

La cooperación española en la lucha contra el hambre

*Un análisis cuantitativo de la ayuda hacia la
agricultura, el desarrollo rural y la seguridad
alimentaria*

Arantxa Guereña

Intermon Oxfam

Febrero de 2010

España se ha sumado a los países que han situado de nuevo la agricultura en el centro de sus agendas de desarrollo. En 2008 incrementó su cooperación en agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria, aunque la ayuda alimentaria de emergencia fue la que más creció. Aún así, la magnitud del reto del hambre exige un esfuerzo mucho mayor, en cantidad y calidad. Un esfuerzo que no desvíe recursos de otros sectores también clave, como la salud y la educación, para alcanzar el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio: reducir a la mitad el hambre y la pobreza extrema.

Índice

Resumen ejecutivo	1
1 Introducción.....	4
2 La respuesta internacional y los compromisos españoles	6
3 La cooperación española en la lucha contra el hambre.....	8
4 La AOD española hacia la agricultura.....	18
5 Conclusiones y recomendaciones.....	25
Notas	27
ANEXO 1: Códigos sectoriales (CAD y CRS)	30
ANEXO 2: 10% de AOD para la agricultura	31
ANEXO 3: Reparto del compromiso de L'Aquila	32
ANEXO 4: Indicadores de la calidad de la inversión en agricultura.....	33
Referencias	40

Glosario de siglas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
CRS	Credit Report System
CSA	Comité de Seguridad Alimentaria
DGPOLDE	Dirección General de Políticas para el Desarrollo
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
GFASP	Programa Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria
HLTF	Equipo de Tareas de Alto Nivel de NNUU sobre la Crisis Alimentaria Mundial (siglas en inglés)
IAASTD	Evaluación Internacional del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola
LIFDC	Países con bajos ingresos y deficitarios en alimentos
NEPAD	Nuevo Partenariado para la Asociación en África
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OMUDES	Organismos multilaterales de desarrollo
ONGD	Organización no gubernamental de desarrollo
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PMA	Programa Mundial de Alimentos
RANSA	Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria

Resumen ejecutivo

La crisis alimentaria de 2007 y 2008 dejó como saldo más de mil millones de personas hambrientas, una de cada seis.¹ Si algo positivo se puede extraer, es que volvió a situar la agricultura en el centro de las políticas de cooperación. Pero a pesar de ello los recursos fluyen mucho más despacio de lo que exige la urgencia del problema. Mientras se multiplican los anuncios de nuevos fondos para la lucha contra el hambre, escasean los mecanismos de seguimiento que obliguen a rendir cuentas. El compromiso más firme adquirido hasta ahora se tomó en julio de 2009 en la Cumbre del G8 en L'Aquila, donde los donantes asumieron movilizar 20.000 millones de dólares en tres años para impulsar la agricultura sostenible en los países en desarrollo. Pero, ¿será ésta una cifra suficiente para responder al reto? ¿y estarán las naciones más ricas a la altura de sus promesas?

Es difícil saber cuánto es lo que se necesita realmente. Aunque aún no existen cálculos precisos de las necesidades, el Equipo de Tareas de Alto Nivel de NNUU sobre la Crisis Alimentaria Mundial (HLTF) lanzó su cifra: los gobiernos nacionales de los países receptores junto con la ayuda internacional deberían asignar cada año entre 25.000 y 40.000 millones de dólares a medidas a corto y largo plazo para reducir la inseguridad alimentaria y evitar crisis futuras.²

Naciones Unidas ha pedido a los países donantes que dirijan el 10% de su ayuda hacia la agricultura en los próximos cinco años.³ Se trata de un objetivo ambicioso, que de cumplirse representaría casi 28.000 millones de dólares anuales si éstos cumplieren con el compromiso previamente adquirido de aportar un 0,7% de su riqueza a la ayuda oficial al desarrollo (AOD) para 2012.

En cada foro, España se ha sumado con entusiasmo a los anuncios de compromisos financieros. Aunque nuevas promesas no siempre significan nuevos fondos. Con frecuencia se repitieron compromisos anteriores, y no existe claridad en cuanto a si se trata de recursos adicionales a los que ya se vienen dedicando a este sector. De hecho, el compromiso adquirido en L'Aquila de destinar 200 millones de euros anuales (1.000 millones en cinco años) para la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria estaría por debajo de lo ya desembolsado a estos sectores en 2007 y en 2008. Y se trata de una cifra, por otro lado, muy inferior al 10% de la AOD que Naciones Unidas recomienda a los donantes orientar hacia estos sectores.

Hay que reconocer, en todo caso, el esfuerzo de España por aumentar significativamente su AOD hacia la agricultura y la lucha contra el hambre, dentro de un crecimiento sostenido de la AOD total. En 2008 se desembolsaron 157 millones de euros sólo para la agricultura (un 3,3% de la AOD total), y 288,6 millones de euros si además se suman los sectores de desarrollo rural y seguridad alimentaria (un 6,1% de la AOD total y un 38% más que en 2007). Este aumento de fondos en 2008 permitió avanzar desde el octavo hasta el quinto lugar entre los países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), respecto a la AOD bilateral hacia la agricultura. Un esfuerzo que se intensifica en la propuesta del Plan Anual de Cooperación Internacional para 2010, que asigna más de 300 millones de euros a la cooperación en agricultura.

La cooperación multilateral sigue ganando importancia. Casi la mitad de la AOD hacia la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria en 2008 se canalizó como aportaciones a organismos multilaterales, principalmente al Programa Mundial de Alimentos (PMA, con 84,2 millones de euros) y a la Organización de las Naciones

Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, con 46,6 millones). El incremento del volumen de la ayuda, no obstante, no ha ido acompañado de un fortalecimiento en la capacidad de gestión de la cooperación bilateral, cuyo principal actor, la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), continúa inmerso en un largo proceso de reforma.

Si la inversión de la cooperación española en desarrollo agrícola aumentó entre 2007 y 2008 algo más del 20%, la ayuda alimentaria de emergencia casi se cuadruplicó. La respuesta a la crisis alimentaria se ha orientado más hacia la provisión de alimentos que a impulsar la capacidad de producirlos. Una tendencia que debería revertirse en los próximos años, sin que suponga un detrimento de los recursos imprescindibles para responder a situaciones de carácter humanitario.

América Latina sigue siendo el principal receptor de la ayuda bilateral a los sectores de agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria, con más de la mitad de los fondos, seguida por África. Sucede lo contrario con la ayuda multilateral, donde África recibió más de la mitad de la AOD en 2008. Los países menos adelantados, en su conjunto, recibieron el 31% de la AOD bilateral para los sectores mencionados..

Aunque se han dado avances en cuanto a reducir la dispersión de la ayuda, la concentración geográfica sigue siendo una tarea pendiente. La AOD a los sectores de agricultura, seguridad alimentaria y desarrollo rural se reparte entre 68 países, 20 de los cuales recibieron menos de un millón de euros. Y el 15% de los desembolsos se dirigieron a países que no pertenecen a ninguno de los tres grupos de asociación establecidos en el III Plan Director. Los diez primeros países concentran menos de la mitad de los fondos para estos sectores. El primer receptor fue Perú, seguido de Nicaragua y Guatemala. Y aunque la mayoría presentan altos índices de pobreza rural, sólo uno de ellos (Etiopía) pertenece al grupo de países con máximo nivel de inseguridad alimentaria.

Más del 40% de la ayuda bilateral en agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria se dio en 2008 a través de subvenciones a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD). Y más de la mitad en forma de programas y proyectos. A pesar de la recomendación del CAD y del objetivo expresado en el Plan Director, aún es mínimo el uso que se hace de los instrumentos de ayuda programática, como el apoyo presupuestario sectorial y general, los fondos comunes y otras formas de apoyo programático que contribuirían a una mayor alineación de la ayuda y coordinación entre los donantes.

Este análisis de la cooperación española permite extraer las siguientes recomendaciones para el Gobierno Español:

1. Intensificar la línea de cooperación en agricultura, seguridad alimentaria y desarrollo rural, para alcanzar lo antes posible la meta de destinar un 10% de la AOD hacia estos sectores, sin que ello suponga desviar recursos de otros sectores que también son clave para alcanzar el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio.
2. Para tener el mayor impacto sobre la productividad, y en última instancia sobre la reducción de la pobreza, complementar con inversiones en desarrollo rural como infraestructura, educación y servicios de salud.
3. Al realizar anuncios de nuevos compromisos, ser más específico en cuanto al destino de los fondos y a su carácter de adicionalidad, para una mejor rendición de cuentas.

4. Registrar adecuadamente los desembolsos según los códigos sectoriales, y proponer al CAD crear un marcador de los fondos destinados a la cooperación en la lucha contra el hambre, que facilite el seguimiento de los compromisos.
5. Exigir que los compromisos internacionales de los países donantes se hagan efectivos con urgencia, y contribuir con una mejor rendición de cuentas a través de un registro público internacional de los compromisos, gestionado por el Comité de Seguridad Alimentaria.
6. Aumentar la calidad y eficacia de la ayuda por medio de una mayor concentración en sectores y en países, mayor coordinación y complementariedad entre actores sobre el terreno.
7. Concentrar geográficamente los esfuerzos, priorizando los países en función de los criterios establecidos en la Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española, entre otros el grado de inseguridad alimentaria y el nivel de pobreza rural.
8. Hacer mayor uso de los instrumentos de ayuda programática, como el apoyo presupuestario y la contribución a cestas de donantes, para favorecer una mayor alineación y coordinación de la ayuda.
9. Concluir el proceso de reforma de la AECID y fortalecer sus capacidades técnicas e institucionales para una mejor gestión de los recursos de la ayuda y de los procesos de rendición de cuenta a las instancias formales y a la sociedad civil en general.
10. Adoptar las recomendaciones de la *Evaluación Internacional del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD)*, en cuanto a promover la agricultura sostenible y fortalecer el conocimiento local.
11. Participar más activamente y con propuestas claras en los espacios internacionales de coordinación entre donantes, como la Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural o la Red MOPAN de donantes, y en los procesos que definen la arquitectura global para la seguridad alimentaria, como la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria o la Alianza Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria.
12. Equilibrar la inversión a largo plazo en el desarrollo de la producción agrícola con la ayuda alimentaria de emergencia, sin detraer recursos imprescindibles para responder a las crisis humanitarias. Y reforzar los mecanismos locales de prevención y respuesta a las crisis.
13. Acompañar el aumento de los fondos con un fortalecimiento de las capacidades humanas y técnicas de la cooperación española en materia de seguridad alimentaria, desarrollo rural y agrícola, tanto en la sede como en el terreno, con el fin de aumentar la calidad y el impacto de la ayuda.
14. Establecer indicadores que permitan medir la calidad de la ayuda y el avance en el logro de los objetivos generales de reducción del hambre y la pobreza rural. Se proponen algunos indicadores en el Anexo 4.
15. Asegurar la coherencia entre la política de cooperación española en la lucha contra el hambre y el resto de políticas nacionales que pueden tener un impacto en estos sectores: política agraria, política energética, tratados comerciales y política de inversión en otros países.

1 Introducción

El hambre es la cara más dramática de la crisis múltiple que afecta con más fuerza al mundo en desarrollo. A cinco años de cumplirse el plazo para reducir a la mitad el hambre en el mundo (como parte del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio) el número de personas hambrientas no ha hecho sino aumentar. En 2009, según la FAO había 1.020 millones de personas desnutridas, la cifra más alta desde 1970.⁴ Pero la urgencia del problema contrasta con la lentitud en la puesta en marcha de las estrategias y mecanismos financieros para combatir el hambre y la pobreza rural.

Los gobiernos de los países en desarrollo y los donantes abandonaron el sector agrícola durante las últimas tres décadas, lo que sumió a muchas regiones en la inseguridad alimentaria. En los años 80, la ayuda para la agricultura en todo el mundo rondaba los 20.000 millones de dólares, un 18% del total de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) desembolsada por el conjunto de donantes. Casi tres décadas después, en 2008, ésta se había reducido a 4.700 millones de dólares, tan sólo un 3,6% de la AOD total.⁵

A la *Revolución Verde* en Asia siguió un desinterés por la cooperación hacia la agricultura. La ayuda multilateral sufrió los mayores recortes, especialmente por parte del Banco Mundial. Incluso el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), creado específicamente para este sector, redujo su presupuesto a la mitad entre 1980 y 2000.⁶ Algunas causas que explican esta pérdida de interés son la caída de los precios de los productos agrícolas, la resistencia por parte de los agricultores y algunos sectores ambientalistas en los países donantes, la necesidad de destinar cada vez más fondos a responder a emergencias, junto a un escepticismo general ante los escasos resultados de muchos programas de desarrollo rural integral.

Pero la crisis alimentaria de 2007 y 2008 volvió a poner la agricultura en el centro del debate sobre desarrollo. La previsión de 9.000 millones de personas a las que alimentar en el año 2050 obligará a aumentar la producción de alimentos en un 70% de aquí a entonces.⁷ El mensaje es claro: alcanzar la seguridad alimentaria global pasa por impulsar la capacidad productiva de los países empobrecidos, y esto requiere volver a invertir en este sector.

La reducción en la inversión pública por parte de los gobiernos en los países en desarrollo y el limitado interés del sector privado en el sector agrícola hacen muy necesaria la ayuda internacional. Sin ella, difícilmente se dará el impulso a la capacidad productiva que se requiere para evitar posibles crisis alimentarias en el futuro. Naciones Unidas ha pedido a los países donantes que dirijan el 10% de su ayuda hacia la agricultura en los próximos cinco años,⁸ y en la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria (RANSA) que tuvo lugar en Madrid en enero de 2009 se asumió alcanzar esta meta en un plazo de diez años. La FAO ha ido incluso más lejos, al solicitar en la reunión del G8 en julio de ese mismo año que los países donantes destinen un 17 % de la AOD al desarrollo agrícola. Estos fondos deben ser adicionales, evidando el desvío de recursos de otros sectores clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin adecuados servicios de salud y educación en las áreas rurales, difícilmente se podrá combatir la pobreza rural.

¿Cuánto es lo que se necesita para reducir las cifras del hambre? El Equipo de Tareas de Alto Nivel de Naciones Unidas (HLTF) - creado para responder al reto de la seguridad alimentaria mundial - calculó que son necesarios entre 25.000 y 40.000 millones de dólares al año para evitar crisis alimentarias como la que se produjo en 2007 y 2008.⁹ Y que de esta cifra, un tercio debería dirigirse a financiar necesidades

inmediatas y dos tercios a desarrollar la capacidad de recuperación y contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional.

En la reunión del G8 en L'Aquila en julio de 2009, los países ricos se comprometieron a movilizar 20.000 millones de dólares en tres años para impulsar la agricultura y combatir la desnutrición.¹⁰ Estos compromisos fueron ratificados en la Cumbre de la FAO en noviembre de 2009, pero aún no existe un mecanismo eficaz de rendición de cuentas que obligue a los países. Recientemente se ha puesto en marcha un proceso de seguimiento, por el cual cada país donante deberá comunicar los desembolsos realizados a un grupo compuesto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el HLTF, el Comité de Seguridad Alimentaria (CSA) de la FAO, el Banco Mundial y la Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural.

Pero tan importante como aumentar la cantidad de la ayuda es mejorar la calidad de la misma. España, junto al resto de países donantes de la OCDE, al firmar la Declaración de París asumió una serie de compromisos encaminados a aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo. Qué marco estratégico se diseña, qué intervenciones se ponen en marcha, en qué regiones y a través de qué instrumentos, son decisiones que condicionan el logro de un mayor impacto en la reducción de la pobreza y la desnutrición. Una valoración crítica de la contribución española a la lucha contra el hambre es un paso necesario para tratar de incidir en el mejor uso posible de los fondos que España ha prometido desembolsar para este fin.

El objetivo de este estudio es disponer de un mejor conocimiento sobre la AOD española en agricultura, fundamentalmente de tipo cuantitativo,¹¹ que arroje datos y recomendaciones para los diferentes actores de la cooperación. Una primera parte analiza la cooperación española en el marco de esfuerzos internacionales en la lucha contra el hambre. La segunda se centra más en los sectores específicos de desarrollo agrícola. Y finalmente se proponen algunas recomendaciones para los actores de la cooperación.

2 La respuesta internacional y los compromisos españoles

Tras la crisis alimentaria de 2007/08, más de mil millones de seres humanos -uno de cada seis- figuran en la lista de personas hambrientas. Es la cifra más alta de la Historia, que nos aleja cada vez más del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, a sólo cinco años del plazo que se marcó para reducir a la mitad el hambre y la pobreza. Como respuesta, la comunidad internacional ha planteado la urgencia de buscar una solución colectiva al problema del hambre.

Algunos hitos importantes hasta la fecha han sido:

- El lanzamiento por parte de FAO en la Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria en Roma (junio de 2008) de la *Initiative on Soaring Food Prices*, dotada de 1.700 millones de dólares.
- La creación por la Unión Europea del *Food Facility*, un fondo de 1.000 millones de euros para el período 2008-2010 en ayuda a la agricultura.
- El proceso de reforma del Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO, como una entidad central en el sistema de gobernanza mundial.
- La *Declaración Conjunta sobre Seguridad Alimentaria Global* y la *Iniciativa sobre Seguridad Alimentaria* de L' Aquila, impulsada en la Cumbre del G8 en Italia (julio de 2009) y ratificada en la Cumbre sobre Agricultura y Alimentación en Roma (noviembre de 2009), donde los países donantes se comprometieron a movilizar 20.000 millones de dólares en tres años para el impulso a la agricultura.¹²
- La puesta en marcha de un nuevo mecanismo de financiación del Banco Mundial: el *Programa Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria* (GAFSP).¹³

Sin embargo, lamentablemente la mayoría de los compromisos no se han materializado, y ni los países donantes ni los receptores rinden cuentas sobre qué planes o estrategias han puesto en marcha, y con qué recursos financieros. Dado que las promesas de acabar con el hambre no son suficientes, se hace urgente desarrollar un mecanismo internacional de rendición de cuentas, que permita exigir el cumplimiento de los compromisos.

Por su parte, España ha anunciado una serie de compromisos financieros, en la voluntad de contribuir al esfuerzo de la comunidad internacional de donantes. Sin embargo, en la práctica se han anunciado fondos que, o bien ya se habían comprometido anteriormente, o bien estaban ya asignados como parte de la planificación anual de la AOD. El cuadro 1 resume los compromisos adquiridos por España para la lucha contra el hambre a lo largo de 2008 y 2009.

En total, España ha anunciado que destinará a la lucha contra el hambre **1.500 millones de euros entre 2008 y 2012** (incluyendo los fondos para agricultura, seguridad alimentaria, desarrollo rural y nutrición). Representa un promedio de 300 millones de euros anuales, de los cuales 200 millones se asignarán al desarrollo de la agricultura y 100 millones a combatir la desnutrición infantil. Como se observa en el cuadro anterior, a partir de junio de 2009 todos los anuncios de financiación para la lucha contra el hambre suponían reafirmaciones de los compromisos anteriores y no

desembolsos nuevos. Tampoco representan recursos adicionales a los que ya se contemplan en los presupuestos para cooperación internacional. Sí suponen un crecimiento respecto a años anteriores, aunque dentro de la trayectoria de crecimiento general de la AOD a la que España se ha comprometido junto con el resto de donantes, y en el marco estratégico previsto en el actual Plan Director.¹⁴

Cuadro 1. Compromisos adquiridos por España en la lucha contra el hambre durante 2008 y 2009

Cuándo	Cuánto (euros)	Para qué	Plazo
Junio 2008 Conferencia FAO	50 millones 500 millones	Aportación extraordinaria para ayuda de emergencia al PMA Plan de medidas de lucha contra el hambre	3 años
Enero 2009 Reunión de Alto Nivel de Seguridad Alimentaria (RANSA) Madrid	1.000 millones	Apoyo a políticas públicas en agricultura, desarrollo rural, seg. alimentaria y nutrición.	5 años
Junio 2009 Cumbre España-CEDEAO	240 millones ¹⁵	Desarrollo agrícola y seguridad alimentaria en África Occidental (forma parte del compromiso de 1.000 millones en la RANSA)	3 años
Julio 2009 G8 L'Aquila (Italia)	1.000 millones 500 millones	Son los mismos anunciados en la RANSA Nutrición infantil	5 años
Noviembre 2009, Asamblea BM en Estambul	500 millones	Seguridad alimentaria y nutrición. Están incluidos en los anuncios anteriores.	5 años

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

¿Cuál debería ser la meta?

Hasta ahora no existe un cálculo preciso de lo que deberían asignar los países donantes para contribuir a recuperar la capacidad de producir alimentos en el mundo en desarrollo. El HLTF en su Marco Amplio para la Acción demanda entre 25.000 y 40.000 millones de dólares anuales, repartidos entre las acciones a corto plazo (un tercio) y largo plazo (dos tercios), procedentes tanto de fuentes públicas nacionales como de la AOD.

Por otro lado, la comunidad internacional asumió en 2009, en la Reunión de Alto Nivel de Seguridad Alimentaria, la meta de destinar un 10% de la AOD hacia el desarrollo de la agricultura en un plazo de diez años. Y por otro lado todos los donantes asumieron el compromiso de destinar a la ayuda un 0,7% de su riqueza. Esto debería marcar la meta hacia la cual dirigir los esfuerzos. En el caso de España, supondría dedicar 1.123 millones de dólares anuales (820 millones de euros).¹⁶

Si todos los donantes alcanzasen esta meta, se pondrían a disposición de los países en desarrollo cerca de 28.000 millones de dólares anuales, aproximadamente tres cuartas partes de la cifra global de 40.000 millones que demanda NNUU. Los restantes 12.000 millones de dólares deberían provenir de un incremento de la dotación a este sector en los presupuestos nacionales.

3 La cooperación española en la lucha contra el hambre

3.1 Cómo entender los datos

Las dos fuentes de datos que se han utilizado para el análisis son:

- el sistema de seguimiento *Credit Report System* (CRS) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE¹⁷
- los documentos de seguimiento a los distintos Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI)

En ambos casos se utiliza la misma codificación para los sectores.¹⁸ La ayuda a la agricultura queda registrada dentro de los “sectores productivos”, junto con silvicultura, pesca, industria, minería, construcción y comercio.¹⁹ Para el análisis, siempre que ha sido posible se ha tomado separadamente la ayuda a la agricultura, con el fin de realizar un seguimiento de los compromisos a este sector.

La definición del CAD de ayuda a la agricultura incluye el apoyo a políticas, planificación y programas en el sector de la agricultura, recursos hídricos y edáficos, desarrollo agrícola e insumos, producción agrícola y ganadera, crédito agrícola, cooperativas, educación agrícola, investigación y extensión, y fortalecimiento institucional.

Se registran aparte:

- a) el **desarrollo rural**, dentro de la ayuda multisectorial;²⁰
- b) la ayuda a programas de **seguridad alimentaria**, como parte de la “ayuda al suministro de bienes y ayuda general para programas”;²¹
- c) y la **ayuda alimentaria**, dentro la ayuda de emergencia.²²

La OCDE distingue, por tanto, entre “ayuda alimentaria de emergencia” en un contexto humanitario y “ayuda al desarrollo de la seguridad alimentaria”, que se produce en un contexto de desarrollo, no de emergencia. Se trata de programas de alimentación escolar, o de una monetización de la ayuda alimentaria.

Sin embargo, al registrar los desembolsos no siempre se respeta esta definición. Muchos de los programas y proyectos registrados dentro del sector de “seguridad alimentaria” en realidad deberían asignarse al sector de “agricultura” o al de “desarrollo rural”, ya que se trata de acciones de fortalecimiento de la capacidad productiva y no de provisión de alimentos. Este es el caso del Programa Especial de Seguridad Alimentaria en Centroamérica, por ejemplo, que busca aumentar la oferta de alimentos a través del fortalecimiento de los sistemas de producción y no mediante la provisión directa de alimentos.

Con el fin de tener una visión completa de la AOD dirigida hacia el desarrollo de la agricultura no es suficiente con analizar los datos del sector “agricultura” como tal, sino que se deben tener en cuenta también los sectores de “seguridad alimentaria” y “desarrollo rural”.

Existe una limitación que impide realizar comparaciones entre países anteriormente a 2007, ya que hasta ese año no quedaban registradas las contribuciones de España a los

organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES). Sólo a partir de 2007, y para homogeneizar la contabilidad con el resto de los donantes, España comenzó a contabilizar como bilateral, en una nueva línea de “ayuda bilateral vía OMUDES”, una parte de su contribución a organismos multilaterales.²³

3.2 La AOD española en la lucha contra el hambre

En los esfuerzos de España por contribuir con la lucha contra el hambre se engloban, además de la ayuda a la agricultura (analizada anteriormente), la silvicultura y la pesca, el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y la ayuda alimentaria y nutricional. Juntos, ascendieron a más de 442 millones de euros en 2008 (un 9,3% de la AOD total bruta) frente a 264 millones en 2007. Esto representó un incremento significativo, de casi un 70%. Y sitúa la AOD española muy cerca de la meta del 10% establecida en el III Plan Director para la promoción del desarrollo rural y la lucha contra el hambre.

Sin embargo, si se toman sólo los fondos de ayuda hacia el desarrollo de la agricultura (agricultura, seguridad alimentaria y desarrollo rural), sumaron **289 millones** de euros en 2008, un **6,1 %** de la AOD y un **38% más** que en 2007. Un porcentaje aún significativamente alejado de la meta del 10%. Y si sólo se contabiliza el sector 311 de agricultura, el porcentaje de AOD es sólo el **3,3 %**. De ahí la importancia de clarificar bien a qué sectores se refiere cada compromiso y meta de ayuda.

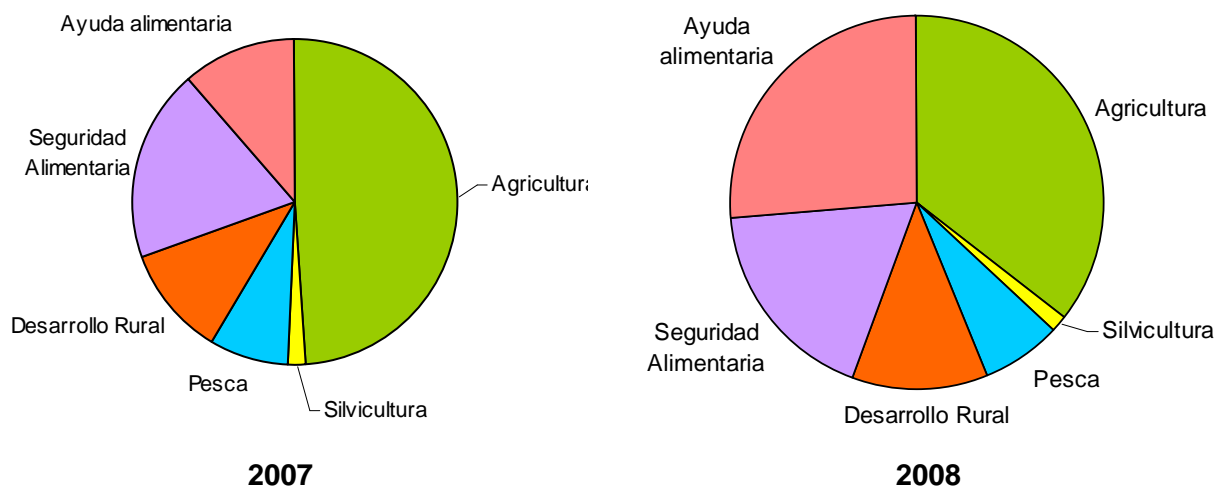
En todos los sectores se produjo un incremento de recursos entre 2007 y 2008, aunque el menor se dio en el sector 311 de agricultura. En contraste, el crecimiento más importante se produjo en los fondos para ayuda alimentaria, que casi se cuadruplicaron en 2008 (creciendo en 86 millones de euros). Si bien, hay que señalar que se partía de un nivel muy bajo en 2007, de 30 millones de euros. Mientras, la AOD para la agricultura solamente creció en 27,5 millones de euros, un 21,3% entre 2007 y 2008. El gráfico 1 muestra la proporción relativa entre sectores, y cómo varió entre estos dos años.

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

SECTOR	2008					2007	08/07
	Bilateral	Multilateral	TOTAL	% AOD	%	TOTAL	
Agricultura	106.230.199	50.760.307	156.990.506	3,3%	35,5%	129.466.740	21,3%
Silvicultura	2.618.239	3.847.875	6.466.114	0,1%	1,5%	4.049.379	59,7%
Pesca	28.190.173	1.975.200	30.165.373	0,6%	6,8%	20.689.217	45,8%
Des. Rural	37.244.989	15.272.283	52.517.272	1,1%	11,9%	29.425.423	78,5%
Seg. Alim.	57.437.131	21.858.284	79.295.415	1,7%	17,9%	50.363.222	57,4%
Subtotal	231.720.731	93.713.950	325.434.681	6,8%	73,6%	233.993.981	39,1%
Ayuda alim.	79.416.985	37.439.527	116.856.512	2,5%	26,4%	30.164.217	287,4%
TOTAL	311.137.716	131.153.477	442.291.193	9,3%	100,0%	264.158.198	67,4%

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

Gráfico 1: Distribución de la AOD española en la lucha contra el hambre en 2007 y 2008



Fuente: Elaboración propia con datos del avance de Seguimiento al PACI 2008

En 2008, la ayuda de emergencia creció mucho más (tanto en términos absolutos como relativos) que la inversión a largo plazo para aumentar la producción agrícola. Tanto la ayuda alimentaria de emergencia como la que se considera de desarrollo (seguridad alimentaria) representan intervenciones a corto plazo para impulsar la disponibilidad de alimentos. Y juntas, en 2008 contabilizaron casi la mitad de los esfuerzos en la lucha contra el hambre, una proporción mucho más alta que en 2007. A pesar de ello, la asignación a intervenciones a largo plazo (agricultura y desarrollo rural) sigue superando en 2008, aunque sólo ligeramente, los fondos para actuaciones a corto plazo (ayuda alimentaria de emergencia y seguridad alimentaria).

3.3 Distribución geográfica de la AOD en la lucha contra el hambre

Más del 90% de la AOD española a la agricultura, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural en 2008 estuvo asignada geográficamente. Se trata de 261,3 millones de euros, que se distribuyeron entre América Latina (43%), África (33%), Asia (21,2%) y Europa (2,3%). Existen grandes diferencias entre lo canalizado bilateral o multilateralmente. Más de la mitad de los fondos de la ayuda bilateral se dirigieron en 2008 a América Latina, frente a sólo un 24% en África. Sin embargo, con la ayuda multilateral sucedió al contrario, pues África ocupó el primer lugar con el 53 % (con África Subsahariana recibiendo el 46%) frente a sólo un 13 % para América Latina.

Esto responde a que el III Plan Director establece África Occidental como región prioritaria para la cooperación multilateral, como una forma de apoyar la Unión Africana, el Nuevo Partenariado para la Asociación en África (NEPAD) y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO). Responde a la misma tendencia observada en el conjunto de la AOD total española en 2008.

Cuadro 3: Distribución geográfica de la AOD española a la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria (asignadas geográficamente) en 2008

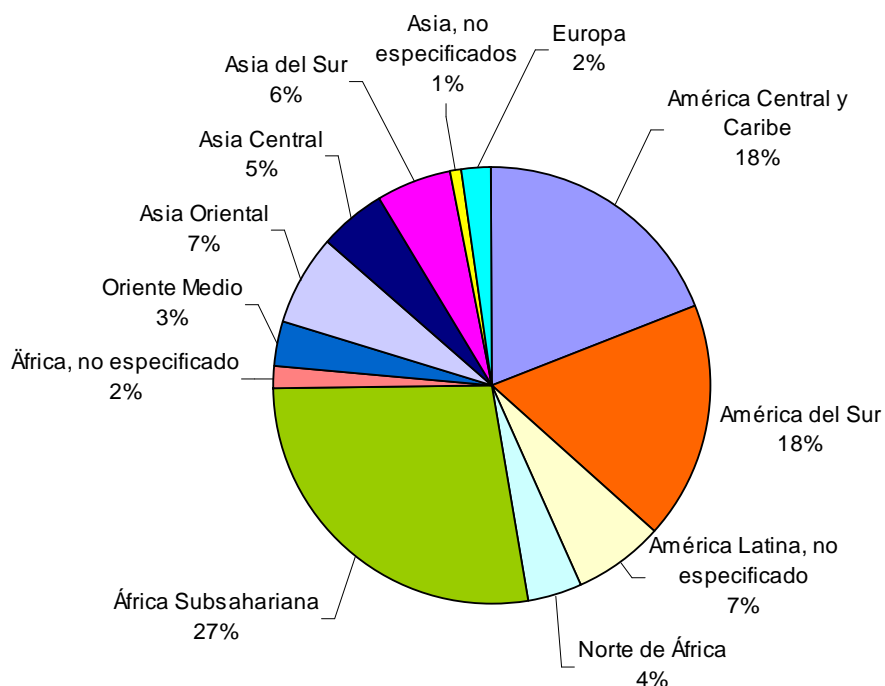
REGION	AOD bilateral asignada		AOD multilat. asignada		AOD total asignada	
	euros	%	euros	%	euros	%
América Latina	102.511.681	56,63	10.904.896	13,57	113.416.576	43,39
América Central y Caribe	43.353.034	23,95	6.976.379	8,68	50.329.413	19,26
América del Sur	42.315.236	23,38	3.445.406	4,29	45.760.642	17,51
América Latina, no espec.	16.843.411	9,31	483.111	0,60	17.326.522	6,63
África	43.646.672	24,11	42.954.435	53,45	86.601.108	33,13
Norte de África	6.750.568	3,73	3.060.162	3,81	9.810.730	3,75
África Subsahariana	35.236.424	19,47	37.200.886	46,29	72.437.310	27,71
África, no especificado	1.659.681	0,92	2.693.387	3,35	4.353.068	1,67
Asia	31.685.456	17,50	23.714.049	29,51	55.399.505	21,20
Oriente Medio	7.300.815	4,03	827.048	1,03	8.127.864	3,11
Asia Oriental	10.952.436	6,05	6.851.426	8,53	17.803.863	6,81
Asia Central	8.063.033	4,45	4.850.563	6,04	12.913.596	4,94
Asia del Sur	3.505.032	1,94	11.164.951	13,89	14.669.982	5,61
Asia, no especificados	1.864.140	1,03	20.060	0,02	1.884.200	0,72
Europa	3.166.824	1,75	2.787.903	3,47	5.954.728	2,28
TOTAL	181.010.634	100,00	80.361.283	100,00	261.371.917	100,00

Fuente: Elaboración propia con datos del avance de Seguimiento al PACI 2008

En cuanto a niveles de ingresos, los países de renta media baja fueron los mayores receptores en 2008, con el 58% de la AOD a los sectores estudiados. Mientras, los países menos adelantados (PMA) recibieron el 31% de la ayuda en 2008. De esta forma, se supera el compromiso asumido por la comunidad de países donantes²⁴ de destinar al menos el 25% de la AOD geográficamente especificada a los PMA antes de 2015, tal y como se recoge en el Pacto de Estado contra la Pobreza.

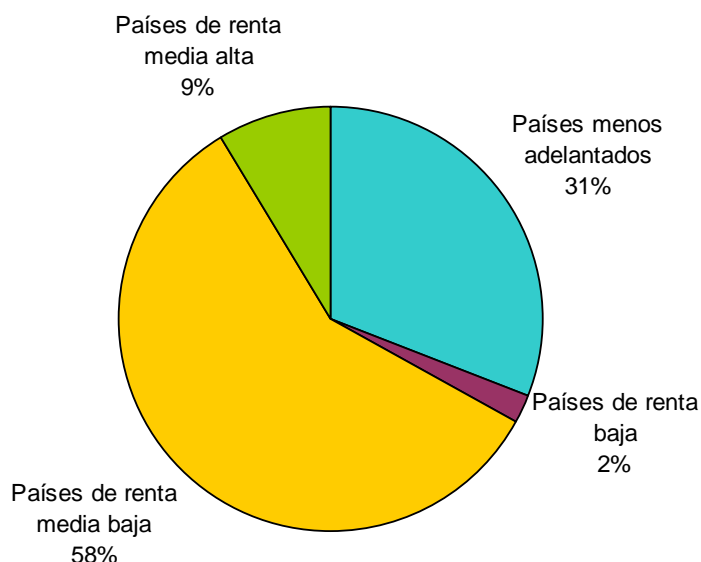
Sin embargo, superar la dispersión de esfuerzos sigue siendo una tarea pendiente para España. La AOD para la agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria se distribuyó en 2008 entre 68 países, 20 de los cuales recibieron menos de un millón de euros. El 62% de los fondos hacia los tres sectores señalados se dirigieron hacia los países prioritarios, del grupo A (países menos adelantados, de bajos ingresos o de renta media donde existen oportunidades para un marco de asociación a largo plazo), el 17% al grupo B y el 6% al grupo C, según los grupos de asociación definidos en el III Plan Director.²⁵ Pero todavía un 15% de la ayuda se dirigió hacia países no pertenecientes a ninguno de los grupos de asociación, como muestra el gráfico 4. Juntos, los países del grupo A y B concentraron el 79% de la ayuda, cuando la meta para 2012 es distribuir al menos el 85% de la AOD asignada geográficamente a los 37 países pertenecientes a estos dos grupos.

Gráfico 2: Distribución geográfica de la AOD española a la agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria en 2008



Fuente: Elaboración propia con datos del avance de Seguimiento al PACI 2008

Gráfico 3: Distribución de la AOD española a agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria en 2008 según el nivel de renta de los países

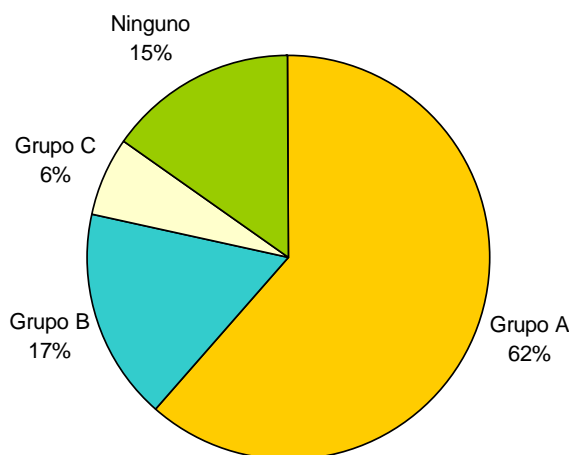


Fuente: Elaboración propia con datos del Avance de Seguimiento al PACI 2008

Los diez principales receptores de AOD hacia los sectores de agricultura, DR y SA concentraron el 45 % de los fondos. Esto representa una proporción baja, que muestra todavía un notable grado de dispersión de los esfuerzos. Además, dos de estos diez primeros receptores no son países prioritarios del grupo A: Afganistán, que se encuentra en el Grupo B de asociación focalizada e India, que no pertenece a ninguna de las categorías de países socios. Y sólo tres de ellos presentan un bajo índice de desarrollo humano (Afganistán, Etiopía y Mali).

Se observa una correlación alta con el comportamiento de la cooperación española en general, pues seis de estos diez primeros países están también entre los diez principales receptores de la cooperación española total. Se alejan, sin embargo, dos de ellos: Mali, que ocupa el lugar 32 en la AOD total e India, que está fuera de los 50 principales receptores.

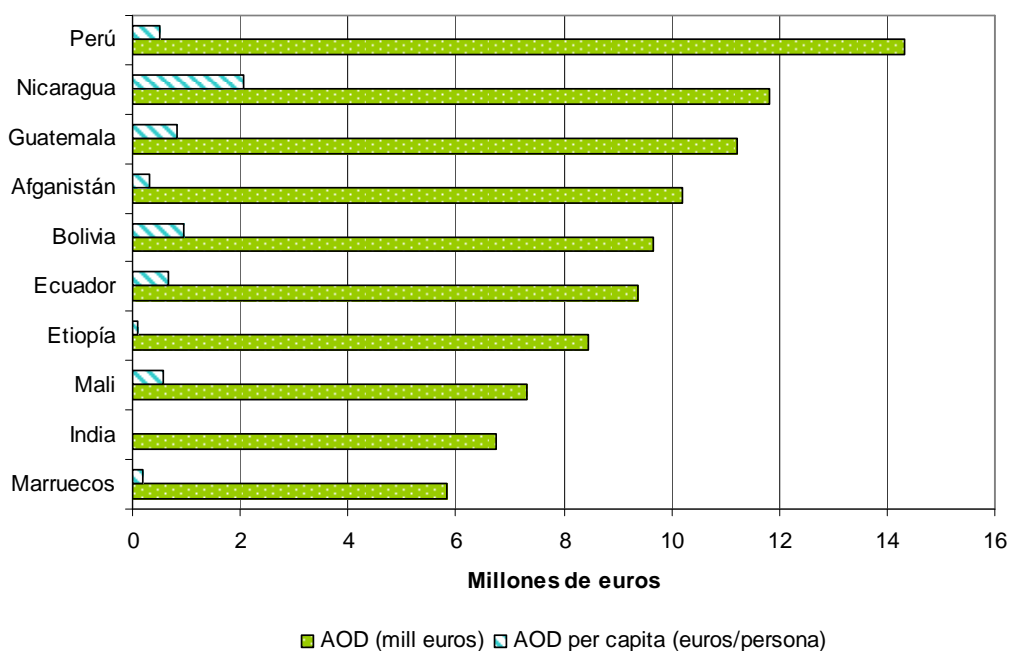
Gráfico 4. Distribución de la AOD bilateral a agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria en 2008 según el grupo de asociación definido en el III Plan Director



Fuente: Elaboración propia con datos del avance de Seguimiento al PACI 2008

El primer país receptor fue Perú, con más de 14 millones de euros (en total, de AOD bilateral y multilateral). Estuvo seguido por Nicaragua, con casi 12 millones (que es además el principal receptor *per capita*, con un promedio de dos euros por habitante en 2008) y Guatemala con 11 millones de euros.

Gráfico 4. AOD española total y *per capita* para la agricultura, DR y SA en 2008, en los 10 primeros países receptores



Fuente: Elaboración propia con datos del avance de Seguimiento al PACI 2008

La *Estrategia de lucha contra el hambre de la Cooperación Española* establece como países prioritarios, entre otros criterios, los que pertenecen a las categorías 4 y 5 de inseguridad alimentaria.²⁶ De los diez primeros países receptores incluidos en el gráfico 4, sólo uno de ellos (Etiopía) pertenece al grupo de mayor inseguridad alimentaria (categoría 5) y tres a la categoría 4 (Nicaragua, Bolivia e India).

Todos ellos, sin embargo, presentan altos índices de pobreza rural (la mayoría por encima del 50%). Y la mitad pertenecen al grupo de los más vulnerables, por ser países con bajos ingresos y deficitarios en alimentos (LIFDC, en sus siglas en inglés), lo que los hace muy dependientes de las importaciones y de la ayuda alimentaria. Se trata de Nicaragua, Etiopía, Mali, India y Marruecos.

El cuadro 4 presenta algunos indicadores clave para los primeros diez países receptores de AOD para la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria.

Cuadro 4: Perfil de los diez primeros países receptores de AOD en agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria en 2008

	AOD a AG, DR y SA (2008)	AOD ^a per capita	LIFDC	IDH	Categoría de desnutrición ²⁷	Pobreza rural
Perú	14.311.091	0,51		Alto (78)	3 (13%)	72% (2004)
Nicaragua	11.805.758	2,07	SI	Medio (124)	4 (21%)	68% (1998)
Guatemala	11.206.035	0,82		Medio (122)	3 (16%)	74% (2000)
Afganistán	10.196.193	0,31		Bajo (181)	no hay datos	sin datos
Bolivia	9.657.998	0,97		Medio (113)	4 (23%)	83% (2002)
Ecuador	9.369.577	0,68		Alto (80)	3 (13%)	69% (1998)
Etiopía	8.462.738	0,11	SI	Bajo /171)	5 (44%)	45% (2000)
Mali	7.316.655	0,58	SI	Bajo (178)	3 (10%)	76% (1998)
India	6.758.123	0,01	SI	Medio (134)	4 (22%)	30% (2000)
Marruecos	5.821.088	0,19	SI	Medio (130)	no hay datos	27% (1999)

^a AOD a los sectores de agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria (per cápita)

^b Índice de Desarrollo Humano (sobre 182), tomado del Informe de Desarrollo Humano 2009 del PNUD

Fuentes: *perfiles de país y estadísticas sobre seguridad alimentaria de FAO.*

Además de la cooperación con países, España está acompañando diferentes esfuerzos regionales en la lucha contra el hambre. Es el caso de la iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, o la Estrategia de Desarrollo Rural para Centroamérica y el Caribe. O la contribución a la política agraria regional en África Occidental (CEDEAO).

Apoyo a procesos regionales: el caso de la CEDEAO

En coherencia con la voluntad de apoyar esfuerzos regionales en la lucha contra el hambre, España ha apostado por impulsar la política agraria regional de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), una organización que agrupa a quince países, doce de los cuales pertenecen al grupo de países menos adelantados. Se han comprometido 240 millones de euros en tres años para la puesta en marcha regional y nacional, y ya se hizo una primera contribución de 80 millones de euros en 2009. España representa a la comunidad de donantes como firmante del Pacto Regional de Partenariado para la implementación del Programa Amplio para el Desarrollo de la Agricultura en África (CAADP), asumiendo un papel de liderazgo y coordinación y pasando a ser el principal interlocutor con CEDEAO sobre la financiación de dicha política.

Todos los donantes están llamados a unirse al proceso. La FAO y el PMA ya han firmado el Pacto, junto con algunos de los principales donantes. Ahora lo importante es que el resto también se adhieran, y acercar a nuevos donantes como India y China, así como a las fundaciones privadas que están muy presentes en la región. El papel del Banco Mundial como administrador de los fondos debería ser algo provisional, hasta que se desarrolle capacidad suficiente en la institución regional (CEDEAO) para gestionar directamente los fondos. Pero el actual desequilibrio en las capacidades le ha conferido un papel preponderante en la orientación de las intervenciones. Esto tiene que cambiar, ya que la identificación de las necesidades y las prioridades de actuación debe partir de los países receptores de la ayuda.

Se trata de una experiencia pionera de apoyo a políticas regionales, que podría convertirse en un modelo de apropiación, alineación y coordinación de la ayuda. No obstante, se requiere de un esfuerzo mucho mayor en el fortalecimiento de las capacidades, tanto de las instituciones nacionales y regionales, como de la propia estructura de la cooperación española para acompañar el proceso. La propuesta de creación de una Oficina Técnica de Cooperación en la región es un buen paso en esa dirección, pero debe dotarse de suficientes medios humanos para responder al reto.

Es mucho lo que se espera de esta iniciativa, que España se ha ofrecido a liderar. Su papel puede ser decisivo para la verdadera puesta en marcha de una política agraria regional en África Occidental, y un ejemplo exitoso de lo que significan en la práctica los principios de eficacia de la ayuda. Pero se trata de mucho más que de transferencia de fondos. Invertir en las capacidades para asegurar la apropiación del proceso puede ser la clave del éxito.

3.4 Actores e instrumentos de la cooperación española en la lucha contra el hambre

La mayor parte de la AOD para la agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria (más del 67 %) se canalizó en 2008 a través de la Administración General del Estado, y su mayor parte por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC). El restante 32% se hizo a través de los actores de la cooperación descentralizada, principalmente por las comunidades autónomas, seguido por una pequeña fracción canalizada por las entidades locales.

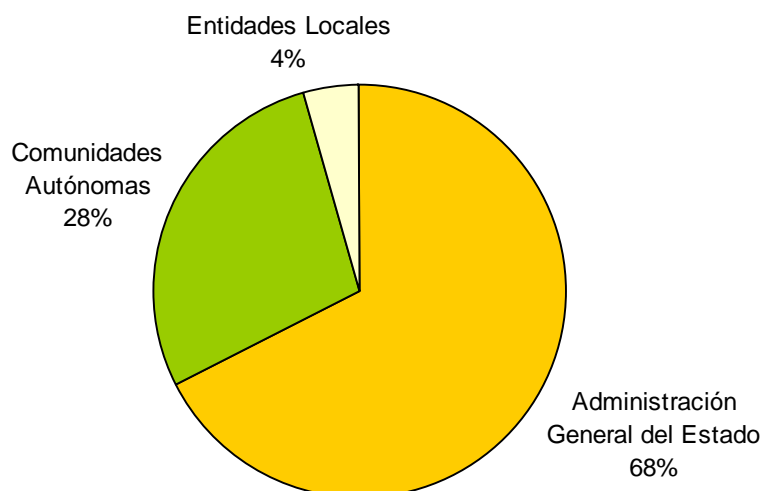
La principal comunidad autónoma fue Andalucía (con 9 millones de euros), seguida por la Comunidad Valenciana (con 8,76 millones) y el País Vasco (con 8,67 millones). El cuadro 5 detalla la contribución de cada uno de los actores.

Cuadro 5: Distribución de la AOD bilateral a agricultura, DR y SA por actores de la cooperación española (2008)

Actor de la cooperación	AOD bilateral (euros)	%
Administración General del Estado	135.257.777	67,3%
MAEC - Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	133.088.565	66,2%
MCI - Ministerio de Ciencia e Innovación	1.444.433	0,7%
MEH - Ministerio de Economía y Hacienda	364.140	0,2%
MFOM - Ministerio de Fomento	13.000	0,0%
MITC - Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	207.640	0,1%
MMAMRM - Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino	40.000	0,0%
MSC - Ministerio de Sanidad y Consumo	100.000	0,0%
Comunidades Autónomas	56.688.880	28,2%
Andalucía	9.002.185	4,5%
Aragón	1.281.029	0,6%
Asturias	1.791.459	0,9%
Baleares	2.195.084	1,1%
Cantabria	982.181	0,5%
Canarias	1.103.723	0,5%
Cataluña	5.850.869	2,9%
País Vasco	8.679.774	4,3%
Castilla - La Mancha	4.444.168	2,2%
Castilla y León	2.132.863	1,1%
Extremadura	1.220.160	0,6%
Galicia	795.110	0,4%
La Rioja	412.100	0,2%
Madrid	3.163.019	1,6%
Murcia	969.964	0,5%
Navarra	3.897.816	1,9%
Valenciana	8.767.375	4,4%
Entidades Locales	8.702.945	4,3%
Universidades	262.716	0,1%
TOTAL	200.912.319	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Borrador de Seguimiento al PACI 2008

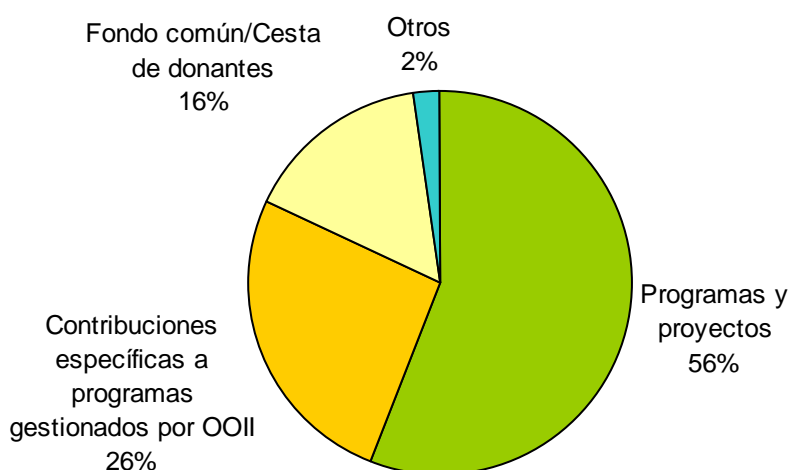
Gráfico 5: Distribución de la AOD bilateral a agricultura, DR y SA por actores de la cooperación española en 2008



Fuente: Borrador de Seguimiento al PACI 2008

En cuanto a los instrumentos de cooperación, más de la mitad de la AOD bilateral en agricultura, DR y SA se canalizó en 2008 en forma de programas y proyectos, y un 40% por medio de subvenciones a ONG. El uso de la ayuda programática todavía es pequeño, con sólo un 16% (31,5 millones) canalizado mediante contribución a cestas de donantes, de los cuales 25 millones se aportaron al Fondo ODM de Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición. Esto a pesar de las recomendaciones del CAD de hacer un mayor uso de los instrumentos de ayuda programática, y del objetivo así expresado en el III Plan Director.

Gráfico 6: Distribución de la AOD bilateral a agricultura, DR y SA por instrumentos de la cooperación española



Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento al PACI 2008

4 La AOD española hacia la agricultura

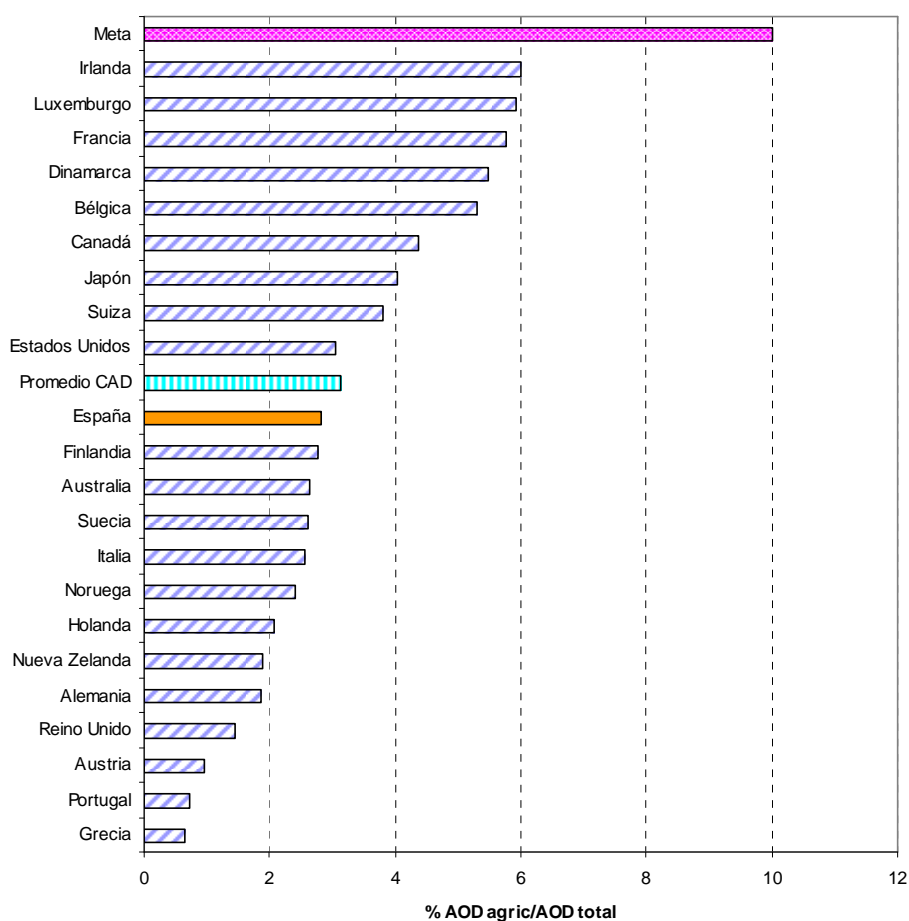
En este apartado se analiza solamente la AOD que España ha dirigido hacia el sector específico de la agricultura (el código 311) con el fin de observar la evolución desde el año 2002 en adelante.²⁸

4.1 La AOD a la agricultura en el conjunto de donantes²⁹

Los datos registrados por el CAD para 2008 indican que España destinó 153 millones de dólares a la cooperación en agricultura.³⁰ Respecto a 2007, se dio un incremento significativo, de 63 millones de euros (un 70 %), que permitió a España ascender del octavo al quinto lugar entre los donantes del CAD.³¹ En su conjunto, todos ellos destinaron 3.147 millones de dólares a la agricultura en 2008, una cifra muy alejada de la inversión anual que se necesita según la FAO y el HLTF, y del compromiso expresado en L'Águila de movilizar 20.000 millones de dólares para la agricultura en los próximos tres años.

En términos porcentuales, España asignó un 2,83% del total de la AOD bilateral a la agricultura en 2008, frente a donantes como Francia, que destinó cerca de un 6% y ligeramente por debajo del promedio de los países del CAD (3,14%). No obstante, la gran mayoría de los países donantes se sitúa por debajo del 4% y ninguno de ellos alcanzó el 10% recomendado por las Naciones Unidas, como muestra el gráfico 7.

Gráfico 7: Porcentaje de la AOD bilateral dirigida hacia la agricultura en 2008



Fuente: Elaboración propia con datos del CRS/CAD

Al comparar los desembolsos realizados en 2008 con la meta de asignar un 10% de la AOD al desarrollo agrícola (en el supuesto de que se cumpliera el compromiso de destinar el 0,7% del PIB a la AOD) se comprueba que aún existe una importante brecha que cubrir.³² De alcanzarse ambas metas, supondría poner a disposición del mundo en desarrollo cerca de 28.000 millones de dólares para el impulso de la agricultura, una cifra dentro del rango de lo que el HLTF calcula que se requiere para evitar futuras crisis alimentarias. Esta cantidad, no obstante, es una meta general que incluye, además de estos fondos para el sector 311 (agricultura) los de desarrollo rural (dato que no es posible extraer del CRS/CAD, pues sólo se da el total para multisectorial) y seguridad alimentaria.

En el caso de España, el 10% de la AOD serían 1.123 millones de dólares anuales (820 millones de euros al momento de redactar el informe). Esto es más de la mitad de lo que ha comprometido España para los próximos cinco años.

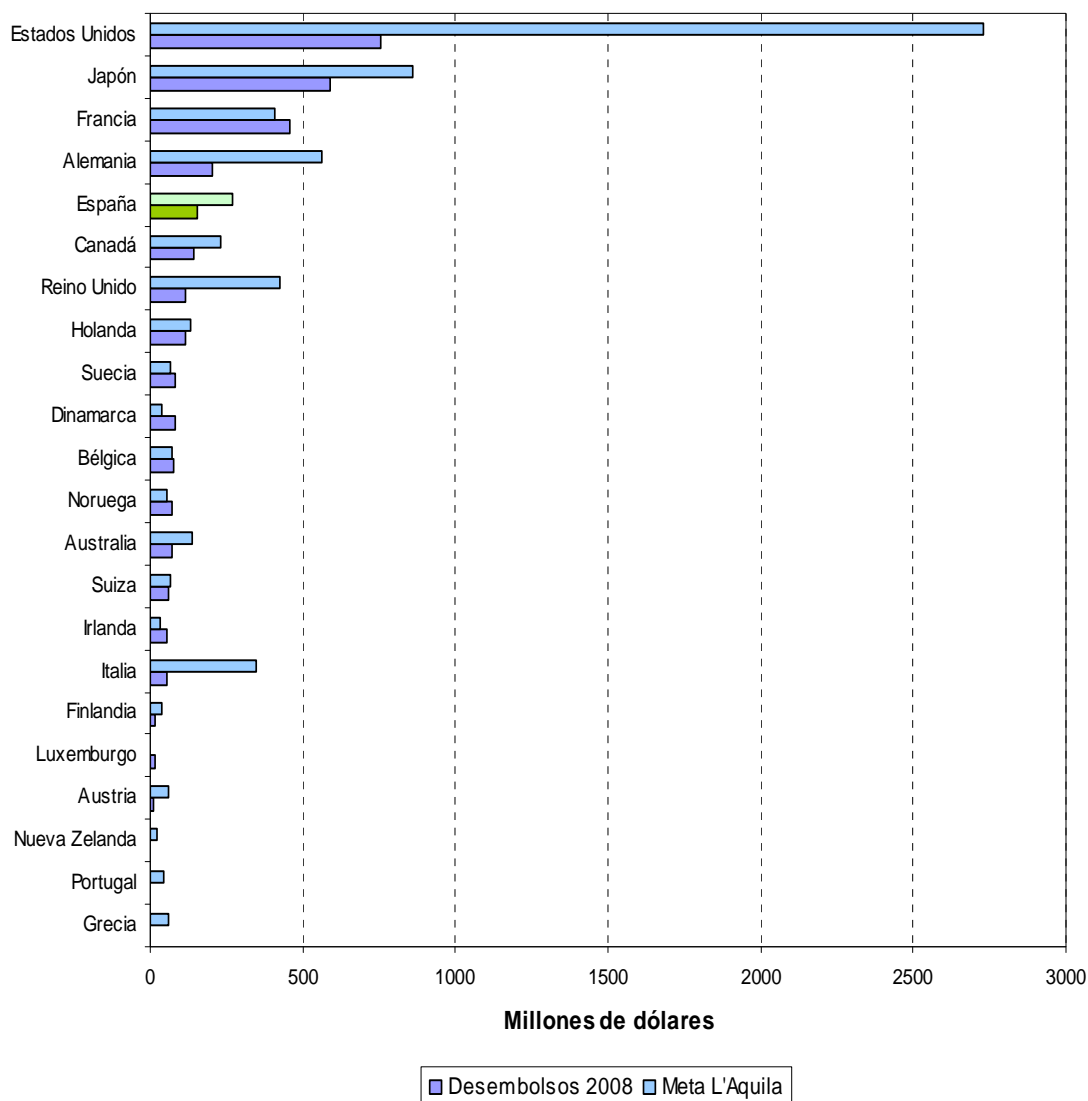
Sin embargo, el compromiso adoptado en la iniciativa de L'Aquila de movilizar 20.000 millones de dólares en tres años supone un esfuerzo mucho menor. Si se reparte esta cifra entre los países donantes de forma proporcional a su riqueza, a España le corresponderían 271 millones de dólares anuales (casi 200 millones de euros). La diferencia que aún existe entre los desembolsos de AOD para la agricultura y esta meta se presenta en el gráfico 8, y el cálculo completo en el Anexo 4.

Cuadro 6: AOD bilateral a la agricultura. Años 2007 y 2008 (desembolsos en millones de dólares)

País	2008			2007		
	AOD agric	AOD total	% AOD agric	AOD agric	AOD total	% AOD agric
1 EEUU	756	24.827	3,04%	469	19.795	2,37%
2 Japón	592	14.697	4,03%	414	11.464	3,61%
3 Francia	459	7.939	5,78%	602	7.625	7,90%
4 Alemania	205	11.043	1,86%	173	9.347	1,85%
5 España	153	5.411	2,83%	90	3.545	2,54%
6 Canadá	143	3.270	4,36%	127	2.037	6,23%
7 Reino Unido	114	7.891	1,45%	95	7.357	1,29%
8 Holanda	114	5.489	2,07%	88	5.039	1,74%
9 Suecia	82	3.142	2,61%	101	2.924	3,47%
10 Dinamarca	81	1.479	5,48%	79	1.443	5,44%
11 Bélgica	79	1.484	5,30%	57	1.319	4,29%
12 Noruega	73	3.036	2,40%	77	2.883	2,69%
13 Australia	70	2.653	2,63%	82	2.268	3,64%
14 Suiza	59	1.562	3,81%	56	1.280	4,39%
15 Irlanda	56	931	6,01%	33	826	4,00%
16 Italia	53	2.073	2,56%	32	1.570	2,01%
17 Finlandia	19	695	2,77%	14	584	2,40%
18 Luxemburgo	17	279	5,93%	11	253	4,47%
19 Austria	12	1.283	0,95%	7	1.352	0,54%
20 Nueva Zelanda	5	272	1,89%	3	238	1,12%
21 Portugal	3	383	0,73%	2	277	0,72%
22 Grecia	2	312	0,66%	4	248	1,57%
Total CAD	3.147	100.152	3,14	2.615	83.673	3,10%

Fuente: Elaboración propia con datos del CRS/CAD

Gráfico 8. AOD bilateral hacia la agricultura (desembolsos en 2008) respecto al compromiso en la Iniciativa de L'Aquila



Fuente: Elaboración propia con datos del CRS del CAD/OCDE y World Development Indicators

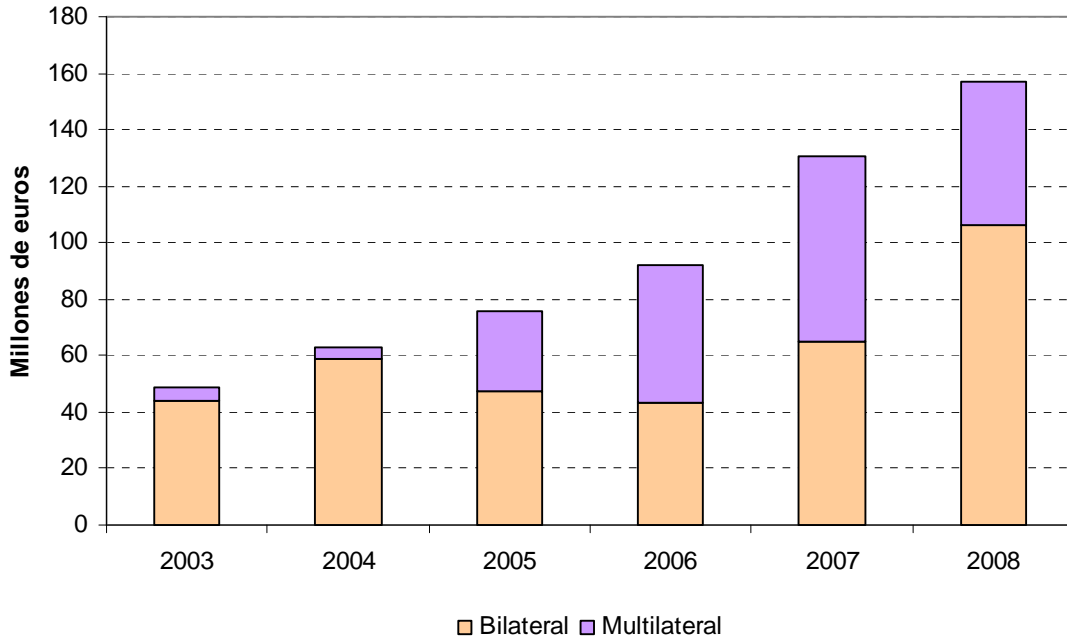
4.1.2 Evolución de la AOD bilateral española hacia a la agricultura

En la serie de años estudiados (2002 a 2008), la agricultura siempre ha recibido un financiamiento menor que los sectores de servicios sociales básicos (educación y salud). Mientras que el incremento de la AOD española desde 2004 se ha traducido en un incremento importante de los fondos para servicios esenciales, el sector de agricultura no ha crecido en paralelo, llegando incluso a descender en términos absolutos.

Entre 2004 y 2006 se dio un ligero descenso de la AOD bilateral hacia la agricultura, seguido de un crecimiento entre 2006 y 2008 en términos absolutos. Este crecimiento se debe, en parte, a la forma de registrar la AOD bilateral, ya que a partir de 2007 se incluyen las contribuciones a organismos multilaterales de desarrollo. No obstante, en términos porcentuales este sector se ha mantenido estancado durante ese período, sin superar el 3 % de la AOD total bilateral.

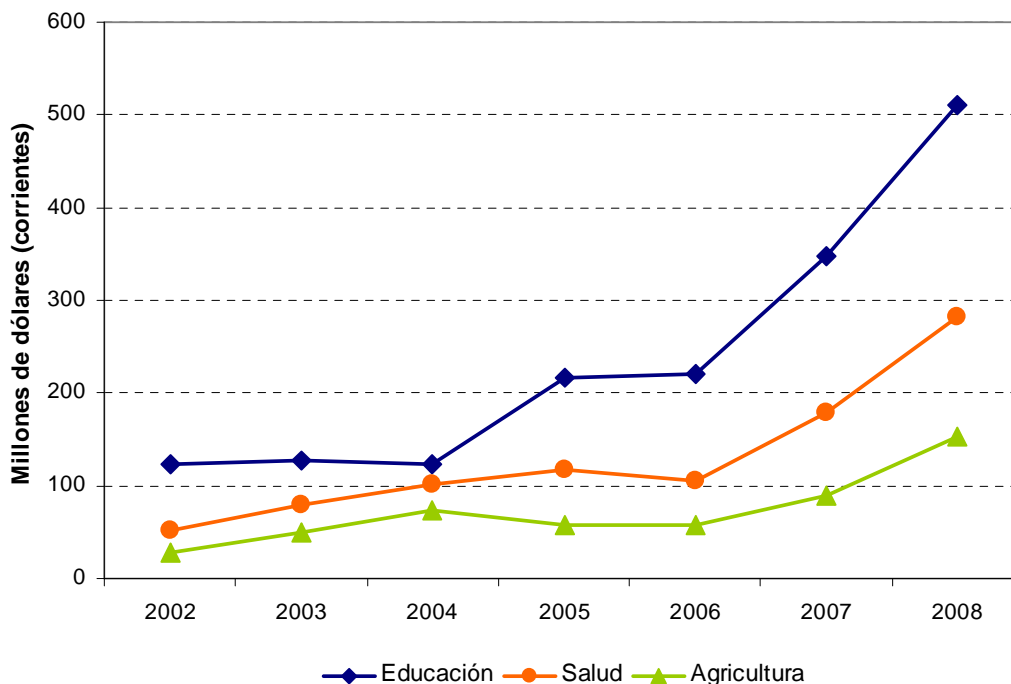
Sin embargo, el total de AOD bilateral y multilateral ha mantenido un ritmo de crecimiento desde 2003, año a partir del cual es posible analizar sectorialmente las aportaciones multilaterales. El gráfico 9 presenta el reparto de la AOD total a la agricultura entre la ayuda bilateral (que a partir de 2007 incluye también las aportaciones a los organismos multilaterales de desarrollo) y la multilateral.

Gráfico 9. Evolución de la AOD bilateral y multilateral a la agricultura* (2003 a 2008)



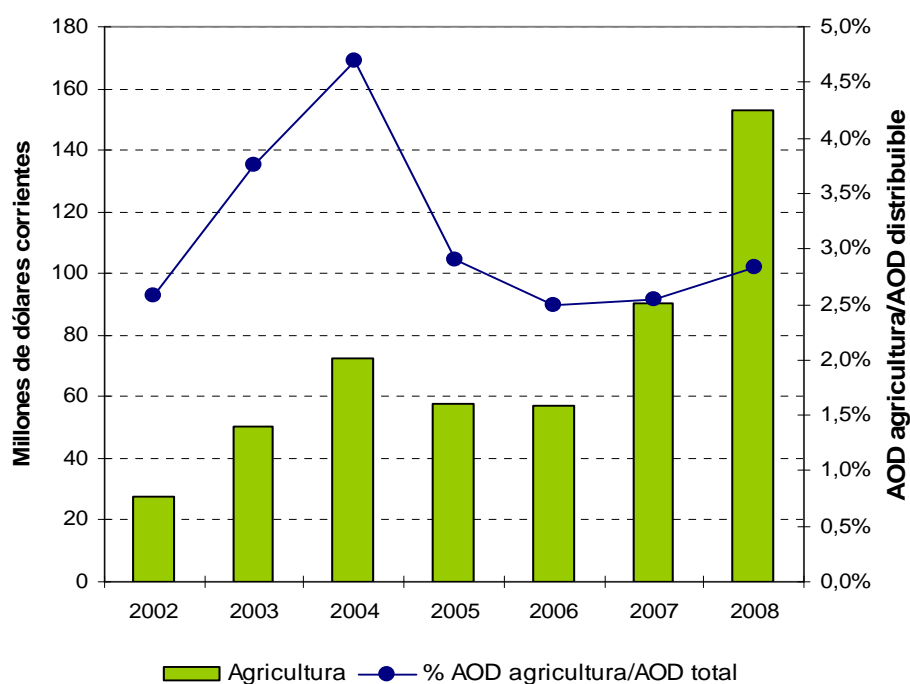
* No incluye los sectores forestal ni pesquero. Desembolsos en millones de euros corrientes.
Fuente: Elaboración propia con datos de los documentos de Seguimiento al PACI.

Gráfico 10. Evolución de la AOD bilateral española a los sectores sociales y agricultura* entre 2002 y 2008 (desembolsos en dólares corrientes)



* no incluye los sectores forestal ni pesquero
Fuente: Elaboración propia con datos del CRS del CAD/OCDE.

Gráfico 11: Evolución de la AOD bilateral española a la agricultura* (2002 a 2008)



* No incluye los sectores forestal ni pesquero

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CRS del CAD/OCDE

4.1.3 Evolución de la AOD multilateral española hacia la agricultura

A partir del año 2003 es posible analizar sectorialmente las aportaciones multilaterales en los documentos de seguimiento al PACI.³³ En esta serie de años (2003 a 2008) la ayuda multilateral hacia la agricultura mantuvo una tendencia de crecimiento significativo, tanto en términos absolutos como relativos, alcanzando su valor máximo en 2007 con más de 65 millones de euros.

4.1.4 Contribución a Organismos Multilaterales de Desarrollo

Una parte importante de las contribuciones a organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) se registran como ayuda bilateral a partir del año 2007, y otra se registra como contribución multilateral.

La contribución española a los OMUDES que tienen relación con la agricultura y la seguridad alimentaria ha crecido de forma significativa desde 2004. En 2008, 131 millones de euros se desembolsaron a la FAO y el PMA.³⁴ Y en 2009, según datos preliminares facilitados por la DGPOLDE, España aportó un total de más de 322 millones de euros a través de FAO, FIDA, PMA, RUTA y el Programa del Banco Mundial para la Agricultura y la Alimentación (GAFSP).³⁵

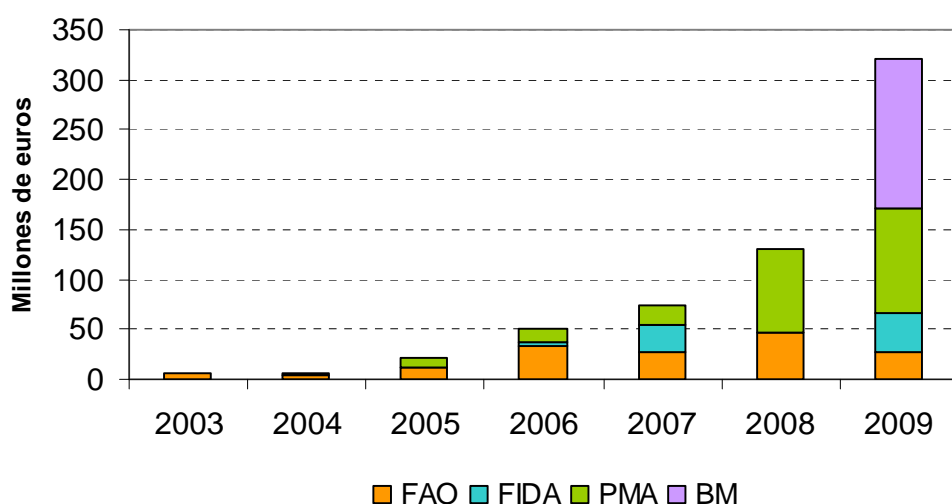
De acuerdo con estos datos, la aportación a la FAO en 2009 ha disminuido en 20 millones de euros, mientras que la contribución al PMA aumentó en un monto similar. La contribución bianual al FIDA se incrementó en 14 millones, y ha surgido una nueva vía de cooperación multilateral: el Programa Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP), un fondo administradas por el Banco Mundial.

Cuadro 7: Contribución española a organismos multilaterales en agricultura y alimentación (2003 a 2009)

Organismo, agencia o fondo	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
FAO	5,20	4,05	11,17	33,18	27,84	46,60	26,66
FIDA				4,35	26,00		40,00
PMA		1,21	9,74	13,51	20,30	84,20	105,00
Fondo España-CEDEAO (a través del BM)							80,00
GAFSP							70,00
Total	5,20	5,26	20,91	51,04	74,14	130,80	321,66

Fuente: Documentos de seguimiento al PACI (2003 a 2008) y Nota Informativa DGPOLDE (2009)

Gráfico 12: Contribución española a organismos multilaterales en agricultura y alimentación (2003 a 2009)



Fuente: Documentos de seguimiento al PACI (2003 a 2008) y Nota Informativa DGPOLDE (2009)

Como se observa en el gráfico 12, el incremento principal de la cooperación con organismos multilaterales se ha dado con las aportaciones al fondo del Banco Mundial, parte de las cuales van destinadas a apoyar la política agraria y nutricional en la región de África Occidental (CEDEAO).

4.2 Composición de la ayuda española a la agricultura

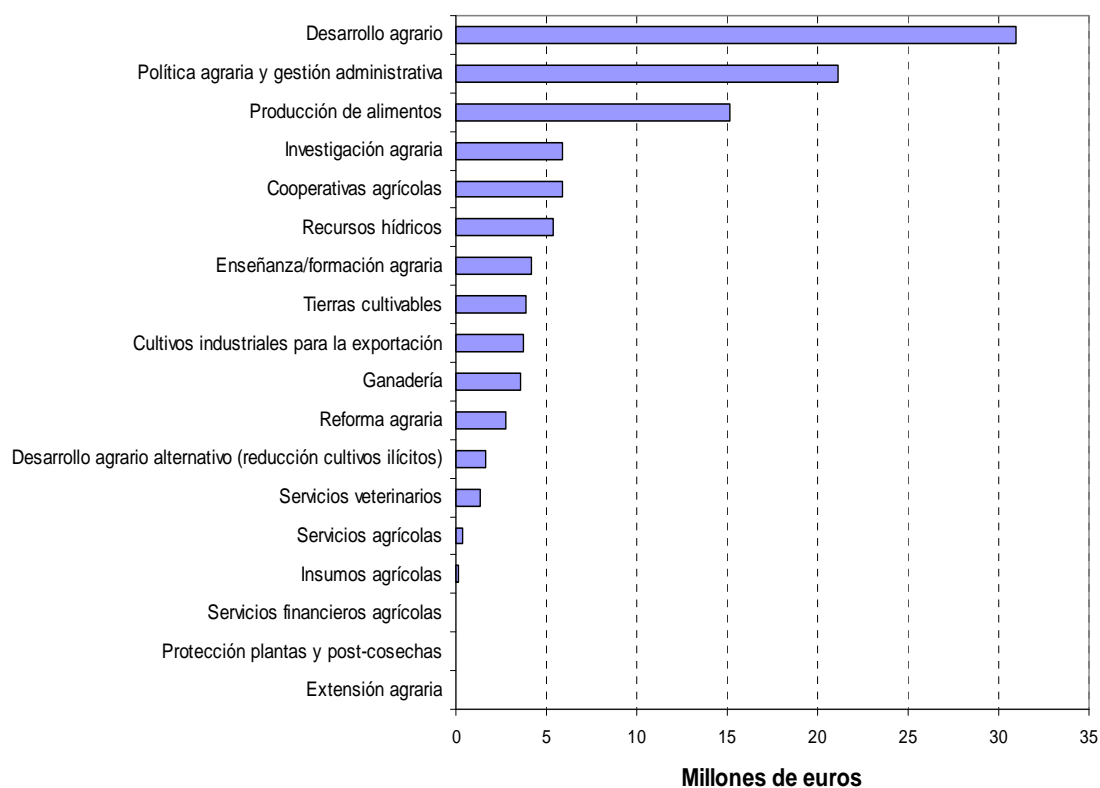
De los fondos desembolsados en 2008 para ayuda a la agricultura, la mayor parte se dirigió a “desarrollo agrario” (31 millones de euros), seguido de “políticas agrarias y gestión administrativa” (21 millones) y “producción de alimentos” (15 millones). Es de destacar que la inversión en este último subsector fue significativamente mayor a aquélla destinada a los cultivos industriales para la exportación. Juntos, el desarrollo agrario y la producción de alimentos representaron casi la mitad de la ayuda bilateral a agricultura. Les siguieron “investigación” (6 millones),³⁶ “cooperativas agrícolas” (6 millones) y “recursos hídricos” (5 millones). El gráfico 13 presenta esta distribución entre sectores.

Sólo el 0,1% de la AOD a agricultura se dirigió a financiar insumos agrícolas, otro tanto fue para protección de cosechas, servicios financieros y extensión agraria. Estos datos no explican por sí solos la multitud de factores que contribuyen a determinar la inversión en agricultura, pero suscitan algunas preguntas sobre la eficacia en la asignación de los recursos. Como por ejemplo, siendo el acceso a insumos, los servicios de extensión y la reducción de las pérdidas post-cosecha elementos clave para impulsar la producción y aumentar los ingresos de las explotaciones familiares, llama la atención los escasos recursos que se destinan a estos aspectos.

No obstante, resulta muy difícil conocer cuál es realmente la fracción de AOD que se asigna a cada uno de los sectores, pues la totalidad de un programa o intervención con distintos componentes se suele registrar a un mismo sector. Esto explica por qué los sectores más generales como “desarrollo agrario” o “política agraria y gestión administrativa” son los más importantes. Se dificulta, por tanto, realizar un análisis cualitativo de la ayuda sin llevar a cabo un estudio más detallado sobre el terreno.

Con el fin de proporcionar un instrumento de valoración de la calidad de la inversión en agricultura, se ha desarrollado una propuesta de indicadores que se presentan en el Anexo 3, orientados tanto a la AOD como para el seguimiento de la inversión pública. Siguiendo las recomendaciones de la Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural,³⁷ se han escogido sólo aquéllos que pueden ser alimentados con las estadísticas disponibles, y se presentan en tres grupos: (1) indicadores del volumen de inversión, (2) indicadores de prioridades del gasto y (3) indicadores de progreso en el alcance de objetivos.

Gráfico 13: Distribución de la AOD española bilateral a la agricultura en 2008



Fuente: Elaboración propia con datos del avance de Seguimiento al PACI 2008

5 Conclusiones y recomendaciones

España ha realizado un esfuerzo por aumentar significativamente su AOD hacia la agricultura y la lucha contra el hambre, dentro de un marco de crecimiento de la AOD total. En 2008 desembolsó 157 millones de euros para la agricultura (un 3,3% de la AOD total), y 288,6 millones de euros para la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria (un 6,1% de la AOD total y un 38% más que en 2007). Este incremento entre 2007 y 2008 le permitió avanzar desde el octavo hasta el quinto lugar entre los países donantes del CAD en cuanto a la AOD bilateral a agricultura. Un esfuerzo que se consolida en la propuesta del Plan Anual de Cooperación Internacional para 2010, que asigna más de 300 millones de euros a la cooperación en agricultura (al sector 311, solamente, lo cual significa casi duplicarla).

Casi la mitad de la AOD hacia la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria en 2008 se canalizó como aportaciones a organismos multilaterales. Y si la inversión en desarrollo agrícola aumentó entre 2007 y 2008 poco más del 20%, la ayuda alimentaria de emergencia casi se cuadruplicó.

América Latina sigue siendo el principal receptor de la ayuda bilateral a estos sectores, mientras que África lo es en el caso de la ayuda multilateral. Y los países menos adelantados recibieron el 31% de la AOD. A pesar de que se han avanzado respecto a la dispersión de la ayuda, ésta aún se reparte entre 68 países y el 15% de los desembolsos se dirigieron a países que no pertenecen a ninguno de los tres grupos de asociación establecidos en el III Plan Director.

A pesar de la recomendación del CAD y del objetivo expresado en el Plan Director, aún es mínimo el uso que se hace de los instrumentos de ayuda programática, como el apoyo presupuestario sectorial y general, los fondos comunes y otras formas de apoyo programático que contribuirían a una mayor alineación de la ayuda y coordinación entre los donantes. Todavía más de la mitad de la ayuda se canalizó en 2008 en forma de programas y proyectos.

Resulta muy complicado realizar un seguimiento de los compromisos financieros, debido a la falta de claridad en cuanto a los sectores específicos a los que se refieren, y al carácter adicional de los recursos. Urge disponer de un mecanismo sencillo que permita rendir cuentas sobre los fondos de AOD que contribuyen con los esfuerzos de lucha contra el hambre.

Con frecuencia se repitieron compromisos anteriores, y no existe claridad en cuanto a si se trata de recursos adicionales a los que ya se vienen dedicando a este sector. Del análisis realizado, se extraen las siguientes recomendaciones para el Gobierno y los diferentes actores de la cooperación española:

1. Intensificar la línea de cooperación en agricultura, seguridad alimentaria y desarrollo rural, para alcanzar lo antes posible la meta de destinar un 10% de la AOD hacia estos sectores, sin que ello suponga desviar recursos de otros sectores que también son clave para alcanzar el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio.
2. Para tener el mayor impacto sobre la productividad, y en última instancia sobre la reducción de la pobreza, complementar con inversiones en desarrollo rural como infraestructura, educación y servicios de salud.
3. Al realizar anuncios de nuevos compromisos, ser más específico en cuanto al destino de los fondos y a su carácter de adicionalidad, para una mejor rendición de cuentas.

4. Registrar adecuadamente los desembolsos según los códigos sectoriales, y proponer al CAD crear un marcador de los fondos destinados a la cooperación en la lucha contra el hambre, que facilite el seguimiento de los compromisos.
5. Exigir que los compromisos internacionales de los países donantes se hagan efectivos con urgencia, y contribuir con una mejor rendición de cuentas a través de un registro público internacional de los compromisos, gestionado por el Comité de Seguridad Alimentaria.
6. Aumentar la calidad y eficacia de la ayuda por medio de una mayor concentración en sectores y en países, mayor coordinación y complementariedad entre actores sobre el terreno.
7. Concentrar geográficamente los esfuerzos, priorizando los países en función de los criterios establecidos en la Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española, entre otros el grado de inseguridad alimentaria y el nivel de pobreza rural.
8. Hacer mayor uso de los instrumentos de ayuda programática, como el apoyo presupuestario y la contribución a cestas de donantes, para aumentar la alineación y coordinación de la ayuda.
9. Fortalecer las capacidades institucionales para una mejor gestión de los recursos de la ayuda y para mejorar los procesos de rendición de cuenta a las instancias formales y a la sociedad civil en general.
10. Adoptar las recomendaciones de la *Evaluación Internacional del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD)*, en cuanto a promover la agricultura sostenible y fortalecer el conocimiento local.
11. Participar más activamente y con propuestas claras en los espacios internacionales de coordinación entre donantes, como la Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural o la Red MOPAN de donantes, y en los procesos que definen la arquitectura global para la seguridad alimentaria, como la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria o la Alianza Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria.
12. Equilibrar la inversión a largo plazo en el desarrollo de la producción agrícola con la ayuda alimentaria de emergencia, sin detraer recursos imprescindibles para responder a las crisis humanitarias. Y reforzar los mecanismos locales de prevención y respuesta a las crisis.
13. Acompañar el aumento de los fondos con un fortalecimiento de las capacidades humanas y técnicas de la cooperación española en materia de seguridad alimentaria, desarrollo rural y agrícola, tanto en la sede como en el terreno, con el fin de aumentar la calidad y el impacto de la ayuda.
14. Establecer indicadores que permitan medir la calidad de la ayuda y el avance en el logro de los objetivos generales de reducción del hambre y la pobreza rural. Se proponen algunos indicadores en el Anexo 4.
15. Asegurar la coherencia entre la política de cooperación española en la lucha contra el hambre y el resto de políticas nacionales que pueden tener un impacto en estos sectores: política agraria, política energética, tratados comerciales y política de inversión en otros países.

Notas

- ¹ En 2009 había 1.020 millones de personas desnutridas en el mundo, más que nunca desde 1970. FAO (2009) *The State of Food Insecurity in the World 2009*.
- ² Documento del *Marco Amplio para la Acción* del Grupo de Tareas de Alto Nivel de NNUU sobre Seguridad Alimentaria, julio 2008.
- ³ Equipo de Tareas de Alto Nivel de NNUU sobre la Crisis Alimentaria Mundial. *Marco Amplio para la Acción*, pg. 43. Julio 2008.
- ⁴ Incluso antes de la crisis económica, el hambre iba en aumento y el objetivo de reducir a la mitad el número de personas desnutridas, a no más de 420 millones, no se alcanzará si se mantienen las tendencias actuales. Ver FAO (2009) *The State of Food Insecurity in the World 2009*.
- ⁵ Desembolsos totales (de donantes bilaterales y multilaterales) para el sector de agricultura en 2008, registrados en el Creditor Reporting System (CRS) del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE) <http://stats.oecd.org> consultado el 29 de enero de 2010
- ⁶ DFID (2004) Official Development Assistance to Agriculture
- ⁷ Declaración final de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria, noviembre 2009
- ⁸ Equipo de Tareas de Alto Nivel de NNUU sobre la Crisis Alimentaria Mundial. *Marco Amplio para la Acción*, pg. 43. Julio 2008.
- ⁹ Estos fondos deberían provenir tanto de las fuentes públicas nacionales como de la AOD. Documento del *Marco Amplio para la Acción* del Grupo de Tareas de Alto Nivel de NNUU sobre Seguridad Alimentaria, julio 2008.
- ¹⁰ "L'Aquila" Joint Statement on Global Food Security. *L'Aquila Food Security Initiative*
- ¹¹ Se completará con un estudio de caso de carácter más cualitativo, en elaboración, llevado a cabo en Guatemala.
- ¹² Declaración conjunta sobre Seguridad Alimentaria Global en la Iniciativa de L'Aquila sobre Seguridad Alimentaria Global, endosada por el G8 y por Angola, Argelia, Australia, Brasil, Dinamarca, Egipto, España, Etiopía, India, Indonesia, Libia (Presidencia de la Unión Africana), México, Nigeria, Países Bajos, República Popular de China, República de Corea, Senegal, Sudáfrica, Turquía, Comisión de la Unión Africana, FAO, AIE, FIDA, OIT, FMI, OCDE, el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria de Naciones Unidas del Secretario General, PMA, el Banco Mundial, OMC, la cual asistió a la sesión sobre seguridad alimentaria en la Cumbre de G8 en L'Aquila el 10 de julio 2009, y por la Alianza para una Revolución Verde en África (AGRA), Biodiversidad/Grupo Consultivo sobre Investigación Internacional Agrícola (CGIAR), Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural, y el Foro Global sobre Investigación Agrícola (GFAR).
- ¹³ Se trata de un fondo global multidonante que concederá apoyo presupuestario a planes nacionales de agricultura y seguridad alimentaria. España ha participado en el desarrollo de este fondo, junto con EEUU y Canadá y ha realizado una primera aportación al mismo.
- ¹⁴ El III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) consolida como grandes ejes temáticos los servicios sociales básicos (educación, salud, agua y saneamiento, para los que fija la meta del 25% de la AOD) aunque también da un nuevo impulso al desarrollo rural y la lucha contra el hambre, como una de las prioridades sectoriales emergentes, con la meta de destinar un 10% de la AOD. Incorpora los lineamientos definidos en la Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española, centrada en el derecho a la alimentación. Por otro lado, la propuesta del Plan Anual de Cooperación Internacional 2010 marca como una de

las prioridades temáticas el desarrollo rural, la agricultura y la seguridad alimentaria, y prevé la elaboración durante este año de una estrategia para este sector.

¹⁵ Estos 240 millones distribuidos en tres años se dirigirán a África Occidental para el desarrollo de una política agraria regional (en 2009 se anunció el primer desembolso, de 80 millones de euros, a través del fondo del Banco Mundial).

¹⁶ En el Anexo 1 se presenta el cálculo completo para todos los países del CAD.

¹⁷ Datos accesibles en el sitio web: www.oecd.org/dac/stats/data

¹⁸ Ver el Anexo 2 para una descripción detallada de los códigos sectoriales CAD y CRS.

¹⁹ Las estadísticas del CAD registran la Agricultura con el código CRS 311, la producción forestal con el 312 y la pesca con el 313. En el caso español, antes del año 1997, no era posible contar con el dato de AOD específica para agricultura, sino que se agrupaba con los sectores forestal y pesquero.

²⁰ La AOD dirigida a desarrollo rural se computa en la línea 43040. Sin embargo, el sistema de seguimiento CRS del CAD no permite obtener el dato de los desembolsos para este subsector, sino que sólo ofrece los datos agregados para el sector 430 "Otros Multisectorial".

²¹ Con el código CRS 52010 se registra 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. Se excluye la ayuda alimentaria de emergencia.

²² Bajo el código 72040 se registra toda la ayuda alimentaria, dentro del grupo de "Otras ayudas en situaciones de emergencia y catástrofes" (código 720)

²³ Aquí se incluye, por ejemplo, la contribución de España al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) de 26 millones de euros en 2007.

²⁴ Aunque se trata de un objetivo de la cooperación en general, y no específicamente de los sectores de lucha contra el hambre, es una orientación común a todos los sectores.

²⁵ 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).

²⁶ La categoría 4 corresponde a países con más de un 20% de su población desnutrida, y la categoría 5 aquéllos con más del 35%.

²⁷ Las categorías de inseguridad alimentaria son 1 (<5%), 2 (5-9%), 3 (10-19%), 4 (20-34%) y 5 (>35). Ver FAO (2008) *The State of Food Insecurity in the World 2008*.

²⁸ Los datos de desembolsos a este sector sólo se vienen registrando en el CRS/CAD a partir del año 2002, mientras que para años anteriores sólo se tienen datos de los compromisos. Por esa razón sólo se analiza la serie 2002-2008.

²⁹ Con el fin de poder realizar comparaciones con otros países, en esta sección se toma como fuente el CRS del CAD/OCDE, y se expresan las cantidades en millones de dólares. Estos datos no incluyen la cooperación multilateral, excepto las contribuciones a OMUDES que se registran dentro de las aportaciones bilaterales. El último año para el cual existen datos al momento de redactar este informe es 2008.

³⁰ Se considera solamente la AOD a la agricultura (sector CAD 311), sin incluir los sectores forestal y pesquero. Y solamente registran la cooperación bilateral (incluyendo la parte de las contribuciones a OMUDES canalizada bilateralmente). De ahí la diferencia con los datos presentados en la sección anterior, del Seguimiento al PACI.

³¹ El principal donante en 2008 fue Estados Unidos, con 756 millones de dólares, seguido de Japón con 592 millones, Francia con 459 y Alemania con 205.

-
- ³² En el Anexo 2 se presenta el cálculo basado en el PIB de los países donantes del CAD.
- ³³ Anteriormente a 2003, los documentos de seguimiento al PACI no presentaban la distribución sectorial de las aportaciones multilaterales.
- ³⁴ Ese año no hubo aportación a FIDA, pues se hacen cada dos años.
- ³⁵ 26,6 millones de euros se aportaron a FAO, 40 millones a FIDA, 105 millones al PMA, 80 millones al Fondo para CEDEAO del BM, 70 millones al GAFSP y 700.000 euros a RUTA. Datos presentados en la nota informativa de DGPOLDE, del 4 de diciembre de 2009.
- ³⁶ De los 6 millones dirigidos a investigación agraria, 3 millones fueron una contribución a FAO para la ejecución del Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y 1 millón en apoyo a la acción multilateral de la FAO en materia de recursos genéticos (Comisión de Recursos Genéticos para la Agricultura y la alimentación)
- ³⁷ Plataforma Global de Donantes en Desarrollo Rural (2006) *Selecting Monitorable Indicators for Agricultural and Rural Development Programs: Measuring Results in less-than-ideal Conditions*, Draft document.

ANEXO 1: Códigos sectoriales (CAD y CRS)

Cuadro 8: Códigos CAD y CRS en la lucha contra el hambre

311	AGRICULTURA
31110	Política agraria y gestión administrativa: Política agraria, planificación y programas; ayuda a ministerios de agricultura; fortalecimiento institucional y asesoramiento; actividades agrarias no especificadas.
31120	Desarrollo agrario. Proyectos integrados; desarrollo de explotaciones agrícolas.
31130	Tierras cultivables Incluye control de la degradación del suelo; mejora de la tierra; drenaje de zonas inundadas; desalinización de suelos; estudio de terrenos agrícolas; rescate de terrenos; lucha contra la erosión; lucha contra la desertización.
31140	Recursos hídricos para uso agrícola. Regadíos, embalses, estructuras hidráulicas, explotación de capas freáticas para uso agrícola.
31150	Insumos agrícolas Suministro de semillas, fertilizantes, equipos/maquinaria agrícola.
31161	Producción alimentos agrícolas Incluye cereales (trigo, arroz, cebada, maíz, centeno, avena, mijo, sorgo); horticultura; verduras; frutas, bayas; otros cultivos anuales y perennes.
31162	Cultivos industriales /para la exportación Incluye azúcar, café, cacao, té, oleaginosas, frutos secos, almendras, fibras; tabaco; caucho.
31163	Ganadería Cría de animales; ayuda para pienso.
31164	Reforma agraria Incluye ajuste en el sector agrícola.
31165	Desarrollo agrario alternativo Proyectos para reducir el cultivo ilegal de drogas mediante otras oportunidades de producción y comercialización agrarias.
31166	Extensión agraria Formación no académica en agricultura.
31181	Enseñanza/formación agraria
31182	Investigación agraria Incluye el cultivo de especies vegetales, fisiología, recursos genéticos, ecología, taxonomía, lucha contra las enfermedades, biotecnología agrícola; incluye investigación ganadera (sanidad animal, crianza y genética, nutrición, fisiología).
31191	Servicios agrícolas Organización y políticas de mercado; transporte y almacenamiento; establecimiento de reservas estratégicas.
31192	Protección plantas y poscosecha, y lucha contra plagas Incluye protección integral cultivos, protección de cultivos biológicos, suministro y gestión de productos químicos utilizados en la agricultura, suministro de plaguicidas, política y regulación de protección de cultivos.
31193	Servicios financieros agrícolas Intermediarios financieros para el sector agrario, incluidos planes de crédito; seguros de cosechas.
31194	Cooperativas agrícolas Incluye las organizaciones de agricultores.
31195	Servicios veterinarios Sanidad y gestión animal, recursos genéticos y nutritivos.
430	OTROS MULTISECTORIAL
43040	Proyectos integrados de desarrollo rural; por ejemplo planificación del desarrollo regional; fomento de capacidad descentralizada y multisectorial de planificación, coordinación y gestión; puesta en práctica del desarrollo regional y de medidas regionales (con inclusión de gestión de reservas naturales); gestión del suelo; planificación de la utilización del suelo; integración funcional de áreas rurales y urbanas; sistemas de información geográfica.
520	AYUDA ALIMENTARIA PARA EL DESARROLLO/ AYUDA A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA
52010	Suministro de productos para la alimentación humana al amparo de programas nacionales o internacionales, con inclusión de los costes de transporte; pagos en metálico para la adquisición de alimentos; ayuda alimentaria para proyectos; ayuda alimentaria para venta al público cuando no se haya especificado el sector beneficiario. Se excluye la ayuda alimentaria de emergencia.
710	AYUDA ALIMENTARIA DE EMERGENCIA
71010	Ayuda alimentaria normalmente de distribución general gratuita o programas especiales de alimentación complementaria; ayuda a corto plazo para grupos predefinidos de población afectados por situaciones de emergencia. Excluye los programas de ayuda para la seguridad alimentaria y la ayuda alimentaria (52010).

ANEXO 2: 10% de AOD para la agricultura

Los países del CAD se comprometieron a destinar a AOD un 0,7% de su PIB. De ésta, un 10% debería ir orientado hacia la agricultura. Si esto se cumpliera, el total de recursos disponibles para la agricultura sería más de 27.000 millones de dólares. Una cifra superior a lo comprometido en L'Aquila, y dentro del rango de lo que calcula el HLTF que se necesita para impulsar la producción de alimentos y evitar crisis similares a la de 2007 y 2008.

Según esto, a España le correspondería destinar 820 millones de euros^a (1.123 millones de dólares) a la agricultura., ocupando el séptimo lugar.

Cuadro 9: Cálculo del 10% de la AOD para agricultura

País	PIB (2008, \$)	AOD total (0,7%)	AOD agric (10%)
Estados Unidos	14.204.322	99.430,26	9.943,03
Japón	4.909.271	34.364,90	3.436,49
Alemania	3.652.824	25.569,77	2.556,98
Francia	2.853.062	19.971,44	1.997,14
Reino Unido	2.645.593	18.519,15	1.851,92
Italia	2.293.008	16.051,06	1.605,11
España	1.604.174	11.229,22	1.122,92
Canadá	1.400.091	9.800,64	980,06
Australia	1.015.217	7.106,52	710,65
Holanda	860.335	6.022,35	602,23
Bélgica	497.586	3.483,10	348,31
Suiza	488.470	3.419,29	341,93
Suecia	480.021	3.360,15	336,01
Noruega	449.996	3.149,97	315,00
Austria	416.380	2.914,66	291,47
Grecia	356.796	2.497,58	249,76
Dinamarca	342.672	2.398,70	239,87
Irlanda	281.776	1.972,43	197,24
Finlandia	271.282	1.898,97	189,90
Portugal	242.688	1.698,82	169,88
Nueva Zelanda	130.693	914,85	91,49
Luxemburgo	54.257	379,80	37,98
TOTAL	39.450.518	276.153,63	27.615,36

Fuente: Elaboración propia con datos de World Development Indicators (PIB en 2008)

^a Se ha utilizado el tipo de cambio al momento de redactar el informe.

ANEXO 3: Reparto del compromiso de L'Aquila

En L'Aquila, los donantes se comprometieron a movilizar 20.000 millones de dólares en tres años para el impulso de la agricultura. ¿Cuál sería un reparto justo de este compromiso entre países?

Para saberlo, se ha tomado un ratio en función de la renta bruta de cada país ajustada según su paridad de poder adquisitivo (*purchasing power parity*). Según esto, a España le corresponderían 271 millones de dólares (198 millones de euros al tipo de cambio del momento de redactar este informe).

Cuadro 10. Distribución del compromiso de L'Aquila entre donantes

País	RNB, PPA (\$ internacionales) 2008	RATIO GNI PPP	AOD a agricultura
Estados Unidos	14.282.672.470.983,00	0,409714818	2.731,16
Japón	4.497.715.219.976,00	0,129022112	860,06
Alemania	2.952.423.602.513,00	0,084693653	564,57
Reino Unido	2.218.207.841.493,00	0,063631833	424,17
Francia	2.134.442.820.014,00	0,061228937	408,15
Italia	1.810.616.849.343,00	0,051939618	346,23
España	1.418.713.079.514,00	0,04069741	271,29
Canadá	1.206.457.925.385,00	0,034608627	230,70
Australia	727.492.009.915,00	0,020868942	139,11
Holanda	685.122.208.993,00	0,019653515	131,01
Bélgica	372.114.812.960,00	0,01067454	71,16
Suiza	354.487.069.166,00	0,010168868	67,79
Suecia	352.016.809.401,00	0,010098005	67,31
Grecia	319.971.197.617,00	0,00917874	61,19
Austria	314.453.570.111,00	0,009020461	60,13
Noruega	279.009.476.300,00	0,008003706	53,35
Portugal	234.642.712.771,00	0,006730995	44,87
Dinamarca	204.958.392.356,00	0,005879466	39,19
Finlandia	189.474.870.317,00	0,005435304	36,23
Irlanda	166.567.533.027,00	0,00477818	31,85
Nueva Zelanda	107.101.443.524,00	0,003072328	20,48
Luxemburgo	31.372.035.396,00	0,000899943	6,00
SUBTOTAL UE	14.038.594.881.292,00		2.684,49
TOTAL	34.860.033.951.075,00	1	6.666,00

Fuente para la RNB/PPA: indicadores del Banco Mundial en *World Development Indicators*.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS>

ANEXO 4: Indicadores de la calidad de la inversión en agricultura

1. Indicadores del volumen de inversión

¿Qué mide?	Indicador	Fuente	Comentarios
Prioridad (gob. nacionales)	Proporción de la agricultura en el gasto público (%)	Presupuestos nacionales	Meta: 10 % (países africanos en la Declaración de Maputo) Complementar con análisis de eficiencia del gasto.
	Gasto agrícola <i>per capita</i> (población rural)	Presupuestos y censos nacionales	Desagregar por género y tamaño de explotación
	Ratio: gasto en agricultura/PIB agrícola	Presupuestos nacionales	Expresa el gasto respecto a la importancia económica del sector.
Concentración en el nivel central	% del presupuesto descentralizado	Presupuestos nacionales	
Composición del gasto	Distribución: inversiones/gastos corrientes	Presupuestos nacionales	
Prioridad (donantes)	Proporción de agricultura en AOD	Estadísticas del CAD/OCDE (www.oecd.org/dac/stats)	Meta: 10 % (NNUU)/17% (FAO)
	AOD a agricultura <i>per capita</i> rural	Estadísticas del CAD/OCDE y censos nacionales	
Dependencia de la ayuda internacional	Ratio AOD/gasto público (en agricultura)	Estadísticas del CAD/OCDE y presupuestos nacionales	

2. Indicadores de prioridad de la inversión

	¿Qué mide?	Indicador	Fuente	Comentario
1. Acceso y uso de bienes y recursos productivos	Tierra	<ul style="list-style-type: none"> Gasto en reforma agraria y asentamientos Titulación de tierras (número, tamaño) 	Presupuestos nacionales y estadísticas nacionales del FMI (http://imf.org/external/country/index.htm) y el Gobierno (para inversión pública) y DAC/ODCE (para AOD)	Importante ver gasto en titulación de tierras para mujeres.
	Riego	Inversión en sistemas de riego y drenaje	Idem	En pequeñas explotaciones
	Semillas locales	Inversión en desarrollar mercados de semillas locales	Idem	
	Insumos agrícolas	Inversión en subsidios para insumos a pequeños productores ^b	Idem	Desagregados por género.
	Crédito y servicios financieros	Servicios financieros (crédito, servicios de ahorro, transferencias y seguros) accesibles y utilizados por pequeños productores y mujeres.	Estadísticas financieras	Servicios que responden a las necesidades de las personas pobres, sobre todo mujeres.
2. Desarrollo y difusión de tecnología	I+D para pequeña agricultura en áreas menos favorecidas (alimentos básicos y productos de alto valor como hortalizas, flores o productos cárnicos)	Inversión en “cultivos olvidados”, tecnologías de bajos insumos y cultivos de alto valor	Idem	Especialmente orientado a mujeres
	Ratio de intensidad de investigación	Ratio: gasto público en I+D (incluye la inversión por el gobierno, ONG, universidades, fondos privados o ayuda internacional) en agricultura respecto al PIB agrícola	Agricultural Science and Technology Indicators (ASTI) http://www.asti.cgiar.org/ Presupuestos nacionales	
		Gasto en I+D <i>per capita</i> rural	Presupuestos nacionales, ASTI y censos	Desagregado por género y

^b En áreas rurales remotas y con altos precios de fertilizantes y semillas, los subsidios para insumos pueden ser necesarios para apoyar la producción a precios remunerativos pero asequibles. Son preferibles los subsidios “inteligentes”, que están limitados en el tiempo, focalizados en los más pobres y que favorezcan el desarrollo de los mercados.

			rurales	tamaño de la explotación
	Inversión en servicios de extensión	Número de agentes de extensión por número de agricultores	Idem	Desagregado por género y tamaño de la explotación
3. Costes de transacción y acceso a mercados	Innovación institucional	Inversión en apoyo institucional a organizaciones de pequeños productores	Idem	Proporción a mujeres
	Cadenas de valor	Inversión en desarrollar cadenas de valor	Idem	Focalizado en mujeres y pequeños productores
	Infraestructura rural	Inversión en carreteras y caminos rurales, energía y comunicación en áreas marginales	Idem	Meta (para Africa): 9.2 % del PIB ^c
	Almacenamiento	Inversión en infraestructura de almacenamiento en áreas marginales	Idem	
4. Reducción de la vulnerabilidad	Adaptación al cambio climático	Inversión en I+D y técnicas de adaptación	Idem	Focalizado en mujeres y pequeños productores
	Gestión del riesgo	Inversión en servicios de seguros en áreas rurales.	Idem	Incluye seguros climáticos. Ratio de acceso hombres/mujeres
	Protección social	Inversión en redes de protección productivas en áreas rurales	Idem	Ratio de acceso de pequeños productores y mujeres
	Reservas colectivas	Inversión en reservas colectivas y sistemas de almacenamiento y préstamo	Idem	ratio de acceso de pequeños productores y mujeres

^c CAADP fijó la meta de aumentar la inversión en infraestructura rural desde el nivel actual del 4,7% del PIB a un 9,2%. De UK Food Group (2008) 'More Aid for African Agriculture'

	Estabilización de precios	Inversión en estabilización de precios al productor (techos y suelos de precios, subsidios a precios, compras públicas, entre otros)	Idem	
--	---------------------------	--	------	--

2. Indicadores de impacto

¿Qué mide?	Indicador	Fuente	Comentarios
1. Impacto en bienes y recursos productivos			
Concentración de la tierra	Índice de Gini para la tenencia de la tierra ^d	<i>World Bank Indicators</i> y cálculos a partir de censos agrícolas	
Superficie cultivada	Superficie cultivada como % del área total del país	ResourceSTAT (FAO) http://faostat.fao.org/	
	Superficie cultivada <i>per capita</i>	ResourceSTAT (FAO)	
Superficie cultivada en regadío	Proporción de la superficie cultivada que está en regadío	ResourceSTAT (FAO)	Tierra en regadío en las pequeñas explotaciones
	Crecimiento anual de la superficie en regadío (%)	ResourceSTAT (FAO)	
Acceso a insumos	Uso de fertilizantes (kg de nutrientes por ha de tierra cultivada)	ResourceSTAT-Fertilizers (FAO) and FertiSTAT http://www.fao.org/ag/agl/fertistat/	
	Precio pagado por kg de fertilizante	FAOSTAT	Disponible hasta 2002 para

^d 0 representa la equidad total y 1 la inequidad total en el reparto de la tierra

	y % del coste de producción		una lista de fertilizantes
2. Impacto en la producción y productividad de alimentos			
Crecimiento de la agricultura ^e	% del PIB agrícola Crecimiento anual del PIB agrícola Crecimiento anual del empleo agrícola	World Development Indicators http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS	Este indicador no incluye la agricultura de subsistencia ni las transacciones fuera del mercado. Fuerza laboral desagregada por género.
Producción de alimentos	Índice de producción de alimentos	FAO, <i>Production Yearbook</i> y bases de datos de FAO	
Dependencia de las importaciones de alimentos	Comercio neto de alimentos como % del PIB	FAOSTAT	
Proporción de alimentos importados respecto al consume total	Proporción de importaciones en la provisión energética de la dieta (<i>Dietary Energy Supply</i>) ^f	Estadísticas de seguridad alimentaria /FAOSTAT y COMTRADE	
Crecimiento de la productividad	% crecimiento anual en la productividad del suelo ^g	FAOSTAT http://faostat.fao.org	Crecimiento específico de la productividad en las pequeñas explotaciones, para alimentos básicos y productos de alto valor
	% crecimiento anual en la productividad laboral agrícola	FAOSTAT	
Producción de alimentos	Producción de cereales (kg) <i>per</i>	FAOSTAT	Desagregado por tamaño de

^e Agricultura corresponde a la definición del International Standard Industrial Classification (ISIC) e incluye silvicultura, caza y pesca, además de cultivos y ganadería (Ver World Development Report 2008 pg. 328)

^f Las importaciones se convierten en kilocalories usando factores de conversión.

^g Los países africanos han fijado como meta un 6% de crecimiento anual de la producción (*New Economic Partnership for African Development*)

básicos	<i>capita</i>		explotación
Producción de productos agrícolas de alto valor	Kg per capita de carne, frutas y hortalizas producidos	FAOSTAT	Desagregado por tamaño de explotación
3. Impacto en infraestructura rural y acceso a mercados			
Infraestructura rural	Proporción de la población rural con acceso a una carretera transitable todo el año ^h (%) Densidad de carreteras (Km de carretera por 1.000 km ²)	World Development Indicators (WB)	
	Hogares rurales con acceso a electricidad (%)	Encuesta de hogares, estadísticas nacionales	
3. Impacto en reducción de la vulnerabilidad			
Acceso a servicios de seguros	% de productores asegurados	Estadísticas nacionales	Incluye seguros climáticos
Estabilidad de precios	Índices de precios al productor y al consumidor	Estadísticas financieras nacionales del FMI y PriceSTAT (FAO) http://faostat.fao.org/site/570/default.aspx#ancor	
Organizaciones de productores (OP)	% de productores que pertenecen a una OP	Estadísticas nacionales	
Reducción de pérdidas post-cosecha	% reducción en pérdidas	Estadísticas nacionales	
4. Impacto en seguridad alimentaria y pobreza rural			

^h Mide el número de habitantes rurales que viven a menos de 2 km (equivalente a 20 minutos a pie) o a una carretera transitable todo el año, como proporción de la población rural total.

Avances hacia la meta 1C del ODM1. Indicador 1.9. Proporción de la población desnutrida	Ratio actual/línea base de prevalencia de desnutrición – ratio para el ODM1	<i>The State of Food Insecurity</i> report. FAO FAO Food Security Statistics (División de estadísticas de FAO) http://www.fao.org/economic/ess/food-security-statistics/en/	meta = 0.5
Prevalencia de desnutrición infantil	% de niños menores de 5 años desnutridos	FAO Food Security Statistics	
Consumo de alimentos	DES ⁱ per capita	FAO Food Security Statistics	
Dependencia de la ayuda alimentaria	Proporción del consumo nacional (de cereales) como ayuda alimentaria	World Food Programme	
Pobreza rural	Proporción de población rural bajo la línea de pobreza	Indicadores de Desarrollo Humano del PNUD (http://hdr.undp.org/en/countries/), Informe de Pobreza Rural del FIDA	Desagregado por género

ⁱ DES = dietary energy supply disponible para el consume humano.

Referencias

- DFID (2004) *Official Development Assistance to Agriculture*
- DFID (2005) *Growth and poverty reduction: the role of agriculture*
- Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Alimentaria Mundial (2008) *Marco Amplio para la Acción*
- Food and Agriculture Organization (2009) *The State of Food Insecurity in the World. Economic crises – impacts and lessons learned*
- Global Donor Platform for Rural Development (2008) *Agricultural sector experiences in implementing the Paris Declaration on Aid Effectiveness*
- International Fund for Agriculture Development (2006) *Los enfoques sectoriales en la agricultura y el desarrollo rural*
- Lahoz, Carmen y Enrique de Loma Osorio (2008) 'La reacción ante la crisis de precios de los alimentos: de las palabras a los hechos'. En *La acción humanitaria 2007. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2007) *Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española*
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2009) *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2010) *Propuesta de Plan Anual de Cooperación Internacional 2010*
- OCDE (2007) *DAC Peer Review of Spain*
- ODI (2008) *Accra 2008: The bumpy road to aid effectiveness in agriculture. Natural Resources Perspectives*, 114.
- Oxfam Internacional (2009) *Invertir en la pequeña agricultura es rentable: cómo dirigir la inversión en agricultura. Informe de Oxfam*, 129.
- Oxfam Internacional (2009) *Aide à l'agriculture: des promesses aux réalités de terrain. Informe de Investigación*.
- Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural (n.d.) *En Base Común: un concepto conjunto de donantes sobre el Desarrollo Rural*.

Informes de Investigación de Intermón Oxfam

Los informes de investigación de Intermón Oxfam pretenden compartir resultados de investigación, contribuir al debate público e invitar al intercambio de ideas sobre las políticas y la práctica del desarrollo y la acción humanitaria. No reflejan necesariamente la posición de Intermón Oxfam. Las opiniones expresadas son del autor, y no necesariamente las de Intermón Oxfam.

Para más información, o comentarios sobre este informe, escribir a msambade@intermonoxfam.org.

© Intermón Oxfam, febrero 2010

Este documento ha sido escrito por Arantxa Guereña, quien agradece a Teresa Cavero, José Antonio Hernández de Toro, Gonzalo Fanjul, Déborah Itriago, Javier Pérez y Paula San Pedro por sus valiosos comentarios. Las opiniones expresadas en el texto y sus recomendaciones son de la autora, quien se hace responsable de cualquier error que pudiera existir. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

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

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

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

www.intermonoxfam.org

Intermón Oxfam forma parte de una confederación de catorce organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

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

Miembros observadores de Oxfam:

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

La siguiente organización está vinculada a Oxfam Internacional:

Oficina de Campaña de Oxfam Internacional y Ucodep (Italia)

Correo electrónico: ucodep-oi@oxfaminternational.org

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

Correo electrónico: msambade@intermonoxfam.org