribución de costos y el intercambio de experiencias.

Se debería revisar el comercio internacional de productos básicos a fin de evitar que un pequeño número de inversores y de compradores ejerzan una influencia desproporcionada en el precio de los alimentos básicos, mientras que los productores prácticamente carecen de toda influencia. Por otra parte, la conclusión de los aspectos agrícolas de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales resulta esencial para mejorar el acceso a los mercados de los productores agrícolas africanos.

La crisis alimentaria de 2008 debería considerarse como una señal de alarma. Si no se adoptan medidas ahora, la inseguridad alimentaria de África seguirá agravándose.

INTRODUCCIÓN

1. En los últimos meses, la crisis alimentaria de África y de gran parte del mundo en desarrollo se ha visto relegada a segundo término por la crisis financiera. Lamentablemente, esto no significa que la seguridad alimentaria de los países africanos se haya tratado satisfactoriamente. Los precios de los alimentos básicos siguen siendo altos en gran parte de la región, y los factores estructurales que dieron lugar a la crisis del último año aún no se han resuelto. Esta crisis no debe caer en el olvido. La UNCTAD dijo que la reciente crisis de alimentos puede considerarse como una llamada de atención para los países en desarrollo. Ahora es el momento de prestar atención a esa llamada, y los países africanos y sus asociados para el desarrollo han de reconocer la urgencia de abordar la cuestión de la seguridad alimentaria.

I. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN ÁFRICA: LA CRISIS DE LOS ALIMENTOS Y EL PERÍODO SUBSIGUIENTE

2. La crisis alimentaria mundial de 2008 consistió en una combinación de un aumento elevado y extraordinario de los precios de los alimentos -especialmente los alimentos básicos- y de malas cosechas y disminución de las reservas de alimentos. Como consecuencia de ello, los pobres de numerosos países africanos perdieron su acceso a los alimentos.

Precios de los alimentos, enero de 1990-febrero de 2009



3. La situación ha registrado una cierta mejora en comparación con los peores días de la crisis del último año, cuando los altos precios y la dificultad de acceder a los alimentos básicos provocaron disturbios y fue menester incrementar de forma extraordinaria la ayuda alimentaria de urgencia para evitar el hambre en varios países africanos. No obstante, los precios de los alimentos básicos siguen siendo superiores a los niveles anteriores a la crisis. Por otra parte, el

descenso de los precios en el mercado internacional se ha transmitido escasamente a los mercados locales de numerosos países africanos, en los que los precios siguen siendo elevados.

4. La situación de la seguridad alimentaria de los países africanos sigue suscitando preocupación. De los 36 países de todo el mundo que hacen frente actualmente a una crisis de la seguridad alimentaria, 21 son africanos, y se estima que hay actualmente más de 300 millones de africanos que hacen frente al hambre crónica, lo que equivale a casi un tercio de la población del continente. Esta población sumamente vulnerable es la más afectada por los cambios registrados en los niveles de precios de los alimentos básicos, que representan una parte muy importante de su presupuesto doméstico. De hecho, la proporción de ingresos de los hogares pobres que se dedica a los alimentos es muy superior al 50% en numerosos países africanos.

5. Por consiguiente, la inseguridad alimentaria sigue constituyendo claramente una amenaza para la región, puesto que los elementos que generaron la crisis alimentaria siguen existiendo. De hecho, la crisis de los alimentos se puede considerar como la superposición de una crisis de la producción y una crisis de los precios. La crisis de la producción se originó en la baja productividad de la agricultura africana, que no puede hacer frente al aumento de la demanda. La crisis de los precios, por otra parte, fue ocasionada por un funcionamiento incorrecto y una manipulación del mercado. Todavía hoy la crisis de la producción sigue planteando una amenaza estructural para la seguridad alimentaria de África y no se han tomado medidas eficaces para asegurar que una crisis de los precios no volverá a producirse en el futuro próximo.

6. La actual crisis financiera ha tenido el efecto a corto plazo de provocar una caída relativa de los precios en el mercado internacional de numerosos productos básicos. Las presiones inflacionarias derivadas de la especulación en los mercados de esos productos se han reducido, y el descenso de los precios del petróleo ha ayudado a reducir los costos de producción y de transporte en el caso de algunos cultivos.

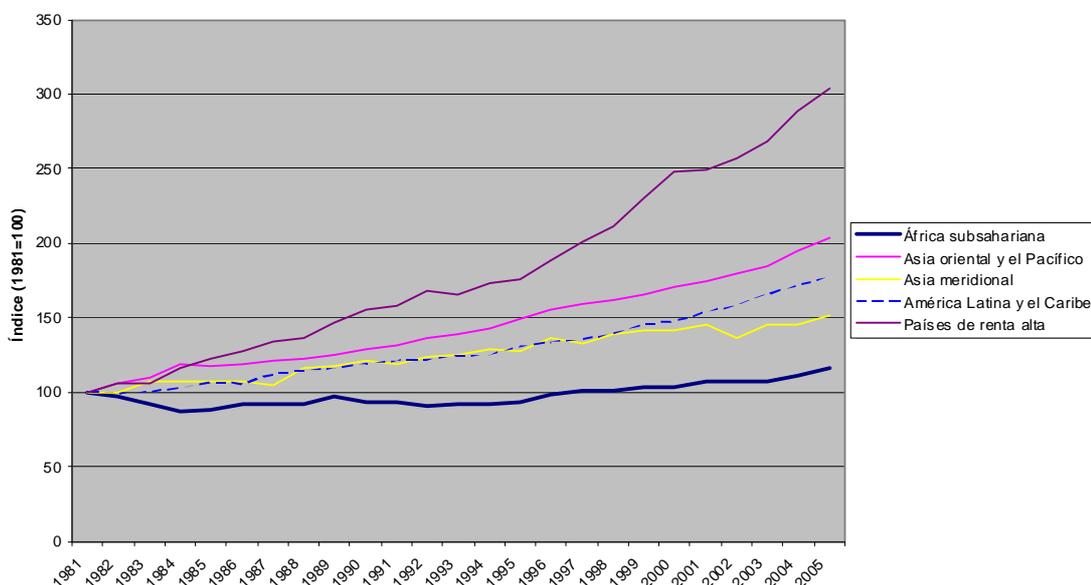
7. Sin embargo, a medio y largo plazo, la actual crisis financiera representa una grave amenaza para la seguridad alimentaria futura de África. De hecho, la crisis afecta directamente a la renta y al empleo de los pobres en África, haciéndolos más vulnerables al hambre. Por otra parte, la crisis ha reducido el ya escaso capital disponible para la inversión en la agricultura. Por lo tanto, la crisis financiera mundial -lejos de aliviar la crisis alimentaria- está sembrando realmente las semillas de una crisis alimentaria más profunda y severa en el futuro, a menos que se adopten medidas. Por ello, resulta crucial comprender las lecciones de la crisis de los alimentos y tomar medidas adecuadas para ayudar a los países africanos a mejorar su seguridad alimentaria y a alcanzar el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio: reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre para el año 2015.

II. COMPRENDER LAS CAUSAS Y APRENDER LAS LECCIONES

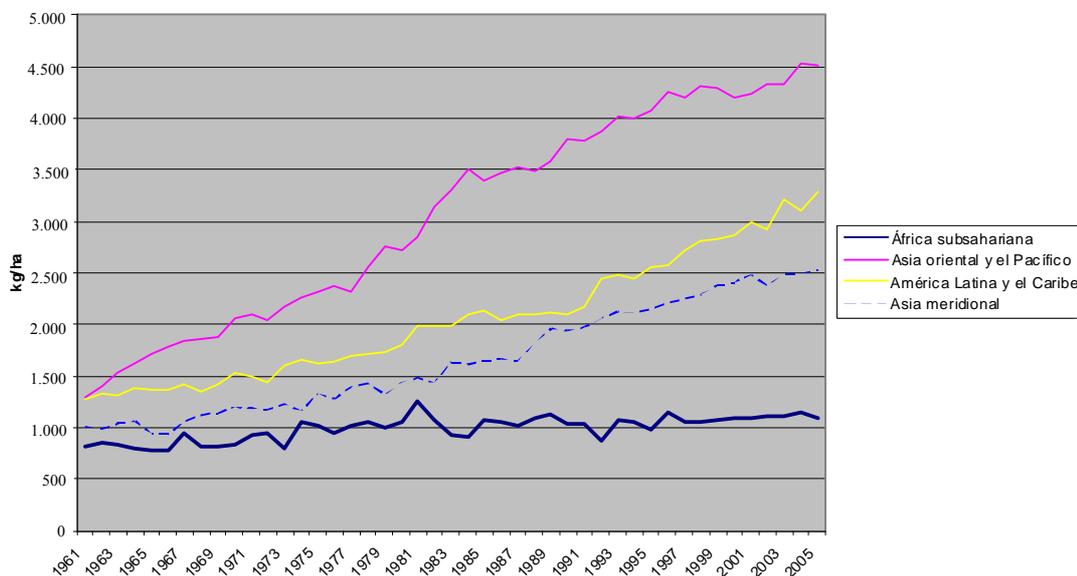
8. La crisis alimentaria de 2008 ha puesto de manifiesto la extrema vulnerabilidad de la seguridad alimentaria de los países africanos ante las conmociones externas. Los altos precios y la contracción del suministro de alimentos básicos constituyeron un rudo golpe para los países africanos. Esto se debió en gran medida a la crisis de la producción más profunda y más prolongada que haya afectado a la agricultura africana. La productividad de la agricultura africana es baja en comparación con la de otras regiones del mundo. Es aún más preocupante el

hecho de que esta productividad no ha tenido ningún incremento real durante las últimas décadas. Tanto los rendimientos como la productividad por trabajador han permanecido a un bajo nivel, al mismo tiempo que se han incrementado en otras regiones.

Productividad laboral en la agricultura, 1981-2005



Rendimiento de los cultivos de cereales en regiones en desarrollo, 1961-2005



9. Mientras la productividad de la agricultura africana se ha estancado, la demanda regional de productos agrícolas ha seguido aumentando, debido al rápido crecimiento demográfico, la urbanización, el incremento de la renta y las modificaciones de las pautas dietéticas. Como resultado de ello, los países africanos han pasado de ser exportadores netos en la década de 1970

a ser a menudo importadores netos de alimentos o dependientes de la ayuda alimentaria en los últimos años. En la actualidad, los países africanos importan aproximadamente el 25% de sus alimentos. En 2008, esto representó una importación de alimentos de más de 15.000 millones de dólares. Además, la región depende de las importaciones para algunos de sus principales productos básicos, como el trigo (se importa el 45%) y el arroz (se importa el 84%).

10. La prevalencia -e incluso el agravamiento- de la seguridad alimentaria en África pone de manifiesto un gran defecto de las estrategias de desarrollo, tanto a nivel nacional como internacional. Ha habido un descuido del sector agropecuario en la región durante décadas, lo que condujo finalmente a la crisis alimentaria del último año. En parte, esta desatención ha sido una consecuencia de la política de austeridad fiscal estricta impuesta a los países africanos, que ha reducido considerablemente el apoyo del Estado a la agricultura. Esto, a su vez, ha dado lugar a una infraestructura rural deficiente, un alcance reducido de los servicios de divulgación, una reducción de las subvenciones a los agricultores para insumos y financiación, y una reducción de las inversiones en investigación y desarrollo en el sector agrícola.

11. Como resultado de ello, los agricultores africanos disponen actualmente de escasos medios para hacer frente a los retos que tienen ante sí, que incluyen el cambio climático, la desertificación, la competencia de importaciones de bajo costo, y cadenas mundiales de valor sumamente concentradas, que dominan el mercado mundial de productos básicos.

12. La excepcional escasez de alimentos registrada en el último año también pone de manifiesto la importancia de la soberanía alimentaria para los países africanos. Cuando la crisis se intensificó, muchos países exportadores de alimentos reaccionaron adoptando medidas proteccionistas abruptas para limitar sus exportaciones de alimentos, tanto directa como indirectamente. Por ejemplo, se ha informado de que 28 países establecieron prohibiciones de exportación durante la crisis alimentaria. Esto hizo comprender los peligros de basarse completamente en la importación de alimentos y la ayuda alimentaria, y representa un poderoso desafío a la doctrina de la ventaja comparativa, que a menudo se ha utilizado para persuadir a los países africanos de desarrollar los cultivos comerciales a expensas de la producción nacional de alimentos.

13. La baja productividad de la agricultura africana se vincula también parcialmente a factores internacionales. Por ejemplo, entre 1980 y 2002, los donantes multilaterales redujeron drásticamente la asistencia oficial para el desarrollo destinada a la agricultura, de 3.400 millones de dólares a 500 millones, o sea una reducción del 85%. Los donantes bilaterales disminuyeron su apoyo a la agricultura en un 39%, de 2.800 millones de dólares a 1.700 millones. La ayuda para la investigación y desarrollo en el sector agrícola ha sido deplorablemente insuficiente. De hecho, sólo el 3% de la ayuda relacionada con la ciencia, la tecnología y la innovación se destina a la investigación agrícola en los países menos adelantados, muchos de los cuales están en África. Como resultado de ello, África es una de las pocas regiones del mundo en las que los fondos destinados a la investigación y desarrollo agrícolas han tenido una reducción efectiva desde comienzos de la década de 1980.

14. Las elevadas subvenciones y las medidas de protección aplicadas en los sectores agrícolas de los países desarrollados también han tenido consecuencias en la agricultura africana, privándola de una parte de sus mercados de exportación. Como consecuencia de ello, los productos exportados obtienen precios inferiores en el mercado internacional, reduciendo así los incentivos para la producción agrícola. Al mismo tiempo, se ha exhortado enérgicamente a los países africanos a que abran sus mercados. Como resultado de ello, los agricultores africanos tienen que competir con importaciones de bajo costo en sus mercados internos.

III. PERSPECTIVAS FUTURAS: POLÍTICAS Y MEDIDAS

15. Los principales factores que dieron lugar a la grave crisis alimentaria de 2008 no han sido abordados adecuadamente. Ya es hora de que se adopten medidas para volver a poner firmemente la seguridad alimentaria en el programa africano y en el programa internacional. Un minucioso análisis de la crisis sugiere que la necesidad de adopción de medidas debe dirigirse particularmente a la consecución de tres objetivos principales: aumentar de la productividad agrícola africana, mejorar los medios de vida en las zonas rurales y hacer frente a los desequilibrios del mercado internacional. Las medidas deben ser adoptadas no sólo por los propios países africanos, sino también por sus asociados en el desarrollo, especialmente mediante la cooperación Sur-Sur y en el contexto de las negociaciones comerciales multilaterales.

Mejora de la producción

16. Resulta claro que los países africanos no podrán mejorar su seguridad alimentaria sin abordar las limitaciones que mantienen a un nivel bajo la productividad agrícola africana. A este respecto, será menester que los Estados adopten un papel más proactivo en comparación con los años precedentes. Es particularmente importante a este respecto la adopción de medidas que aumenten el acceso de los agricultores a los insumos agrícolas, tales como las semillas, los fertilizantes y los plaguicidas. En la actualidad, el aprovisionamiento de insumos es insuficiente en numerosos países africanos. Por ejemplo, la utilización de fertilizantes es sólo de 8 kg/ha en África, mientras que el promedio mundial es superior a 100 kg/ha. Además, la mayor parte de los fertilizantes se utilizan actualmente en África para los cultivos de exportación. De hecho, si sólo se tienen en cuenta los cultivos alimentarios, la utilización de fertilizantes es sólo de 1 kg/ha. No obstante, la experiencia de otros países en desarrollo demuestra que la aportación de esos insumos a precios subvencionados puede ayudar a impulsar la productividad de la agricultura. Por ejemplo, un plan aplicado recientemente en Malawi para proporcionar insumos subvencionados ya ha dado resultados positivos en materia de productividad y de seguridad alimentaria en sus primeros años de funcionamiento.

17. Otra importante medida destinada a mejorar la productividad es el otorgamiento de crédito a los agricultores que necesitan capital. De hecho, el mercado rural a menudo no recibe suficientes servicios financieros, y los Estados pueden intervenir, ya sea para cubrir este vacío o para ofrecer incentivos a fin de conseguir la participación del sector privado. En la actualidad, se estima que en la mayor parte de los países africanos sólo el 5% de la población tiene acceso al sistema bancario, y ese acceso se limita en su mayor parte a las zonas urbanas. La falta de acceso al crédito es, por tanto, una grave limitación en las zonas rurales de muchos países

africanos, que impide que los agricultores que obtienen buenos resultados incrementen su producción.

18. A largo plazo, quizás el elemento más importante para mejorar la productividad agrícola africana será la investigación y desarrollo. A menudo se ha sostenido que, para satisfacer las necesidades de su creciente población y alcanzar la seguridad alimentaria, África necesita su propia revolución verde. Esto requerirá un aumento extraordinario de los recursos que actualmente se destinan a la investigación y desarrollo, a fin de dedicarla concretamente hacia las condiciones productivas que prevalecen en los países africanos. Estos países deben también mejorar la prestación de los servicios de extensión agrícola a fin de asegurar que se transmitan conocimientos a los productores de manera eficiente y oportuna.

19. La cooperación Sur-Sur puede desempeñar una función decisiva para ayudar a los países africanos a mejorar la productividad de su agricultura. Los países de la región pueden aprender mucho de los demás países de la región y también de otros países en desarrollo que han hecho frente o están haciendo frente a dificultades similares. Por consiguiente, se debe alentar un intercambio más intenso de conocimientos y experiencias agrícolas entre los países en desarrollo. Por otra parte, los países en desarrollo podrían prever el reparto de costos de las actividades de investigación y desarrollo agrícolas que los beneficiaran recíprocamente, a fin de hacer posible una mayor inversión en esta esfera crucial.

Mejora de los medios de vida rurales

20. Además de adoptar medidas que ayuden directamente a aumentar la productividad, es mucho lo que los países africanos pueden hacer para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los agricultores y los hogares rurales. Una de estas esferas de acción es la infraestructura rural. De hecho, algunas infraestructuras clave, como el transporte, la energía y las comunicaciones, a menudo son insuficientes o inexistentes en zonas rurales de África. En África, sólo el 12% de las carreteras está pavimentado, lo que representa la proporción más baja de cualquier región, e incluso esas carreteras pavimentadas a menudo están deterioradas por un mantenimiento deficiente. El acceso a la electricidad es también reducido en la región, con un porcentaje del 24%, mientras que es del 69% en Asia y del 90% en América del Sur; esto impide la realización de muchas actividades, tales como la elaboración, la refrigeración o el bombeo de agua subterránea. Por lo tanto, la mejora de las infraestructuras puede tener efectos importantes en la seguridad alimentaria, no sólo mediante la mejora de las condiciones de producción, sino también mediante la ayuda para que los consumidores puedan recibir productos agropecuarios de manera más rápida y menos costosa.

21. La seguridad alimentaria y los medios de vida de la población rural también se pueden mejorar logrando que los agricultores sean menos vulnerables ante las fluctuaciones a corto plazo de los mercados y mediante la mejora de su capacidad de negociación ante los grandes compradores de productos agropecuarios. En el pasado, esta función ha sido a menudo desempeñada por juntas de comercialización, que ofrecían a los productores precios estables y negociaban directamente con los compradores. No obstante, en numerosos países africanos estas juntas de comercialización se han desmantelado. Aunque algunas de estas juntas eran sumamente ineficaces y perjudicaban la producción agrícola, es importante observar que las juntas agrícolas bien gestionadas pueden desempeñar una función muy importante para mejorar los medios de vida rurales y la seguridad alimentaria.

22. Por último, no se debe pasar por alto el elemento más importante, esto es, la propia población rural. Los agricultores de muchos países africanos son pobres, lo que los hace sumamente vulnerables a conmociones tales como inundaciones, sequías y enfermedades. Se deben adoptar medidas adecuadas para velar por que las poblaciones rurales gocen de condiciones de vida dignas. Esto supone crear redes de seguridad mínimas para ayudar a la población en épocas difíciles, a fin de asegurar que ella pueda seguir aportando su contribución esencial a la seguridad alimentaria en el futuro.

Hacer frente a los desequilibrios del mercado internacional

23. La mejora de la seguridad alimentaria de África exige algo más que simplemente ocuparse de la producción agrícola. Como se desprende claramente de la crisis del último año, el mercado internacional de productos agropecuarios se caracteriza por diversos desequilibrios, que constituyen una amenaza considerable para la seguridad alimentaria de numerosos países africanos. La dramática explosión de los precios de los alimentos básicos en 2008 ofrece un claro ejemplo de los peligros que representa el sistema actual, en el que el acceso de millones de personas a los alimentos puede verse obstaculizado por un puñado de inversores que tratan de obtener su propio beneficio.

24. Otra característica del mercado internacional de productos básicos es el carácter concentrado de las cadenas de valor mundiales. En la práctica, esto significa a menudo que los productores agrícolas se hallan frente a un número muy limitado de compradores y, por ende, tienen una escasa capacidad de negociación. Esta situación suscita gran preocupación, ya que reduce los incentivos a la producción y puede tener un efecto negativo en los medios de vida rurales cuando los productores se ven obligados a aceptar precios excesivamente bajos por sus cosechas.

25. Las relaciones comerciales mundiales también muestran una gran desigualdad, a menudo a expensas del sector agrícola de los países africanos. De hecho, los altos niveles de protección y las subvenciones que siguen predominando en muchos países desarrollados perjudican a los productores africanos al negarles el acceso a los mercados extranjeros y también al mantener artificialmente bajos los precios de los productos básicos. Muchas de esas cuestiones han sido planteadas por países africanos y otros países en desarrollo en el contexto de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales. Por consiguiente, es esencial que se concluya esa ronda o que se alcancen pronto resultados sobre algunas de las cuestiones relacionadas con el comercio agrícola africano.

IV. CONCLUSIÓN: SE DEBEN ADOPTAR DECISIONES DIFÍCILES

26. La crisis alimentaria de 2008 se debe considerar como una llamada de atención, que demuestra con funesta claridad la vulnerabilidad de la seguridad alimentaria de los países africanos. Para evitar que se repitan los hechos del último año, es necesario no sólo aprender las lecciones derivadas de la crisis, sino adoptar realmente las medidas necesarias.

27. Se deben adoptar algunas decisiones difíciles. La mejora de la seguridad alimentaria de los países africanos exige que esos países y sus asociados para el desarrollo vuelvan a poner con firmeza la agricultura en el programa y aborden los numerosos elementos que hicieron posible la

crisis del último año. Esto requerirá recursos adicionales, tanto financieros como en términos de voluntad política, y ello necesariamente se deberá llevar a cabo a expensas de otras medidas y otros sectores. Tanto los propios países africanos como sus asociados para el desarrollo deberán poner un precio a la seguridad alimentaria y evaluar si desean y están en condiciones de pagar ese precio.

28. La mejora de la seguridad alimentaria de África también requerirá que los países se replanteen las estrategias de desarrollo y la organización de los mercados mundiales. Podría resultar necesario proteger en cierta medida a los agricultores y los consumidores con respecto al mercado, por ejemplo creando juntas de comercialización o desvinculando algunos alimentos básicos de un exceso de especulación. La redefinición de las funciones de los Estados y los mercados, y el hacer frente a la regulación de los mercados con miras a mejorar la seguridad alimentaria son algunas de las tareas que se deberán llevar a cabo, no sólo a nivel de cada país, sino también en asociación con otros países, tanto desarrollados como en desarrollo. Se deberán examinar nuevamente las antiguas ideas ortodoxas, a la luz del terrible sufrimiento que causa una crisis alimentaria como la ocurrida el último año.

29. Las cuestiones que se deben abordar son numerosas y complejas. Sin embargo, el costo de hacer caso omiso de ellas sería atroz. Si no se introducen cambios, otra crisis alimentaria no sólo será una posibilidad, sino una certidumbre. En realidad, con el continuo crecimiento demográfico y el agravamiento de los efectos del cambio climático, las próximas crisis podrían ser aún peores.

Referencias

- Adesina A (2009). African agriculture in the 21st century: Meeting the challenges, making a sustainable green revolution. Discurso de apertura pronunciado ante la reunión de alto nivel convocada por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, Windhoek (Namibia). 9 y 10 de febrero de 2009.
- Banco Mundial (2009). *World Development Indicators*. Se puede consultar en el sitio web del Banco Mundial: <http://www.worldbank.org>. Consultado el 5 Abril 2009.
- Biello, D (2008). Has the food crisis abated? *Scientific American*. 15 de diciembre de 2008. Se puede consultar en <http://www.sciam.com>. Consultado el 23 de marzo de 2009.
- Instituto Internacional sobre Políticas Alimentarias (2008). High food prices: the what, who and how of proposed policy actions. Reseña de orientación política. Mayo de 2008.
- Mitchell, D (2008). A note on rising food prices. World Bank working paper WPS 4682. Washington D.C.
- UNCTAD (2006). *The Least Developed Countries Report 2006: Developing productive capacities*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.06.II.D.9. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2008a). *Cómo afrontar la crisis alimentaria mundial. Políticas de comercio, inversión y productos básicos fundamentales para garantizar la seguridad alimentaria sostenible y aliviar la pobreza*. Publicación de las Naciones Unidas. UNCTAD/OSG/2008/1. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2008b). *Cómo afrontar la crisis mundial de alimentos. Reseña de orientación política de la UNCTAD N° 2*. Ginebra. Junio de 2008.
- UNCTAD (2008c). *Economic Development in Africa 2008 - Export Performance Following Trade Liberalization: Some Patterns and Policy Perspectives*. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.08.II.D.22. Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2009). *Manual de Estadísticas*. Se puede consultar en el sitio web de la UNCTAD <http://www.unctad.org>.
