

Más y mejor

Cómo aumentar la eficacia de la cooperación española en agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria



Un grupo de mujeres cosecha arroz en un campo próximo a la localidad de Kayogoro, en Burundi.
Fotografía: Pablo Tosco/Intermón Oxfam.

Mientras se agota el plazo para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el hambre en el mundo, más de mil millones de personas hambrientas nos recuerdan la urgencia de invertir más y mejor en la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. La cooperación española está cumpliendo con su compromiso de intensificar la ayuda a estos sectores, pero debe ir más allá de las declaraciones y aspirar a metas aún más ambiciosas, aportando además los fondos necesarios para que los países más pobres puedan adaptarse al cambio climático. Para lograr un mayor impacto, la ayuda debe orientarse hacia la pequeña agricultura, atendiendo las necesidades de las mujeres campesinas. Es necesario además mejorar los sistemas de rendición de cuentas, concentrarse en países y sectores prioritarios, coordinarse con el resto de donantes, acompañar los procesos en marcha y canalizar más ayuda vía presupuestos nacionales. Pero de poco servirá todo esto si el Gobierno español continúa impulsando políticas agrarias, comerciales, energéticas y de inversión externa muy poco coherentes con su política de desarrollo.

Introducción

Sólo faltan cinco años para que se cumpla el plazo establecido para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El primero de ellos se propone reducir a la mitad el hambre en el mundo, y sin embargo el número de personas hambrientas no ha hecho sino aumentar. Hoy en día, más de mil millones de seres humanos - uno de cada seis - carece de los alimentos necesarios para una vida activa y sana. Es la cifra más alta desde 1970.¹

Las perspectivas futuras no son más alentadoras. Para alimentar a los 9.000 millones de personas que se espera que habiten el planeta en el año 2050, la producción de alimentos tendrá que crecer un 70%.² Hacerlo en unas condiciones climáticas cada vez más desfavorables para la agricultura, sobre todo en latitudes cercanas al Ecuador - donde se concentra la población más vulnerable - hace el reto aún mucho mayor.

Pero no basta con producir más alimentos, pues el hambre es sobre todo un problema de acceso, de falta de ingresos con que comprarlos, de pobreza en definitiva. Por eso el mensaje es claro: invertir en la agricultura familiar es una forma de combatir el hambre y la pobreza rural, contribuyendo además a alcanzar la seguridad alimentaria mundial.

Sin embargo, durante décadas tanto los países donantes como los gobiernos receptores han dado la espalda al desarrollo de la agricultura. Estos últimos, siguiendo los dictados del ajuste estructural, desmantelaron los sistemas públicos de apoyo a este sector y abrieron sus mercados a la importación de alimentos subsidiados en origen, lo que los terminó sumiendo en la inseguridad alimentaria. En el caso de África, los presupuestos nacionales para la agricultura cayeron del 14% en la década de 1980 a menos del 4% en 2007.³ En su conjunto, los países en desarrollo han invertido en su agricultura un promedio de 142.000 millones de dólares anuales durante la última década, frente a los 209.000 que se calcula que hubiesen sido necesarios.⁴

En cuanto a los donantes, si en los años 80 la ayuda internacional hacia la agricultura en todo el mundo rondaba los 20.000 millones de dólares (un 18% del total), casi tres décadas después se había recortado a menos de la cuarta parte: 4.700 millones de dólares en 2008 (tan sólo un 3,6% del total).⁵ Mientras, los países ricos nunca abandonaron sus propios sectores agrícolas. Los estados que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) invirtieron ese mismo año un total de 376.000 millones de dólares en apoyo a su propia agricultura.⁶

La capacidad de los países en desarrollo de salvar la brecha de inversión con sus recursos nacionales es limitada. Y hasta ahora, el sector privado había mostrado escaso interés en invertir en el desarrollo agrícola. Aunque recientemente se ha comenzado a producir una ola de inversión extranjera directa, motivada por la expectativa de obtener beneficios a corto plazo (asociados a la expansión de los biocombustibles, la expectativa de participar en el mercado de carbono y el alza en el precio de los alimentos) o para asegurar el suministro de

alimentos en países deficitarios. Si bien estas inversiones podrían facilitar el acceso a tecnología, infraestructura y nuevos mercados, implican la compra o arrendamiento a largo plazo de grandes áreas de cultivo para la exportación. Esto ha hecho sonar las alarmas, al poner en riesgo los derechos de acceso a la tierra y el agua, por los impactos ambientales y sociales asociados a un modelo de agricultura industrial y por las amenazas a la seguridad alimentaria y los medios de vida en las zonas afectadas.⁷

Sin la ayuda internacional, será muy difícil reestablecer la capacidad productiva en los países empobrecidos y evitar así nuevas crisis como la que se produjo en 2007 y 2008. Por esta razón, el grupo de alto nivel creado por Naciones Unidas para hacer frente a la crisis alimentaria (HLTF) pidió a los países donantes dirigir el 10% de su ayuda al desarrollo hacia la agricultura y la alimentación durante los próximos cinco años.⁸

En enero de 2009, España acogió la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria (RANSA), con el objetivo de dar seguimiento y coordinar los compromisos financieros adquiridos. La reunión concluyó sin nuevos anuncios relevantes, salvo el del propio Gobierno español,⁹ y sirvió para hacer evidente que sólo una mínima parte de lo prometido se había materializado hasta esa fecha.

En la reunión del G8 en L'Aquila en julio de 2009 los países ricos se comprometieron a movilizar 20.000 millones de dólares en tres años para impulsar la agricultura y combatir la desnutrición.¹⁰ Se trata de una cifra claramente insuficiente, lejos de la ambición necesaria para hacer frente al desafío de un mundo sin hambre, y un porcentaje aún muy alejado de la meta del 10%. Aún así, pese a la modestia del compromiso, la mayoría de países no lo han cumplido aún.¹¹

Pero, ¿cuánto es lo que se necesita realmente? El HLTF calculó que habría que invertir entre 25.000 y 40.000 millones de dólares al año para evitar crisis alimentarias futuras.¹² De esta cifra, una parte debería provenir de los presupuestos nacionales, pero se calcula que los países donantes tendrían que aportar al menos 28.000 millones de dólares anuales, en forma de ayuda al desarrollo agrícola y asistencia alimentaria.¹³ Esta cifra coincide con el 0,07% de la riqueza de los países donantes pertenecientes al CAD, es decir, es un 10% de la meta de AOD (siendo ésta el 0,7% de su renta nacional bruta).¹⁴

Por otro lado, para hacer frente a los impactos del cambio climático, los países en desarrollo – los menos responsables de causar el problema pero los más afectados por sus consecuencias – necesitarán el apoyo técnico y financiero para fortalecer su capacidad de recuperación. De los 50.000 dólares anuales que se necesitan a corto plazo para este fin,¹⁵ una buena parte deberá dirigirse a la adaptación de los sistemas agrícolas en las regiones vulnerables. Estos fondos deben ser adicionales a la AOD y hacerse efectivos de forma inmediata y urgente.

Pero hasta ahora, ni los países donantes ni los receptores se han visto obligados a informar sobre qué estrategias han puesto en marcha ni con qué recursos financieros. Dado que las promesas no alimentan, se hace urgente desarrollar un mecanismo que permita exigir su cumplimiento, como un Registro Público Internacional de Compromisos.¹⁶ Pero también es necesario repensar profundamente la forma en

la que se gestiona la ayuda, para lograr el máximo impacto en el mínimo tiempo posible. Esta nota informativa revisa el desempeño de España, explica algunas carencias en el sistema actual de cooperación y propone mejoras que esperan contribuir al diseño de una estrategia de la cooperación española en agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria.

2

Lo prometido es deuda

España ha aprovechado casi todos los foros internacionales para hacer públicos nuevos compromisos financieros en la lucha contra el hambre. Aunque nuevos anuncios no es siempre sinónimo de fondos frescos. El reciclaje de promesas anteriores y la ausencia de adicionalidad han sido la práctica habitual, como muestra el cuadro 1.

Cuadro 1. La retórica del hambre: anuncios realizados por el Gobierno español

Cuándo	Cuánto	Para qué
Junio 2008 Conferencia FAO	50 millones /3 años 500 millones /3 años	<ul style="list-style-type: none"> • Aportación extraordinaria para ayuda de emergencia al PMA • Plan de medidas de lucha contra el hambre
Enero 2009 RANSA	1.000 millones /5 años	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a políticas públicas en agricultura, desarrollo rural, seg. alimentaria y nutrición.
Junio 2009 Cumbre España-CEDEAO	240 millones /3 años ¹⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo agrícola y seguridad alimentaria en África Occidental (forma parte del compromiso de 1.000 millones en la RANSA)
Julio 2009 G8 L'Aquila (Italia)	1.000 millones /5 años 500 millones /5 años	<ul style="list-style-type: none"> • Son los mismos anunciados en la RANSA • Nutrición infantil (nuevo compromiso)
Noviembre 2009, Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria FAO	1.500 millones /5 años	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura, seguridad alimentaria y nutrición. Reiteración del compromiso anterior.
Noviembre 2009, Asamblea BM en Estambul	500 millones /5 años	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad alimentaria y nutrición. Incluidos en los anuncios anteriores.

Fuente: Elaboración propia a partir de declaraciones oficiales y entrevistas a DGPOLDE y AECID

Si cada compromiso público hubiese supuesto realmente nuevos fondos, todos los anuncios hechos durante 2008 y 2009 sumarían 863 millones de euros anuales, adicionales al volumen actual de ayuda destinada a estos sectores. Sin embargo, el compromiso efectivo es en realidad de 1.500 millones de euros en cinco años, es decir, 300 millones anuales: 200 millones para el desarrollo agrícola y 100 millones para combatir la desnutrición infantil.

Es justo reconocer el esfuerzo realizado por el Gobierno español al incrementar los fondos de ayuda al desarrollo en tiempos de recesión económica. En 2008 fue el cuarto país donde más creció la AOD, casi un 20% respecto a 2007, superando en volumen el promedio de los países que forman parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).¹⁸

Pero es necesario aspirar a una meta mucho más ambiciosa. En un reparto justo del esfuerzo que deberían hacer todos los países donantes para impulsar el desarrollo de la agricultura y la asistencia a las crisis alimentarias, a España le correspondería contribuir con 843 millones de euros anuales.¹⁹ Este es el nivel de ambición que se necesita.

Los datos registrados desvelan que en 2008 España desembolsó 157 millones de euros en ayuda para la agricultura (un 3,3% de la AOD total), avanzando desde el octavo hasta el quinto lugar entre los países donantes del CAD. Si a esta cifra se suman los fondos para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, el total fue de 288,6 millones (un 6,1% de la AOD total, y un 38% más que en 2007).²⁰

Incluyendo además los fondos para silvicultura y pesca, ayuda alimentaria y nutrición básica, el total de AOD en la lucha contra el hambre en 2008 fue de 485 millones de euros, casi un 70% más que el año anterior.

La ayuda alimentaria de emergencia fue la que experimentó un crecimiento mayor. Entre 2007 y 2008 casi se cuadruplicó, mientras que la inversión en el desarrollo de la agricultura aumentó un 20% aproximadamente.

Cuadro 2. AOD bruta en 2007 y 2008 en la lucha contra el hambre (euros corrientes)

SECTOR	2008					2007	Variación 08/07
	Bilateral	Multilateral	TOTAL	% AOD	%	TOTAL	
Agricultura	106.230.199	50.760.307	156.990.506	3,3%	35,5%	129.466.740	21,3%
Silvicultura	2.618.239	3.847.875	6.466.114	0,1%	1,5%	4.049.379	59,7%
Pesca	28.190.173	1.975.200	30.165.373	0,6%	6,8%	20.689.217	45,8%
Des. Rural	37.244.989	15.272.283	52.517.272	1,1%	11,9%	29.425.423	78,5%
Seg. Alim.	57.437.131	21.858.284	79.295.415	1,7%	17,9%	50.363.222	57,4%
Subtotal	231.720.731	93.713.950	325.434.681	6,8%	73,6%	233.993.981	39,1%
Ayuda alim.	79.416.985	37.439.527	116.856.512	2,5%	26,4%	30.164.217	287,4%
Nutrición básica	39.778.637	2.960.745	42.739.382	0,9%	8,8%	32.836.565	30,2%
TOTAL	350.916.353	134.114.222	485.030.575	10,2%	100,0%	296.994.763	67,4%

Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento a PACI 2007 y 2008

Es pronto para valorar en qué medida el Gobierno español ha cumplido con el compromiso adquirido en el marco de la Iniciativa de L'Aquila. Pero según los datos preliminares, esta cantidad se podría haber superado en 2009 sólo con las contribuciones a organismos multilaterales de desarrollo como la FAO, el Fondo Internacional para el

Desarrollo de la Agricultura (FIDA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Unidad Regional de Asistencia Técnica para América Central (RUTA) o el Programa Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP), que juntos recibieron más de 350 millones de euros.²¹

Por otro lado, el actual Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012), donde se establecen las prioridades estratégicas, da un impulso renovado al desarrollo rural y la lucha contra el hambre, con la meta de asignarles un 10% de la AOD. Y este año, en la propuesta del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI 2010) destacan el desarrollo rural, la agricultura y la seguridad alimentaria como prioridades temáticas, duplicando prácticamente la asignación de fondos a la agricultura.²²

3

Más no es suficiente

La ayuda a la agricultura debe seguir creciendo, al menos hasta recuperar los niveles de hace treinta años. Pero esto no es suficiente. Un aumento del volumen puede tener un impacto irrelevante en la reducción del hambre y la pobreza si la ayuda no responde a las necesidades del pequeño productor, sobre todo de las mujeres campesinas, y si no se gestiona de forma eficaz.

Cumplir con la agenda de eficacia

Todos los donantes, entre ellos España, firmaron en 2005 la Declaración de París en la que se comprometían a transformar su relación con los países receptores y hacer la ayuda más eficaz. En vista de los insuficientes logros, tres años después se definía la Agenda de Acción de Accra, uno de cuyos retos es avanzar la agenda de eficacia de la ayuda en los niveles sectoriales. Con este fin, la Plataforma Global de Donantes en Desarrollo Rural dio lugar a unos principios más específicos para los sectores de agricultura y desarrollo rural.²³

A pesar de ciertos avances, la cooperación española debe avanzar más en cuanto al liderazgo y apropiación por parte de los países receptores, la alineación con los procesos en marcha y la armonización de la ayuda entre donantes. En ausencia de un marco estratégico sectorial, la mayor parte de la ayuda hacia la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria sigue fragmentada en multitud de proyectos y actores, con una gran dispersión geográfica y sectorial. Aún es mínimo el uso de instrumentos de apoyo programático, e inexistente el apoyo presupuestario a estos sectores. Los sistemas de seguimiento y evaluación siguen siendo débiles, sin indicadores que permitan medir el logro en los objetivos de desarrollo agrícola, seguridad alimentaria o reducción de la pobreza rural. Y la escasa coherencia entre la política de desarrollo y el resto de políticas amenaza con revertir los logros por el impacto en el exterior de medidas que no tienen en cuenta su efecto sobre las poblaciones más vulnerables.

Aún así, se deben reconocer algunos avances hacia un sistema de gestión más eficiente. La reciente creación de una dirección de coopera-

ción sectorial en la AECID supone un punto de inflexión respecto al anterior modelo geográfico. Sin embargo, está por desarrollarse el marco estratégico para los sectores de agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria. Sin éste, existe el riesgo de que los nuevos fondos para estos sectores se utilicen de forma fragmentada y no contribuyan adecuadamente a los objetivos que se persiguen.

Ayuda multilateral

Gran parte del crecimiento de la AOD española, incluyendo los sectores analizados (agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria) se ha producido a base de aumentar la cooperación multilateral. En 2008 casi la mitad de la AOD hacia la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria (131 millones de euros) fueron aportaciones a organismos multilaterales.²⁴ Y según los primeros datos disponibles, en 2009 esta cifra casi se triplicó (superó los 350 millones de euros). Sin embargo, persisten las dificultades para poner en marcha un sistema de seguimiento y evaluación a la altura de estas cifras, así como para asegurar las sinergias entre la ayuda multilateral y bilateral en el terreno. El propio Plan Director reconoce que el elevado número de fondos multilaterales, la inmadurez del sistema de rendición de cuentas y los retrasos en la publicación de la estrategia multilateral han debilitado el impacto de estas contribuciones.²⁵

Alineación

Según el principio de *alineación*, el donante debe fortalecer las estrategias, instituciones y procedimientos del país receptor. En este sentido, destaca el apoyo dado por España a esfuerzos regionales como la iniciativa *América Latina y Caribe sin Hambre* o la *Estrategia de Desarrollo Rural para Centroamérica y el Caribe*. Y sobre todo, la contribución a la política agraria regional de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), adoptada en 2005. España representa a la comunidad de donantes en el reciente Pacto Regional de Asociación, cuyo objetivo es financiar el plan de inversiones para poner en marcha en la región el Programa Amplio para el Desarrollo de la Agricultura en África (CAADP).

Esta última es una experiencia pionera de armonización de la ayuda, que podría convertirse en referente de cómo poner en práctica los principios de eficacia. Mediante el pacto, los donantes suman esfuerzos en apoyo a una política regional que busca estimular la productividad agrícola, reducir la dependencia de las importaciones de alimentos y favorecer así la seguridad alimentaria en la región. Sin embargo, para el éxito de este esfuerzo es urgente dotar de más medios a la cooperación española, así como fortalecer la capacidad de las instituciones para acompañar el proceso, tanto a nivel nacional como regional. El actual papel del Banco Mundial como administrador de los fondos debería ser transitorio, y ceder la gestión a un fondo regional de desarrollo agrícola dependiente directamente de la CEDEAO (en proceso de creación), con la participación de la sociedad civil y las organizaciones de productores.

Concentración geográfica

Una asignatura pendiente de la cooperación española sigue siendo la concentración geográfica. La AOD a los sectores de agricultura, seguridad alimentaria y desarrollo rural se repartió en 2008 entre 68 países, 20 de los cuales recibieron menos de un millón de euros. El 62% de los fondos se dirigieron hacia los países prioritarios del grupo A (países menos adelantados, de bajos ingresos o de renta media donde existen oportunidades para un marco de asociación a largo plazo), el 17% al grupo B y el 6% al grupo C, según los grupos de asociación definidos en el III Plan Director.²⁶ Pero todavía un 15% de la ayuda se dirigió hacia países no pertenecientes a ninguno de los grupos de asociación establecidos en el Plan Director.²⁷ Los diez primeros concentraron menos de la mitad de los fondos, y dos de éstos (India y Afganistán) no son prioritarios para la cooperación española. Si bien la mayoría de ellos presentan altos índices de pobreza rural, sólo uno (Etiopía) pertenece al grupo de países con máximo nivel de inseguridad alimentaria, a pesar de ser éste uno de los criterios que establece la *Estrategia de lucha contra el hambre de la Cooperación Española* para asignar prioridad geográfica.²⁸

Ayuda programática

Siguiendo la recomendación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, el III Plan Director insta a hacer un mayor uso de los instrumentos de ayuda programática, como el apoyo presupuestario, las cestas comunes de donantes o los enfoques sectoriales.²⁹ Éstos promueven la apropiación por parte del país y la armonización entre donantes, reduciendo la fragmentación de la ayuda y fortaleciendo las estructuras y procesos nacionales.

En particular, el apoyo presupuestario ha sido poco utilizado por la cooperación española, y en los sectores de agricultura y alimentación no ha tenido ninguna experiencia hasta la fecha. Este instrumento, aunque no exento de riesgos, favorece la apropiación por parte del país receptor, la armonización entre donantes y el diálogo de políticas. A diferencia de otros instrumentos de ayuda, puede utilizarse para financiar los gastos corrientes de reclutamiento y formación de personal, con lo que podría servir para fortalecer los servicios de extensión agraria. Y también podría impulsar la puesta en marcha de planes nacionales de seguridad alimentaria. Si el objetivo del GAFSP es precisamente financiar estos planes nacionales, una alternativa podría ser hacerlo directamente mediante apoyo presupuestario, en los casos donde existan condiciones para ello.

Sin embargo, persiste una fuerte resistencia a abandonar el enfoque de proyectos. En 2008, sólo un 16% de la AOD española hacia la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria (31,5 millones) se canalizó como apoyo programático, concretamente en contribuciones a cestas de donantes.³⁰ Mientras, el 40% de la AOD bilateral hacia estos sectores se dio en forma de proyectos a través de ONG. Coordinar eficazmente la acción en el terreno y evitar la dispersión de esfuerzos se convierte en todo un reto en países como Guatemala, donde 25 ONG españolas y un buen número de entidades locales llevaron a cabo en 2008 más de 50 proyectos de agricultura y seguridad alimentaria.

Des-armonización en el terreno: el caso de Guatemala

En septiembre de 2009 el Gobierno de Guatemala declaraba el estado de calamidad y pedía ayuda internacional para hacer frente a la crisis alimentaria. La caída de las remesas y una sequía extrema en el llamado *corredor seco* habían agravado los problemas estructurales asociados a un modelo agroexportador excluyente. Guatemala, la quinta economía exportadora de café y azúcar, es el segundo país del mundo en desigualdad de acceso a la tierra, sólo después de Brasil. El 2% de los productores acaparan el 57% de la tierra cultivable y el pequeño productor, especialmente la mujer campesina, ha sido abandonado por el Estado.

El país está sumido en un estado permanente de inseguridad alimentaria: uno de cada dos niños menores de cinco años sufre desnutrición crónica, el índice más elevado de América Latina y el cuarto a nivel mundial. El hambre y la pobreza afectan sobre todo a la población rural e indígena, y el salario mínimo (unos 130 euros) no alcanza para cubrir la cesta básica de alimentos. Alimentos en su mayoría importados, pues el país sólo produce el 20% de lo que consume desde que en los 80 se impusiera la reducción de aranceles, al tiempo que se desmantelaba la producción familiar campesina de granos básicos. Con la firma del CAFTA en 2005, pese al amplio rechazo popular, no han dejado de aumentar las importaciones de maíz, arroz y carne de cerdo subsidiados en EEUU.

Guatemala, sin embargo, fue el primer país de América Latina en adoptar una política sobre seguridad alimentaria y contar con una ley que reconoce el derecho a la alimentación: la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN). Un sistema que debería promover y coordinar todos los programas relacionados con la seguridad alimentaria, incluyendo los de la cooperación internacional.

Pero el SINASAN está muy debilitado y, en lugar de fortalecerlo, tanto el gobierno guatemalteco como los organismos de cooperación se dedican a crear nuevas estructuras que sustituyen su capacidad. Desde el Consejo de Cohesión Social se promueve un conjunto de programas presidenciales (programas de transferencias condicionadas, como "Mi familia progresa", comedores solidarios y bolsas solidarias) dirigidos desde la Oficina de la Primera Dama, que en 2009 contaban con el doble de presupuesto que el Ministerio de Agricultura. Mientras, el Ministerio de Agricultura vio recortarse su presupuesto a la mitad, con una asignación en 2009 de 827 millones de quetzales (100 millones de dólares). En plena crisis alimentaria, el Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional renunció a su cargo, explicando que él ya había anticipado la situación de emergencia alimentaria pero no la pudo atender a tiempo por falta de recursos.

En 2008 los donantes desembolsaron 15 millones de dólares para la agricultura (6,2 millones de España y 4,2 de EEUU). El gobierno guatemalteco ha hecho un intento de coordinar la ayuda mediante mesas sectoriales supervisadas por el Consejo de Cooperación Internacional. Pero no se perciben avances, y la ayuda se sigue orientando según las prioridades de cada donante y sin armonizar procedimientos. Ni España ni EEUU (los dos principales donantes) consideran que se den las condiciones suficientes como para transferir fondos en forma de apoyo presupuestario. Solamente la Comisión Europea se ha decidido a utilizar este instrumento, con el objetivo de impulsar la producción de granos básicos y reducir la desnutrición, condicionando los desembolsos a que se demuestren avances en esos dos objetivos.

Una ayuda internacional fragmentada, en contra de los principios de eficacia suscritos por todos los donantes, difícilmente abordará adecuadamente las causas estructurales que perpetúan las desigualdades y profundizan el hambre y la pobreza en Guatemala. Es hora de cambiar la forma de actuar, acompañando los procesos nacionales de forma armonizada, en lugar de continuar con la lógica de proyectos dispersos. Apoyar presupuestariamente políticas públicas, como la necesaria Política de Desarrollo Rural Integral (un compromiso pendiente desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996) podría lograr un mayor impacto en el largo plazo.

Fuentes: Elaboración propia a partir de entrevistas en Guatemala e informes de Intermón Oxfam, la Campaña Vamos al Grano, el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos y el Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación

Coherencia de políticas

A pesar de la recomendación del CAD, aún no se dispone de un análisis del impacto de las políticas, tanto españolas como europeas, en materia de agricultura, cambio climático, energía, tratados comerciales o inversión en el exterior, todas ellas con profundas repercusiones sobre la seguridad alimentaria y la agricultura familiar.

En lugar de avanzar hacia la deseada coherencia, algunos pasos se encaminan hacia la dirección contraria. Presionar a los países en desarrollo para que firmen acuerdos comerciales sin evaluar el impacto en su seguridad alimentaria, defender la directiva europea de biocombustibles a pesar de su contribución a la escalada del precio de los alimentos o proponer que Europa se deshaga de sus excedentes agrícolas enviándolos a Haití en forma de ayuda alimentaria no parece muy coherente con la apuesta por un desarrollo sostenible.³¹

La reforma de la Política Agrícola Común europea es una oportunidad para revertir el impacto negativo de medidas como las ayudas a la exportación sobre las economías en desarrollo. En coherencia con su compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, España debería aprovechar la presidencia europea para impulsar una política común que contribuya verdaderamente a la seguridad alimentaria mundial, eliminando las medidas que distorsionan los mercados, en lugar de defender falsas soluciones que hacen aún más vulnerables a los países que dependen de la importación de alimentos.

4

Recomendaciones

En tiempos de crisis como el que atravesamos la cooperación internacional se hace más necesaria que nunca. Mientras el hambre se extiende como la peor cara de la injusticia, es urgente que la comunidad de donantes redoble sus esfuerzos y gestione la ayuda con la máxima eficacia. España ha mantenido su compromiso de no dar la espalda al objetivo de reducir a la mitad el hambre en el mundo, pero debe ser aún más ambiciosa en sus metas financieras, repensar la forma en que se gestiona la ayuda y llevar a término los ajustes que le permitan mayor eficacia e impacto.

Intermón Oxfam espera contribuir a ello con las siguientes recomendaciones al Gobierno Español:

Más fondos para el desarrollo de la agricultura

1. Intensificar la cooperación en agricultura, seguridad alimentaria y desarrollo rural, para alcanzar al menos la meta del 10% de la AOD sin desviar recursos de otros sectores, como salud y educación, que también son clave para alcanzar el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio.
2. Exigir que los compromisos financieros adquiridos en L'Aquila se materialicen de manera estable, predecible, transparente, y sin condicionalidades económicas.
3. Asegurar que en el acuerdo global sobre el cambio climático se ponen a disposición de los países en desarrollo fondos suficientes, adicionales a los compromisos de AOD, para financiar la adaptación de la agricultura familiar.

Una mejor rendición de cuentas

4. Promover la creación de un Registro Público Internacional, donde los gobiernos de los países donantes registren sus Declaraciones Nacionales de Compromisos y los países en desarrollo sus Planes Nacionales para asegurar el derecho a la alimentación.
5. Ser más preciso al anunciar nuevos compromisos financieros, en cuanto al destino de los fondos y a su adicionalidad a los compromisos previamente establecidos.
6. Registrar adecuadamente los desembolsos y proponer al CAD el uso de un marcador que identifique los recursos dirigidos a la lucha contra el hambre para facilitar el seguimiento de los compromisos.
7. Mejorar el seguimiento y la rendición de cuentas de las contribuciones a organismos multilaterales de desarrollo.

Mayor calidad y eficacia de la ayuda

8. Coordinar en terreno con otros donantes, bajo el liderazgo del país socio, la totalidad de la ayuda hacia la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria.
9. Evitar la contribución a fondos extrapresupuestarios de nueva creación y canalizar vía presupuestaria al menos un 10% de la ayuda destinada a agricultura.
10. Orientar la ayuda hacia las necesidades específicas de los pequeños productores, especialmente de las mujeres, abordando las causas estructurales que los hacen vulnerables, y fortaleciendo su capacidad de recuperación.
11. Concentrar al menos el 90% de la AOD a la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria a los países prioritarios de los grupos A y B.
12. Desarrollar y aplicar indicadores que permitan medir el avance en el logro de los objetivos finales de reducción del hambre y la pobreza rural.
13. Ratificar y adoptar las recomendaciones contenidas en la *Evaluación Internacional del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en*

el Desarrollo Agrícola (IAASTD), impulsando la agricultura sostenible y fortaleciendo el conocimiento local.

14. Fortalecer las capacidades institucionales, tanto del sistema de cooperación español como de los países receptores, para una gestión más eficaz de la ayuda.

Asegurar políticas coherentes con la lucha contra el hambre

15. Asegurar la coherencia de otras políticas -nacionales y comunitarias - con los objetivos de desarrollo, con especial atención a la política agraria, energética, comercial y de promoción de la inversión privada en el exterior.
16. En el marco de la presidencia de la Unión Europea, promover la eliminación inmediata, incondicional y definitiva de los subsidios a la exportación.
17. Evaluar los efectos distorsionantes de otros subsidios agrícolas y defender la eliminación de aquéllos con impactos negativos sobre los medios de vida y la seguridad alimentaria en los países en desarrollo.

Participar activamente en los procesos internacionales

18. Contribuyendo activamente a finalizar la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria, para que tenga capacidad de coordinación y dirección de las políticas globales de apoyo al derecho a la alimentación y sea capaz de impulsar eficazmente una Alianza Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria.

Notas

- ¹ Según el informe de FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2009*, 1.020 millones de personas estaban subalimentadas en 2009. Pero incluso antes de la crisis económica, el hambre iba en aumento y el objetivo de reducir a la mitad el número de personas desnutridas, a no más de 420 millones, no se alcanzará si se mantienen las tendencias actuales.
- ² Ver la Declaración Final de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria de la FAO, noviembre 2009. Este cálculo tienen en cuenta los cambios en los patrones de alimentación, pero no tiene en cuenta otras demandas como la expansión de los biocombustibles.
- ³ Action Aid (2009) *Five out of ten? Assessing progress towards the AU's 10% budget target for agriculture*
- ⁴ Según cálculos presentados en el Foro de Expertos de Alto Nivel celebrado en Roma en octubre de 2009, *How to feed the World in 2050*. No obstante, la inversión se reparte de forma muy desigual entre regiones, por lo que la brecha de inversión en algunos países es mucho más alta.
- ⁵ Desembolsos totales en dólares corrientes (de donantes bilaterales y multilaterales) para el sector de agricultura en 2008, registrados en el *Creditor Reporting System (CRS)* del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE) <http://stats.oecd.org> consultado el 29 de enero de 2010.
- ⁶ Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2008, disponibles en: <http://www.oecd.org>
- ⁷ Ver FAO, IIED e IFAD (2009) *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*; Olivier de Schutter (2009) *Las adquisiciones y arrendamientos de tierra a gran escala: Una serie de principios básicos y medidas para hacer frente al reto de los derechos humanos* o United Nations (2010) *Foreign land purchases on agriculture: What impact on sustainable development?* Sustainable Development Innovation Briefs, Issue 8, January 2010.
- ⁸ Equipo de Tareas de Alto Nivel de NNUU sobre la Crisis Alimentaria Mundial. *Marco Amplio para la Acción*, pg. 43. Julio 2008.
- ⁹ En esta reunión España anunció 1.000 millones de euros a cinco años, en apoyo a políticas públicas en agricultura, desarrollo rural, seguridad alimentaria y nutrición, adicionales a los 500 millones prometidos en Roma en junio de 2008.
- ¹⁰ "L'Aquila" Joint Statement on Global Food Security. *L'Aquila Food Security Initiative*. El compromiso se ratificó posteriormente en la Cumbre de la FAO en noviembre de 2009
- ¹¹ Aunque es difícil saber con exactitud en qué medida se materializan los compromisos, por la ausencia de instrumentos eficaces de rendición de cuentas. Recientemente se ha puesto en marcha un proceso de seguimiento de los compromisos, por el cual cada país donante deberá comunicar los desembolsos realizados a un grupo integrado por la OCDE, el Equipo de Tareas de Alto Nivel para la Seguridad Alimentaria (HLTF) de Naciones Unidas, el Comité de Seguridad Alimentaria (CSA), el Banco Mundial y la Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural.
- ¹² Estos fondos deberían provenir tanto de las fuentes públicas nacionales como de la AOD. Y de esta cifra, un tercio debería dirigirse a financiar necesidades inmediatas y dos tercios a desarrollar la capacidad de recuperación y contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional Documento del *Marco Amplio para la Acción* del Grupo de Tareas de Alto Nivel de NNUU sobre Seguridad Alimentaria, julio 2008.
- ¹³ Ver Action Aid (2009) *Who is really fighting hunger?*
- ¹⁴ Ver cálculo en el informe de investigación de Intermón Oxfam (2010) *La cooperación española en la lucha contra el hambre: un análisis cuantitativo de la ayuda hacia la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria*.
- ¹⁵ Oxfam Internacional (2009) *Más allá de la ayuda: adaptarse al cambio climático sin olvidarse de las personas pobres*
- ¹⁶ Ver ésta y otras propuestas en Oxfam Internacional (2009) *Salvar la brecha: La reforma de la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial*
- ¹⁷ Estos 240 millones distribuidos en tres años se dirigirán a África Occidental para el desarrollo de una política agraria regional (en 2009 se anunció el primer desembolso, de 80 millones de euros, a través de un fondo del Banco Mundial).
- ¹⁸ Intermón Oxfam (2010) *La realidad de la ayuda 2009*
- ¹⁹ La parte de la inversión total anual que deberían aportar los donantes (28.000 millones de dólares) se ha distribuido entre todos los países miembros del CAD, proporcionalmente a su renta nacional bruta ajustada por la paridad de poder adquisitivo (tomando como fuente el World Development Indicator del Banco Mundial. <http://ddp-xt.worldbank.org>). En este reparto, a España le corresponderían 1.139 millones de dólares anuales (843 millones de euros a un tipo de cambio 0.74 euros/dólar)
- ²⁰ Para un análisis detallado de la cooperación española en agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria en 2008, ver Intermón Oxfam (2010) *La cooperación española en la lucha contra el hambre: un análisis cuantitativo de la ayuda hacia la agricultura, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural*.

- ²¹ Según datos preliminares facilitados por DGPOLDE y AECID, en 2009 se superaron los 350 millones de euros en aportaciones a organismos multilaterales de desarrollo en agricultura y alimentación: la FAO recibió 43 millones de euros, el FIDA 43,5 millones, el PMA 125 millones, el Fondo para CEDEAO del Banco Mundial 80 millones, el GAFSP 70 millones y RUTA 700.000 euros. Datos presentados en la nota informativa de DGPOLDE, del 4 de diciembre de 2009 y en comunicación directa del Departamento de Cooperación Multilateral de la AECID. Al momento de redactar este informe no se han publicado aún de los datos de seguimiento al PACI 2009, por lo que no se estos datos son provisionales.
- ²² El III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) consolida como grandes ejes temáticos los servicios sociales básicos (educación, salud, agua y saneamiento, para los que fija la meta del 25% de la AOD) aunque también da un nuevo impulso al desarrollo rural y la lucha contra el hambre, como una de las prioridades sectoriales emergentes, e incorpora los lineamientos definidos en la *Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española*, centrada en el derecho a la alimentación. Por otro lado, la propuesta del PACI 2010 prevé la elaboración durante este año de una estrategia para la agricultura, y asigna a este sector más de 300 millones de euros (algo más del 10% de la AOD bilateral bruta distribuible), frente a los 157 millones desembolsados en 2008.
- ²³ Global Donor Platform for Rural Development (2009) *Joint Donor Principles for Agriculture and Rural Development Programmes. Incentives for Change*.
- ²⁴ Según los datos de Seguimiento al PACI 2008, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) recibió 84,2 millones de euros y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) 46,6 millones.
- ²⁵ Ver *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*.
- ²⁶ El III Plan Director establece las prioridades geográficas en función de criterios de desarrollo, presencia y posición relativa de la cooperación española en el país y eficacia. Define tres categorías de asociación: Grupo A de asociación amplia (23 países), Grupo B de asociación focalizada (14 países) y Grupo C de asociación para la consolidación de logros de desarrollo (13 países).
- ²⁷ El III Plan Director de la Cooperación española establece categorías de asociación para indicar el nivel de prioridad de un país: asociación amplia (categoría A), asociación focalizada (categoría B) y países con nivel de renta media para consolidación de logros de desarrollo (categoría C). El objetivo del Plan Director es concentrar el 85% de la ayuda asignada geográficamente a los países de categorías A y B, es decir, los países prioritarios. Las categorías se definen en función de los indicadores de desarrollo y de la presencia y capacidad institucional de la cooperación española en el país.
- ²⁸ La *Estrategia de lucha contra el hambre de la Cooperación Española* designa como países prioritarios, entre otros criterios, los que pertenecen a las categorías 4 (más del 20% de su población desnutrida) y 5 (más del 35) de inseguridad alimentaria.
- ²⁹ OCDE (2008) *Effective Aid Management. Twelve lessons from DAC peer reviews*. Citado en Intermón Oxfam (2010)
- ³⁰ España aportó en 2008 25 millones de euros al Fondo ODM de Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición.
- ³¹ Ver declaraciones sobre los Acuerdos de Asociación del Secretario de Estado para Iberoamérica en *Es posible que la UE cierre acuerdos con Centroamérica y Sudamérica*, Agencia EFE 11/02/ 2010. Posición española sobre el debate en torno a los biocombustibles, en declaraciones del Secretario de Estado de Medio Ambiente en *España culpa a las petroleras de la campaña contra el biocarburante* (El País, 16/04/2008); *Puxeu asegura que España gana en competencia en biocarburantes y descarta su relación con la hambruna* (Europa Press). Propuesta de la Ministra de Agricultura de enviar excedentes agrícolas como ayuda alimentaria tras el terremoto de Haití en *La presidencia española propone que la UE envíe a Haití excedentes de productos agrícolas*. Europa Press, 18/01/2010.

© Intermón Oxfam, marzo 2010

Este documento ha sido escrito por Arantxa Guereña, con aportaciones de José Antonio Hernández, Teresa Caverro, Paula San Pedro, Javier Pérez, Gabriel Pons, Déborah Itriago, Inma de Miguel, Raquel Checa y Gonzalo Fanjul. 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.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a msambade@intermonoxfam.org.

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



Intermón Oxfam

www.intermonoxfam.org

Oxfam Internacional es una confederación de trece organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América (www.oxfamamerica.org); Oxfam Australia (www.oxfam.org.au); Oxfam Bélgica (www.oxfamsol.be); Oxfam Canadá (www.oxfam.ca); Oxfam Francia – Agir ici (www.oxfamfrance.org); Oxfam Alemania (www.oxfam.de); Oxfam Reino Unido (www.oxfam.org.uk); Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk); Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org); Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org); Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz); Oxfam Novib – Países Bajos (www.oxfamnovib.nl); Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca), Oxfam México (www.rostrosyvoces.org)

Miembros observadores de Oxfam:

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

La siguiente organización está vinculada a Oxfam Internacional:

Oficina de Campaña de Oxfam Internacional y Ucodep (Italia)
ucodep-oi@oxfaminternational.org

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite www.oxfam.org/es

Correo electrónico: msambade@intermonoxfam.org