

Informe de Investigación de Intermón Oxfam

# Coordinación y alineación de la ayuda: ¿mito o realidad?

EL CASO DE LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA REGIONAL DE LA CEDEAO

## Resumen

**Jean-Denis Crola**, consultor independiente

**Saya Saulière**, Intermón Oxfam

8 septiembre 2011

## Resumen

La agricultura constituye, junto con la ganadería y la pesca, un componente esencial de la economía de África del Oeste. Contribuye en más de un 35% al Producto Regional Bruto y en más de un 15% a los ingresos procedentes de la exportación. Proporciona ingresos a más del 60% de la población activa, más de la mitad de la cual la conforman mujeres que se dedican a la producción, transformación y comercialización.

A pesar de su importancia decisiva para esta subregión, la agricultura de África del Oeste se caracteriza por una productividad escasa y tiene que hacer frente a numerosas limitaciones de tipo económico, social y medioambiental, ámbitos en los que es necesario acometer reformas estructurales profundas, sobre todo para responder a las necesidades alimenticias de los habitantes de una región cuya población se duplicará de aquí a 2050.

Dentro de este contexto, la escalada de los precios de los productos alimentarios de 2008 y su impacto negativo sobre la población más vulnerable han reavivado la puesta en marcha de la ECOWAP, la política agrícola regional de la Comunidad Económica y de Desarrollo de los Estados del África del Oeste (CEDEAO). En 2009 y 2010, los Estados miembros de la CEDEAO elaboraron de forma concertada programas de inversión agrícola a nivel nacional (PNIA) y regional (PRIA), identificando las prioridades del sector y los fondos necesarios para su ejecución.

Al constituir marcos únicos de referencia para las intervenciones dentro del sector agrícola, estos programas pretenden facilitar la alineación de los socios técnicos y financieros (STF), y la adopción de un enfoque sectorial. Con la firma de estos pactos entre múltiples actores,<sup>1</sup> los socios de la CEDEAO y los Estados miembros han reafirmado su voluntad y compromiso de garantizar una mejor coordinación en sus intervenciones

Al mismo tiempo, en el transcurso de la Cumbre del G8 de L'Aquila (Italia) en julio de 2009 estos STF anunciaron compromisos financieros para el sector agrícola y la seguridad alimentaria, reafirmando al mismo tiempo su firme voluntad de gestionarlos en consonancia con los principios de eficacia de la ayuda.

A partir del estudio del proceso de definición y puesta en práctica de la ECOWAP en Níger, Burkina Faso, Ghana y a nivel regional, la investigación analiza los factores de avance y los obstáculos observables, tanto dentro de la coordinación y alineación de los socios como en la elaboración e implementación de los programas nacionales de inversión agrícola.

### **La ayuda pública a la agricultura: una dispersión de esfuerzos que reduce la eficacia**

En Níger, Burkina Faso y Ghana la financiación del sector rural depende enormemente de las aportaciones de los donantes para el desarrollo. La coordinación de sus intervenciones resulta por lo tanto primordial para garantizar la eficacia de dicha ayuda.

Sin embargo, a pesar de las repetidas llamadas de atención de la CEDEAO y de algunos de sus miembros para impulsar el desarrollo de modalidades de puesta en marcha de la ayuda a través de un enfoque sectorial, el sector agrícola permanece ampliamente dominando por el enfoque de proyecto. En Burkina Faso, por ejemplo, la totalidad de los 150 millones de dólares concedidos en concepto de ayuda al sector agrícola en 2009 se empleó a través de la modalidad única de proyectos.

Esta multitud de proyectos dificulta el esfuerzo de coordinación y frena la apropiación nacional de los procesos de elaboración y puesta en práctica de las políticas. Por otro lado, el considerable tiempo que dedican por los funcionarios a cargo de estos proyectos a acompañar a los socios técnicos y financieros y a supervisar estos proyectos fuera del marco de los sistemas nacionales contribuye a debilitar su administración.

La falta de coordinación entre las intervenciones de los donantes se traduce en un desequilibrio de recursos entre territorios y áreas de financiación, como ilustra el análisis de los recursos destinados a la Estrategia de Desarrollo Rural en Níger (SDR por sus siglas en francés), donde se da prioridad a los temas de moda.

Algunos países de hecho parecen haber multiplicado sus marcos de intervención y planes de acción con el fin de atraer la financiación extranjera, pero el caso de Ghana demuestra claramente que la existencia de un marco de intervención único y de un diálogo profundo acerca de los procedimientos internos del gobierno no son elementos suficientes para provocar un cambio radical en el enfoque de los socios. Elaborada en 2002, la primera Política sectorial de desarrollo del sector agrícola y alimentario, (FASDEP) de Ghana, basada en la Estrategia nacional de crecimiento y reducción de la pobreza, está detallada en plan operativo. Sin embargo, en 2011 aún no se ha firmado el protocolo de acuerdo entre el gobierno y los socios para su puesta en práctica efectiva. Por último, existe una enorme resistencia frente a la adopción del enfoque sectorial dentro del sector agrícola.

### **La política agrícola regional de la CEDEAO: ¿un desafío para los donantes?**

Adoptada en enero de 2005, la ECOWAP es una de las primeras políticas sectoriales en ver la luz dentro del espacio CEDEAO. Formulada con la participación de los principales actores involucrados, en especial las organizaciones de productores (OP), identifica claramente los objetivos y la estrategia de crecimiento agrícola y seguridad alimentaria deseable y necesaria en el ámbito regional.

Siendo la primera construcción regional realizada en el contexto del Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África (CAADP por sus siglas en inglés) de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, en inglés), esta política pretende también facilitar la alineación de la ayuda mediante la elaboración de marcos de intervención operativos únicos y compartidos por el conjunto de los actores. En este sentido, los pactos entre diferentes socios, suscritos a partir de 2009, clarifican los compromisos, roles y responsabilidad de los diferentes actores.

Como era de esperar, este proceso requiere una (re)organización de los socios y de su modo de intervenir y de colaborar, sobre todo con el fin de poder intervenir a escala regional. Se necesita asimismo poner en marcha mecanismos de financiación que permitan responder a las necesidades financieras de la política agrícola regional. No obstante, los avances en este sentido son todavía escasos.

En el ámbito nacional, el estudio de planes nacionales de inversión demuestra que los donantes han participado de forma desigual en la elaboración de estos programas de inversión agrícola a nivel nacional (PNIA). Lejos de impulsar una nueva lógica, el proceso de formulación de estos planes ha reforzado, en su conjunto, las relaciones que ya existían entre los actores: en Burkina Faso, el PNIA ha provocado tensiones entre socios y ciertas instituciones del Estado, mientras que en Ghana el proceso ha permitido avanzar en la concertación que ya prevalecía entre los actores.

En el ámbito regional, a partir la Conferencia Internacional de Abuja de 2009, se ha creado un grupo de coordinación de los STF bajo el liderazgo de la cooperación española. Si bien ha permitido impulsar una dinámica de concertación y establecer un ambiente de confianza entre donantes, queda relegado a no ser por ahora más que un espacio de intercambio de información que todavía no ha dado lugar a verdaderas acciones de coordinación o de armonización. Por ejemplo, el trabajo primordial de cartografía de los procedimientos de los socios financieros en el ámbito de la región, que constituía uno de sus objetivos principales, apenas ha comenzado.

Por otra parte, a pesar de su importancia y del papel que le ha sido atribuido en el proceso del CAADP, la participación de la sociedad civil ha sido limitada. Una visión instrumental de la participación y la ausencia de voluntad política no han permitido una implicación efectiva de la sociedad civil, y sobre todo de las organizaciones de

productores. Las presiones del calendario y la necesidad de obtener resultados rápidos se han impuesto a menudo a la puesta en marcha de un proceso de participación inclusivo que, es cierto, representa un verdadero desafío en términos metodológicos, de recursos humanos, de tiempo y de conocimiento práctico institucional.

### **Las condiciones para una alineación exitosa de los socios en torno a la política agrícola regional**

Más allá de los aspectos técnicos desarrollados en lo referente a la eficacia de la ayuda, la alineación y la apropiación son ante todo procesos políticos. Entrañan una modificación de las relaciones de fuerza entre los donantes y los gobiernos receptores de la ayuda, otorgándoles a estos últimos el poder para definir sus políticas.

Los grupos sectoriales de concertación de los STF constituyen un mecanismo clave de coordinación, alineación y armonización entre los socios. Estos grupos, de distinta composición según el país pero con objetivos similares de intercambio de información y de coordinación, obtienen resultados desiguales. Algunos son espacios meramente “protocolarios” que a veces no existen más que sobre el papel, mientras que otros son más activos en la puesta en marcha de la agenda de eficacia de la ayuda. No obstante, en general estos espacios no muestran todavía avances significativos en términos de coordinación, de armonización, ni de división del trabajo.

Por otro lado algunos socios, pese a sus declaraciones a favor de la agenda de la eficacia de la ayuda, no acometen las reformas necesarias que permitan institucionalizar la coordinación y la alineación. No existen marcos que sirvan de estímulo: escasa formación sobre la Declaración de París, falta de tiempo reservado a la coordinación y ausencia de objetivos claros para los técnicos. Además sus procedimientos, a menudo complejos y rígidos, obstaculizan el uso de sistemas nacionales como atestiguan los representantes de la USAID, la AFD y el Banco Mundial. Unido a esto, la rendición de cuentas de los donantes todavía está ampliamente volcada hacia “Norte”, es decir hacia las autoridades a las que se deben, las que conceden los fondos. Los STF disponen asimismo de sus propios criterios de evaluación, seguimiento, y valoración de la calidad de los resultados, en ocasiones alejados de los de las autoridades locales. La visibilidad que ofrecen a los donantes las intervenciones por proyectos les permiten establecer una relación ayuda/resultados sin “ambigüedad”.

En contraste, algunos donantes como la agencia danesa de cooperación (DANIDA) demuestran que la alineación es posible, incluso en contextos frágiles, poniendo en marcha estrategias de acompañamiento y fortalecimiento de las capacidades de los actores y de los sistemas nacionales o locales. Se trata ante todo de que exista voluntad política para poner en marcha estos compromisos internacionales.

La ECOWAP es una respuesta ambiciosa al problema de la inseguridad alimentaria en África Subsahariana y los desafíos de su puesta en práctica son enormes. Por ello urge que los STF honren sus compromisos internacionales en materia de coordinación y alineación, adoptando un enfoque sectorial con el fin de poder apoyar a los estados en sus políticas. Es urgente y necesario un cambio de paradigma.

## NOTAS

<sup>1</sup> Estado, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de productores, sector privado y STF

## Informe de Investigación de Oxfam

Los Informes de Investigación de Oxfam se elaboran con la finalidad de compartir resultados de investigación, contribuir al debate público y suscitar comentarios sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo. No reflejan necesariamente las políticas de Oxfam. Las opiniones expresadas son las del autor y no necesariamente las de Oxfam.

Para más información, o para aportar comentarios sobre este informe, enviar un correo electrónico a Saya Saulière [ssauliere@intermonoxfam.org](mailto:ssauliere@intermonoxfam.org).

© Intermón Oxfam Septiembre 2011

Este resumen ha sido escrito por Saya Saulière y Jean-Denis Crola, con el apoyo de Samira Daoud. Oxfam agradece para la elaboración del informe la colaboración de Eric Hazard (Oxfam), Teresa Caverio (Oxfam), Georges Osei-Bimpeh (SEND), Alexis Anouan, Mohamadou Magha, Adam Sadat (Oxfam), Issaka Ouandaogo (Oxfam) et Etienne du Vachat (Oxfam) en su producción así como el apoyo del equipo de Oxfam Internacional. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: [msambade@intermonoxfam.org](mailto:msambade@intermonoxfam.org).

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a [msambade@intermonoxfam.org](mailto:msambade@intermonoxfam.org)

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

**[www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org)**

Oxfam es una confederación internacional de 15 organizaciones que trabajan conjuntamente en 98 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org));

Oxfam Australia ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au));

Oxfam Bélgica ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be));

Oxfam Canadá ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca));

Oxfam Francia ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org));

Oxfam Alemania ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de));

Oxfam Reino Unido ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk));

Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk));

Intermón Oxfam ([www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org));

Oxfam Irlanda ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org));

Oxfam Nueva Zelanda ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz));

Oxfam México ([www.oxfamexico.org](http://www.oxfamexico.org));

Oxfam Novib – Países Bajos ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl));

Oxfam Quebec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca));

Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))

Miembros observadores de Oxfam:

Oxfam Japón ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))

Oxfam Italia ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org))

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite [www.oxfam.org/es](http://www.oxfam.org/es)

Correo electrónico: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)