

La crisis alimentaria mundial y sus implicaciones para África

Carlos Oya

Profesor Titular de Economía Aplicada en la School Oriental and African Studies (SOAS). Universidad de Londres

Introducción: contexto y explicaciones de la crisis

Madagascar, febrero de 2009. Manifestaciones anti-gubernamentales se saldan con violencia sin precedentes y la muerte de varios manifestantes a disparos de la policía. La oleada de manifestaciones se interpreta como parte de la lucha de poder entre la oposición y el régimen en el Gobierno y, sin duda, las manifestaciones acaban por crear un creciente vacío de poder que los militares pueden estar dispuestos a llenar. Sin embargo, y a pesar de las obvias dimensiones de luchas de poder, hay mucho de popular en estas revueltas. El detonante definitivo fue un proyecto de acuerdo del Gobierno malgache con la empresa coreana Daewoo, que había negociado una macro-concesión (en forma de arrendamiento a largo plazo) de 1,3 millones de hectáreas, correspondiente casi al 45% del total de tierra arable en el país, con el propósito de producir más de cinco millones de toneladas de maíz, además de aceite de palma, como parte de su programa de seguridad alimentaria basado en la búsqueda de grandes concesiones de tierra por el mundo¹.

Las conexiones con la crisis alimentaria mundial son evidentes. El fenómeno refleja la medida en que la crisis se ha globalizado y cómo las reacciones de unos países afectan directamente a otros. Las protestas populares en Madagascar, de hecho, ya habían empezado antes de este polémico acuerdo, como reacción a los efectos de las subidas de los precios de los alimentos básicos y de la energía a lo largo de 2008, y se unieron a las protestas violentas vividas en muchos otros países africanos como Egipto, Senegal, Mozambique, Costa de Marfil, Etiopía o Camerún entre otros. Madagascar es, sin duda, uno de los países de África que más se ha visto afectado por las convulsiones

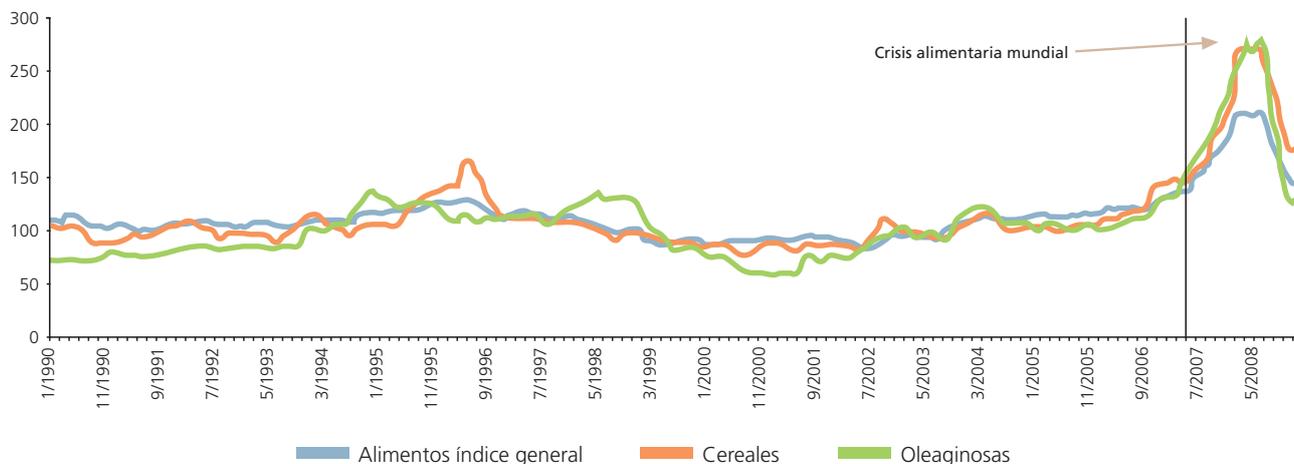
en los mercados internacionales de alimentos desde finales de 2007, en parte debido a su creciente dependencia de importaciones de alimentos y al estancamiento de su producción de alimentos.

La llamada crisis alimentaria mundial consistió fundamentalmente en el crecimiento espectacular, repentino y sin precedentes de los precios de los productos agrícolas alimentarios más importantes en términos de volumen de comercio –trigo, arroz, maíz y aceites vegetales–, en una tendencia que acabó tomando forma de burbuja, pues desde el verano de 2008 los precios se precipitaron en una caída casi tan rápida como la subida anterior (ver Gráfico 1). Así, la burbuja de los precios agrícolas de hecho precedió al colapso del sistema financiero de septiembre de 2008. Desde entonces, la crisis alimentaria parece haber desaparecido de las portadas mientras la atención se centra ahora en la crisis financiera y la recesión global. No obstante, las dos crisis están muy relacionadas y los efectos de la burbuja agraria de 2008 se seguirán sintiendo durante un buen tiempo.

Hay una literatura abundante sobre la crisis alimentaria, si bien de carácter 'reactivo', carente a veces de una profundidad analítica y empírica suficiente, lo cual es comprensible por la cercanía de los acontecimientos y la falta de datos suficientes sobre el impacto en los países más afectados. Una cuestión clave es que el contexto en que se da la crisis actual en términos del régimen alimentario global dominante (*global food regime*) es muy diferente hoy al de los decenios de los años 50 y 60, cuando los precios de los alimentos y las materias primas eran relativamente estables y regulados por acuerdos internacionales y controles gubernamentales importantes. Hoy, el régimen alimentario global funciona en torno a dos ejes principales (Weis, 2007). En el primer eje, el dominio del llamado 'complejo granoganoado' (*grain-livestock complex*), que refleja la enorme importancia para el comercio alimentario mundial de los tres cereales clásicos (trigo, arroz y maíz) junto con aceites vegetales y oleaginosas (fundamentalmente la soja) no só-

¹ El 16 de marzo de 2009, a fecha de cierre de edición de esta obra, se ha producido un golpe de Estado que ha derrocado al presidente Ravalomanana. El nuevo presidente Ravelomanana ha cancelado el alquiler de tierras cultivables a Daewo Logistics.

Gráfico 1. Índice de precios de alimentos (tendencias 1990-2008)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la FAO.

lo como bienes de consumo en sí, sino como ingredientes básicos para comidas procesadas (que han transformado las dietas en el mundo) y, sobre todo, para alimento de ganado, cuya demanda se ha disparado con el aumento espectacular de la demanda de carne a escala global desde los años sesenta. Este complejo se concentra en las zonas de clima temperado y, en especial, en Europa Occidental, Rusia, EE.UU., Oceanía y algunas economías latinoamericanas como Argentina, México y Brasil.

El segundo eje del nuevo régimen alimentario global es el constituido por las empresas transnacionales de agroalimentación que controlan la mayor parte del comercio mundial de alimentos, comida procesada, ingredientes agroalimentarios y productos y servicios para la producción agroindustrial (semillas, fertilizantes, maquinaria, asesoría técnica, etcétera). Grandes grupos agroindustriales como Cargill, Dupont, Monsanto, Unilever o ADM dominan claramente las cadenas de valor agroalimentarias, a pesar de que sus intereses en la producción 'directa' de productos agrícolas son limitados. Además, los grandes grupos de distribución al consumidor también ejercen un dominio considerable en la organización de las cadenas alimentarias, la regulación de la calidad de los productos y el *marketing*, como es el caso de Carrefour, Wal-Mart y Tesco. Es precisamente en el procesamiento, los circuitos de distribución y en el *branding* donde se concentra la mayor parte del valor en estas cadenas globales y donde es mayor la concentración en po-

cos grupos empresariales transnacionales. La consolidación de este régimen global de *agribusiness*, la expansión del comercio agrícola y el poder del complejo de grandes transnacionales de hecho explica en buena medida la tendencia bajista de los precios de materias primas agrícolas y alimentos, especialmente desde mediados de los setenta, que han permitido una concentración de beneficios sin precedentes en los otros eslabones de la cadena alimentaria global. No obstante, esto ha ocurrido al mismo tiempo que se profundiza la 'financiarización' del capitalismo global, incluyendo el capitalismo agroalimentario, por lo que el dominio de los mercados (e intermediarios) financieros internacionales sobre el comercio y los flujos de capital globales ha creado otro tipo de dinámicas que, a la postre, han afectado también a los mercados globales de materias primas agrícolas y alimentos (ver más adelante).

La tendencia alcista de los precios alimentarios comenzó en el año 2000, si bien de una manera más gradual y menos espectacular. De hecho, hasta ese mismo año, los índices de precios reales de alimentos habían seguido una evolución bajista a largo plazo, desde por lo menos los años sesenta. En los años noventa asistimos a un estancamiento en términos reales y desde el año 2000 la tendencia se revierte por primera vez en varios decenios. A partir de 2006, las tasas de crecimiento de los precios de los alimentos más comercializados se aceleran, especialmente para los cereales (arroz, trigo y maíz) y las grasas (vegetales y animales), pe-

ro es entre mediados de 2007 y de 2008 cuando los mercados de alimentos primarios experimentan una sacudida sin precedentes, con una fluctuación de subida y caída absolutamente espectacular (ver Gráfico 1). Por ejemplo, el índice medio de precios de cereales casi se duplicó sólo entre mayo de 2007 y abril de 2008, con subidas aún más acusadas en el caso del arroz. A finales de 2006 ya había habido unos incrementos de casi un 50% en doce meses.

Se han barajado varias causas de estas tendencias y de la burbuja de precios. Primero, se ha planteado que los desequilibrios de oferta y demanda mundial aumentaron en los últimos años y se ha destacado el papel de la demanda china y de otros países 'emergentes' de carne y cereales (Von Braun, 2008). La evidencia utilizada para el argumento de los efectos de desequilibrios de mercado es la referente a la evolución de *stocks* globales de alimentos (arroz, maíz, trigo y soja), que se redujeron de unos 100 días de consumo mundial en 2002 a poco más de 60 en 2008. A finales de 2008, las reservas mundiales de cereales habían alcanzado el mínimo de los últimos 25 años. En parte, no obstante, la reducción de reservas por parte de países importadores sirve para compensar la tendencia a reducir las importaciones en respuesta al incremento dramático de los precios. Por tanto, en 2008, la reducción de reservas no implicaba un creciente desequilibrio entre oferta y demanda, pues el crecimiento de la producción mundial de cereales se estimó en casi un 2,5%. El incremento subyacente de la demanda se manifiesta principalmente en el período 2005-2008, aunque con importantes fluctuaciones, y aparece empujado principalmente por aumentos de demanda en países en desarrollo (excluyendo a China) y por el incremento sustancial de la producción de biocombustibles en 2007 y 2008. El empuje de la demanda de carne tendría efectos multiplicadores sobre la demanda de grano pues el ganado vacuno es un fuerte consumidor de preparados de cereales y soja. A pesar de que esta hipótesis puede explicar una tendencia generalmente alcista a medio plazo, no hay evidencia concluyente de que China haya ejercido tamaña presión sobre los mercados internacionales a través de sus importaciones, pues aún sigue siendo en buena medida autosuficiente en grano. Además, los precios de la carne no se han disparado como los de otros alimentos básicos, lo que cuestiona la idea de que un cambio en las dietas de los gigantes asiáticos (China y la India) haya podido tener tales efectos en las fluctuaciones de precios de cereales.

La segunda hipótesis, que parece gozar de mayor consenso, señala el impacto de la promoción de biocombustibles en Estados Unidos y a escala mundial como uno de los detonantes de la burbuja en 2007 y 2008. El FMI y diversos estudios del Banco Mundial han atribuido más de la mitad del crecimiento de los precios de alimentos a la expansión de los biocombustibles (Mitchell, 2008; Ivanic y Martin, 2008). De hecho, existe una coincidencia significativa en tiempo entre la expansión de los biocombustibles, especialmente en Estados Unidos, y la reasignación de cultivos como el maíz a la producción energética a expensas de su uso alimentario, con la consecuente subida repentina del precio del maíz. Esta subida casi reproduce el ritmo y patrón de la subida de los precios del petróleo en el mismo período. Sin embargo, no está claro en qué medida el factor de los biocombustibles ayuda a explicar el espectacular crecimiento de otro cereal, el arroz, que poco tiene que ver con este mercado. Es cierto que, en el caso del arroz, la subida inicial de precios fue luego exacerbada por las reacciones en cadena de países exportadores de Asia (India, Tailandia, Vietnam, etcétera) que, para preservar sus reservas, decidieron prohibir temporalmente las exportaciones, lo que explicaría en parte la fuerte volatilidad del precio del arroz.

En cualquier caso, es difícil explicar la magnitud de la burbuja y la fuerte correlación entre las subidas y bajadas de precios de distintos productos agrícolas sin tener en cuenta el papel de la especulación financiera en el contexto del fuertemente concentrado régimen alimentario mundial descrito anteriormente. De hecho, es precisamente entre 2007 y 2008 cuando se verifica un movimiento más marcado de inversores institucionales hacia los mercados de *commodities* y futuros, en especial materias primas y alimentos. Estos mercados proporcionan una válvula de escape para la huida de los mercados de acciones, derivados financieros y bonos hipotecarios, en fase de caída libre como preludio del colapso financiero de 2008. En este contexto, los mercados de futuros de alimentos y materias primas han funcionado como depósitos seguros de valor y, en función de las tendencias de los mercados del petróleo y la energía, con papeles semejantes en esta coyuntura. Los inversores institucionales vieron en los mercados de materias primas y alimentos una oportunidad de beneficios importantes a corto plazo en un contexto en que las oportunidades de inversión a corto plazo se restringían. Como ocurrió con la burbuja inmobiliaria, entre 2007 y

2008 la entrada masiva de capitales especulativos en los mercados de alimentos y materias primas acabó inflando la burbuja de estos productos, haciéndola estallar en un periodo de tiempo también relativamente corto, como resultado de la recesión inminente a mediados-finales de 2008. Tanto la burbuja de los doce meses que van de mayo de 2007 a abril de 2008, como el desplome de los precios de materias primas y alimentos de finales de 2008 llevan la marca de la volatilidad de la especulación financiera a corto plazo, más que de las causas subyacentes relativas a los desequilibrios entre oferta y demanda globales. En cualquier caso, sólo una combinación de los varios factores repasados en esta sección nos permiten entender el fenómeno de la crisis y, sobre todo, la evolución específica de alimentos y materias primas concretos, que tienen un impacto diferente según el país.

Efectos desiguales sobre economías y sociedades

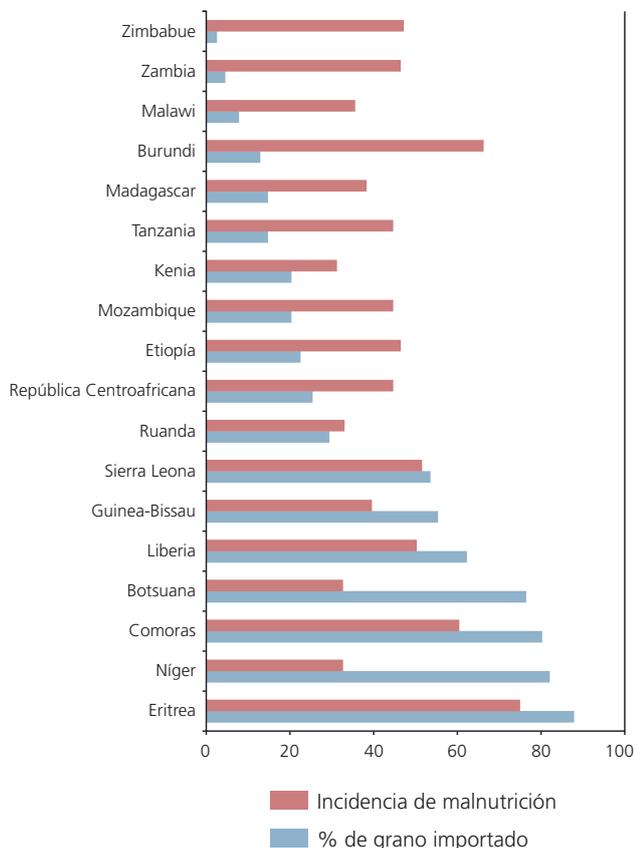
La crisis alimentaria global tuvo consecuencias inmediatas en muchos países en desarrollo y en especial en África, sobre todo en la medida que la mayoría de países de la región no son exportadores netos de los cereales cuyos precios más han experimentado la burbuja. La información disponible es todavía incompleta y es pronto para establecer con cierta precisión el impacto a nivel de las familias y los individuos. Hasta ahora se pueden observar algunas tendencias a escala macroeconómica y mesoeconómica y empieza a emerger información sobre la variedad de efectos a nivel microeconómico. Algunas de estas tendencias empíricas, no obstante, se basan todavía en simulaciones dependientes de supuestos empíricos sobre cestas de la compra familiares, transmisión de precios hacia los mercados locales y posibles estrategias de adaptación de los afectados (véase Ivanic y Martin, 2008).

La FAO estimaba que a finales de 2007 alrededor de 24 millones de personas más estaban en situación de desnutrición aguda, es decir, casi un punto porcentual más de incidencia, como resultado de la fase inicial de la crisis alimentaria mundial y los efectos de las subidas repentinas de precios. Con base en simulaciones a partir de estos datos, la FAO preveía un impacto previsiblemente aún mayor en 2008 si la tendencia de los precios no revertía. Esto significa que, a escala global, desde 2006 se revierte una tendencia de declive de la incidencia de la desnutrición que se consolidaba desde los años ochenta. Según datos

del Banco Mundial, los tres cereales que han experimentado el *boom* y siguiente desplome de precios constituyen el 20% del consumo de alimentos en volumen y el 30% de las calorías consumidas en África. En especial, el arroz y el trigo se importan en proporciones considerables (45% y 85% respectivamente).

Además de los precios de los cereales, el incremento en los precios de aceites también ha tenido un impacto negativo en determinados países donde la importación de aceites vegetales es significativa para las dietas urbanas. Asimismo, la fuerte dependencia de las importaciones de fertilizantes en la mayoría de países del continente ha supuesto una fuente de presión adicional sobre los sistemas agrarios, en especial en África austral, donde el uso de fertilizantes está más extendido, lo que afecta así a la productividad de la producción de maíz, por ejemplo. La FAO y el Banco Mundial indican que las regiones más afectadas dentro del continente africano son el norte, países de África occidental —especialmente del Sahel—, el Cuerno de África y los países que se encuentran en un periodo de posconflicto bélico y que son, por tanto, más dependientes de las importaciones de alimentos, como es el caso de Sierra Leona, Liberia o Angola. Por regla general, son los países más dependientes de importaciones de cereales y oleaginosas los potencialmente más afectados en África y la FAO ha elaborado ya una lista de países particularmente vulnerables, la mayoría de los cuales aparecen listados en el Gráfico 2. Todos estos países sufren de tasas de malnutrición o desnutrición crónica importante, pero se diferencian en la medida en que dependen de las importaciones de cereales para su consumo, con Etiopía o Eritrea en una posición particularmente vulnerable. Es cierto que entre los países potencialmente afectados por el hecho de ser relativamente dependientes de importaciones de cereal existe una fuerte heterogeneidad. De los países con mayor dependencia (en Gráfico 2), existe una enorme diferencia entre la vulnerabilidad relativa de Botswana, por ejemplo, y la de Níger o Eritrea. El primero es un país que se considera el milagro económico de África, gracias en buena medida a la buena gestión de sus exportaciones de diamantes, mientras que los dos últimos están entre los países más pobres de África, con los mayores grados de desnutrición y peores indicadores sociales. Dentro de los países especialmente afectados todo indica que los grupos de población más vulnerables son los más pobres, especialmente los residentes en zonas urbanas, en

Gráfico 2. Países de África subsahariana más vulnerables a la crisis



Fuente: adaptado de Tickner (2008: 510).

general los compradores netos de alimentos, especialmente de alimentos importados. En zonas rurales y urbanas de África existe una equivalencia casi directa entre la mayor pobreza y vulnerabilidad de las familias y la proporción de su presupuesto mensual gastado en alimentos (a menudo el 80%), especialmente cuando son compradores netos de alimentos durante períodos largos del año (en el caso de agricultores). Además, las familias más pobres en el campo y la ciudad cuentan con ingresos erráticos, que siguen ciclos estacionales marcados, que gastan a veces casi en su totalidad en alimentos comprados en mercados informales donde los bienes importados abundan. Aún escasean los estudios que hayan evaluado el impacto del aumento y fluctuaciones dramáticas de precios internacionales de alimentos, especialmente de cereales, sobre el bien-

tar de familias. Algunas estimaciones preliminares del Banco Mundial señalan que, de media para África, las familias pueden ver reducidos sus ingresos reales en más de un 25% a corto plazo y el consumo de alimentos en alrededor de un 20% en términos de volumen. Estas restricciones al consumo, no siempre igualmente distribuidas entre los miembros de la familia, pueden tener consecuencias sobre el estado de nutrición de las sociedades en los años venideros, como anticipan tanto la FAO como el Banco Mundial.

Estudios del Banco Mundial también estiman que la cadena de efectos desatada por los incrementos de precios puede suponer un aumento significativo en la incidencia de la pobreza en muchos países del continente, precisamente porque hay muchas familias que sobreviven con niveles de consumo alrededor de las líneas de la pobreza, así que un *shock* de esta magnitud les ha podido precipitar a niveles por debajo de dichas líneas. Pero uno de los posibles efectos de los aumentos rápidos de los precios del maíz y arroz en particular es que los ingresos de los productores de estos cereales se incrementen a corto plazo y esto permita mejoras en la producción con efectos a largo plazo (Ivanic y Martin, 2008; Tickner, 2008). Los productores de importantes excedentes comercializables y, sobre todo, exportables de estos productos, sin embargo, no abundan en África. Buena parte de la producción se dirige al mercado local y, en el caso del arroz, sólo cubre una parte marginal del consumo nacional, especialmente en África occidental. Según simulaciones de Ivanic y Martin (2008), el efecto neto sobre los compradores netos supera al efecto sobre los productores y vendedores netos de alimentos (también relativamente pobres en muchos países). En ese estudio, de los países de bajo ingreso incluidos en la muestra, los efectos más negativos en términos de aumentos de pobreza se dan precisamente en África (Malawi, Madagascar y Zambia), donde se estima un crecimiento de 4-5 puntos porcentuales de la incidencia de la pobreza absoluta como resultado de los aumentos de precios en el período 2005-2007. En otros países de África austral, en cualquier caso, la dependencia de las importaciones de maíz es mucho menor y, en caso de buenas cosechas, el maíz nacional puede cubrir la mayor parte de las necesidades e incluso generar excedentes que normalmente se dirigen al mercado regional. En este sentido, es de esperar que los precios internacionales tengan un impacto mucho más serio sobre la pobreza en países

importadores de arroz y trigo (en el norte de África, Sudán y Etiopía, en particular, así como en varios países de África occidental).

Por supuesto, los efectos de la crisis se dejan sentir de manera muy diferenciada por países por otros motivos. Por ejemplo, porque los mecanismos de transmisión entre precios internacionales y nacionales varía según el contexto. La variación es incluso importante si comparamos países de una misma región (África occidental, austral o Cuerno de África). Por ejemplo, según datos de la FAO, el precio del arroz importado se incrementó en un 112% en Senegal para el período más crítico (agosto 2007-agosto 2008), en contraste con los vecinos Níger y Malí donde aumentó entre el 40% y el 50%. En muchos casos, la transmisión depende de los elevados costes de transacción, en especial de transporte, así como de la estructura de los sistemas de distribución y hasta qué punto la importación está concentrada o no en pocos comerciantes (muy concentrada en el caso de Senegal). Así, también el incremento de los precios internacionales del maíz, por ejemplo, puede que no se transmita del todo a mercados de países sin salida al mar como Malawi o Zambia, productores a la vez que consumidores de este cereal, si surten efecto medidas de promoción de la producción interior y controles sobre las importaciones.

Apenas existen estudios basados en datos primarios recogidos expresamente para evaluar el impacto de la crisis a nivel de las familias e individuos en África, dado lo reciente de los acontecimientos. Una excepción es el estudio que la ONG Acción Contra el Hambre ha realizado recientemente en algunos de los países clasificados como más vulnerables. El estudio conllevó la realización de encuestas cuantitativas y cualitativas para evaluar el impacto sobre la desnutrición, los gastos en alimentos y las estrategias de adaptación y respuesta a la crisis en cuatro países particularmente afectados (Liberia, Sierra Leona, Etiopía y República Centroafricana). Los resultados preliminares indican una variación importante en las circunstancias y los efectos de la crisis. En casi todos los casos se dieron aumentos en los precios locales de alimentos, incluso en aquéllos de producción local (y no exportables), que se vieron arrastrados por el efecto contagio de los alimentos importados. Otros estudios subrayan que la subida de precios de algunos alimentos puede tener un efecto de cadena sobre otros alimentos semejantes a pesar de no justificarse los movimientos de precios por dese-

quilibrios reales de oferta y demanda (FAO, 2008). Los comerciantes, especialmente en contextos de mercados imperfectos con escasa información, aprovechan la coyuntura para transmitir los incrementos de precios al consumidor de manera desproporcionada o a precios de otros productos en principio no relacionados con la dinámica subyacente de aumentos de precios. Esto crea una espiral artificial de incrementos de precios alimentarios. Por ejemplo, el aumento de los precios de alimentos importados como el arroz en África occidental ha afectado los mercados de alimentos en general no importables como el mijo o el sorgo. Así, en Níger y Burkina Faso el precio del mijo aumentó en más de un 40% entre agosto de 2007 y agosto de 2008, lo que contrasta con incrementos inferiores al 10% en muchos otros países de la región (FAO, 2008).

El estudio de Acción Contra el Hambre también constata que los ritmos de crecimiento de precios variaron mucho según el producto, el mercado y el momento del año dentro de un mismo país o localidad. Por ejemplo, en distintos barrios de Freetown, la capital de Sierra Leona, los precios de los mismos alimentos diferían, a veces sustancialmente. Lo mismo ocurre con diferencias de precios entre aldeas de una misma región, lo que refleja el predominio de fallos de mercado. El estudio en general no es concluyente en relación con los efectos de la crisis sobre la nutrición, pues los resultados son muy variados, pero avisa de que algunas de las estrategias de adaptación de las familias (vía venta de activos o reducción del consumo de determinados alimentos o miembros de la familia) pueden tener efectos negativos sobre la nutrición a medio plazo y, por tanto, aún no observables. Von Braun (2008) señala también que, en la ecuación de reacciones ante los efectos directos e indirectos de la subida de precios de alimentos, los grupos sociales más pobres, especialmente en áreas rurales, reaccionan de manera silenciosa, adaptando sus vidas al nuevo contexto y en especial adaptando sus patrones y niveles de consumo. Por el contrario, las clases medias urbanas, a veces apoyados por los más pobres, especialmente en grandes metrópolis, reaccionan manifestándose en ocasiones de manera violenta. Por tanto, muchos de los disturbios que han atraído la atención de la prensa internacional, especialmente en países de ingreso medio, no reflejan la resistencia pasiva y silenciosa de un número muy superior de individuos y familias que sobreviven en la extrema pobreza.

Economía política de las respuestas ante la crisis

La reacción ante la crisis alimentaria ha tenido su expresión más evidente en las violentas protestas populares en las capitales de muchos países africanos, desde El Cairo a Dakar, pasando por Maputo y Douala. En las zonas urbanas se pasó de la resistencia pasiva inicial a fuertes movilizaciones, una vez los precios de alimentos y energía aumentaron sensiblemente a principios de 2008. Los gobiernos, inicialmente pasivos ante la crisis alimentaria global, parecían no prever la inmediata reacción violenta de las poblaciones urbanas. En algunos casos, la politización de estas manifestaciones, aprovechada por grupos de oposición (por ejemplo, en Egipto, Camerún, Senegal y sobre todo en Madagascar), desencadenó variadas respuestas por parte de los gobiernos, entre la represión violenta y las medidas paliativas inmediatas.

Así, algunos países intentaron paliar los efectos iniciales de la crisis con la utilización de reservas de grano, como es el caso de Etiopía, Senegal y Camerún, pero el alcance de esta medida estuvo limitado por las escasas reservas disponibles en la mayoría de los casos. En algunos, como Senegal o Mauritania, los gobiernos invirtieron recursos fiscales para importar reservas adicionales, llegando a intentar negociar acuerdos bilaterales con gobiernos asiáticos que incluían líneas de comercio de cereales (arroz) para asegurar el abastecimiento y mantenimiento de las reservas estratégicas. Así, según la FAO, el Gobierno de Etiopía llegó a poner en disposición 190.000 toneladas de sus reservas de cereales para un número aproximado de 800.000 residentes urbanos en situación de riesgo, para después importar 150.000 toneladas adicionales de trigo en agosto/septiembre de 2008 para hacer frente a las necesidades adicionales y complementar las casi 200.000 toneladas provistas por el PMA (Programa Mundial de Alimentos) y ONG. Las cifras de personas en riesgo de hambruna y necesitadas de ayuda alimentaria en Etiopía ha ido aumentando en el curso de 2008 e imponiendo nuevos desafíos al Gobierno y ONG en las tareas de aprovisionamiento de grano, sobre todo por la escasez de divisas.

Otra medida que podía aplicarse con efectos casi inmediatos ha sido la reducción o eliminación temporal de impuestos a la importación o sobre el valor añadido de los alimentos afectados. Esta fórmula tuvo su aplicación también en Senegal, Nigeria y Malí entre otros. En Nigeria, la magnitud de la reducción de aranceles sobre el arroz des-

de casi el 100% al 2,5% tuvo un efecto importante en atenuar la transmisión de los precios internacionales sobre los nacionales. En Senegal también los precios del arroz no aumentaron tanto como se esperaba como resultado de dos medidas conjuntas. Por un lado, la reducción drástica de aranceles sobre el arroz y, por otro, la concertación con importadores y grandes comerciantes nacionales de arroz para mantener los precios indicados por el Gobierno, una medida también aplicada en Burkina Faso y Benín (FAO, 2008, y Tickner, 2008). A corto plazo, parece que la medida surtió algo de efecto en términos medios, pero el aumento del 112% en los precios nacionales del arroz, unido a la variación de precios locales, hizo que algunas zonas se vieran muy afectadas por subidas importantes de precios, en parte como resultado de la especulación y manipulación informativa por parte de comerciantes que operan en zonas más remotas. En este sentido, las medidas no tuvieron el impacto esperado, por lo menos en el momento de mayor subida del precio internacional del arroz. En más de una ocasión, el Gobierno senegalés ha protestado también ante prácticas de comerciantes que obtienen reservas a precios subvencionados, o exentos de aranceles, para revender en países de la región donde los controles de precios no existen o no son efectivos y donde los precios al consumidor aumentaron significativamente. No cabe duda de que el Gobierno carece de los medios para fiscalizar estas prácticas fraudulentas de manera más efectiva. Otros gobiernos han intentado introducir controles más estrictos sobre los precios de alimentos básicos, como en Malawi para el maíz y Costa de Marfil para el trigo y el arroz. En este último caso, según la FAO, la medida surgió como respuesta urgente a los disturbios y manifestaciones contra el encarecimiento de la vida en 2008.

No han faltado tampoco paquetes de medidas dirigidas a grupos particularmente vulnerables que incluyen combinaciones de transferencias de dinero no condicionales, programas de alimentación escolar gratuita para los más afectados o esquemas de trabajo por comida iniciados y financiados tanto por gobiernos como por ONG. En la mayoría de los casos, estos programas ya estaban en funcionamiento, particularmente en Liberia, Madagascar, Sierra Leona o Etiopía, todos ellos afectados por una inseguridad alimentaria crónica y, por tanto, con programas de intervención ya en marcha desde hace años. No obstante, la crisis de 2007-2008 precipitó un incremento en los fon-

dos disponibles y en las zonas cubiertas en estos países. En algunos casos (Egipto, Camerún, Etiopía) se procedió también a la revisión de salarios, en especial del sector público, ya que algunas de las movilizaciones más preocupantes para los gobiernos venían de sus propios funcionarios. Finalmente, en algunos países se optó también por proteger a los productores agrícolas, en especial del aumento de los precios de los fertilizantes importados. Así, en Madagascar, Malawi, Tanzania y Zambia se reintrodujeron de manera general, o concentrada en grupos específicos, subvenciones y crédito para la adquisición de fertilizantes, un tipo de intervención otrora común antes de los procesos de liberalización agrícola y reducción de la intervención de los Estados en la agricultura. De esta manera, la crisis ha precipitado un retorno a medidas de política agraria que parecían haber desaparecido definitivamente tras años de liberalización y reformas económicas. Esto ha llevado a pensar a algunos que puede darse un cambio de paradigma en lo relativo a políticas agrarias y alimentarias y un retorno hacia el control estatal, las subvenciones, la protección y los objetivos de autosuficiencia alimentaria en aras de una reducción de la dependencia del mercado (FAO, 2008). Es, sin embargo, todavía pronto para extrapolar de los eventos de 2007-2008 cambios en paradigmas dominantes.

Conclusiones

En este artículo hemos repasado los acontecimientos y el contexto que llevaron a la crisis alimentaria global que se desató entre 2007 y 2008 reflejada en una espectacular burbuja de los precios de los alimentos en 2008. Hay varias hipótesis sobre las causas estructurales e inmediatas, pero planteamos aquí que la creciente integración entre mercados financieros internacionales y mercados de materias primas y alimentos reflejada en una especulación bursátil significativa ha sido un elemento fundamental para explicar la magnitud de la burbuja y las tendencias de precios de 2007-2008. Por supuesto, factores subyacentes de oferta y demanda mundial, cambios en el régimen alimentario mundial y las reacciones de los países ante la crisis han tenido un efecto claro sobre la evolución de los precios. El artículo también ha destacado la importancia de los efectos negativos de esta crisis en muchos países africanos, sobre todo para las capas más vulnerables de la población en los países más dependientes de importaciones de alimentos, aunque se plantea la necesidad de con-

siderar y analizar la diversidad de situaciones y los variados mecanismos de transmisión de la crisis global sobre las economías nacionales. No cabe duda, sin embargo, que el impacto en términos de inestabilidad social y política se ha manifestado con fuerza desde el principio, lo que ha llevado a muchos gobiernos del continente a adoptar medidas reactivas, a veces radicales e impensables sólo hace unos meses. A pesar de que los precios parecen haber vuelto a su curso normal con la reciente caída, es muy probable que los efectos económicos, sociales y políticos de lo ocurrido en 2007 y 2008 se dejen sentir por mucho tiempo.

Orientación bibliográfica

- Action Against Hunger (2009): "Feeding Hunger and Insecurity: The Global Food Price Crisis". *Hunger Watch Briefing Paper*, ACF, enero.
- FAO (2008). *Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued*. Roma.
- Ivanic, Maros y Martin, Will (2008): "Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries". *Policy Research Working Paper 4594*, Washington, DC, Banco Mundial.
- Mitchell, D. (2008): "A Note on Food Prices". *Policy Research Working Paper*, nº 4682.
- Tickner, V. (2008): "Africa: International Food Price Rises & Volatility". *Review of African Political Economy*, págs. 35:117 y 508-514.
- Von Braun, J. (2008): "Food and Financial Crises: Implications for Agriculture and the Poor". *IFPRI Brief*, elaborado para la Asamblea General del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR, en sus siglas en inglés).
- Weis, T. (2007): *The Global Food Economy. The Battle for the Future of Farming*. Zed Books, Londres.