

## **XIII REUNION DE ECONOMIA MUNDIAL**

### **La contribución de las Políticas Agrícolas al acceso a los alimentos en los Países Menos Adelantados; el Caso de Senegal**

### **The contribution of Agricultural Policies on accessing food in Least Developed Countries: the Case of Senegal**

Farah Cova Alonso. Universidad de La Laguna. farahcovaalonso@gmail.com

#### **RESUMEN:**

La presente comunicación tiene como objetivo analizar cómo las políticas agrícolas estructurales implementadas en países menos adelantados a lo largo del siglo XX, han repercutido en el acceso a los alimentos de la población de dichos países. En este análisis se hará especial referencia al caso de Senegal, dentro del contexto del África Subsahariana.

Para ello, se realizará un análisis comparado de los sectores agrícolas de los diferentes países y de las políticas agrícolas que se han implementado, junto con un análisis de la del acceso a los alimentos de la población. Este análisis permitirá evidenciar el grado de éxito de las diferentes estrategias llevadas a cabo en distintos países.

Por último se reflexionará sobre la importancia de tales políticas para la estabilidad y gobernabilidad de los países menos desarrollados, así como su influencia en la calidad de vida de sus poblaciones.

**Palabras claves:** políticas agrícolas, países menos desarrollados, alimentación.

**JEL:** R5

#### **ABSTRACT:**

The present communication aims at analysing how structural agricultural policies implemented -during the XX century- in least developed countries, have performed to facilitate access to food by local population. A special reference to Senegal, within the Africa Sub-Saharan context will be made.

An analysis of the agricultural sector of several countries will be carried out, -along with an assessment of the agricultural policies put into place. This will allow screening how these agricultural strategies have performed in the case studies based on the levels of subsistence of local communities.

Finally, conclusions about the effects of those policies on both the stability and governance of least developed countries, and the quality of live will be discussed.

**Keywords:** agricultural policies, least developed countries, nourishment.

**JEL:** R5

## 1. Introducción

La Crisis económica Mundial, las guerras y los conflictos políticos, la subida de los precios de las materias primas, la inestabilidad financiera, la pobreza, la inseguridad alimentaria, son parte de los acontecimientos que se han vivido a lo largo del siglo XX, y a pesar de ello, a comienzos del siglo XXI muchas las situaciones que se repiten. La agricultura ha estado presente como un sector relevante en los principales acontecimientos históricos del siglo XX y, a través del análisis de dichos acontecimientos, se pretende subrayar el papel del sector agrícola durante este siglo XX.

Las tres cuartas partes de la población más pobre del mundo viven en zonas rurales, y su subsistencia depende de la agricultura y de las pequeñas industrias y servicios relacionados con este sector. Uno de los factores determinantes en los conflictos vividos en el siglo de estudio ha sido la agricultura (el acceso a los alimentos de la población, el exceso de la producción, los precios de las materias primas, los intereses logísticos) a pesar de ser un factor de conflicto, a su vez es un factor de crecimiento económico de los países, y la estabilidad de los países ha dependido en parte de la agricultura.

La década anterior a la I Guerra Mundial constituyó un periodo de expansión de los cultivos para las exportaciones en África siendo éste un periodo de crecimiento para el continente, pero esto no repercutió en un desarrollo del mismo, ya que, ni los beneficios ni la reinversión de dichas exportaciones supuso una mejora en las condiciones de vida de la población Africana (Kabunda, M. y Santamaría, A. 2009). En este periodo la población africana seguía sufriendo la esclavitud.

La Segunda Guerra Mundial tuvo una profunda influencia en la agricultura mundial. Algunos países que quedaron al margen del conflicto como Canadá, Estados Unidos, Australia, países de América Latina, países Africanos (entonces colonias), experimentaron un aumento en los niveles de producción agrícola, puesto que se convirtieron en abastecedores de sus países aliados, lo que provocó un periodo de expansión y prosperidad en dichos países.

Los países afectados por la II Guerra Mundial no solo tuvieron que soportar el peso de las pérdidas humanas y materiales en sus regiones, sino que la agricultura sufrió masivas devastaciones como consecuencia de la guerra. La fuerte caída de la producción agrícola en toda Europa, en la URSS, en grandes zonas de Asia y el Pacífico y en África del Norte, unida a la incapacidad general de financiar importaciones de alimentos, tuvo como resultado situaciones agudas de escasez de alimentos incluso cuando cesaron las hostilidades.

La escasez sufrida durante la guerra y la posguerra había convencido a muchos países de la importancia de garantizar los suministros de alimentos y les había hecho desconfiar de una dependencia excesiva de las importaciones. En este periodo África tuvo un papel destacado en el ámbito mundial dado que se consideraba al continente como un lugar con gran potencial agrícola, con una densidad poblacional baja, y los

países colonizados del continente pasaron a tener gran atractivo para el intercambio de mercancías<sup>1</sup>. A pesar de este interés, el mantener a las colonias era un coste elevado para las administraciones de las naciones, y una de las principales consecuencias de la segunda guerra mundial fue el proceso de descolonización. Las antiguas posesiones de los imperios coloniales europeos accedieron a la independencia política en un contexto internacional marcado por la guerra fría.

En 1961 fue creado el Programa mundial de alimentos (PMA) cuyo objetivo era investigar los métodos más adecuados para utilizar el excedente de la producción de alimentos de los países más avanzados para contribuir al progreso económico de los países menos desarrollados, y para combatir el hambre y la malnutrición (FAO, 2000). El Congreso Mundial de la Alimentación, celebrado en Washington, DC. en junio de 1963, llamó la atención mundial sobre los problemas del hambre y la malnutrición. En él se pidió a todos los gobiernos y organizaciones internacionales y de otro tipo que respondieran al desafío de la eliminación del hambre como tarea fundamental de esa generación. A principios de esta década saltaron las alarmas también por la escasez de alimentos que se estaba produciendo en China desde 1958 acompañado de un crecimiento poblacional.

La crisis de los precios de las materias primas agrícolas en 1972-73 cuando los precios agrarios de los granos se incrementaron de forma explosiva debido a la corta cosecha de la URSS y otros países, junto al embargo de las exportaciones de maíz y soja decidido por EEUU, el principal exportador, fue seguido de los sucesivos aumentos del precio del petróleo entre 1973 y 1979, dándose un bloqueo en el suministro del petróleo y siendo fijados los precios del combustible por las naciones productoras. Estas dos crisis de principios de la década de los setenta fueron parte de los desequilibrios profundos que se produjeron en la economía internacional y que se dieron también en el terreno monetario (ruptura de las paridades fijas de las principales monedas), financiero (aumento del endeudamiento externo e interno de algunos países en desarrollo y en los Estados Unidos, cambios en la distribución geográfica de las inversiones) y tecnológico (aparición de nuevas técnicas de producción, gestión y comunicación) (Green R.,1990)

En respuesta a la crisis alimentaria mundial, en 1974, los dirigentes internacionales se reunieron en Roma en la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por las Naciones Unidas, una de las medidas que se tomaron fue la creación de un nuevo organismo denominado FIDA, que concentraría su atención exclusivamente en las personas pobres que viven en las zonas rurales de los países desarrollados. En 1978 se diseñó el FIDA como una cooperación conjunta tripartita entre la OCDE, la OPEP y otros países en desarrollo.

---

<sup>1</sup> En el informe de la FAO "El estado mundial de la agricultura y la alimentación de 1948" se puede leer lo siguiente: «Desde el punto de vista de las regiones muy desarrolladas, África parece un continente comparativamente vacío con un gran potencial de producción -una zona de moneda débil con posibilidades de un intercambio de mercancías mucho más activo con Europa. De hecho, en la última mitad del siglo XX, África puede llegar a representar para Europa lo que "el Oeste" fue para los Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XIX.»

Durante los decenios de los sesenta y los setenta, los países africanos que pretendieron vender sus productos elaborados en mercados de rentas medias, se encontraron con las barreras arancelarias para los productos manufacturados en los mercados de Europa y EEUU. Lo mismo pasaba con los productos agrícolas protegidos por la "política agraria comunitaria" que solo se permitía la entrada de aquellos productos imposible de producir en Europa como las bebidas tropicales (te, café, cacao), para el resto de los productos el GATT creó apartados especiales dentro de la dinámica del libre comercio. En definitiva los países africanos se enfrentaron a todo tipo de barreras por parte de los países desarrollados para avanzar en este proceso, el profesor Ha-Joon Chang lo describió como: "retiraron la escalera"

De 1984 a 1985 la sequías de África afectaron a 30-35 millones de personas; la degradación de tierras y la desertificación causaron que alrededor de 10 millones de estas personas, conocidos posteriormente como refugiados ambientales, fuesen desplazados permanentemente.

En 1991 se crea el Mercosur. La década de los noventa termina con América Latina como la región con mayor desigualdad social de la Tierra y la única en la que no se avanzó en la lucha contra la pobreza (Banco Mundial, 2003). Los conflictos armados y las contiendas civiles, que se sucedieron a lo largo de la década de los noventa fueron las principales causas de la inseguridad alimentaria en los años noventa, tales como, la invasión de Irak a Kuwait en 1990 o la Guerra del Golfo en 1991.

El nacimiento de la Unión Europea (UE) en 1993, como un nuevo bloque político - económico se colocó como una fuerza predominante en Europa. En 1994 se crea la Organización Mundial del Comercio, que junto con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, jugarán un papel clave en esta década. Sin embargo, en muchas partes del mundo, las áreas cultivadas de secano se encuentran en mal estado, el aumento de población y de carga ganadera han causado degradación de las tierras debido a la erosión del suelo y al pastoreo excesivo, a los incendios forestales, a la deforestación y a la expansión de la agricultura en tierras marginales no aptas para el cultivo. En zonas áridas y semiáridas, que cubren un tercio de la superficie continental de la Tierra, estas formas de degradación conducen a la desertificación (FAO, 1994).

Aunque es cierto que los conflictos son el desencadenante de las situaciones de inseguridad alimentaria en muchos países, también lo es la necesidad del aumento de la productividad agrícola y la reducción del hambre y la malnutrición en los países pobres. Pero esto se olvida muchas veces, como lo subrayó en 1999 el ex Presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter (1999)

En el siglo XX se ha observado que los problemas que afectan directamente a la mayor parte de la población, como son la pobreza y el acceso a los alimentos, no solo no se han podido subsanar o por lo menos paliar el impacto, sino que se ha visto agravado por las acciones que se han llevado a cabo, principalmente por las desigualdades cada vez más acusadas entre países denominados desarrollados y países del tercer mundo. En el año 2000 el Banco Mundial amplió el concepto de pobreza y afirma que no debe considerarse a la pobreza únicamente como un bajo nivel

de ingresos y de consumo, sino también de instrucción, salud y nutrición y de otras áreas del desarrollo humano.

## **2. Antecedentes**

La forma de producción y los mecanismos de distribución caracterizan cada uno de los bienes creados en nuestras sociedades, y también a los alimentos básicos, cuya abundancia o escasez relativa condicionan el hambre o la saciedad de la población. La intervención por parte de los gobiernos para mantener el suministro nacional de alimentos para los consumidores y proteger a los agricultores de las alzas y bajas de los precios de sus productos en los mercados, ha contribuido a un mayor control del sector agricultura. Tal y como cuestiona David Anisi, si en cada uno de esos países se ha determinado también cómo proceder frente al hambre, ¿Se deja la alimentación básica al arbitrio del mercado? ¿Queda el tema de los alimentos fundamentales abandonado a la solución que le proporcione el sistema de valores imperante? Y una de sus reflexiones manifiesta que “el desarrollo de los pueblos, el alejamiento de la pobreza, y del hambre, no significa sólo más bienes que se puedan comprar. También significa el acceso a bienes públicos, de carácter local o mundial, absolutamente imprescindibles para la vida e incluso para el disfrute de esos otros bienes comprables. Y también supone el acceso a esos bienes que surgen del espacio valorativo como el conocimiento, el respeto y la dignidad” (Anisi D. 2005)

Organizaciones internacionales, nacionales y de otros ámbitos están dedicadas a combatir el problema del hambre en el mundo y el acceso a los alimentos. “El estado mundial de la agricultura y la alimentación” (FAO, 2000) pone de manifiesto que “El mundo de hoy parece en general un lugar rico y pacífico en comparación con el de hace cincuenta años. Sin embargo, millones de personas, incluso en las sociedades ricas, están todavía doblegadas por los sufrimientos causados por el hambre y las enfermedades a ella asociadas. Obviamente, estos contrastes no son exclusivos del mundo actual, pero los avances de la tecnología y los recursos han convertido el hambre en un mal evitable y, por lo tanto, más intolerable” FAO (2000). A pesar de las políticas llevadas a cabo por los gobiernos, aplicando, entre otras medidas, mejoras tecnológicas en el sector agrícola para poder obtener más eficientemente mayor cantidad de productos para el abastecimiento, esto no se ha visto reflejado en una población que sigue pasando hambre.

La conferencia de Cancún del año 2003 tuvo como objetivo “ofrecer una vida mejor a los agricultores de los países pobres que luchan desesperadamente contra el sistema truncado del comercio mundial. Se partía de una constatación: la de que en los países desarrollados, principalmente los países occidentales, con la protección que realiza a su agricultura a través de las subvenciones imposibilita el crecimiento de la agricultura en los países menos desarrollados. Si se pudiera corregir esta realidad, posiblemente se reduciría la pobreza en las zonas rurales. Pero este objetivo no se ha logrado, tal y como comenta Villamar, “desde que nació el GATT, las empresas de los llamados países desarrollados controlan permanentemente más de la mitad del valor del comercio mundial total y del comercio agropecuario. Todo ello acompañado de un proceso de disminución del peso económico, político de los países subdesarrollados y de los

pequeños y medianos productores, acompañado de creciente destrucción social, cultural y ambiental” (Villamar, A. 2000).

Según el FIDA (OPEP, 2005) aproximadamente el 75% de las personas más pobres del mundo viven en zonas rurales y dependen de la agricultura y las actividades conexas para su subsistencia. Cifra preocupante que convierte al medio rural y a la agricultura en el sector más pobre de la economía del mundo. Erradicar la pobreza por lo tanto será una actividad que dependerá de la evolución de la agricultura y los sistemas de producción agraria

Un denominador común de los problemas en los países de Tercer Mundo, es el resultado de su poca diversificación agrícola y en unos pocos productos para la exportación, lo cual provoca una balanza comercial deficitaria que se ve agravada por una limitada exportación de productos especializados y una masiva importación de productos básicos para la alimentación de sus comunidades.

Así en el continente africano, un continente rico en recursos naturales pero con el mayor índice de población pobre del mundo, donde miles de personas mueren diariamente por enfermedades relacionadas con la falta de ingestión de alimentos, vemos a una población dependiente de la agricultura<sup>2</sup>. Según el PNUD más del 80% de los africanos son agricultores pequeños aunque muy pocos tienen acceso a los fertilizantes y semillas de calidad. Así mismo, el PNUD trabaja con los gobiernos de varios países subsaharianos, incluyendo Kenya, Liberia, Malawi, Mali, Senegal y Tanzania, para establecer programas de subsidios agrícolas que ayuden en ese sentido a los agricultores a un costo subsidiado.

No todos los países tienen la misma capacidad de respuesta al momento de crisis mundial que ahora nos acontece. Según José María Sumpsi la falta de fiabilidad del mercado internacional como fuente de abastecimiento alimentario ha promovido una vuelta a los planteamientos de autosuficiencia alimentaria de los años 60 y 70, como vía para lograr la seguridad alimentaria nacional, frente a la política de fomento de las exportaciones de los años 80 y 90 (Sumpsi, 2009). Continúa Sumpsi diciendo que países como Armenia, Filipinas, Nigeria, Senegal, Brasil, entre otros han declarado que la autosuficiencia alimentaria es un objetivo estratégico nacional y están preparando o ya poniendo en práctica políticas dirigidas a dicho objetivo, basadas en subsidios a la producción, intervención en los mercados para garantizar los precios, aumento de aranceles agrarios, aumento de la inversión pública en regadíos e infraestructuras de almacenamiento de granos y otras medidas. En suma, se aprecia una vuelta al proteccionismo agrario frente al proceso de liberalización desarrollado en los últimos 20 años (Sumpsi, 2009).

### **3. Principales políticas macroeconómicas agrícolas mundiales**

Las políticas macroeconómicas aplicadas en el ámbito de la agricultura en diferentes países son de diferente índole, habiendo tenido alguna más éxito que otra, en

---

<sup>2</sup> Base de datos del PNUD y FAO

función de la temporalidad en que éstas fueron implementadas, pero sobre todo en función de los procesos de planificación y si estas políticas eran las adecuadas para la realidad del país en que se implementarían.

La FAO en 2004 presenta un documento que resume las que considera las principales opciones macroeconómicas para el sector agrícola. En éste se presentan cinco grandes líneas de actuación. Cada una de éstas propone incentivo u otros tipos de medidas para promover el desarrollo agrícola. En este contexto la FAO sugiere diferentes instrumentos de política o, en algunos casos, una diversa combinación de instrumentos.

Entre estas medidas se proponen políticas macroeconómicas con el fin de promover el crecimiento de los sectores productivos a través de afectar los tipos de cambio, evitando los tipos de cambio sobrevalorados. Se hace también referencia a políticas que favorezcan la sustitución de importaciones agrícolas, actuando sobre el sistema arancelario, complementándolas con actuaciones que promuevan las exportaciones agrícolas y con compensaciones fiscales, así como reformas estructurales e institucionales en la agricultura (FAO, 2004).

Ya en 1993, en esta misma línea de pensamiento, la FAO abogaba por un programa global de reformas de políticas sectoriales agrícolas de estilo totalmente neoliberal. Así planteaba que éste debería incluir la eliminación de las subvenciones a los insumos, el desmantelamiento de los costosos sistemas públicos de distribución de alimentos y la supresión de los créditos subvencionados y de los aranceles proteccionistas, así como de otras barreras. De igual forma la FAO propugnaba la eliminación de las restricciones a las importaciones, fomentar la participación del sector privado e invertir en infraestructuras para promover el funcionamiento eficaz de los mecanismos del mercado.

Sin embargo, la aplicación de estas políticas liberales no ha logrado los objetivos planteados de mejora del sector agrícola. Así, en algunos países ha provocado un aumento en la discriminación de la agricultura. Algunos autores, plantean que este retroceso es debido a políticas macroeconómicas, fiscales y de comercio exterior de carácter neoliberal (Krueger, 1995).

A continuación se describen brevemente algunos ejemplos. En América Latina y Caribe las reformas y las políticas llevadas a cabo para superar las inestabilidades macroeconómicas y los problemas de financiación y de eficiencia del aparato de Estado y de producción, no siempre fueron las más adecuadas, principalmente si su propósito era superar los desequilibrios estructurales (como por ejemplo en Perú y Chile durante el periodo comprendido de la década de los setenta a los noventa). Las políticas que se aplicaron sobre tasas de cambio y de interés así como de control de la inflación, basadas en muchos casos en indicaciones de corte liberal como las anteriormente planteadas, no lograron el desarrollo que se esperaba. Por otra parte, el desmantelamiento de las políticas y de los instrumentos públicos de apoyo sectorial (cuya importancia había sido subestimada en las críticas al modelo anterior) no fue compensado por el sector privado, especialmente en el caso de los pequeños y

medianos productores (de Albuquerque, M.B. et Al., 2000).

Los países de Asia siguieron diversas estrategias de desarrollo y experimentaron distintos modelos y tasas de crecimiento. El alcance y las modalidades de la intervención gubernamental en las economías de los países asiáticos ofrecen una amplia gama que va desde un fuerte intervencionismo hasta un acentuado liberalismo (Banco Mundial, 1993). Al igual que ha sucedido en otras áreas geopolíticas, el sector agrícola de aquellos países asiáticos con mayores tasas de crecimiento, ha sido una fuente de capital y mano de obra para el sector manufacturero, atraídos por unos salarios y rendimientos que crecían, mientras que en la agricultura los ingresos relativos se estancaban o declinaban, proceso que se agudizaba por unas políticas poco adecuadas (Banco Mundial, 1993)

En lo que respecta al África Subsahariana principalmente las reformas emprendidas se basaron en los programas de ajuste estructural caracterizados por perseguir objetivos a corto plazo. No han sido frecuentes los intentos de compaginar las políticas a corto plazo con los objetivos de desarrollo a medio y largo plazo. Entre estos últimos cabe destacar el Marco Alternativo Africano a los Programas de Ajuste Estructural para la Transformación Socioeconómica, aprobado recientemente por la Organización de la Unidad Africana (OUA). En la mayoría de los casos se observaba que la reforma fiscal jugaba un papel central en los diversos intentos de mejorar la gestión de las economías nacionales. De igual manera, la política monetaria hacía especial hincapié en un control estricto de la masa monetaria así como en los ajustes de los tipos de interés, lo que finalmente produjo la devaluación de la moneda en gran parte de los países africanos. En este contexto, muchas de las reformas de políticas agrarias estaban dentro del marco general de los programas de ajuste estructural negociados con el Banco Mundial y el FMI, siendo la seguridad alimentaria una de las principales preocupaciones en algunas de las regiones africanas, objetivo éste todavía lejos de alcanzar.

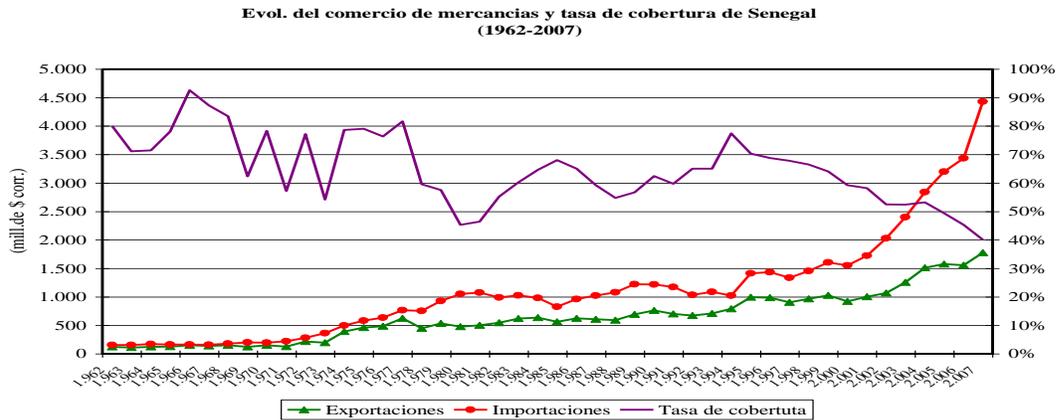
Las políticas estructurales, de índole fundamentalmente liberal, no siempre han producido las mejoras esperadas en las zonas en las que se han implementado, principalmente en los países menos desarrollados, los cuales han aplicado, entre otras, políticas de devaluación de la moneda para incentivar las exportaciones, pero a su vez han aumentado su deuda externa por su acusada dependencia del exterior. Todo ello ha supuesto un cambio en el planteamiento de las políticas macroeconómicas implementadas hacia un modelo dirigido a un mayor proteccionismo de estos países, para garantizar la seguridad alimentaria.

#### **4. Las Políticas Agrícolas en Senegal: ¿en el camino de la autosuficiencia alimentaria?**

Desde su independencia, Senegal ha tenido un alto grado de dependencia del exterior, presentando una balanza comercial invariablemente deficitaria. La evolución de las corrientes comerciales de Senegal en términos absolutos, para el periodo 1960-2007, se puede observar como el valor promedio de las importaciones es constantemente mayor que el de las exportaciones, registrando el país un déficit

crónico, el cual se acentúa a partir de mediados de la década de 1990 (ver graf. 1), hecho que se agrava al observar que gran parte de las importaciones del país son productos alimenticios destinados a abastecer a la población.

Grafico nº 1. Evolución del comercio de mercancías y tasa de cobertura de Senegal



Fuente: Datos de la UNCTAD 2008

Este elevado nivel de importaciones de productos alimenticios que tiene que realizar el país, es consecuencia, fundamentalmente, de la inestable producción interna del país y de la escasa variedad de cultivos que se produce en el país. Así, si se analiza la producción agrícola per capita para el periodo 1990-2007, se evidencia como la producción interna de Senegal no cubre las necesidades alimentarias de sus habitantes. Esta tendencia empeora progresivamente hasta la actualidad en productos claves como son los cereales, donde la producción per capita pasa de 112 kg de media en los años 1990-1992 a 86 kg en el bienio 2005-2007 (cuadro 1).

Cuadro nº 1. Producción de Senegal. Principales grupos.

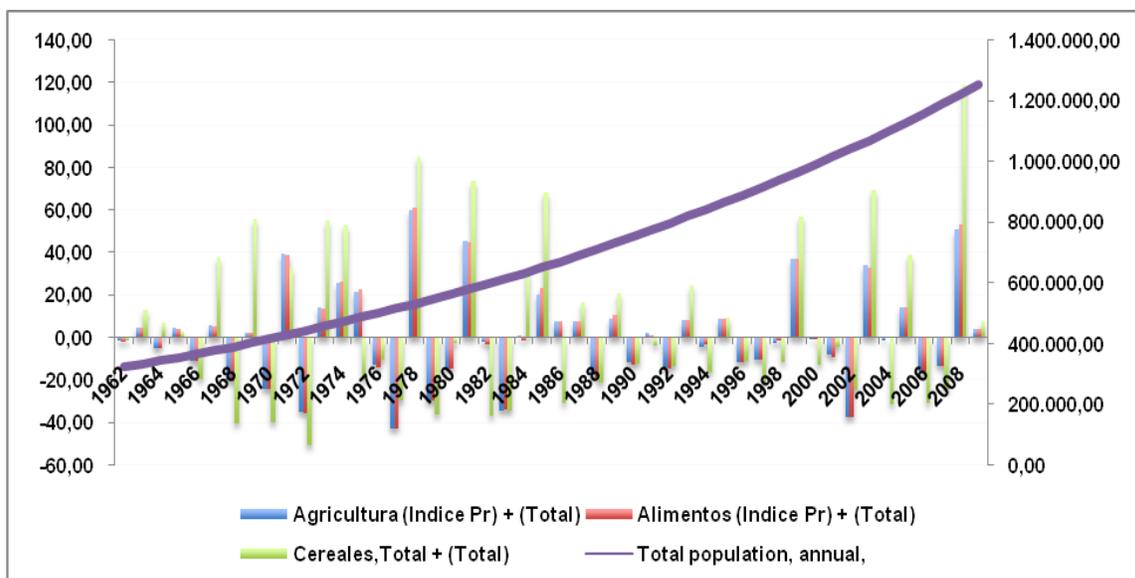
<b>Producción (kg/persona/año)</b>					
<b>Nombre del país</b>	<b>Grupos de alimentos</b>	<b>1990-92</b>	<b>1995-97</b>	<b>2000-02</b>	<b>2005-07</b>
Senegal	Cereales (exc. cerveza)	112	100	87	86
	Almidón de raíces	8	7	17	24
	Azúcar y Dulcificantes	12	10	8	8
	Tubérculos	2	4	3	6
	Nueces	1	1	1	1
	Cultivos Oleaginosos	65	56	54	36
	Aceites Vegetales	17	14	20	8
	Hortalizas	28	43	44	51
	Frutas (exc. vino)	13	15	14	15
	Espicias	0	0	0	0
	Bebidas Alcohólicas	3	3	3	3
	Carne	12	11	12	12
	Despojos	2	2	2	2
	Grasas Animales	0	0	0	0
	Leche (exc. mantequilla)	13	13	11	11
	Huevos	1	1	2	2
	Pescado y Frutos de Mar	43	49	41	35
Prod. Acuáticos, Otros	0	0	0	0	

Fuente: FAO Statistics Division, 2011.

Esta disminución de la producción agrícola per capita para el periodo analizado se ha debido a que claramente la producción agrícola no ha mantenido ratios de crecimiento tan altos como la población. Mientras que la población ha crecido aproximadamente en un 3% para los años 1962-2008, el aumento promedio en la producción fue inferior al 1% en el caso de mijo, que fue con diferencia el principal cultivo alimentario del país. La tasa de auto-suficiencia de granos fue del orden del 70% en los años 60 muestra una tendencia a la baja y ahora fluctúa alrededor del 50%.

Si bien es verdad, que este comportamiento que se ha dado igualmente en otras economías (póngase como ejemplo las economías europeas), sin embargo, este proceso se combina con las fuertes fluctuaciones que ha sufrido la producción agrícola (en particular en el caso de los alimentos y concretamente cereales), que ha mostrado un comportamiento muy inestable durante el periodo de análisis, con el efecto negativo que conlleva en la estabilidad e independencia alimentaria del país y a lo que se puede definir como crisis alimentaria que sufre Senegal.

Gráfico nº 2. Comparación del crecimiento de la población de Senegal con el comportamiento de la agricultura, alimentos y los cereales desde la independencia del país hasta el momento actual.



Fuente: FAO Statistics Division, (2011) y UNCTAD (2010)

El escaso apoyo a los cultivos de subsistencia puede ser considerada una de las causas principales de la actual crisis alimentaria, así la FAO en su “Rapport national du Senegal sur le riz et l’agriculture” pone de manifiesto que en los años 60, los signos de una crisis de alimentos fueron evidentes y dio lugar a un creciente desequilibrio entre la demanda de cereales y la producción nacional (FAO, 2009).

En la actualidad el cultivo de cacahuate ocupa en torno al 50 % de las tierras cultivo y en él trabajan cerca de 1 millón de personas. La producción agrícola sigue registrando un alto grado de vulnerabilidad, además un deterioro en el rendimiento

agrícola y en el PIB por habitante. Si a esto se une el aumento de la demanda de productos alimenticios, debido al aumento poblacional, se observa como Senegal ha ido profundizando en su grado de dependencia alimentaria. En el año 2008 el porcentaje que representaban las importaciones de alimentos en las exportaciones totales de mercancías de Senegal fue de más del 80 %.

Para frenar el deterioro en el sector agrario se han puesto en marcha diferentes iniciativas. Durante la década de los ochenta, Senegal se embarcó en una serie de medidas de política más estrictas, como la nueva política industrial y la nueva política agraria. Sin embargo, a comienzos de los años noventa se observó que el proceso de reforma no dio los resultados previstos, ya que Senegal siguió siendo uno de los países importadores netos de alimentos constantemente afectado por diversas incertidumbres exteriores y locales (FAO, 2004)

La Organización Mundial de Comercio en su informe del año 2003 denominado "Reform and liberalization efforts improve economic performance" señala que, desde la independencia del país en 1960 hasta la devaluación del franco CFA en 1994 el Gobierno senegalés aplicó una política de ayudas a los principales sectores de exportación, en el cual destacaba la agricultura (cacahuete, algodón y la horticultura) así como a los sectores que tenían una importancia para la seguridad alimentaria del país (cereales, el azúcar y el concentrado de tomate). A estas políticas, tras la devaluación de la moneda, se añadieron iniciativas gubernamentales tendentes a suprimir la intervención en los precios finales y los insumos, a liberalizar los aspectos de la política agrícola relacionados con el comercio y a desligarse de las actividades de producción, transformación y comercialización de los productos e insumos agrícolas en beneficio del sector privado (OMC, 2003). Medidas que no sirvieron a mejorar los ratios de la producción agrícola.

Durante el periodo 1993-1997 se implantan un conjunto de reformas conocido como Programa de Ajuste Estructural Agrícola apoyado por el Crédito para el Ajuste del Sector Agrícola (CASA). Este programa contaba con el apoyo de algunos donantes, incluidos el Banco Mundial, el Organismo Francés para el Desarrollo, la UE y el USAID y tenía como objetivo fortalecer la competitividad de diversos sectores aliviando al mismo tiempo los problemas surgidos a raíz de la devaluación del franco CFA, y prestando apoyo a las reformas iniciadas ya con los donantes (MEFP, 1996). Durante este periodo se firmó la Carta de Política de Desarrollo Agrícola (1995). Como resultado de la aplicación de este Programa, en la segunda mitad de la década se fomentó la liberalización de los precios y las reformas institucionales. Otra de las medidas llevadas a cabo en este periodo por el gobierno senegalés fue el Programa de Inversión del Sector Agricultura (1998) y la privatización de algunas empresas, para garantizar una mayor eficacia en sectores tales como los del arroz, el algodón, el maní y el sector ganadero.

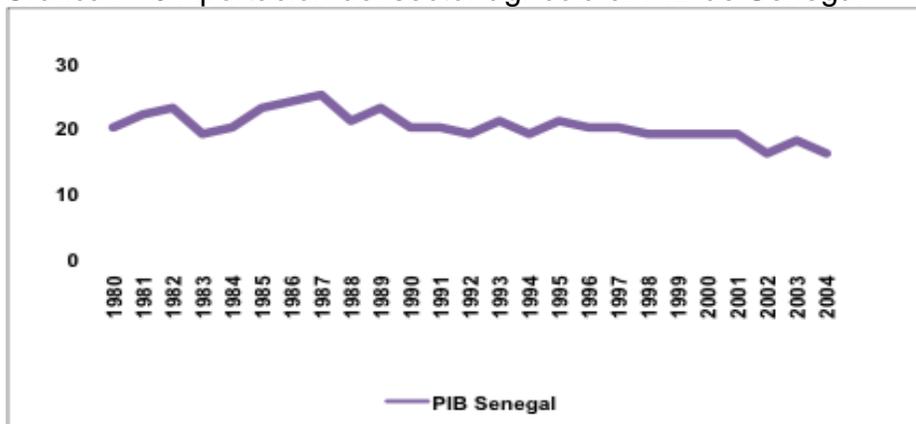
Dentro del programa de Estrategias Nacionales la mayoría de las medidas tienen como objetivo prioritario de la seguridad alimentaria (2002). El 04 de junio 2004 se creó la Ley 2004-16 ley de orientación agraria, forestal y ganadera (LOASP) (agro-silvo-pastoral). Tras esta ley se han creado varios programas con el fin de favorecer el

crecimiento de la economía de Senegal a través de la motivación del sector agrícola, por un lado creando empleo, aumentando la producción para consumo interno, evitando que continúe el éxodo rural, todo ello orientado a la reducción de la pobreza y reducir la dependencia del exterior para la alimentación de la población.

En el último quinquenio se han desarrollado una serie de planes en Senegal relacionados con la recuperación del sector agrícola, frenando el éxodo rural y generando puestos de trabajo para los jóvenes. Así, el Plan REVA (Retorno a la Agricultura), macroproyecto concebido en 2006 cuyo objetivo modernizar la agricultura del país a través de la creación de una red basada en puntos-nudos de alta productividad y especialización. Por otro lado, en 2008 y debido a las cifras de autosuficiencia alimentaria, se lanza la iniciativa GOANA, (Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance), con el objetivo primordial de reducir la dependencia de Senegal de las importaciones de productos agrícolas<sup>3</sup>. Igualmente, se ha puesto en marcha para el periodo 2008-2010 el proyecto TCP FAO/SE de apoyo a la reactivación de la producción del arroz.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados y los recursos utilizados, la magnitud de los cambios inducidos por estos proyectos y programas han sido bajos. Durante la década de los ochenta la contribución del sector agrícola al PIB presentaba una mejora aunque los datos fluctuaban de un año a otra, sin embargo desde comienzos de los noventa ha sufrido una caída progresiva llegando en 2004 a niveles por debajo del los que se registraron a principios del periodo analizado (graf. 3).

Grafica nº 3 Aportación del sector agrícola al PIB de Senegal



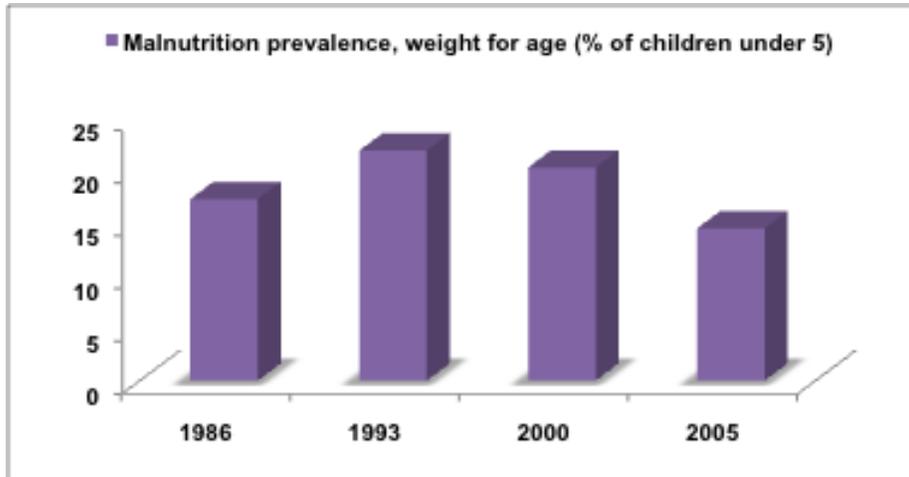
Fuente: Banco Mundial (2009)

Otro de los valores que indica que las políticas implementadas en el país durante el periodo de análisis no han repercutido en una mejora significativa en la población es porcentaje de malnutrición en niños con edades inferior a 5 años, en 1993 el porcentaje de niños malnutridos rondaba un 25%. Desde tal fecha se ha producido una reducción

<sup>3</sup> En la PNAR, que es un componente importante de la GOANA (la tasa de consumo per cápita de arroz está a 74kg) ahora se espera que la autosuficiencia se alcance en el 2012

paulatina, sin embargo el valor del 2005 es de un 17% solo un 3% inferior a los valores de 1986 (graf. 4).

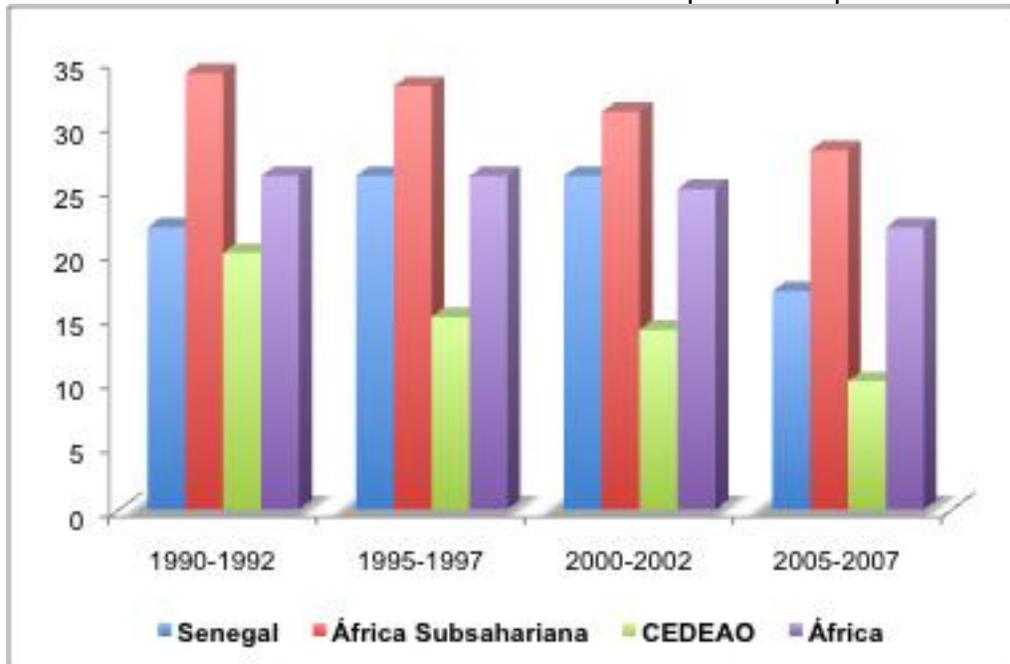
Grafico nº 4 Prevalencia de la subnutrición en niños menores de 5 años



Fuente: Banco Mundial (2009)

Si comparamos a Senegal con los países de la zona (ver graf. 5) para observar el comportamiento que ha habido en lo que respecta al porcentaje de población que padece subnutrición, tal y como se aprecia en la siguiente gráfica se compara el porcentaje de población desnutrida de Senegal con el porcentaje de población del grupo de países de la zona del África subsahariana, el grupo países de la CEDEAO al cual pertenece el país y el continente africano. Todos estos grupos de países han tenido un comportamiento de reducción en el número de población subnutrida durante las casi dos décadas de análisis, sin embargo, en este mismo periodo, Senegal a principios de la década de los noventa tuvo un incremento en el número de su población con desnutrición, entre los años 1995 y 2002 el porcentaje se estanca en un 26% de la población, y finalmente es en el último tramo del periodo de análisis es cuando ha experimentado una disminución en el porcentaje de población subnutrida en el país. Sin embargo, en términos absolutos la población con desnutrición en Senegal no ha experimentado una mejora, dado que a principio de los noventa la cifra de población desnutrida se situaba en 1,7 millones de habitantes y tras un aumento en el número de personas desnutridas durante el periodo 1995 -2002 en la actualidad aproximadamente 2 millones de personas en Senegal sufren desnutrición.

Gráfico 5: Prevalencia de la subnutrición con respecto a la población total (%)



Fuente: FAO Statistics Division (2011)

En el cuadro 2 se muestra con el coeficiente de variación y coeficiente de GINI de consumo de energía alimentaria evidencia que la desigualdad en el acceso a los alimentos de la población de Senegal, se ha acentuado durante la década 1995 -2005, lo cual indica, que durante este periodo las políticas que se han implementado en el país no han estado acorde a la evolución de su población y por consiguiente no se está logrando un correcto abastecimiento interno. Las estimaciones de desigualdad elaboradas por la FAO tienen en cuenta estos dos factores de variación.

Cuadro n° 2 Coeficiente de variación y coeficiente de GINI de consumo de energía alimentaria

Desigualdad de acceso a los alimentos e ingresos					
Nombre del país	Ingresos		Consumo de energía alimentaria		
	Año de estudio	Coeficiente de Gini (porcentaje)	Último año de estudio	Coeficiente de Gini (porcentaje)	Coeficiente de variación (porcentaje)
Senegal	2005	39	1995	14	26

Fuente: Dirección de Estadística de la FAO (2011)

En el cuadro anexo se muestra como desde la década de los noventa hasta entrados en el siglo XXI los alimentos del país no eran suficientes para abastecer a la población, por lo que las medidas llevadas a cabo en este periodo, aunque paliaron el déficit alimentario no lograron solucionar el problema, es a partir del año 2000 cuando se produce una mejora en el acceso a los alimentos de la población

Cuadro nº 3

Tasa de Variación Anual media (%)								
De 1990-92 a 1995-97			De 1995-97 a 2000-02			De 2000-02 a 2005-07		
Alimentos por persona	=	Alimentos - Población	Alimentos por persona	=	Alimentos - Población	Alimentos por persona	=	Alimentos - Población
-0.5		2.2 2.7	-0.1		-2.7 -2.6	1.6		4.2 2.6

Fuente: Dirección de Estadística de la FAO (2011)

Todo ello evidencia que las políticas estructurales llevadas a cabo en el país solo están empezando en la actualidad a facilitar un cambio de tendencia y permitir ligeras mejoras en la calidad de vida de la población. Esta situación, si bien favorable, no puede hacernos olvidar que ha transcurrido de medio siglo desde la independencia del país, y que las políticas que comenzaron a implementarse en la década de los ochenta han tardado más de veinte años en lograr cambios en el país.

## 5. Conclusiones

A pesar de los grandes avances y mejoras que se han producido a lo largo del siglo XX, en el nuevo siglo, se siguen padeciendo los mismos tipos problemas, la diferencia es que se alternan los lugares donde suceden. Los problemas que afectan directamente a la mayor parte de la población, como son la pobreza y el acceso a los alimentos, no solo no se han podido subsanar o por lo menos paliar el impacto, sino que se ha visto agravado por las acciones que se han llevado a cabo, principalmente por las desigualdades cada vez más acusadas entre países denominados desarrollados y países del tercer mundo.

Las políticas estructurales no siempre se han producido mejoras en las zonas en las que se han implementado, principalmente aquellos denominados menos desarrollados, donde se han aplicado políticas de devaluación de la moneda para incentivar las exportaciones, pero a su vez han aumentado su deuda externa por su acuda dependencia del exterior.

La preocupación por el problema de la alimentación de la población ha sido común en todas las naciones y la respuesta ha sido la implementación de políticas estructurales que en casa uno de los casos sirva para mejorar la seguridad alimentaria de los países. Se han llevado a cabo políticas macroeconómicas dirigidas hacia un mayor proteccionismo de estos países, para garantizar la seguridad alimentaria. Pero estas políticas no en todos los países han tenido la misma repercusión dado que el contexto global es el mercado, y no todos los países tienen la misma capacidad competitiva para responder a los cambios que se producen.

El problema de hambre lo padece principalmente la población de los países en desarrollo o subdesarrollados. Senegal país en el que la dependencia del exterior, no solo ha endeudado al país, sino que limita la cantidad de alimentos para la población del país se ha acentuado el problema del hambre.

Las políticas implementadas en Senegal desde la década de los ochenta no han

tenido un resultado positivo en la población durante el siglo XX, es a principios del siglo XXI tras 40 años de la independencia del país, cuando se empiezan a dar resultados positivos, lo que evidencia que las políticas deben de tener una temporalidad a largo plazo para que se reflejen en la población, sin embargo, las políticas llevadas a cabo en Senegal se planifican con una duración de 5 años de media.

Pero Senegal debe de tener en cuenta la coyuntura externa, dado que depende del exterior y esta situación no ha cambiado en el periodo de análisis. Los altos precios de alimentos reducen el acceso de los pobres a la alimentación, una de las consecuencias de este incremento de los precios es la producción de los biocombustibles, y si este proceso no se controla tendrá irreversibles consecuencias para la salud, la productividad y el bienestar de la sociedad.

Al estudio aquí planteado se añade otra serie de interrogantes que se plantean en los últimos tiempos en el ámbito de la agricultura. Así es importante señalar el estudio realizado por Mark W. Rosegrant (2008) "Biofuels and Grain Prices: Impacts and Policy Responses" donde pone de manifiesto que el aumento de cereales que se está produciendo en el país en estos últimos años, está ligado también a la producción de biodiesel. Dado que el periodo de análisis de la presente comunicación muestra datos hasta 2007, no se ha podido analizar esta hipótesis, pero quedará para un futuro estudio.

## 6. Bibliografía

- Anisi, D. (2005): "El problema del hambre masivo: unas notas" Salamanca.
- Azam, Jean-Paul, Dia, Magueye, Tsimpo, Clarence and Wodon, Quentin. (2007): *Has Growth in Senegal After the 1994 Devaluation Been Pro-Poor?* Published in: *Growth and Poverty Reduction: Case Studies from West Africa* (edited by Quentin Wodon, published in World Bank Working Paper No. 79) (2007): pp. 45-67.
- Alejandro Villamar (2000): ponencia "OMC+TLCAN = ALCA vs. desarrollo y soberanía alimentaria". Encuentro Latinoamericano sobre Soberanía Alimentaria. Lima, Perú,
  - Banco Mundial (2003) pág. 352
  - FAO, (1948): "El estado mundial de la agricultura y la alimentación"
  - FAO, (1994): *Evaluación de la situación actual de la seguridad alimentaria mundial y novedades en materia de políticas*. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial,
    - FAO, (1994): Documento *Agua para la vida*, realizado con motivo del Día Mundial de la Alimentación
    - FAO, (1996): *Food, Agriculture and Food Security: The Global Dimension*, documento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.
    - FAO (2000): *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Serie Agricultural and Development Economics Working Papers 2000. <http://www.fao.org/docrep/x4400s/x4400s00.htm>
    - FAO (2003): *Report of the Expert Consultation on International Fish Trade and Food Security*. Fisheries Reports, Casablanca, Morocco, 27–30 January 2003
    - FAO (2003): *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. ISBN: 9253033606 <http://www.fao.org/docrep/003/t0800s/t0800s00.htm>

- FAO (2004): *Política de desarrollo agrícola: conceptos y principios* ID 173609. <http://www.fao.org/docrep/007/y5673s/y5673s00.htm>.
- FAO (2004): *Acuerdo sobre la agricultura de la OMC la experiencia de su ejecución. Senegal*. Estudio preparado para la FAO por el Dr. Adama Ekberg Coulibaly, Consultor Internacional, de FAPRI Afrique Bureau. <http://www.fao.org/docrep/007/y4632s/y4632s00.htm>.
- FAO (2009): *Rapport national du Senegal sur le riz et l'agriculture* SECOND ATELIER DE FORMATION SUR LE RZ ET LAQUACULTURE. FAO GCP/INT/053/JPN. Coopération des pays Afrique-Asie. OUAGADOUGOU (BURKINA FASSO) del 23 al 27 marzo 2009-
  - Green R. (1990): *La evolución de la economía internacional y la estrategia de las transnacionales alimentarias*, revista Comercio Exterior, febrero Vol. 40 N° 2. Mexico
  - J. Carter. (1999): *First step toward peace is eradicating hunger*. International Herald Tribune, 17 de junio de 1999
  - Kabunda, M. y Santamaría, A., (2009): *Mitos y realidades de África Subsahariana*. Ed. Catarata. ISBN: 8483194589 ISBN-13: 9788483194584
  - Krueger, A.O. (1995): Referencia extraída del documento de la FAO “*Política de desarrollo agrícola: conceptos y principios*” pág. 2517
  - María Beatriz de Albuquerque David, et Al. (2000): *Perspectivas y restricciones al desarrollo sustentable de la producción forestal en América Latina*. Naciones Unidas, ISSN-1020-5179
  - Oficina Económica y Comercial de España en Dakar, (2008): *Guía País de Senegal*
  - Organización Mundial de Comercio (2003): *Reform and liberalization efforts improve economic performance*
  - Thomas L. Vollrath (2001): *A theoretical evaluation of alternative trade intensity measures of revealed comparative advantage*. Review of World Economics. Volumen 127, Numero 2, 265-280, DOI: 10.1007/BF02707986
  - Thomas L. Vollrath, (1994): *The State of Food and Agriculture*, 1995, Rome, págs 56-57
  - UNCTAD. (2009): Handbook of Statistics online <http://www.unctad.org>
  - United Nations Comodity Trade Statistics Database (COMTRADE) <http://unstats.un.org/>