

CAPÍTULO 3

Cuando más no es suficiente: El papel de España en la lucha contra el hambre

Autora:

Arantxa Guereña, investigadora de Intermón Oxfam*



*La autora agradece las aportaciones de José Antonio Hernández, Imma de Miguel y Deborah Itriago

¿Nos hemos acostumbrado a convivir con el hambre como algo natural, de la misma forma en que nuestros antepasados convivían con la esclavitud o con otros horrores que hoy aborrecemos? En un mundo con capacidad de producir alimentos para todos, la crisis del hambre expresa la profunda desigualdad en que vivimos. Mientras la obesidad ha llegado a ser una pandemia en los países ricos, casi mil millones de personas no tienen nada que poner en sus platos.

En un mundo con capacidad de producir alimentos para todos, la crisis del hambre expresa la profunda desigualdad en que vivimos.

El hambre encierra algunas paradojas:

- Paradoja número uno: en 2009 se superó el récord de más de mil millones de personas hambrientas en el mundo, mientras se obtenía la tercera cosecha de cereales más alta de la historia.
- Paradoja número dos: la mitad de las personas que sufren hambre son pequeños productores y productoras agrícolas.
- Paradoja número tres: cada seis segundos muere un niño por causas relacionadas con el hambre, al tiempo que la obesidad se ha convertido en la segunda causa de muerte evitable en los países ricos, y se está extendiendo de forma preocupante entre la infancia.

El hambre no es un problema nuevo ni poco conocido. Pero en 2007 y 2008 la súbita escalada en los precios de los alimentos captó los titulares. Aunque por poco tiempo. Con la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008 se daba el pistoletazo de salida a la debacle en el sistema financiero. Y la crisis económica mundial en que todavía seguimos sumidos arrebató las portadas a la crisis del hambre y la relegó de nuevo a la sombra.

Ignorar el hambre resulta mucho más costoso que combatirlo. La respuesta humanitaria a las crisis alimentarias, la mayoría de ellas crónicas, absorbe una fracción cada vez mayor de los recursos asignados a la lucha contra el hambre. En la cooperación española, la ayuda alimentaria es el sector que más ha crecido en los últimos tres años. El cambio climático y los conflictos van a seguir poniendo a prueba la capacidad de atender estas crisis recurrentes, y no se les puede dar la espalda. Solo en el último año, el terremoto en Haití, las inundaciones en Pakistán o las hambrunas por la sequía en el Sahel han causado daños sin precedentes.

Ignorar el hambre resulta mucho más costoso que combatirlo.

Probablemente uno de los mayores retos es responder a las crisis humanitarias mientras se atacan los problemas de fondo. Con medidas a corto, medio y largo plazo, el objetivo debe ser lograr una agricultura más rentable, más sostenible y menos arriesgada para los pequeños productores y productoras, que reduzca su vulnerabilidad ante los vaivenes del mercado y ante desastres cada vez más frecuentes e intensos. El diagnóstico está claro, y los pasos que hay que dar se conocen desde hace tiempo. La pregunta es si seremos capaces de lograrlo antes de que sea demasiado tarde.

En la primera sección del capítulo se revisan los avances y retrocesos en la lucha contra el hambre, para constatar el preocupante descarrilamiento del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) en su meta de reducir el hambre a la mitad. La segunda analiza las raíces políticas en la crisis del hambre. En la tercera se cuestiona si la respuesta internacional ha estado a la altura, con su plétora de cumbres, compromisos retóricos y nuevos fondos para impulsar el desarrollo agrí-

cola. La cuarta sección pone bajo la lupa la contribución española a este esfuerzo, contrastando lo comprometido con lo desembolsado, y también respecto a lo que se necesita. En la sección quinta se hace hincapié en la importancia de mejorar la calidad y eficacia de la ayuda. Y el capítulo finaliza con algunas recomendaciones dirigidas a los diferentes actores de la cooperación española.

1. El desafío de un mundo sin hambre

Entre 2007 y 2009 más de 150 millones de personas engrosaron las filas del hambre.

En 2009 se rompió la barrera de los mil millones de personas hambrientas, la cifra más alta desde que se tienen registros. Una de cada seis personas –en su mayoría mujeres, niños y niñas– se fue a dormir cada noche sin haber comido lo mínimo necesario para una vida sana. Debido al doble impacto de la crisis del precio de los alimentos y la crisis económica, entre 2007 y 2009 más de 150 millones de personas engrosaron las filas del hambre.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha estimado que esta cifra descendió en 98 millones entre 2009 y 2010, algo que no sucedía desde hace quince años, para situarse en 925 millones de personas.¹ Pero no nos engañemos. A pesar de ser un dato positivo, responde más a circunstancias benignas (cosechas más abundantes) que a que se hayan puesto en marcha las medidas acertadas para atacar las causas estructurales del hambre. Por otro lado, esta proyección no tiene en cuenta algunos graves sucesos que han tenido lugar en 2010 y que podrían hacer que las cifras sean mucho mayores.

La sequía y los incendios en Rusia entre julio y agosto y el posterior embargo a las exportaciones provocaron que en dos meses el precio del trigo se incrementase un 60-80% y el del maíz un 40%.² Tampoco tienen en cuenta el devastador terremoto en Haití en enero de 2010 ni las inundaciones en Pakistán en agosto. Estas últimas han afectado a 20 millones de personas, sumergido la quinta parte del país y destruido el 10% de la superficie agrícola, lo cual ha provocado una caída del 25% en la producción nacional de arroz (Pakistán es el tercer país exportador de este cereal).³

En cualquier caso, 925 millones de personas sigue siendo una cifra inaceptablemente elevada. Y 100 millones superior a la que había en 1996, cuando en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se asumió el reto de reducir a la mitad el número de personas hambrientas.⁴ Para cumplir esta meta habría que liberar del hambre a 505 millones de personas en cinco años, ¿una misión posible?

Si nos fijamos en el primero de los ODM –terminar con la pobreza extrema y con el hambre– uno de sus indicadores consiste en reducir a la mitad la proporción de

1. FAO, “Disminuye el hambre mundial, pero sigue inaceptablemente alta”, nota del Departamento Económico y Social, septiembre de 2010.

2. FAO, “Crop prospects and food situation”, núm. 3, septiembre de 2010.

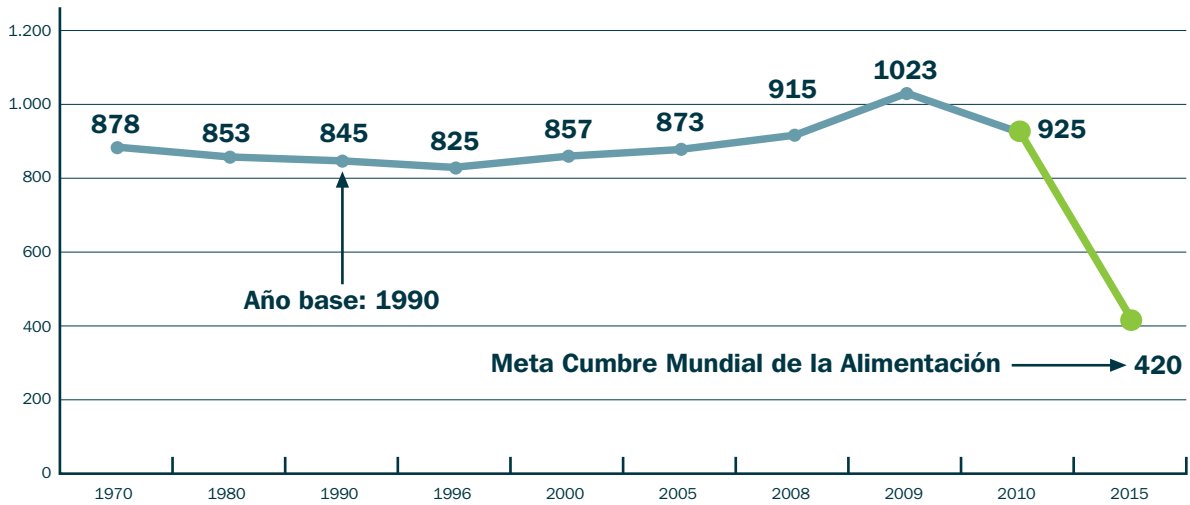
3. *Ibid.*

4. En esta cumbre se asumió la meta de pasar de 845 millones de personas que sufrían hambre en 1990 a la mitad en 2015. “Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial”, Cumbre Mundial de la Alimentación, Roma 13-17 de noviembre de 1996.



Gráfico 1

Número de personas que sufren hambre en el mundo desde 1970 y ruta para alcanzar la meta de la Cumbre de la Alimentación de 1996 (en millones de personas)



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas del hambre de la FAO (entre 1970 y 2006); el resto son proyecciones realizadas por la FAO junto con el Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

personas hambrientas entre 1990 y 2015.⁵ En el mundo en desarrollo esto supone pasar del 20% al 10% de la población. Sin embargo, en los últimos veinte años la reducción ha sido solo de cuatro puntos porcentuales, y apenas de un punto desde que los ODM se acordaron en el año 2000. Resulta todo un desafío reducir los seis puntos restantes en los cinco años que quedan de plazo.

El mayor retroceso en la lucha contra el hambre se dio en 2007-2008, cuando el precio de los alimentos básicos se disparó y llegó a los niveles más altos de los últimos treinta años. A mediados de 2008, el trigo y el maíz costaban el triple que en 2003, y el arroz cinco veces más.⁶ Esto golpeó sobre todo a las personas más pobres, que gastan la mayor parte de sus ingresos en comida: un 50-80% frente al 10-20% en los países ricos.⁷ Aunque los precios han descendido en el mercado internacional en los últimos meses, aún están lejos de volver a sus niveles históricos. Y lo más preocupante es que podrían volver a desbocarse en cualquier momento, pues los factores que provocaron la crisis anterior siguen sin haberse resuelto: entre otros, el estímulo a los biocombustibles, una demanda creciente de carne y energía o la

5. La meta sobre hambre del ODM 1 supuso rebajar la ambición de la meta acordada en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996. El ODM 1 establece reducir a la mitad la proporción de personas que sufren hambre entre 1990 (cuando era un 16% en todo el mundo y un 20% en el mundo en desarrollo) y 2015. Las proyecciones para 2015 estiman una población mundial de 7.300 millones de personas. El 8% serían 584 millones de personas. Mientras que la Cumbre de la Alimentación de 1996 se había propuesto reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre, desde 845 millones de personas en 1990 a 422 en 2015. Una diferencia de más de 160 millones de personas.

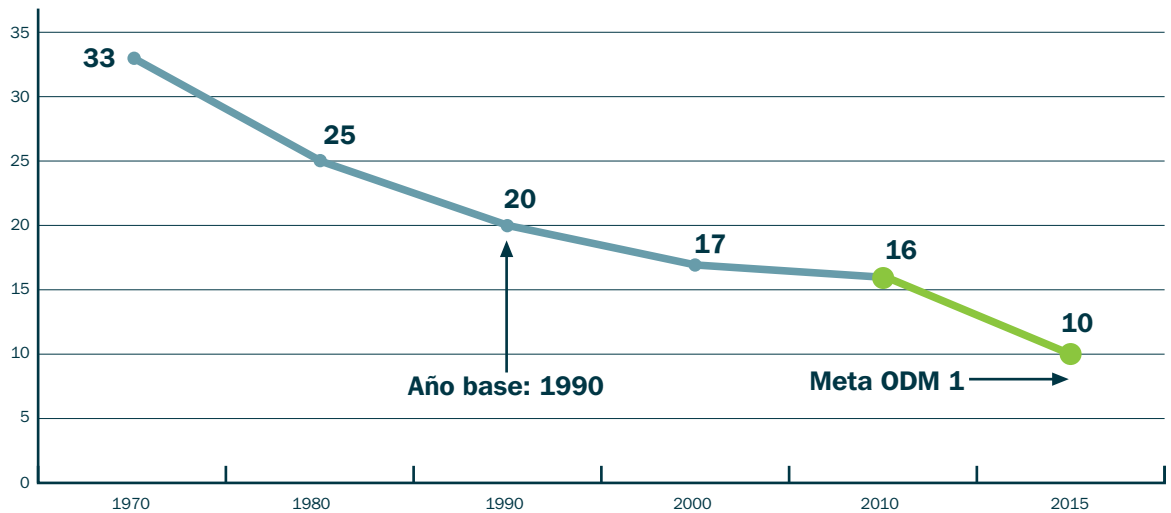
6. J. von Braun, "Food and Financial Crises: Implications for Agriculture and the Poor". International Food Policy Research Institute, Washington DC, 2008.

7. En América Latina, por ejemplo, los hogares más pobres gastan en torno a un 70% de sus ingresos en la compra de alimentos. F. Jaramillo, "Incremento de los precios de los alimentos: Experiencia de Perú y de los países andinos", Banco Interamericano de Desarrollo, Citado en Oxfam "Precios de doble filo. La crisis de precios de los alimentos: lecciones y 10 medidas para los países en desarrollo", Oxford: Oxfam Internacional, 2008.



Gráfico 2

Proporción de personas que padecen hambre en el mundo en desarrollo desde 1970 y ruta para alcanzar la meta del ODM 1 (% de personas hambrientas)



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas del hambre de la FAO disponibles en <http://www.fao.org/hunger/en/>.

ausencia de regulación en los mercados de materias primas, donde las operaciones especulativas siguen dándose sin ningún control.

Un futuro incierto

En su informe sobre las perspectivas de la agricultura para 2010-2019, la FAO y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) predicen que en la próxima década los precios de los alimentos aumentarán en términos reales (ajustados por la inflación), comparados con el período de entre 1997 y 2006: entre un 15% y un 40% los cereales, más de un 40% los aceites vegetales y entre un 16% y un 45% los lácteos.⁸

El acaparamiento de tierra aumenta la presión comercial sobre un recurso vital y pone en riesgo los medios de subsistencia de los más vulnerables.

Algunos países dependientes de las importaciones, tras perder su confianza en el mercado internacional, tratan de garantizar su provisión de alimentos comprando o arrendando tierra en otros países. A ellos se suman compañías financieras y fondos de inversión, atraídos por la expectativa de obtener rápidos beneficios. Aunque se desconoce cuánta superficie está en juego exactamente, este acaparamiento de tierra aumenta la presión comercial sobre un recurso vital y pone en riesgo los medios de subsistencia de los más vulnerables. Hay quienes defienden que estas inversiones facilitan el acceso a infraestructura, tecnología y nuevos mercados, sin embargo los numerosos casos estudiados demuestran que son una grave amenaza para el derecho a la tierra y la seguridad alimentaria.⁹ Según la

8. Véase OCDE-FAO, *Agricultural Outlook 2010–2019*, París: OCDE-FAO, 2010.

9. Existe abundante literatura sobre este tema, véase FAO, IIED e IFAD, *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, 2009. Olivier de Schutter “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, “Foreign land purchases on agriculture: What impact on sustainable development?”, *Sustainable Development Innovation Briefs*, Issue 8, enero de 2010.

última estimación hecha pública por el Banco Mundial, entre octubre de 2008 y junio de 2009 se firmaron 463 proyectos de este tipo en todo el mundo, por un total de al menos 46,6 millones de hectáreas, concentrados sobre todo en África subsahariana (Sudán, Ghana y Madagascar son los principales países). Mientras que antes de 2008 este tipo de adquisiciones no llegaban a cuatro millones de hectáreas.¹⁰

El debate sobre si seremos capaces de producir alimentos suficientes para una población en constante crecimiento sigue abierto. Según la FAO, para alimentar a los 9.000 millones de personas que habitarán el planeta en 2050, la producción tendría que crecer en un 70%, eso sin tener en cuenta la demanda para producir biocombustibles.¹¹ Pero no basta con producir más, si los alimentos no están al alcance de quienes los necesitan y a precios asequibles.

De hecho, una de las principales causas de incertidumbre es la excesiva volatilidad en los precios agrícolas por el mal funcionamiento de los mercados de materias primas.¹² Cuando Rusia suspendió la exportación de trigo en el verano de 2010 su cotización subió un 70% en dos meses, mientras se desataba el temor a una nueva crisis alimentaria. La falta de regulación sobre los productos financieros asociados a los mercados agrícolas favorece la especulación, y hace que una leve variación en las previsiones de cosecha pueda desencadenar grandes oscilaciones en los precios, con consecuencias devastadoras sobre productores y consumidores.¹³

Por otro lado, el cambio climático está poniendo a prueba la capacidad de producir en las regiones más empobrecidas. Las temperaturas más altas, las sequías cada vez más frecuentes y extremas, la extensión de plagas y enfermedades y una mayor ocurrencia de desastres naturales están llevando más allá del límite de la subsistencia a millones de personas, quienes son las menos responsables del cambio climático y las que disponen de menos medios para hacerle frente. Según los análisis más recientes, en 2050 sufrirán malnutrición 24 millones más de niños y un 20% más de personas estarán en riesgo de padecer hambre a consecuencia del cambio climático.¹⁴

¿Se alcanzarán las metas?

Así las cosas, parece muy difícil alcanzar la meta del ODM 1 de reducir el hambre a la mitad en 2015. El gráfico 3 muestra el avance en las diferentes regio-

10. World Bank, "Rising Global Interest in Farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?" Washington: The World Bank, 2010.

11. "Declaración final de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria", Roma, 16-18 de noviembre de 2009.

12. La volatilidad mide cómo el precio de un bien oscila a lo largo del tiempo, basándose en la desviación estándar de los precios. En los cuatro primeros meses de 2008 la volatilidad en el precio del trigo y del arroz alcanzó récords históricos (el doble del nivel de años anteriores en el caso del trigo y cinco veces más en el arroz). La alta volatilidad atrae la actividad especulativa y fue uno de los factores que provocó la crisis alimentaria mundial de 2007-2008. Véase FAO, *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas. Los precios altos de los alimentos y la crisis alimentaria: experiencias y lecciones aprendidas*, Roma: FAO, 2009.

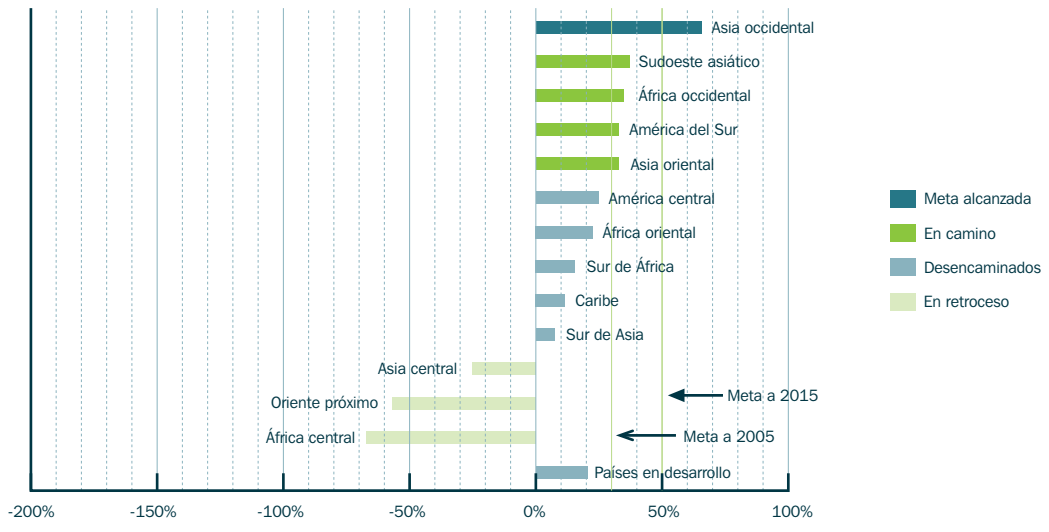
13. Joachim von Braun, "Time to regulate volatile food markets" *Financial Times*, 9 de agosto de 2010.

14. IFPRI, *Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation*, Food Policy Report, Washington DC: IFPRI, 2009.

Para alimentar a los 9.000 millones de personas que habitarán el planeta en 2050, la producción tendría que crecer en un 70%, eso sin tener en cuenta la demanda para producir biocombustibles (FAO).

nes del mundo en desarrollo entre 1990 y 2006 (el último año para el que se dispone de estadísticas sobre el hambre). La única región que ha alcanzado la meta es Asia occidental (Armenia, Azerbaiyán y Georgia), donde vive menos del 0,25% de la población mundial. Sin embargo, el resto están desencaminadas o han retrocedido, como Asia central, Oriente Próximo y África central. En su conjunto, los países en desarrollo habían reducido el hambre en un 20% en 2005, por debajo del 30% esperado y fuera de la senda de cumplimiento del ODM 1.

Gráfico 3 Avance hacia la meta de reducción del hambre del ODM 1 entre 1990-1992 y 2004-2006 en las distintas regiones del mundo



Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO.

Respecto al avance en el ámbito nacional (véase gráfico 4), diez países habían alcanzado la meta en 2004-2006, aunque la mayoría se encontraban retrasados en cuanto al avance esperado y un buen número de ellos retrocedieron entre 1990-1992 y 2004-2006. En algunos, este retroceso está asociado a situaciones de conflicto e inestabilidad política, como en el caso de África, pero en otros se da un hambre crónica y persistente sin resolver, como en Guatemala, Venezuela o El Salvador.

Algunos de los países más pobres, como Ghana, Nicaragua o Perú, ya han alcanzado el ODM1 en 2006 gracias en parte al apoyo de la cooperación internacional.

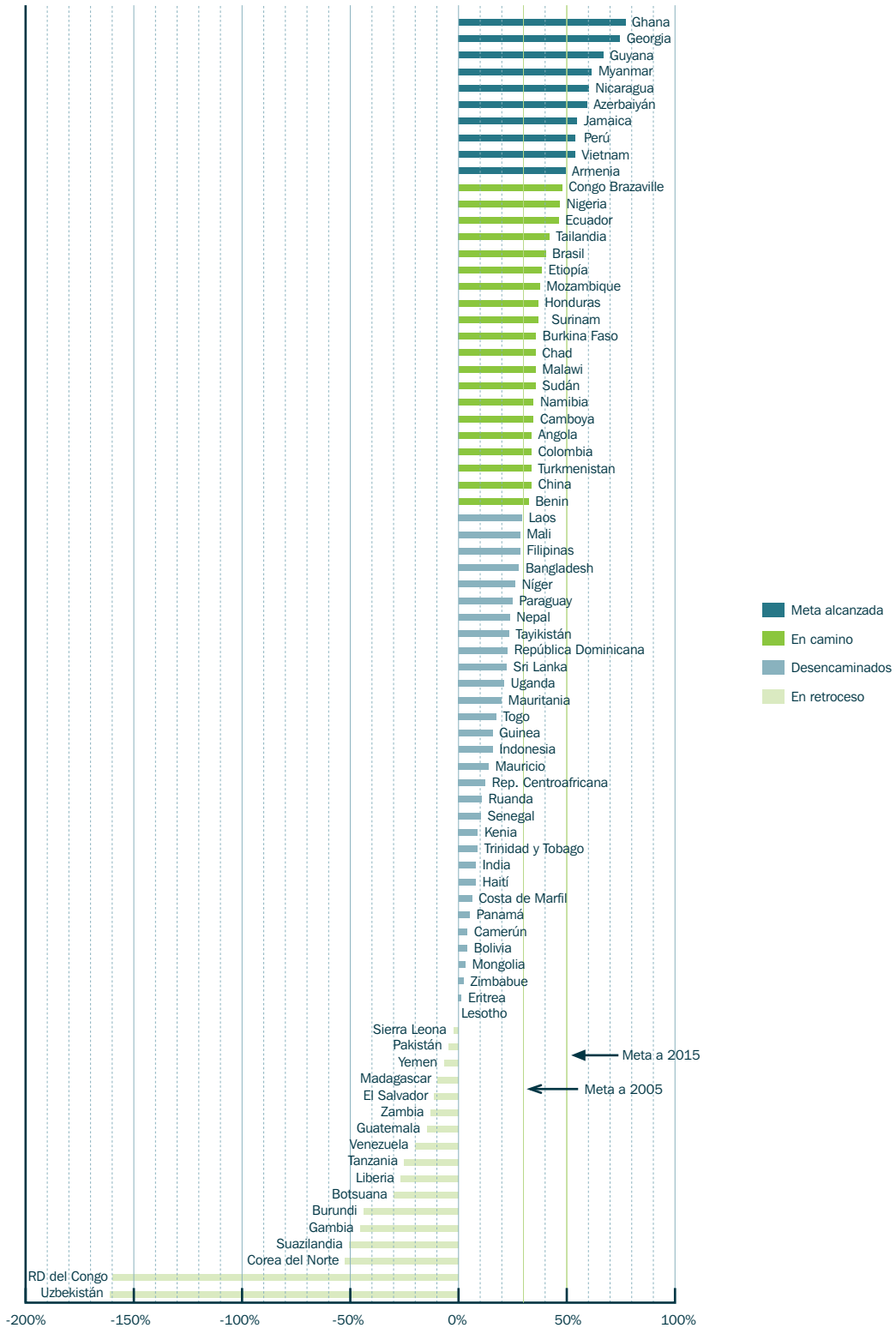
Algunos países han logrado enormes avances: China era el principal receptor de ayuda humanitaria hace dos décadas, y hoy es uno de los donantes del Programa Mundial de Alimentos (PMA). Algunos de los países más pobres, como Ghana, Nicaragua o Perú, ya han alcanzado el objetivo en 2006 gracias en parte al apoyo de la cooperación internacional. Y Brasil es el país que está reduciendo el hambre a mayor velocidad, gracias a la combinación de políticas sociales e inversión en la pequeña agricultura.

En la Cumbre de Naciones Unidas de septiembre de 2010, en la que se revisó el progreso en el cumplimiento de los ODM, los líderes mundiales reconocían su preocupación por los mil millones de personas que aún viven sumidas en la pobreza



Gráfico 4

Avance nacional hacia la meta del hambre del ODM1 entre 1990-1992 y 2004-2006



Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO.

y el hambre y el desigual avance en las metas.¹⁵ Sin embargo, se quedaron muy cortos a la hora de impulsar acciones decididas y eficaces, más allá de una retahíla de recomendaciones generales en su declaración final.

2. Las raíces de una crisis silenciosa

Entre 1990 y 2006 se produjo un abandono del sector agrícola en el mundo en desarrollo, y tanto los gobiernos nacionales como los organismos de cooperación dejaron de invertir en este sector, sobre todo en la agricultura familiar.

Entre 1970 y 1990 se dieron los mayores avances en la lucha contra el hambre, y a pesar del crecimiento poblacional se logró reducir la proporción de personas hambrientas del 24% al 16%. En esos años, importantes inversiones en infraestructura y desarrollo tecnológico hicieron posible la llamada “Revolución Verde”. Con sus pros y sus contras, los rendimientos de los cultivos aumentaron, sobre todo en Asia, lo que permitió producir muchos más alimentos para una población en expansión.

Sin embargo, a partir de entonces esos progresos se frenaron. Entre 1990 y 2006 la tasa de hambre en el mundo solo se redujo del 16% al 14%, mientras que aumentaba en términos absolutos (de 845 a 873 millones de personas). En esos años se produjo un abandono del sector agrícola en el mundo en desarrollo, y tanto los gobiernos nacionales como los organismos de cooperación dejaron de invertir en este sector, sobre todo en la agricultura familiar.

Gobiernos de espaldas a la agricultura familiar

Durante las últimas tres décadas, los gobiernos del mundo en desarrollo siguieron el mantra de los organismos financieros internacionales: reducir el gasto público, adelgazar al Estado y desregular. Aplicando severas medidas de ajuste estructural, recortaron la inversión en servicios sociales y suprimieron importantes programas de acceso a la tierra, al crédito, a seguros agrícolas, al desarrollo tecnológico y al mercado. Se esperaba que el sector privado ocupase este vacío dejado por el Estado pero esto no fue así, tal y como admitía el Banco Mundial en su informe de 2008, dedicado a la agricultura por primera vez en veinticinco años.¹⁶

Los países pobres que más dependen de la agricultura invierten en este sector solo un 4% del PIB agrícola, frente al 15% en las economías industrializadas.

En su conjunto, se calcula que los países en desarrollo han invertido en desarrollo agrícola 142.000 millones de dólares anuales durante la última década, en lugar de los 209.000 millones que hubiesen sido necesarios.¹⁷ Los países pobres que más dependen de la agricultura invierten en este sector solo un 4% del PIB agrícola, frente al 15% en las economías industrializadas.¹⁸ Y los fondos para invertir en investigación y desarrollo agrícola (incluidos los recursos públicos y privados) son nueve veces menores.¹⁹

15. “Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, documento final de la reunión plenaria de alto nivel en la Cumbre de la ONU sobre los ODM, 20-22 de septiembre de 2010.

16. Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el Desarrollo*. Washington DC: Banco Mundial, 2007.

17. Estimaciones presentadas en el Foro de Expertos de Alto Nivel, “How to feed the World in 2050”, Roma, 12-13 de octubre de 2009.

18. FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: Crisis económica: repercusiones y enseñanzas extraídas*, Roma: FAO, 2009.

19. Medido como el porcentaje del PIB agrícola destinado a investigación y desarrollo, Banco Mundial, 2007. *Op. cit.*

En África, los presupuestos nacionales para la agricultura cayeron de un 14% en la década de 1980 a menos del 4% en 2007.²⁰ Y a pesar del compromiso de Maputo adquirido en 2003 por todos los gobiernos africanos de invertir un 10% del gasto público en agricultura, hoy solo 8 de los 53 países firmantes lo han cumplido.

Donantes que se desmarcan de la agricultura

Al mismo tiempo que los gobiernos nacionales retiraban el apoyo público a la agricultura, los donantes emprendían la fuga hacia otros sectores. La cooperación internacional se reorientó hacia los servicios sociales básicos, sobre todo salud y educación, y a atender emergencias cada vez más frecuentes, incluidas entre otras, la ayuda alimentaria.

En 1980 la ayuda oficial al desarrollo (AOD) dirigida al sector agrícola estaba en torno a los 20.000 millones de dólares y representaba el 18% de la AOD total.²¹ Casi tres décadas después, en 2006, apenas superaba los 4.000 millones de dólares y menos de un 3% del total. A partir de entonces se ha dado una ligera recuperación, aunque insuficiente. La respuesta de los donantes a la crisis alimentaria de 2007-2008 ha sido tardía y muy inferior a lo que se necesita. En 2008 la AOD para la agricultura desembolsada por el conjunto de donantes de la OCDE fue de 5.634 millones de dólares (frente a 4.569 millones en 2007 y 3.777 millones en 2006), tan solo un 4,3% del total. Y ese año, más de la mitad de la ayuda bilateral a este sector la desembolsaron tres donantes: Japón (25%), Estados Unidos (15%) y Francia (12%), mientras que España contribuyó con un 5% del total aportado por los donantes bilaterales.²²

Pero al mismo tiempo que retiraban su apoyo al desarrollo agrícola en los países del sur, los países ricos protegían a sus propios agricultores mediante subsidios y barreras a la importación. En 2008 los países de la OCDE gastaron en apoyo a sus agricultores 376.000 millones de dólares, más de 1.000 millones de dólares cada día.²³

Cosechas estancadas

El abandono de la inversión en desarrollo agrícola condujo a un estancamiento del rendimiento de las cosechas en todo el mundo en desarrollo. Cuando se pone en cuestión si seremos capaces de producir suficientes alimentos para una población en constante crecimiento, uno de los mayores motivos de inquietud es la desaceleración en el crecimiento de la productividad durante los últimos treinta años.

20. Action Aid, "Five out of ten? Assessing progress towards the AU's 10% target for agriculture".

21. FAO Investment Centre, "Increased Agricultural Investment is Critical to Fighting Hunger", disponible en <http://www.fao.org/tc/tci/whyinvestinagricultureandru/en/>.

22. Basado en datos de AOD para el sector agrícola (incluidos sectores forestal y pesquero) extraídos del *Creditor Reporting System* del CAD/OCDE, disponibles en <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=CRSNEW>.

23. Estadísticas de *Producer and Consumer Support Estimates*. Base de datos de la OCDE 1986-2008, disponible en: <http://www.oecd.org>

A pesar del compromiso de Maputo adquirido en 2003 por todos los gobiernos africanos de invertir un 10% del gasto público en agricultura, hoy solo 8 de los 53 países firmantes lo han cumplido.

Al mismo tiempo que retiraban su apoyo al desarrollo agrícola en los países del sur, los países ricos protegían a sus propios agricultores mediante subsidios y barreras a la importación.

Una hectárea de cereal en África subsahariana produce cinco veces menos que en un país industrializado, y los rendimientos de las cosechas no alcanzan el 30% de su potencial.

En los últimos treinta años, los 49 países más empobrecidos pasaron de ser exportadores a importadores netos de alimentos, por lo que quedaron a merced de los vaivenes del mercado.

Y es que el rendimiento del trigo y del arroz en los países en desarrollo creció solo un 1-2% anual durante la última década, comparado con un incremento del 3-5% en la década de 1980.²⁴ El declive más acusado se ha producido en África subsahariana, donde dos tercios de las explotaciones se dan en áreas poco aptas para el cultivo. Una hectárea de cereal en esta región produce cinco veces menos que en un país industrializado, y los rendimientos de las cosechas no alcanzan el 30% de su potencial.²⁵

Dependencia de las importaciones de alimentos

Esta baja productividad en los alimentos básicos es a la vez causa y consecuencia de la apertura a las importaciones. En los últimos treinta años, los 49 países más empobrecidos pasaron de ser exportadores a importadores netos de alimentos, por lo que quedaron a merced de los vaivenes del mercado.²⁶ La FAO calcula que el coste de la importación de alimentos en los países de bajos ingresos y deficitarios en alimentos fue en 2008 un 35% más alto que en 2006. Y en 2010-2011, debido al alza en el precio de algunos cereales, esta factura ascenderá a casi 30.000 millones de dólares (14.000 millones solo en África).²⁷ Esto supone casi el triple de lo que todos los países en desarrollo recibieron como AOD en la lucha contra el hambre del conjunto de donantes de la OCDE.

Haití es un ejemplo ilustrativo de esta dependencia. En los años ochenta producía el 80% del arroz consumido nacionalmente, e incluso exportaba. Pero las instituciones financieras lo presionaron para liberar su mercado agrícola a marchas forzadas. Los productores haitianos fueron incapaces de competir con el arroz procedente de Estados Unidos, mucho más barato al estar subsidiado, abandonaron sus campos y emigraron a la capital. Entonces Haití pasó a importar el 80% del arroz que consume. Pero cuando los precios se dispararon en 2007-2008 los alimentos quedaron fuera del alcance y estallaron las revueltas callejeras en Puerto Príncipe. Como Haití, muchos países han optado por importar el alimento que necesitan, lo compran con divisas procedentes de la venta de materias primas, en lugar de invertir en su propia agricultura. Así, en 11 países de África subsahariana las importaciones cubren más de la mitad de la provisión de cereales.²⁸ Estos países están ahora en apuros, al sumarse la escalada de los precios y la crisis económica.

Crisis sobre crisis

Cuando una crisis sucede sobre la anterior los efectos se multiplican. Sin haberse podido recuperar aún del encarecimiento de los alimentos, la crisis financiera que ha puesto patas arriba la economía mundial está sacudiendo los hogares de todo el mundo en desarrollo. Aunque la crisis alimentaria y la económica tienen efectos

24. Banco Mundial, 2007. *Op. cit.*

25. *Ibid.*

26. Instituto de Estudios del Hambre, citado en Campaña por el Derecho a la Alimentación Urgente (2010), *Hacia una nueva gobernanza de la seguridad alimentaria*, 2008.

27. FAO, 2010. *Op. cit.*

28. FAO, 2009. *Op. cit.*

diferentes, llevan a muchas familias a hacerse la misma pregunta: ¿cómo poner comida sobre la mesa?

Un estudio realizado por Oxfam en 12 países demuestra cómo muchos hogares han tenido que reducir el número de comidas o eliminar de su dieta la carne y el pescado. El mayor peso recae sobre las mujeres, pues son las primeras en reducir su alimentación y las que emplean más tiempo en conseguir comida para el hogar. Sin embargo, el estudio ha mostrado también cómo las personas, los hogares, las comunidades y los países han desarrollado una capacidad de resistencia que les permite capear el temporal. Donde se ha invertido en la agricultura familiar, como en Vietnam o Sri Lanka, las familias han producido más alimentos para compensar el aumento del precio o la pérdida de otras fuentes de ingreso alternativas. Y en aquellos países con sistemas de protección social, como Brasil con su programa Bolsa Familia, el impacto está siendo mucho menor.²⁹

Pero en los países dependientes de las importaciones de alimentos (la mayoría de los países más pobres lo son) la caída de los ingresos por exportaciones, de la inversión extranjera y del crédito han reducido su capacidad de importar alimentos básicos. Las restricciones del espacio fiscal han mermado también los fondos disponibles para protección social o asistencia alimentaria. Y precisamente cuando urge invertir más en agricultura los presupuestos públicos se ven obligados a recortar el gasto.

En momentos como este es cuando la cooperación internacional adquiere un papel crucial, pues es cuando los países más pobres se enfrentan a retos mayores y cuentan con menos recursos para hacerles frente. Por sí solos, será muy difícil que alcancen los ODM. Y de momento los países ricos no han estado a la altura. Oxfam calcula que la ayuda internacional solo ha aportado un dólar por cada ocho que se han perdido en los presupuestos públicos del mundo en desarrollo a causa de la crisis.³⁰

3. La respuesta internacional

La lucha contra el hambre es un largo camino plagado de buenos propósitos y escasos logros. Ni la meta de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 ni la del ODM 1 se han visto acompañadas por el necesario esfuerzo de inversión ni por las reformas políticas imprescindibles para garantizar el derecho a la alimentación a todas las personas.

El primer intento de una acción colectiva se dio en 2002, cuando la Cumbre Mundial de la Alimentación concluyó con un llamamiento a constituir una alianza internacional contra el hambre y poner en marcha un programa dotado con 24.000 millones de dólares anuales.³¹ Pero estos fondos nunca se reunieron. Y en lugar

La ayuda internacional solo ha aportado un dólar por cada ocho que se han perdido en los presupuestos públicos del mundo en desarrollo a causa de la crisis.

La lucha contra el hambre es un largo camino plagado de buenos propósitos y escasos logros.

29. Oxfam, "La crisis económica mundial y los países en desarrollo". Oxford: Oxfam Internacional, 2010.

30. *Ibíd.*

31. FAO, *Anti-Hunger Programme. A twin-track approach to hunger reduction: priorities for national and international action*. Roma: FAO, 2003.

de avanzar hacia una mayor seguridad alimentaria en el mundo, esta se fue deteriorando hasta estallar en la crisis de 2007 y 2008. La grave situación dio lugar a un número sin precedentes de reuniones de alto nivel en las que los gobiernos del Norte y del Sur y los organismos de desarrollo ponían sobre la mesa sus propuestas de cómo hacerle frente.

El resultado de estas reuniones fue la puesta en marcha de diversas iniciativas, dirigidas a impulsar la producción de alimentos y a fortalecer los sistemas de protección para atender a las personas en mayor riesgo de padecer hambre. El cuadro 1 describe los principales encuentros y foros de alto nivel en torno a la seguridad alimentaria mundial durante 2008 y 2009, y el cuadro 2 presenta un resumen de las principales iniciativas puestas en marcha.

	Cuadro 1	Un rosario de encuentros al más alto nivel
Junio de 2008	Se celebra en Roma la Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria Mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía, coincidiendo con el máximo pico en el precio de los alimentos. Asisten más de cuarenta jefes de Estado y de Gobierno. La FAO hace un llamamiento a los donantes por 30.000 millones de dólares pero los compromisos no alcanzan los 6.000 millones.	
Julio de 2008	En Hokkaido (Japón) tiene lugar la Cumbre del G-8 en la que se anuncia un compromiso conjunto de 10.000 millones de dólares para los países afectados por la crisis. Por primera vez se nombra a un grupo de expertos para rendir cuentas sobre los compromisos individuales de cada donante. En la declaración final se lanza la idea de una alianza mundial.	
Enero de 2009	Tiene lugar en Madrid la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos (RANSA) en la que se busca poner en marcha la Alianza Mundial para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición. El único compromiso financiero es el de España, que anuncia la donación de 1.000 millones de euros en cinco años para programas de nutrición y seguridad alimentaria.	
Febrero de 2009	Se inician las reuniones mensuales para la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria (CSA), con la creación de un grupo integrado por todos los Estados miembros, las agencias de Naciones Unidas y la sociedad civil.	
Julio de 2009	La Cumbre del G-8 + en L'Aquila (Italia) da lugar a la Iniciativa sobre Seguridad Alimentaria, en la que se asume un compromiso de movilizar 20.000 millones de dólares en tres años para invertir en programas de desarrollo agrícola y seguridad alimentaria y además se acuerdan los cinco principios que deben orientar una cooperación eficaz.	
Septiembre de 2009	En la reunión del G-20 en Pittsburg se respalda la Alianza Mundial y se hace un llamamiento al Banco Mundial para crear un fondo fiduciario que dé respaldo financiero a los esfuerzos del Marco Amplio para la Acción (CFA). El compromiso de L'Aquila se amplía a 22.000 millones de dólares en tres años.	
Octubre de 2009	Durante la reunión del Fondo Monetario Internacional en Estambul se presenta el Programa Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP por sus siglas en inglés) como un fondo global multidonante para financiar planes nacionales de desarrollo agrícola y seguridad alimentaria.	
Noviembre de 2009	La tercera Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria se celebra en Roma con una clara ausencia de jefes de estado de los países ricos, y una declaración final que no contiene nada nuevo. El principal resultado es el acuerdo para impulsar la reforma del CSA, para convertirse en un foro eficaz de gobierno de la seguridad alimentaria mundial. Las organizaciones sociales califican esta cumbre como un fracaso.	

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes.



Cuadro 2

Iniciativas internacionales para hacer frente a la crisis alimentaria

Organismo	Iniciativa	Objetivo
Naciones Unidas	Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre la Crisis Alimentaria Mundial (HLTF por sus siglas en inglés)	Promover una acción coordinada entre las agencias de Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales, sociedad civil y sector privado, y diseñar un enfoque común identificando las áreas prioritarias de actuación: el Marco Amplio para la Acción (CFA por sus siglas en inglés).
FAO	Iniciativa sobre la subida de los precios de los alimentos	Con un presupuesto inicial de 1.700 millones de dólares, su objetivo es ayudar a los pequeños agricultores a incrementar su producción mediante el suministro de fertilizantes, semillas y otros insumos agrícolas, además de asistencia técnica.
Unión Europea	Mecanismo Alimentario (Food Facility)	Dotado con mil millones de euros para tres años (2009-2011) canalizados a través de varias agencias de Naciones Unidas, se dirige a estimular la producción de alimentos a pequeña escala y crear redes de seguridad para los más vulnerables.
G-8	Iniciativa de L'Aquila sobre seguridad alimentaria mundial	Compromiso conjunto de los países más ricos para movilizar 20.000 millones de dólares en tres años (ampliados a 22.000 millones posteriormente) con el fin de impulsar el desarrollo agrícola, de acuerdo con los principios de eficacia de la ayuda.
Banco Mundial	Programa Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP por sus siglas en inglés)	Fondo multidonante (al que contribuyen por el momento Estados Unidos, Canadá, España, Corea del Sur y la Fundación Bill y Melinda Gates) para canalizar recursos hacia programas nacionales de desarrollo agrícola y seguridad alimentaria. Hasta junio de 2010 se han aprobado proyectos en Bangladesh, Ruanda, Haití, Sierra Leona y Togo por un monto total de 256 millones de dólares. Cuenta además con una ventana para financiar iniciativas del sector privado a través de la Corporación Financiera Internacional del BM.

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Muy poco y demasiado tarde

La respuesta de los donantes a la crisis del hambre ha resultado tardía e insuficiente. Cuando en marzo de 2008 ochenta países se encontraban en situación de emergencia alimentaria, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) hizo un llamamiento urgente solicitando más de quinientos millones de dólares adicionales para poder atenderlas. Sin embargo, los primeros fondos no llegaron hasta meses después, cuando casi cien millones de personas más se habían sumado a las listas del hambre.

Durante la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial en junio de ese mismo año, la FAO reclamó 30.000 millones de dólares anuales para impulsar la agricultura. A lo que los países donantes respondieron con tacañería haciendo una serie de promesas que apenas sumaban 6.000 millones de dólares, una quinta parte de lo necesario.

Un año después se celebraba en Italia la Cumbre del G-8 en la que surgió la Iniciativa de L'Aquila. Los países más ricos se comprometieron a movilizar conjuntamente 20.000 millones de dólares en tres años (ampliados después a 22.000 millones) para promover el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria. Los más generosos fueron Estados Unidos, con 3.500 millones de dólares, Japón, con 3.000 millones; y

Los países donantes respondieron al llamamiento de la FAO para impulsar la agricultura haciendo una serie de promesas que apenas cubrían una quinta parte de lo necesario.

Una gran parte de estos fondos anunciados a bombo y platillo no era otra cosa que el reciclaje de promesas anteriores.

Mientras no se traten las raíces políticas del hambre, las respuestas a la crisis del hambre no dejarán de ser paliativas.

Alemania, con otros 3.000.³² España, por su parte, anunció que de los 1.500 millones de euros prometidos para un período de cinco años, destinaría una partida de 500 millones de euros en tres años para invertir en programas de nutrición infantil. Finalmente, esta cifra es la que aparece como compromiso de España en L'Aquila.

Sin embargo, una gran parte de estos fondos anunciados a bombo y platillo no era otra cosa que el reciclaje de promesas anteriores. Países como Italia incluyeron recursos que ya se habían desembolsado, incluso antes de que estallase la crisis alimentaria. Según el análisis de Oxfam, de los fondos comprometidos en L'Aquila solo 4.000 millones de dólares resultaron ser realmente fondos nuevos.³³

La magnitud de lo que se necesita supera con mucho las promesas hechas hasta ahora por los donantes. Según el cálculo de Oxfam basado en las estimaciones de la FAO, para reducir el hambre a la mitad se necesita un incremento de 75.000 millones de dólares anuales para invertir en desarrollo agrícola y rural, nutrición, asistencia alimentaria y protección social.³⁴ De esta cifra, la mitad la deberían aportar los presupuestos nacionales de los países en desarrollo y la otra mitad la comunidad de donantes, como parte de un plan de rescate del conjunto de los ODM.

Medidas paliativas

Resulta incomprensible que en ninguna de las reuniones de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial se hayan abordado con seriedad sus raíces políticas. Por el contrario, se insiste en plantear el hambre como un problema de oferta de alimentos y de baja productividad agrícola. El relator de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación ha señalado reiteradamente que una de las razones del fracaso colectivo en la lucha contra el hambre ha sido centrar la atención casi exclusivamente en cómo aumentar la producción de alimentos, sin abordar las causas estructurales de una forma más integral, sobre todo las raíces políticas del hambre.³⁵

La desregulación del mercado mundial de alimentos, las injustas reglas comerciales, el proteccionismo agrícola en los países ricos, el cambio climático, la desprotección del derecho a la tierra o el abandono de la agricultura a pequeña escala son algunos factores que agravan la inseguridad alimentaria y exigen profundas reformas en las políticas nacionales e internacionales. Mientras no se traten estos asuntos, y para ello un foro como el Comité de Seguridad Alimentaria se hace imprescindible, las respuestas a la crisis del hambre no dejarán de ser paliativas.

32. Datos extraídos del Informe de rendición de cuentas presentado en Musoka (Canadá) en junio de 2010.

33. Oxfam, "Reducir el hambre a la mitad: ¿aún es posible? Un paquete de rescate para retomar el rumbo de los ODM", informe de Oxfam 139. Oxford, 2010.

34. *Ibid.*

35. Ver la contribución de Olivier de Schutter a la segunda reunión del Grupo de Contacto de apoyo al CSA, Roma, 22 de mayo de 2009, en la que afirmó que "más allá de las declaraciones solemnes en varios foros, la voluntad política para eliminar las causas estructurales del hambre ha sido insuficiente".



Cuadro 3

El desgobierno del sistema alimentario mundial y la reforma del CSA

La reciente crisis alimentaria y el retroceso en la lucha contra el hambre han puesto en evidencia la incapacidad de los gobiernos y del sistema internacional de asegurar el derecho a la alimentación a todas las personas. La ausencia de un gobierno eficaz de la seguridad alimentaria mundial está en la raíz del problema, pues una gran parte de los factores que determinan el acceso a los alimentos traspasan las fronteras.

El cambio climático, la gestión de los recursos naturales, las políticas comerciales, los subsidios a la agricultura en los países industrializados, la especulación en los mercados de materias primas agrícolas, la promoción de los biocombustibles, la concentración de poder en las transnacionales o la presión comercial por la tierra y el agua en los países más pobres son algunos asuntos cruciales que solo se pueden abordar multilateralmente.

El foro idóneo para ello es el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), establecido tras la crisis alimentaria de 1970 para dar seguimiento a las políticas que afectan a la seguridad alimentaria mundial, y en el que participan todos los Estados miembros de la FAO. Sin embargo, el CSA no ha llegado a contar con los medios ni el apoyo político imprescindibles para cumplir su mandato. Siendo responsable de dar seguimiento al Plan de Acción para erradicar el hambre trazado en 1996 en la Cumbre Mundial de la Alimentación, ha sido incapaz de exigir la rendición de cuentas a los países firmantes.

Por otro lado, el vacío en la regulación del mercado mundial de alimentos ha dejado vía libre a empresas multinacionales, con poder cada vez mayor en las cadenas de distribución, que maximizan sus beneficios aun a costa de agravar la pobreza y la inseguridad alimentaria, ejerciendo presión sobre productores y consumidores con el fin de ampliar sus márgenes. Lo mismo sucede con algunos inversores financieros, quienes atraídos por el alza de precios de los alimentos realizan operaciones meramente especulativas, que agravan la volatilidad de los precios.

Es urgente fortalecer el CSA para que pueda cumplir su función de gobernar la seguridad alimentaria mundial. Para ello debería contar con una estructura tripartita, integrada por las agencias internacionales, los gobiernos del Norte y del Sur y las organizaciones de la sociedad civil. Debe ser el foro capaz de resolver las cuestiones que no pueden abordar por sí solos los Estados miembros ni los organismos regionales, y desarrollar políticas internacionales eficaces que favorezcan el cumplimiento del derecho a la alimentación. La principal tarea del CSA será vigilar los avances en la eliminación del hambre y la desnutrición, con metas claras y plazos definidos sobre los cuales cada Estado rinda cuentas respecto a los compromisos específicos asumidos, las medidas puestas en marcha y los obstáculos encontrados.

Pero para todo ello es imprescindible concluir la reforma en marcha, cuyo texto base se aprobó en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 2009, delimitando bien sus funciones y su articulación con el resto de los organismos internacionales y las agencias de Naciones Unidas. Un CSA reformado debe contribuir a prevenir las crisis alimentarias, coordinar mejor la respuesta internacional, promover políticas internacionales que favorezcan la seguridad alimentaria y exigir a todos los gobiernos que rindan cuentas sobre sus acciones en la reducción del hambre.

Fuente: Elaboración propia.

4. La participación de España en la lucha contra el hambre

El Gobierno español ha demostrado su voluntad de formar parte activa de la lucha contra el hambre en el mundo. Prueba de ello ha sido la celebración en Madrid de la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria en enero de 2009 junto con el compromiso de asignar 1.500 millones de euros en cinco años a la agricultura y la alimentación, que responde al mandato del Plan Director 2009-2012 de destinar al menos el 10% de la AOD a la promoción del desarrollo rural y la lucha contra el hambre. En los últimos tres años, la AOD española a la agricultura y la alimentación no ha dejado de aumentar, ya que ha pasado de 300 millones de euros en 2007 a más de 700 millones en 2009. Todo ello sitúa a nuestro país, junto con Estados Unidos, Francia y Japón, en el grupo de donantes que encabeza la cooperación en la reducción del hambre.

El Gobierno español ha demostrado su voluntad de formar parte activa de la lucha contra el hambre en el mundo.

Cuánto se ha comprometido

Desde la crisis alimentaria de 2007-2008, el Gobierno de España se ha sumado a los intentos de coordinar una respuesta internacional coherente y eficaz. Fue de los primeros países en responder al llamamiento del PMA en los primeros meses, al que contribuyó con 84 millones de euros en 2008 (cuadruplicando la aportación realizada

Durante 2008 y 2009 el Gobierno español anunció diversos compromisos en los sucesivos foros en los que participó en torno a la crisis del hambre, pero es difícil conocer si se trata de fondos previamente asignados o de recursos realmente adicionales.

en 2007) y 123 millones en 2009. Además, creó una ventana específica en el Fondo España-PNUD para la consecución de los ODM, dirigida a la infancia, la nutrición y la seguridad alimentaria, a través de la cual se canalizaron 25 millones de euros en 2008.

España participa en varios procesos internacionales relevantes relacionados con la seguridad alimentaria mundial. Como Estado miembro de la FAO, forma parte del Grupo de Contacto encargado de llevar a cabo la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. No obstante, tanto en el proceso de reforma como, en particular, en la 36ª reunión del CSA celebrada en octubre de 2010, el papel de España ha sido muy poco activo. Un indicador claro del escepticismo español ante el papel que debe desempeñar el CSA fue la composición de la delegación: Francia y Alemania enviaron representación ministerial, y España una delegación técnica. Además, España también integra la Iniciativa de L'Aquila sobre seguridad alimentaria impulsada por el G-8, con la que se ha comprometido con 500 millones de euros para programas de nutrición.

Durante 2008 y 2009 el Gobierno español anunció diversos compromisos en los sucesivos foros en los que participó en torno a la crisis del hambre. Sin embargo, una práctica habitual en estas reuniones es reiterar compromisos anteriores, lo que hace difícil conocer si se trata de fondos previamente asignados o de recursos realmente adicionales. El cuadro 4 resume los principales anuncios de compromisos.

Aunque si todos los anuncios se correspondiesen con nuevos fondos la cifra sería mucho mayor, el compromiso total asumido por el Gobierno español asciende a 1.500 millones de euros que se desembolsarán durante cinco años en ayuda al desarrollo para la agricultura y la alimentación. Son 300 millones de euros anuales, de los cuales 200 millones irán destinados al desarrollo agrícola y rural y la seguridad alimentaria y los restantes 100 millones a programas de nutrición. En ninguno de estos compromisos se incluye la ayuda alimentaria de emergencia.



Cuadro 4

La retórica del hambre: fondos anunciados por España en 2008 y 2009

Cuándo	Cuánto (euros)	Para qué
Junio de 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 de 2009 RANSA	1.000 millones/5 años	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a políticas públicas en agricultura, desarrollo rural, seguridad alimentaria y nutrición
Junio de 2009 Cumbre España-CEDEAO	240 millones/3 años	<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 de 2009 G-8 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 de 2009, Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria FAO	1.500 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 la DGPOLDE y la AECID.

Cuánto se ha desembolsado

La proporción destinada a la agricultura y la alimentación ha aumentado en términos relativos durante estos últimos tres años. Entre 2007 y 2008, la AOD a estos sectores creció en casi un 40%, mientras que la AOD total lo hizo en un 21%. Esta tendencia se ha superado en 2009, pues mientras la AOD total ha permanecido prácticamente estancada, la ayuda a la agricultura y la alimentación creció casi un 45%.

En 2009 la AOD hacia los sectores de agricultura (incluidos el forestal y la pesca), desarrollo rural, agroindustria, seguridad alimentaria y nutrición básica ascendió a **531 millones de euros**. Esto representa el **10,6%** de la AOD total neta, con lo que se supera la meta bruta del III Plan Director de la Cooperación Española de destinar el 10% de la AOD a la promoción del desarrollo rural y la lucha contra el hambre. Si a esto se suma la ayuda alimentaria de emergencia, la cifra total de AOD neta en 2009 supera los **708 millones de euros**. Se trata de una progresión importante respecto a los 488 millones de euros desembolsados en 2008 a estos mismos sectores, y los 297 millones en 2007.

En 2009 se supera la meta bruta marcada en el III Plan Director de la Cooperación Española de destinar el 10% de la AOD a la promoción del desarrollo rural y la lucha contra el hambre.

Cuadro 5 Cumplimiento de compromisos en la lucha contra el hambre		
Sectores	Compromiso	Desembolsado en 2009
Desarrollo agrícola y rural, más seguridad alimentaria	1.000 millones de euros en 5 años 200 millones de euros/año	301 millones de euros
Nutrición	500 millones de euros en 5 años 100 millones de euros/año	10,64 millones de euros

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos de compromisos y del seguimiento al PACI 2009

A la vista de estas cifras, la meta de destinar 300 millones de euros anuales en ayuda a la agricultura y la alimentación resulta muy poco ambiciosa, pues parece evidente que España es capaz de hacer un esfuerzo financiero mucho mayor en la lucha contra el hambre. De este compromiso, no obstante, se ha cumplido lo que se refería a desarrollo agrícola y seguridad alimentaria, mientras que la ayuda prometida a programas de nutrición no se ha desembolsado en 2009, como se observa en el cuadro 5, y más adelante en el análisis por sectores.

La ayuda prometida a programas de nutrición no se ha desembolsado en 2009.

Cuánto se necesita

Poniendo al día la estimación que la FAO realizó en 2003 para saber cuánto costaría impulsar un plan de acción mundial para la lucha contra el hambre,³⁶ Oxfam ha

36. En 2003 la FAO calculó que para reducir el hambre a la mitad se necesitarían 24.000 millones de dólares de inversión pública adicional (incluyendo los presupuestos nacionales de los países en desarrollo y la AOD). FAO, *Anti-Hunger Programme. A twin-track approach to hunger reduction: priorities for national and international action*. Roma: FAO, 2003.

calculado la brecha financiera a día de hoy para alcanzar la meta del hambre del ODM 1 en 2015. Se necesitan 75.000 millones de dólares adicionales cada año para invertir en desarrollo agrícola y rural, asistencia alimentaria, nutrición y protección social, la mitad de los cuales debe proceder de los presupuestos públicos de los países en desarrollo y la otra mitad de la cooperación internacional.³⁷

En total, anualmente se deberían canalizar como AOD algo más de 53.000 millones de dólares para la lucha contra el hambre. Repartiendo este esfuerzo entre los países donantes de forma proporcional a su capacidad,³⁸ a España le correspondería aportar 1.755 millones de dólares anuales, es decir, **1.264 millones de euros** (a tipo de cambio del 30 de septiembre de 2010). Esta cantidad equivale a la mitad de lo que España gasta cada año en atención médica a problemas relacionados con la obesidad.³⁹

Lo que a España le tocaría en un paquete de rescate para la lucha contra el hambre supone un 25% de la AOD total desembolsada en 2009.

Sumando a la AOD analizada en el apartado anterior la dirigida hacia programas de protección social, España destinó en 2009 un total de **783,5 millones de euros**, es decir, el 62% de lo que le correspondería aportar al esfuerzo global. Visto de otra forma, lo que a España le tocaría en un paquete de rescate para la lucha contra el hambre supone un 25% de la AOD total desembolsada en 2009. Pero en caso de que la ayuda alcanzase el 0,7% de la renta nacional bruta, equivaldría al 12% de la AOD, una proporción en línea con lo que propone en el Plan Director.

Reparto por sectores

La reducción del hambre abarca intervenciones en una serie de sectores, cuyos desembolsos quedan registrados bajo diferentes códigos según el sistema de registro (CRS) del Comité de Ayuda al Desarrollo.

Dentro de los sectores productivos se engloban la agricultura (311), la silvicultura (312), la pesca (313) y la agroindustria (32161). A estos se une el desarrollo rural (43040) y la seguridad alimentaria o ayuda alimentaria de desarrollo (52010).⁴⁰ Los programas de nutrición básica quedan registrados bajo el código 12240, dentro del sector de salud básica. Y la ayuda alimentaria de emergencia (72040) pertenece al sector general de “ayudas en situaciones de emergencia y catástrofes”. El cuadro 6 resume la AOD desembolsada por España en 2007, 2008 y 2009 hacia cada uno de estos sectores, su peso relativo en la AOD total y el crecimiento entre 2008 y 2009.

Lo que más creció en 2009 fue la AOD para la seguridad alimentaria (o ayuda alimentaria de desarrollo).

Lo que más creció en 2009 fue la AOD para la seguridad alimentaria (o ayuda alimentaria de desarrollo), en la que España suele registrar intervenciones de

37. Oxfam, 2010. *Op. cit.*

38. La capacidad se ha basado en la riqueza de cada país y en la brecha ente la AOD actual y la meta del 0,7% del ingreso nacional bruto.

39. Según el Ministerio de Sanidad español, cada año la atención médica a problemas relacionados con la obesidad cuesta 2.500 millones de euros (un 7% del gasto sanitario total). Véase “Pandemia de obesidad”. *El País*, 25 de septiembre de 2010.

40. El sector CRS 5210 teóricamente se refiere a la “provisión de alimentos a través de programas nacionales o internacionales, incluyendo los costes de transporte; pagos para la compra de alimentos y ayuda alimentaria para la venta en los mercados, excluyendo la ayuda alimentaria de emergencia”. Sin embargo, la cooperación española registra bajo este sector aquellos programas de desarrollo agrícola o desarrollo rural que tienen lugar en contextos de inseguridad alimentaria, como zonas afectadas por desastres naturales. Es decir, no se trata de ayuda alimentaria. Por eso lo incluimos en el análisis de la AOD hacia el desarrollo agrícola.

desarrollo agrícola que no se corresponden con la definición de ayuda alimentaria. Este sector experimentó un incremento del 162,5% respecto al año anterior y se convirtió en el más importante dentro de la lucha contra el hambre, con más de 200 millones de euros y el 4,2% de la AOD total y triplicó prácticamente las previsiones del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) para 2009.



Cuadro 6

AOD española en la lucha contra el hambre, por sectores, entre 2007 y 2009 (AOD neta en euros corrientes)

Sector	2009						2008 Total	2007 Total
	Bilateral		Multilateral	TOTAL	% AOD	% 09/08		
	Bilateral	Bil. a OOI (b)						
Agricultura	94.585.849	32.827.384	74.010.450	201.423.684	4,0	28,3	156.990.506	129.466.740
Silvicultura	4.305.609	777.475	5.201.640	10.284.724	0,2	59,1	6.466.114	4.049.379
Pesca	23.030.702	2.714.279	3.663.584	29.408.565	0,6	-2,5	30.165.373	20.689.217
Desarrollo rural	35.967.961	8.200.000	21.285.162	65.453.123	1,3	24,6	52.517.272	29.425.423
Agroindustria	3.096.008	0	2.688.978	5.784.986	0,1	54,2	3.752.197	2.745.688
Seguridad alimentaria	17.328.253	158.954.750	31.902.338	208.185.341	4,2	162,5	79.295.415	50.363.222
Nutrición básica	8.449.254	0	2.224.987	10.674.241	0,2	-75,0	42.739.382	30.164.217
Subtotal	186.763.636	203.473.888	140.977.139	531.214.664	10,6	42,8	371.926.260	269.576.234
Ayuda alimentaria (a)	4.666.323	133.747.011	38.799.712	177.213.046	3,5	51,7	116.856.512	32.836.565
TOTAL	191.429.959	337.220.899	179.776.851	708.427.709	14,1	44,9	488.782.772	299.740.451

Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento del PACI.

Notas:

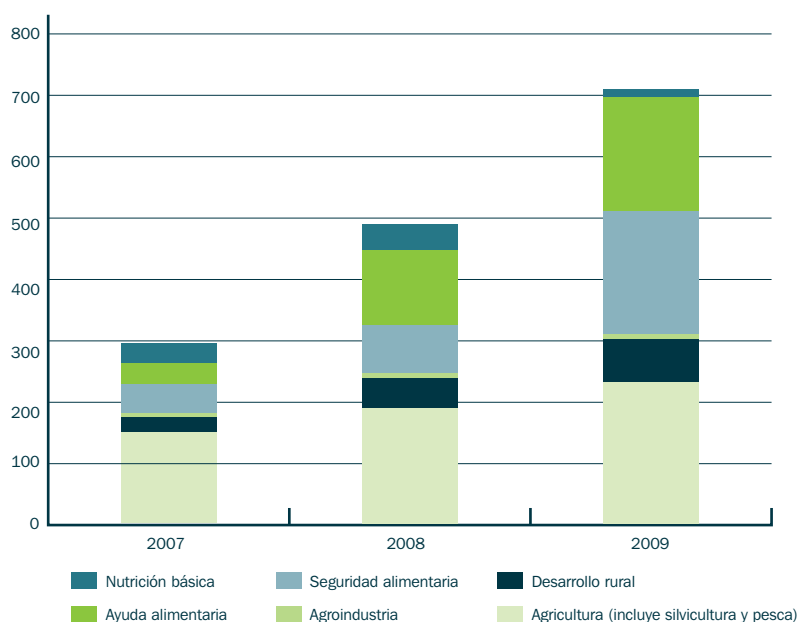
(a) Exclusivamente ayuda alimentaria de emergencia.

(b) Se trata de ayuda bilateral a organismos internacionales de desarrollo, en forma de contribuciones a programas específicos. Estos fondos se deberían contabilizar como parte de la ayuda multilateral, mientras España no sea la que defina los países, sectores y estrategias.



Gráfico 5

Evolución de la AOD neta por sectores (2007 a 2009) (en millones de euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de Seguimiento del PACI.

La AOD a la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria en 2009 alcanzó el 10,4% del total de la AOD.

La AOD a la agricultura, la silvicultura y la pesca sumó un total de 241 millones de euros, con lo que superó lo previsto en el PACI 2010 y alcanzó el 4,8% de la AOD total bruta. Si se suma la AOD al desarrollo rural y de la agroindustria, se llega a un 6,2%. Sumándole a estas partidas la de seguridad alimentaria (que casi se triplicó en 2009) se alcanza el 10,4% del total de la AOD. Por su parte, la ayuda alimentaria en 2009 siguió creciendo con fuerza, aunque a menor ritmo que en el año anterior (cuando casi se cuadruplicó).

Por el contrario, el sector que ha experimentado una reducción de fondos en 2009 es el de la nutrición. A pesar del compromiso asumido por España de destinar 500 millones de euros en cinco años, en 2009 sólo se desembolsaron algo más de 10 millones de euros a este sector.

Reparto por actores e instrumentos

El papel de la cooperación multilateral ha seguido ganando peso. Casi tres cuartas partes de la AOD a los sectores de agricultura y alimentación se canalizaron a través de organismos multilaterales de desarrollo (el 48% como contribuciones a programas específicos y el 25% como aportaciones generales a organismos multilaterales) mientras que sólo una cuarta parte (el 27%) se canalizó de forma bilateral.

Actor de la cooperación española	AOD bilateral (en euros)	%
MAEC - Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	90.788.707	49,22
Comunidades autónomas (a)	79.702.823	43,21
Andalucía	21.988.978	27,59
País Vasco	10.085.083	12,65
Castilla La Mancha	8.916.506	11,19
Comunidad Valenciana	7.109.061	8,92
Navarra	5.779.317	7,25
Cataluña	4.974.999	6,24
Madrid	3.592.698	4,51
Galicia	2.916.467	3,66
Extremadura	2.538.962	3,19
Castilla y León	2.220.519	2,79
Canarias	2.027.519	2,54
Balears	1.947.519	2,44
Aragón	1.889.400	2,37
Asturias	1.725.881	2,17
Cantabria	1.006.944	2,26
Murcia	739.970	0,93
La Rioja	243.000	0,30
Entidades locales	13.347.711	7,24
Universidades	624.841	0,34
TOTAL	184.464.083	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento del PACI 2009.
 Notas: Distribución calculada a partir de datos preliminares de seguimiento al PACI 2009, los cuales muestran una discrepancia respecto del documento de seguimiento del PACI publicado. De ahí la diferencia de 7 millones de euros en el total.
 (a) Porcentaje sobre la AOD canalizada a través de Comunidades Autónomas.

De la AOD bilateral, casi la mitad (el 49,2%) fue a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Un 43,2% lo gestionaron las comunidades autónomas y el restante 7,2% las entidades locales. De las comunidades autónomas, Andalucía fue la que más recursos aportó a estos sectores en 2009, con casi 22 millones de euros (un 27,6%), seguida por el País Vasco con 10 millones (un 12,6%) y Castilla-La Mancha con cerca de 9 millones (un 11,2%) –véase el cuadro 7–.

En cuanto a los instrumentos, la AOD neta a los sectores de agricultura y alimentación se canalizó en 2009 mediante contribuciones generales a organismos multilaterales (el 25%), contribuciones a programas específicos gestionados por organismos internacionales (el 27%), cestas de donantes o fondos comunes (el 24%) y proyectos (el 24%). El apoyo presupuestario sigue sin estar presente como instrumento en estos sectores, a pesar de las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE de hacer un mayor uso de este tipo de instrumentos.

Contribuciones a organismos multilaterales

Las aportaciones de España a los organismos multilaterales relacionados con la agricultura y la alimentación han crecido notablemente en estos últimos tres años. En 2009, 528,6 millones de euros (tres cuartas partes de la AOD a estos sectores) fueron canalizados vía organismos internacionales. De estos, 337,2 millones son contribuciones a programas específicos y se registran como ayuda bilateral y los otros 191,4 millones son aportaciones al presupuesto de las instituciones y quedan clasificadas como ayuda multilateral.

El apoyo presupuestario sigue sin estar presente como instrumento en estos sectores.

Tres cuartas partes de la AOD a la agricultura y la alimentación en 2009 fueron canalizadas vía organismos internacionales.



Cuadro 8

Contribuciones a organismos multilaterales en 2009 para la agricultura y la alimentación (desembolsos en euros)

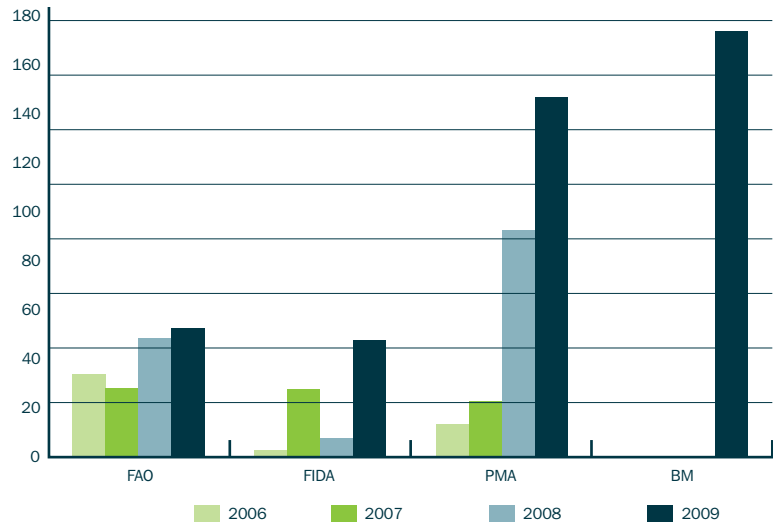
Organismo	
Banco Mundial	174.084.014
Programa Mundial de Seguridad Alimentaria (GAFSP)	70.000.000
Fondo España - CEDEAO	80.000.000
Programa de solidaridad con Afganistán	500.000
AIF - Asociación Internacional de Fomento	23.584.014
PMA - Programa Mundial de Alimentos	123.062.981
UE CE - Comisión Europea: cooperación internacional para el desarrollo	73.129.707
FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	46.338.335
FIDA - Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola	32.695.791
UE FED - Fondo Europeo de Desarrollo	20.400.438
BAD - Banco Africano de Desarrollo	8.057.511
PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	7.575.974
UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	5.378.513
CIHEAM - Centro Internacional de Altos Estudios Agronómicos Mediterráneos	3.201.657
RUTA - Unidad Regional de Asistencia Técnica	700.000
CGIAR - Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional	535.232
CIAT - Centro Internacional de Agricultura Tropical	166.417
TOTAL	495.326.571

Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento del PACI 2009.



Gráfico 6

Contribuciones de España a FAO, FIDA, PMA y BM entre 2006 y 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento del PACI 2009.

El grueso del incremento en la cooperación con organismos multilaterales para la agricultura y la alimentación se ha canalizado hacia el Banco Mundial.

Los principales organismos receptores en 2009 para los sectores de agricultura y alimentación fueron, por orden de relevancia, el Banco Mundial, el Programa Mundial de Alimentos, la Comisión Europea, la FAO y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).

En 2009 se mantuvieron las aportaciones a la FAO, mientras que han seguido aumentando las contribuciones al PMA, con un incremento de 47 millones de euros respecto a 2008. El aporte al FIDA también se incrementó en 7 millones de euros en 2009. No obstante, el grueso del incremento en la cooperación con organismos multilaterales para la agricultura y la alimentación se ha producido con el Banco Mundial, con la dotación de 80 millones de euros al fondo de apoyo a la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) y 70 millones al recientemente creado Programa Mundial de Agricultura y Seguridad Alimentaria (GAFSP).

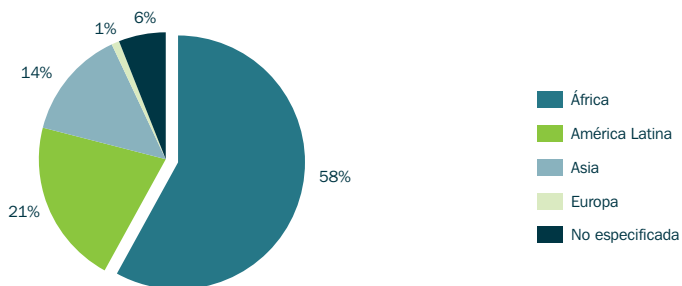
Reparto geográfico

La AOD a la agricultura y la alimentación en 2009 se concentró en África subsahariana, superando la de América Latina, en coherencia con el actual Plan Director.

Geográficamente, la AOD a la agricultura y la alimentación en 2009 se concentró en África subsahariana con el 47% de los fondos (respecto a un 33% en 2008). La proporción asignada a América Latina, por el contrario, ha perdido importancia relativa al pasar de un 43% en 2008 a un 20% en 2009, aunque ha aumentado en términos absolutos. Se ha invertido por tanto el orden geográfico, y ha pasado el continente africano a ocupar la primera posición.

Esto es coherente con el actual Plan Director, que designa África occidental como región prioritaria para la cooperación multilateral, como un medio para apoyar el Nuevo Partenariado para la Asociación en África (NEPAD) y a la CEDEAO. Dado que el crecimiento de la AOD en la lucha contra el hambre se ha producido sobre todo en la ayuda multilateral, África ha ganado mucha importancia como región receptora.

Gráfico 7 Distribución geográfica de la AOD a la agricultura y alimentación en 2009

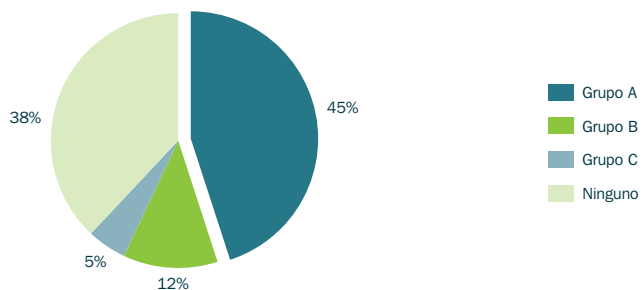


Fuente: Elaboración propia con datos preliminares de seguimiento al PACI 2009.

La AOD a la agricultura y la alimentación en 2009 se distribuyó entre 129 países, 55 de los cuales recibieron menos de un millón de euros. Persiste, por tanto, una gran dispersión. El 45% de los fondos asignados por país se dirigieron a países prioritarios del grupo A, el 12% al grupo B y el 5% al grupo C, según los grupos de asociación definidos en el III Plan Director.⁴¹ Sin embargo, un 38% de la AOD a los sectores de agricultura y alimentación en 2009 fue a países que no pertenecen a ninguno de los grupos de la asociación. Mientras que la meta según el Plan Director (para 2012) es distribuir al menos el 85% de la AOD asignada geográficamente a los 37 países pertenecientes a los grupos A y B, aún se está en un 57% en estos grupos.

Persiste una gran dispersión en la AOD a la agricultura y la alimentación en 2009, que se distribuyó entre 129 países.

Gráfico 8 Distribución de la AOD a la agricultura y alimentación en 2009 según grupos definidos en el III Plan Director



Fuente: Elaboración propia con datos preliminares de seguimiento al PACI 2009.

Los diez primeros receptores concentraron el 40% de los fondos, lo cual representa aún una proporción baja. Dos de ellos (Somalia y Kenia) no pertenecen a

41. 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).

A solo cinco años de cumplirse el plazo para los ODM, los esfuerzos se deberían concentrar más en aquellos países que no han avanzado lo suficiente en la meta del hambre o que han retrocedido.

Aumentar el volumen de la ayuda puede tener un impacto irrelevante en la reducción del hambre si esto no se acompaña de un esfuerzo por mejorar su calidad, eficacia y eficiencia.

ninguno de los grupos de asociación establecidos en el Plan Director. Los tres primeros países receptores (Etiopía, Somalia y Kenia) recibieron 68 millones de euros en ayuda alimentaria, destinados a un Programa de Emergencia en el Cuerno de África. Perú ocupó el primer lugar en cuanto a receptores de AOD para el desarrollo agrícola y rural (total de 16 millones de euros), seguido por Guatemala (cerca de 15 millones).

En la Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española se definen como países prioritarios aquéllos en las categorías 4 de inseguridad alimentaria (más de un 20% de población en situación de hambre) y 5 (más de un 35%).⁴² A solo cinco años de cumplirse el plazo para los ODM, los esfuerzos se deberían concentrar más en aquellos países que no han avanzado lo suficiente en la meta del hambre o que han retrocedido.

Un buen índice de referencia sobre el estado del hambre en los países es el Global Hunger Index, que se basa en el porcentaje de la población subnutrida, el porcentaje de niños menores de cinco años con peso inferior al normal y la mortalidad infantil.⁴³ Según este índice, los países en peor situación, en orden descendente, son: la República Democrática del Congo, Burundi, Eritrea, Sierra Leona, Chad, Etiopía, Níger, Madagascar, Haití y la República Centroafricana.

De estos, solo Somalia se encuentra entre los primeros diez receptores de la cooperación española en la lucha contra el hambre. Hay que tener en cuenta, no obstante, que la mayoría de los países anteriormente citados están inmersos en graves conflictos que dan lugar a auténticas crisis humanitarias. La cooperación en agricultura y alimentación, en estos casos, no resulta viable mientras no se den unas mínimas condiciones de estabilidad política. Sin embargo, otros países del continente africano están en situación mucho más grave que Senegal (que ocupa la posición 43 de 84) o Kenia (en el puesto 56). Es el caso de Níger, Zambia, Ruanda, Mozambique o Angola.

En América Latina, el país en situación más grave es Haití (en el 76), seguido muy de lejos por Guatemala, Bolivia, Nicaragua, República Dominicana, Ecuador y Honduras. Todos ellos deberían tener mayor prioridad que Perú, pues a pesar de ocupar la posición 15 en la clasificación es el primer receptor de la región.

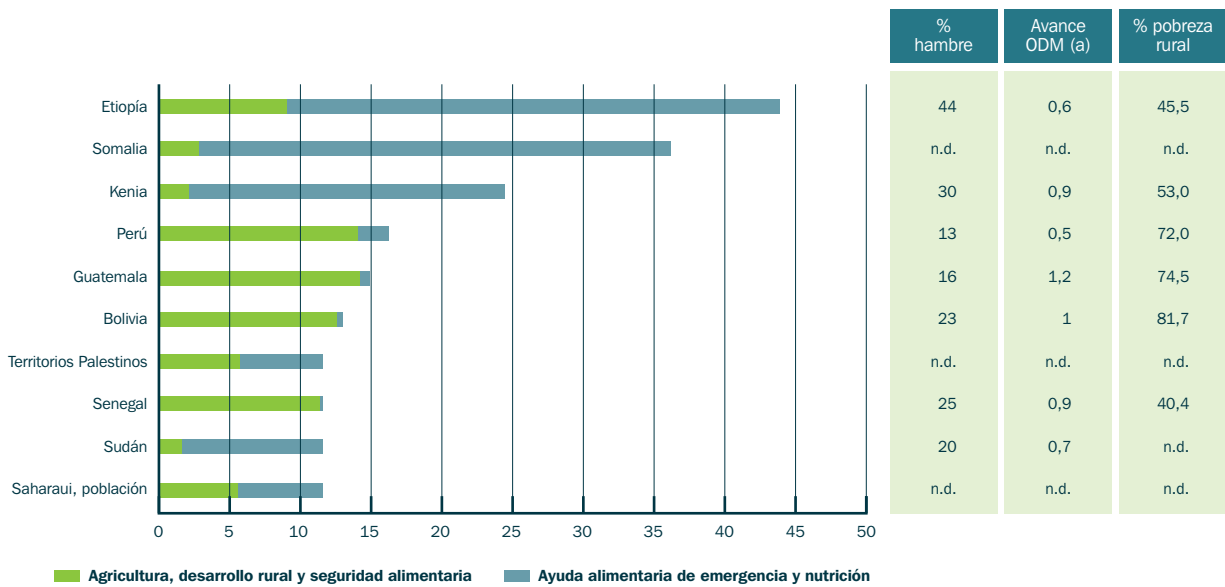
5. ¿Una ayuda eficaz?

En los últimos dos años la AOD española a la agricultura y la alimentación ha experimentado un importante crecimiento. No obstante, aumentar el volumen de la ayuda puede tener un impacto irrelevante en la reducción del hambre si esto no

42. MAEC, Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española, 2007.

43. El *Global Hunger Index* ha sido desarrollado por el International Food Policy Research Institute (IFPRI). Véase *Global Hunger Index. The Challenge of Hunger: Focus on Financial Crisis and Gender Inequality*. 2009.

Gráfico 9 AOD en 2009 en la lucha contra el hambre en los 10 primeros países receptores (en millones de euros)



Fuente: Elaboración propia con datos preliminares de seguimiento del PACI 2009.
 (a) El avance en la meta del hambre del ODM 1 expresa el ratio entre el porcentaje de personas que sufrían hambre en 2004-06 (el año más reciente para el que se dispone de datos) respecto a 1990 (el año base para el ODM 1). La meta para 2015 es 0,5.

se acompaña de un esfuerzo por mejorar su calidad, eficacia y eficiencia. Por ello, y para asegurar que en la respuesta a la crisis alimentaria se tienen en cuenta los principios de eficacia de la ayuda establecidos en la Declaración de París de 2005 y en la Agenda de Acción de Accra de 2008, se han acordado los que se conocen como Principios de Roma:⁴⁴

1. Invertir en planes liderados nacionalmente.
2. Mejorar la coordinación nacional, regional y mundial, evitando duplicar esfuerzos.
3. Actuar con un enfoque integral a doble vía, en el corto y largo plazo.⁴⁵
4. Asegurar un papel importante del sistema multilateral.
5. Aportar los recursos a tiempo, de forma estable y predecible, a través de planes plurianuales.

Sin embargo, a pesar de haber un total acuerdo en la teoría, pocas cosas han cambiado en el terreno en cuanto a la forma de trabajar de las agencias de cooperación. Persisten los viejos problemas de una escasa coordinación entre donantes, debilidad en el liderazgo y la apropiación por parte de los países receptores y falta de alineación con los planes y programas nacionales.

Persisten los viejos problemas de una escasa coordinación entre donantes, debilidad en el liderazgo y la apropiación por parte de los países receptores y falta de alineación con los planes y programas nacionales.

44. Principios ratificados en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria, Roma, 16-18 de noviembre de 2009.

45. Este enfoque de doble vía consiste en: a corto plazo, atender a las personas que padecen hambre mediante programas de nutrición, asistencia alimentaria y redes de protección; y a largo plazo, fortalecer la resistencia y capacidad de producción, mejorar el funcionamiento de los mercados y establecer programas de protección social.

Diálogo de políticas para atacar el hambre de raíz

Del caso de la cooperación española en Guatemala se pueden extraer algunos aprendizajes. Guatemala es el segundo país del mundo con mayor desigualdad en el acceso a la tierra (sólo superado por Brasil). El 8% de los productores agrícolas acaparan el 80% de la superficie cultivable y se benefician de los tratados comerciales, mientras que el campesinado prácticamente no recibe ningún apoyo del Estado y en su inmensa mayoría subsiste sin tierras o con menos de una hectárea de cultivo, especialmente la población indígena y las mujeres. Uno de cada dos niños menores de cinco años padece desnutrición crónica, y el salario mínimo no cubre el coste de los alimentos básicos. A pesar de que el país dispone de una política sobre seguridad alimentaria y de una ley que protege el derecho a la alimentación, la institucionalidad para hacer esto una realidad es extremadamente débil. Y la Política de Desarrollo Rural Integral, un compromiso pendiente desde los acuerdos de paz de 1996, aunque formalmente aprobada, carece de presupuesto para su puesta en marcha.⁴⁶

Sin recurrir al apoyo presupuestario ni participar en el diálogo de políticas, la ayuda se reduce a un enfoque de proyectos dispersos.

En este contexto, la cooperación internacional desarrolla programas de forma fragmentada y escasamente alineados con los procesos nacionales. Sin recurrir al apoyo presupuestario ni participar en el diálogo de políticas, la ayuda se reduce a un enfoque de proyectos dispersos. Para reducir el hambre se hace imprescindible atacar las causas fundamentales en las que esta echa sus raíces, emprendiendo reformas en los ámbitos político, económico y social. Mientras no se aborde la cuestión de la tierra, entre muchas otras, las mujeres y los hombres que dependen de la agricultura para alimentarse y subsistir no estarán en condiciones de participar en el crecimiento económico ni escapar del hambre. El papel de los donantes puede ser clave en facilitar la participación de la sociedad civil en un debate sobre políticas que avance hacia un crecimiento más equitativo y un desarrollo realmente inclusivo. Este proceso pasa en el momento de redacción de estas líneas por el apoyo a la aprobación de la ley de desarrollo rural integral, cuyo trámite parlamentario ha sufrido todo tipo de tácticas dilatorias.

Falta de coordinación en la respuesta a la crisis del hambre

La creación de nuevos instrumentos financieros puede aumentar los costes de transacción y los problemas de descoordinación.

La falta de coordinación entre los donantes se ha visto agravada por la urgencia en canalizar fondos con los que hacer frente a la crisis. La creación de nuevos instrumentos financieros, como el reciente Programa Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP), administrado por el Banco Mundial y en el que España es uno de los principales contribuyentes, puede aumentar los costes de transacción y los problemas de descoordinación. El GAFSP fue recibido con recelo por buena parte de la sociedad civil y los países en desarrollo. No obstante, las novedades en la gestión de este fondo, como la participación de los Estados receptores y de la sociedad civil, han moderado notablemente las críticas.

Por su parte, la propuesta nacida del G-8 en 2008 de impulsar una alianza mundial por la agricultura y la seguridad alimentaria de espaldas a las agencias de la ONU

46. Véase el análisis del caso de Guatemala en Intermón Oxfam, "Combatir el hambre en Guatemala: un análisis de la eficacia de la cooperación española a los sectores de agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria", informe de investigación de Intermón Oxfam, 2010.

de Roma amenazó con fragmentar los esfuerzos globales en la lucha contra el hambre y debilitar aún más el papel coordinador de las instituciones ya existentes. La decisión aprobada en 2009 de reformar el Comité de Seguridad Alimentaria para que se convierta en el órgano de coordinación y dirección global de la lucha contra el hambre, aunque contó con el recelo inicial de España y otros países industrializados, ha ido venciendo progresivamente su escepticismo inicial y ha dejado paso a la implicación no solo de la UE, sino también del Reino Unido, Estados Unidos o Australia, como puso de manifiesto la reunión de octubre de 2010. Sin embargo, el papel de España en estos procesos sigue siendo muy limitado y continúa lejos de su contribución económica a los esfuerzos globales contra el hambre y la desnutrición.

El papel de España en los procesos internacionales sigue siendo muy limitado y continúa lejos de su contribución económica a los esfuerzos globales contra el hambre y la desnutrición.

España y la política agraria de África occidental: ¿una oportunidad frustrada?

La agricultura es el sector más importante para las economías de los países que forman la Comunidad Económica de África Occidental (CEDEAO). Contribuye en más de un 35% al PIB regional, supone el 16% del conjunto de las exportaciones, emplea al 60% de la población activa y es crucial para los ingresos familiares y la seguridad alimentaria (el 80% de las necesidades alimentarias de la población de la región se satisfacen con la producción regional).

A pesar de su importancia, la agricultura en esta región se caracteriza por una baja productividad y debe hacer frente a numerosas trabas, principalmente de tipo económico, social y medioambiental. El rezago de este sector es consecuencia de decenios de falta de inversión por parte de los Estados, las instituciones internacionales y los donantes. Y a menudo se ha favorecido la orientación a la exportación desviando la atención del cultivo de alimentos destinados al mercado interno.

Para hacer frente a los numerosos desafíos de la agricultura regional, los jefes de Estado y de gobierno de la CEDEAO adoptaron en enero de 2005 una política regional agrícola (ECOWAP, por sus siglas en inglés) que se propone garantizar la seguridad alimentaria y contribuir a reducir la pobreza. Se trata de una de las primeras políticas sectoriales en hacerse realidad dentro del espacio CEDEAO. También es la primera construcción regional realizada dentro del espíritu del Programa General de Desarrollo de la Agricultura en África (CAADP, por sus siglas en inglés) iniciado por la Unión Africana e integrado en la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, por sus siglas en inglés). Pero sobre todo, la ECOWAP es el resultado de un largo proceso de consulta, particularmente con las organizaciones de productores. Precisamente, una parte importante de su legitimidad reside en haber sido capaz de llegar a un consenso acerca de los objetivos, las vías y los medios de llevarla a cabo.

Con la firma del pacto regional de colaboración entre los Estados del oeste de África y algunos donantes en noviembre de 2009 se logró finalmente poner en marcha de manera efectiva la ECOWAP. Los firmantes se comprometen a unir esfuerzos para realizar inversiones que permitan alcanzar una tasa de crecimiento agrícola del 6% anual. Las organizaciones de productores, de la sociedad civil, así como los representantes del sector privado se han sumado también a este pacto regional.

La política regional agrícola de África Occidental (ECOWAP) es el resultado de un largo proceso de consulta, particularmente con las organizaciones de productores.

Uno de los principales retos es garantizar la coherencia y una coordinación efectiva de la intervención de los países donantes en materia de agricultura.

Resulta muy preocupante la insuficiente dotación de recursos que ha asignado la cooperación española para asegurar su función como coordinador de donantes.

La puesta en marcha de la ECOWAP se apoya en dos niveles de intervención: por un lado con planes de inversión nacionales y por otro con un plan regional de inversión agraria. Uno de los principales retos es garantizar la coherencia y una coordinación efectiva de la intervención de los socios técnicos y financieros (los países donantes) en materia de agricultura. Esta coordinación es crucial, teniendo en cuenta que las inversiones de los donantes en algunos países de la zona suponen hasta el 80% del presupuesto en el sector rural.

En paralelo a este proceso, y como se pone de manifiesto en este capítulo, el Gobierno español ha convertido la agricultura y la seguridad alimentaria en uno de los ejes de su política de cooperación. Además, quiere hacer de África occidental una de sus áreas prioritarias de atención. En la cumbre España-CEDEAO celebrada en Abuja (Nigeria) en noviembre de 2009, España comprometió 240 millones de euros para financiar la ECOWAP y se comprometió también a asegurar la coordinación de los donantes dentro del marco de financiación de la política regional agrícola.

Desde su función coordinadora ante la ECOWAP España puede, y debe, desempeñar un papel fundamental para hacer realidad una política de desarrollo rural arraigada en las instituciones regionales y contribuir a mejorar la coherencia de los planes de cooperación de los diferentes donantes, hoy muy deficiente. Sin embargo, resulta muy preocupante la insuficiente dotación de recursos que ha asignado la cooperación española para asegurar esta función. Una carencia que amenaza el compromiso de España por liderar una iniciativa novedosa y que se sitúa en el centro de los esfuerzos por desarrollar la agenda de la calidad de la ayuda de París, y por mejorar la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria. Un fracaso en este proceso –una de las iniciativas más interesantes por su alineamiento con las prioridades regionales– sería un pésimo precedente, que además erosionaría la credibilidad de la política exterior española.

Durante la firma del Pacto en noviembre de 2009, el embajador de España en Nigeria manifestó: “Creemos que la implementación de la ECOWAP presenta ante nosotros una oportunidad única para dar ejemplo de la coordinación entre los socios del desarrollo. La coordinación entre socios técnicos y financieros es una responsabilidad compartida que requiere que trabajemos juntos desde el principio acompañando el proceso liderado por CEDEAO”.

España, como jefe de filas de los donantes para la ECOWAP, ha asumido una importante responsabilidad para reforzar la coordinación de estos y apoyar el desarrollo y la puesta en práctica de una política agrícola comprometida e innovadora en una de las regiones más pobres del mundo. Para hacerlo España debe asumir que está jugando en “primera división”, y debe desplegar todo su potencial diplomático para convencer a los Estados miembros de la UE de que suscriban el pacto regional de colaboración para llevar a la práctica la ECOWAP. Pero para resultar creíble en su papel de coordinador de donantes debe afrontar importantes y urgentes cambios en la gestión de la cooperación en esta región, con cuestiones como:

- La dotación urgente de los recursos humanos necesarios sobre el terreno. La insuficiencia crónica de personal compromete muy seriamente no solo el trabajo

realizado hasta la fecha por la Oficina y la Embajada en Abuja, sino sobre todo la percepción de España como un actor relevante en la cooperación para el desarrollo y como socio estratégico de la región (papel que es aún más relevante ante los recortes de la ayuda que se están produciendo de manera generalizada en la comunidad donante). Desgraciadamente, las promesas de reforzar el equipo (actualmente es una sola persona la encargada de realizar la coordinación de donantes) han ido retrasándose a lo largo de todo el último año, y el escenario de recortes en la AOD no parece que vaya a facilitar este imprescindible refuerzo del equipo regional.

- Elevar el perfil político con los donantes para urgir la firma del pacto regional, como herramienta fundamental para una cooperación eficaz con la ECOWAP y un ejemplo a seguir en el proceso continental, CAADP. Esto exige una implicación a alto nivel en este esfuerzo tanto a nivel regional como continental.
- Integrar en la estrategia española de desarrollo rural en proceso de elaboración la prioridad por los pequeños agricultores, el apoyo a las estrategias nacionales de agricultura de los países socios y la obligatoriedad en la coordinación de donantes en terreno.
- Incluir mejoras en la calidad de la ayuda oficial española para la agricultura, y hacer un mayor uso de herramientas como el apoyo presupuestario.

Por último, y para asegurar una puesta en práctica concertada y coherente de la ECOWAP, es necesario propiciar la coherencia de políticas (Política Agrícola Común –PAC–, política comercial y de inversiones...). En concreto España debe replantear su postura en la negociación de los Acuerdos de Asociación Económica, propiciando una flexibilización del mandato negociador europeo, centrando el acuerdo exclusivamente en bienes (dejando fuera de las negociaciones servicios, compras públicas, inversiones y propiedad intelectual), flexibilizando los porcentajes y plazos de liberalización, así como el establecimiento de reglas de origen y eliminando la cláusula de nación más favorecida. En definitiva, propiciando un acuerdo aceptable para los países africanos, consistente con las exigencias de la OMC y que no amenace la seguridad alimentaria de la región.

José Antonio Hernández de Toro, Intermón Oxfam

España debe replantear su postura en la negociación de los Acuerdos de Asociación Económica, propiciando un acuerdo aceptable para los países africanos, consistente con las exigencias de la OMC y que no amenace la seguridad alimentaria de la región.

Evaluar el impacto

Es justo reconocer ciertos avances hacia un sistema de gestión más eficiente en la cooperación española. La reciente creación de una dirección de cooperación sectorial en la AECID supone un punto de inflexión respecto al anterior modelo geográfico. Sin embargo, está aún por desarrollarse un marco estratégico para los sectores de agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria. Sin este, 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.

Dado el significativo aumento del volumen de la AOD española orientada hacia la lucha contra el hambre, se hace necesario realizar una evaluación sobre el impacto de esta ayuda y los resultados alcanzados, con el fin de orientar lo mejor posible las intervenciones en el futuro y asignar prioridades con un mayor criterio.

Es necesario realizar una evaluación sobre el impacto de la ayuda en la lucha contra el hambre y los resultados alcanzados, con el fin de orientar lo mejor posible las intervenciones en el futuro y asignar prioridades con un mayor criterio.

Es fundamental la rendición de cuentas, el seguimiento y la evaluación de los fondos canalizados a través de organismos multilaterales en un marco de gestión por resultados.

Persiste una falta de coherencia entre la política de desarrollo y el resto de las políticas, que amenaza con revertir los logros en la reducción del hambre y la pobreza debido al impacto de medidas que no tienen en cuenta sus efectos sobre los más vulnerables.

Rendir cuentas sobre la ayuda multilateral

Tres de cada cuatro euros de la AOD para la lucha contra el hambre se canalizaron en 2009 a través de organismos multilaterales, para un total de 517 millones de euros (bien como aportes a programas específicos o como contribuciones a sus presupuestos generales). La rendición de cuentas sobre estos fondos, el seguimiento y la evaluación en un marco de gestión por resultados resulta fundamental. Pero para ello se hace imprescindible fortalecer las capacidades humanas y técnicas para realizar este acompañamiento, tanto en la sede de la AECID como en las oficinas de terreno.

Coherencia entre políticas

Lamentablemente, España sigue borrando con una mano lo que escribe con la otra. Persiste una falta de coherencia entre la política de desarrollo y el resto de las políticas, que amenaza con revertir los logros en la reducción del hambre y la pobreza debido al impacto de medidas que no tienen en cuenta sus efectos sobre los más vulnerables. A pesar de las recomendaciones del CAD, aún está pendiente realizar el 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 los países más pobres.

En lugar de avanzar hacia esta deseada coherencia, algunos pasos parecen encaminarse justo en la dirección contraria. Presionar a los países en desarrollo para que firmen acuerdos comerciales sin evaluar el impacto en su seguridad alimentaria, seguir defendiendo la directiva europea de biocombustibles a pesar de su contribución demostrada 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 parecen posiciones muy coherentes con la estrategia de lucha contra el hambre asumida por la cooperación española.⁴⁷

6. Consideraciones finales y recomendaciones

La crisis alimentaria que estalló en 2007 y 2008 con la escalada del precio de los alimentos ayudó a situar en el centro de la agenda internacional –aunque por poco tiempo– la preocupación por el hambre y por el abandono de la agricultura en el mundo en desarrollo. Esta crisis representa todo un reto para los gobiernos nacionales y los organismos multilaterales, y pone a prueba su capacidad de trazar una acción conjunta y eficaz que enderece el rumbo del primer ODM.

47. Véase 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 de febrero de 2010. “Posición española sobre el debate en torno a los biocombustibles”, en declaraciones del secretario de Estado de Medio Rural en “España culpa a las petroleras de la campaña contra el biocombustible”, *El País*, 16 de abril de 2008; Puxeu asegura que España gana en competencia en biocombustibles 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 de enero de 2010.

Los verdaderos protagonistas de la salida a la crisis, no obstante, son los pequeños productores, especialmente las mujeres campesinas, quienes hacen frente a los mayores riesgos y sin embargo cuentan con menos recursos para protegerse. Sin acceso a seguros, expuestos a los vaivenes en el mercado y al margen de los sistemas de protección social, el objetivo ha de ser aumentar su capacidad de resistencia y desarrollar sistemas productivos más rentables, más sostenibles y menos arriesgados. Como han demostrado Vietnam, Brasil, Ghana o Malawi, invertir en la agricultura campesina y en políticas sociales es la ruta para combatir el hambre y la pobreza y así avanzar hacia los ODM.

España ha adquirido un papel destacado en el esfuerzo internacional en la lucha contra el hambre, aumentando significativamente su cooperación hacia la agricultura y la alimentación. En 2009 desembolsó 700 millones de euros como AOD para la agricultura, el desarrollo rural, la seguridad alimentaria, la ayuda alimentaria de emergencia y la nutrición (un 14,5% de la AOD total neta). Esto representa un crecimiento importante respecto a los 500 millones de euros en 2008 y 300 millones en 2007. Y ha permitido superar la meta de dedicar el 10% de la AOD al desarrollo agrícola y rural, establecida en el Plan Director de la Cooperación Española. También reafirmado en el Plan Anual de Cooperación para 2010, donde se asignan más de 300 millones de euros solo a la cooperación en agricultura.

Excepto en el ámbito de la nutrición (de los 100 millones comprometidos en 2009 solo se desembolsaron 10,6 millones), España ha superado los compromisos adquiridos internacionalmente, aunque estos deberían ser mucho más ambiciosos. Si bien el aumento del volumen es una buena noticia, se hace imprescindible revisar la forma en la que se canaliza esta ayuda y se asignan prioridades, evaluar su eficacia, rendir cuentas sobre sus resultados y lograr una mayor coherencia en el resto de las políticas.

La rendición de cuentas sobre el uso de los fondos en la lucha contra el hambre (especialmente en el caso de la ayuda multilateral, que canalizó en 2009 tres de cada cuatro euros) y la evaluación del impacto en los objetivos de reducción del hambre son fundamentales para lograr el máximo impacto en el escaso tiempo que queda. Fortalecer las capacidades humanas y técnicas del sistema de cooperación español debe ser un paso previo, poniendo en marcha un sistema de seguimiento y evaluación a la altura de estas cifras, y asegurando la sinergia entre la cooperación bilateral y multilateral en el terreno. El propio Plan Director reconoce que el elevado número de fondos multilaterales y la inmadurez del sistema de rendición de cuentas debilitan el impacto de estas contribuciones.⁴⁸

A pesar de la insistencia del CAD, el uso de los instrumentos de apoyo programático es aún residual, inexistente en el caso del apoyo presupuestario. Un mayor uso de esta forma de ayuda, aunque no exenta de riesgos, favorecería avanzar en el liderazgo y la apropiación por parte de los países receptores, la alineación con las prioridades nacionales y la armonización de la ayuda entre donantes, al acompañar los procesos en marcha en lugar de crear nuevos programas de intervención.

Invertir en la agricultura campesina y en políticas sociales es la ruta para combatir el hambre y la pobreza y así avanzar hacia los ODM.

Se hace imprescindible revisar la forma en la que se canaliza esta ayuda y se asignan prioridades, evaluar su eficacia, rendir cuentas sobre sus resultados y lograr una mayor coherencia en el resto de las políticas.

48. Véase el *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*.

Sería deseable una mayor concentración en función de los criterios establecidos en la Estrategia de Lucha contra el Hambre y de acuerdo con la agenda de división del trabajo entre donantes.

En ausencia de un marco estratégico sectorial, la mayor parte de la ayuda a la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria sigue fragmentada en multitud de proyectos y actores, con una gran dispersión geográfica y sectorial. Sería preferible una mayor concentración en función de los criterios establecidos en la Estrategia de Lucha contra el Hambre y de acuerdo con la agenda de división del trabajo entre donantes. Esta estrategia debería concretarse en los marcos de asociación con cada país, indicando claramente la combinación de instrumentos bilaterales y multilaterales para acompañar al país en el logro del ODM 1.

En el camino, habrá que seguir respondiendo con ayuda humanitaria a crisis alimentarias que serán cada vez más frecuentes e intensas. Pero sin dejar de esforzarse en salvar vidas, será necesario prestar una mayor atención a las causas en las que se enraíza la crisis crónica del hambre. Y esto no podrá lograrse, por más que aumente la ayuda, sin abordar cuestiones que superan las fronteras, como las políticas internacionales sobre el cambio climático, el comercio mundial, los subsidios agrícolas en los países ricos que distorsionan los mercados globales, o la creciente presión comercial por la tierra y el agua. Sobre todo hay que poner por fin coto a la especulación en los mercados de alimentos, que por un beneficio a corto plazo es capaz de disparar los precios y empujar al hambre a millones de familias.

Si España quiere ser un país verdaderamente líder en la lucha contra el hambre, debe entender que las contribuciones económicas están muy lejos de ser suficientes. España debe involucrarse de una manera mucho más activa en los procesos de toma de decisión globales y alzar una voz más fuerte en los espacios internacionales –a la altura de sus contribuciones económicas– para reclamar los cambios necesarios en las políticas que afectan a la seguridad alimentaria mundial, empezando por emprender reformas en su propia casa.