

Informe de Investigación de Oxfam

COORDINACIÓN Y ALINEACIÓN DE LA AYUDA: ¿MITO O REALIDAD?

El ejemplo de la puesta en práctica de la política agrícola regional de la CEDEAO

Jean-Denis Crola, Consultor independiente

Saya Saulière, Intermón Oxfam

8 de septiembre de 2011

www.oxfam.org/crece

CRÉCE
ALIMENTOS. VIDA. PLANETA

 **Oxfam**

Acrónimos

AAA	Agenda de Acción de Accra
AAE	Acuerdos de Asociación Económica
ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
ADRAO	Centro del Arroz para África
AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
AFSI	Iniciativa de L'Aquila para la Seguridad Alimentaria
AGRA	Alianza por una Revolución Verde en África
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ASWG	Grupo de trabajo del Sector Agrícola
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BCEAO	Banco Central de los Estados de África Occidental
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIDC	Banco de Inversión y Desarrollo de la CEDEAO
CAADP	Programa general para el desarrollo de la agricultura en África
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CDDR	Marco de Concertación para el Desarrollo Rural
CEDEAO	Comunidad Económica y de Desarrollo de los Estados del África Occidental
CES	Comité de Estados Socios
CGH	Cedi ghanés
CILSS	Comité permanente Interestatal de Lucha contra la Sequía en el Sahel
CMA-AOC	Conferencia de los Ministros de Agricultura del África Occidental y África Central
CORAF	Conferencia de los líderes en investigación agrícola de África Occidental y África Central
CPF	Confederación Campesina de Faso

DANIDA	Agencia danesa de Cooperación Internacional
DGCOOP	Dirección General de Cooperación
ECOWADF	Fondo regional de desarrollo agrícola de la CEDEAO
ECOWAP	Política Agrícola de la Comunidad Económica y de Desarrollo de los Estados del África Occidental
FAD	Fondo Africano de Desarrollo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FASDEP	Política Sectorial de Desarrollo del Sector Agrícola y Alimentario (por siglas en inglés)
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FtF	<i>Feed the Future</i>
GAFSP	Programa Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria.
GDPRD	Plataforma mundial de donantes para el desarrollo rural
GFRP	Programa de respuesta a la crisis alimentaria mundial
ICRAF	Centro Internacional para la Investigación en Agroforestería
ICRISAT	Instituto internacional de investigación sobre cultivos en zonas tropicales semi áridas.
IFDC	Centro Internacional para el Desarrollo de Fertilizantes
IITA	Instituto Internacional de Agricultura Tropical
JSR	Revisión sectorial conjunta
MAHRH	Ministerio de agricultura, recursos hídricos y pesca
MCC	Millennium Challenge Corporation
MDBS	Apoyo presupuestario multidonante
MDTF	Fondos fiduciarios multidonante
METASIP	Plan sectorial de inversión agrícola a medio plazo
MiDA	Millennium Development Authority
MoFA	Ministerio de agricultura y alimentación
MoFEP	Ministerio de finanzas y de planificación económica

NEPAD	Nueva Alianza para el desarrollo de África
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMVG	Organización para la puesta en valor del río Gambia
OMVS	Organización para la puesta en valor del río Senegal
OP	Organización de productores
OSC	Organización de la sociedad civil
PASR	Programa de Apoyo al Sector Rural
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNIA	Programa Nacional de Inversión Agrícola
PNIA/P	Programa Nacional de Inversión Agrícola Prioritaria
PNSR	Programa Nacional del Sector Rural
PRIA	Programa Regional de Inversión Agrícola
PROSDRp	Programa Sectorial de desarrollo Rural Productivo
RECA	Red de Cámaras de Agricultura
SDR	Estrategia de Desarrollo Rural
SGA	Secretario General Adjunto
SP/CPSA	Secretariado Permanente del Comité de Coordinación de las Políticas Sectoriales Agrícolas
SPONG	Secretariado Permanente de las Organizaciones No Gubernamentales
STF	Socios Técnicos y Financieros
SWAp	Enfoque Sectorial
UEMOA	Unión Económica y Monetaria del África Occidental
UGP	Unidades de gestión de proyectos
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
WADB	Banco de Desarrollo de África Occidental

Indice

Resumen	6
Introducción	9
1. La ayuda oficial a la agricultura : Una dispersión de esfuerzos que reduce la eficacia.	11
1.1 Los efectos negativos del “enfoque de proyecto”	11
1.2 Un enfoque sectorial aún difícil de promover	15
2. La política agrícola regional de la CEDEAO: ¿un desafío para los donantes ?	17
2.1 El reto de construir un marco de intervención único	17
2.2 El impulso político de la CEDEAO transforma los hábitos de Estados y socios... ..	19
2.3 La desigual contribución de los donantes a la elaboración de los planes nacionales de inversión.....	23
2.4 Una limitada participación de la sociedad civil en los procesos nacionales	24
3. Las condiciones para una alineación exitosa de los socios en torno a la política agrícola regional.....	26
3.1 Comprender los retos de la alineación.....	26
3.2 Transformar los espacios de concertación en herramientas de coordinación	28
3.3 Superar los obstáculos políticos a la alineación	30
3.4 Vencer las resistencias institucionales y organizativas.....	33
Conclusión.....	39

Resumen

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

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

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

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

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

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

La ayuda oficial a la agricultura: una dispersión de esfuerzos que reduce la eficacia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

se han impuesto a menudo a la puesta en marcha de un proceso de participación inclusivo que, es cierto, representa un verdadero desafío en términos metodológicos, de recursos humanos, de tiempo y de conocimiento práctico institucional.

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

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

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

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

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

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

Introducción

La agricultura ocupa al 65 por ciento de la población activa y representa el 35 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) en la región de la Comunidad Económica y de Desarrollo de los Estados del África del Occidental (CEDEAO).² Se trata de un sector clave, teniendo en cuenta no sólo su contribución a los ingresos, a la seguridad alimentaria y a la creación de empleo, sino también al presupuesto del Estado, principalmente a través de los ingresos procedentes de la exportación. Este sector se enfrenta sin embargo a enormes desafíos que exigen profundos cambios estructurales.

El crecimiento demográfico y especialmente de la población urbana, que representará el 60 por ciento de la población total de la región en 2020,³ requieren un aumento de la producción de alimentos para cubrir las necesidades de esta población. Sin embargo, la disminución y la creciente presión sobre los recursos naturales como la tierra y el agua, el acaparamiento de tierras, así como la frecuencia de los fenómenos climáticos extremos, obligan a hacer frente a este desafío alimentario al tiempo que se desarrolla una agricultura innovadora, a la vez más respetuosa con el medio ambiente y capaz de adaptarse al cambio climático. Por otro lado, la crisis alimentaria de 2008, provocada por la volatilidad de los precios de las materias primas en los mercados internacionales, ha recordado el peligro que supone para los países de la región de África Occidental la dependencia de las importaciones de alimentos para satisfacer las necesidades de su población, y reclama un cambio profundo de paradigma.

Este conjunto de desafíos, tal y como subrayaba el Dr. Mohamed Ibn Chambas, Presidente de la Comisión de la CEDEAO en 2008, “exige una reinversión enorme por parte de cada uno de los actores involucrados: Estados, inversores, comunidad internacional y productores”. También requiere una combinación coherente de “políticas públicas claras y estimulantes, estrategias entre actores y herramientas financieras adaptadas a la diversidad de las necesidades”.⁴ Frente a estos desafíos, los principales países donantes se han comprometido, tras la Cumbre del G8 que tuvo lugar en L'Aquila (Italia) en julio de 2009, a destinar 22.000 millones de dólares a lo largo de tres años a la agricultura y a la seguridad alimentaria de los países en desarrollo. Además de estos compromisos financieros, los países del G8, se han comprometido también a garantizar una mejor coordinación de las intervenciones y de las inversiones, apoyando programas elaborados y dirigidos por los países, de acuerdo con la agenda de eficacia de la ayuda.⁵ Ese mismo año, Oxfam presentó un duro balance sobre la ejecución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en sector agrícola de tres países de la región: Burkina Faso, Ghana y Níger.⁶ Las modalidades de ejecución de la AOD, canalizada a través de multitud de proyectos gestionados por instituciones con estrategias diferentes y puntos de vista a veces contradictorios, no permiten garantizar la coherencia en el conjunto del sector agrícola, ni responder a los retos alimentarios en los países de la región. Teniendo en cuenta que las inversiones de los socios técnicos y financieros (STF) representan entre el 60 por ciento y el 80 por ciento⁷ del presupuesto del sector rural en los países estudiados, la coordinación de los donantes y su alineación con las políticas nacionales son retos cruciales.

La adopción por parte de los Jefes de Estado de la región de la *Iniciativa regional para la producción de alimentos y la lucha contra el hambre* en junio de 2008, en respuesta a la crisis alimentaria, ha supuesto el relanzamiento de la puesta en marcha de la ECOWAP, la política agrícola regional de la CEDEAO. Desde entonces, la CEDEAO y sus estados miembros han lanzado un nuevo proceso que aúna los objetivos de la política agrícola regional y el marco continental desarrollado en el seno de NEPAD,⁸ el Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP, por sus siglas en inglés). Este nuevo proceso, denominado ECOWAP/CAADP, tiene por objetivo reunir al conjunto de actores del sector rural en torno a una asociación que aspira a relanzar el crecimiento del sector agrícola y conseguir el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, que consiste en reducir a la mitad la proporción de personas que sufren hambre de aquí a 2015.⁹ Por lo tanto, los Estados miembros de la CEDEAO y de la región han entrado, en 2009 y 2010,

en una fase de programación concertada cuyo objetivo es elaborar programas únicos de inversión agrícola en el ámbito nacional (PNIA) y regional (PRIA) que estén compartidos por el conjunto de actores. En estos programas se especifican tanto sus prioridades de actuación como las necesidades financieras para su ejecución, con el objetivo de responder a los retos de alineación de la ayuda sobre las prioridades nacionales, rompiendo así con el enfoque de proyectos en el sector agrícola.

El presente estudio no pretende hacer un balance exhaustivo de la aplicación del proceso ECOWAP/CAADP en África Occidental tres años después de su inicio. Este estudio se apoya en el análisis del proceso llevado a cabo en tres países, Níger, Burkina Faso y Ghana, así como en el ámbito regional, haciendo una valoración intermedia que muestra los avances y los obstáculos encontrados tanto en la elaboración de los programas de inversión como en la alineación progresiva de éstos con los STF.

La primera parte del estudio presenta una visión global de las modalidades de intervención de los STF en el sector agrícola de Burkina Faso, Ghana y Níger, actualizando en la medida de lo posible los datos del estudio publicado en 2009. La segunda parte se centra en los procesos de elaboración de los planes de inversión agrícola, mostrando las tensiones entre los actores y las buenas prácticas de consultas. Finalmente, la última parte del estudio expone los factores que obstaculizan la alineación de los STF con estos procesos y planes de inversión, con el objetivo de extraer las lecciones aprendidas y los posibles caminos a seguir para una buena implementación de la ECOWAP en el ámbito nacional y regional.

1. La ayuda oficial a la agricultura : Una dispersión de esfuerzos que reduce la eficacia

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) es una parte esencial de la financiación del sector rural en Níger, Burkina Faso y Ghana. Sin embargo, a pesar de las peticiones reiteradas de la CEDEAO y de determinados Estados miembros para hacer evolucionar las diferentes modalidades de ejecución de la ayuda, la mayoría de las intervenciones de los STF siguen consistiendo en realidad en una multitud de proyectos a corto plazo, poco coordinados entre sí y que comportan altos costes de transacción y de oportunidad para los países receptores de la ayuda.

1.1 Los efectos negativos del “enfoque de proyectos”

Tras la crisis alimentaria mundial de 2007/08, la AOD destinada al sector agrícola y a la seguridad alimentaria ha aumentado en muchos países de África. Según la Dirección General de Cooperación (DGCOOP) del Ministerio de Economía y Finanzas, en Burkina Faso, la ayuda al sector agrícola aumentó un 59,35 por ciento entre 2007 y 2009, y en 2009 representó el 12,17 por ciento del total de la AOD.¹⁰ Además, la ayuda alimentaria casi ha duplicado su volumen de 2008 a 2009, pasando de 14,13 millones de dólares en 2008 a 28,06 millones de dólares en 2009.¹¹

Por otro lado, la financiación del sector rural depende en gran medida de las aportaciones externas de los STF. Según el Informe de Seguimiento de la Estrategia de Desarrollo Rural (SDR) 2007-2009,¹² realizado en mayo de 2011, los STF aportan más del 70 por ciento de la financiación de la SDR de Níger. En Ghana, a pesar de los importantes esfuerzos de movilización de recursos domésticos, la contribución de los STF al presupuesto del Ministerio de Alimentación y Agricultura¹³ supuso el 52 por ciento en 2010,¹⁴ frente al 63,3 por ciento de años anteriores.¹⁵

Como subrayaba el estudio de Oxfam realizado en 2009 en Burkina Faso, Níger y Ghana,¹⁶ el problema de la dependencia del sector agrícola de la financiación externa se ve agravado por los métodos de intervención de los STF, la multiplicidad de sus iniciativas y la diversidad de sus enfoques sobre el desarrollo rural, que dificultan la gestión de la ayuda y a veces la hacen ineficaz para los países receptores. Mientras esta ayuda se conceda a través de múltiples proyectos, con duración y procedimientos diferentes, resultará difícil para los Estados garantizar la coherencia y la coordinación fiable de las inversiones en el sector agrícola, así como la apropiación de los procesos en curso.

La gestión de una gran cantidad de proyectos independientes da lugar a altos costes de transacción, tanto financieros como humanos, así como a importantes costes de oportunidad. Los recursos humanos de los gobiernos se ven absorbidos por la gestión a corto plazo de los proyectos de los STF y por las múltiples misiones asociadas a ellos, en detrimento del tiempo que sería necesario para garantizar un seguimiento del sector utilizando herramientas eficaces.

Un informe de la OCDE publicado en 2008 señalaba que en Ghana “la mayor parte de la ayuda continúa prestándose a través de proyectos individuales (dentro del sector agrícola)”,¹⁷ a pesar de los esfuerzos del gobierno por promover el apoyo presupuestario sectorial y mejorar el sistema financiero y los procedimientos nacionales (ver la tabla 1). En 2008, el 52,5 por ciento de los fondos asignados por los STF no fueron gestionados por el Ministerio de Alimentación y de Agricultura (MoFA), y el Ministerio de finanzas y de planificación económica (MoFEP) no tenía constancia de la existencia de un porcentaje no desdeñable de los fondos destinados al sector. En noviembre de 2010, el mapeo de

las intervenciones de los STF en agricultura, la *Matriz de actividades de la Declaración de París*, llevado a cabo por el grupo de coordinación de donantes del sector y el MoFA, contabilizó 61 intervenciones de los socios dentro del sector.

Tabla 1. : Compromisos financieros de los donantes para el sector agrícola en Ghana en 2008 (en millones de GHC)

	Compromisos de los donantes	%
Fondos gestionados por el MoFA	55,55	47,5
Fondos no gestionados por el MoFA	61,33	52,5
Total de los fondos del sector agrícola	116,88	100

Fuente: MoFA, 2008.

En Burkina Faso, esta situación es aún más evidente. En 2009, la totalidad de los 149,56 millones de dólares destinados al sector agrícola se ejecutaron exclusivamente a través de la modalidad de ayuda a proyecto.¹⁸ Esa tasa es muy superior a la media, que ya asciende al 63 por ciento en ayuda por proyecto, frente al 30 por ciento de apoyo presupuestario sectorial y general, según los desembolsos previstos para 2011. Al comparar los desembolsos por donante entre 2008 y 2011 en Burkina Faso, parece que los STF que utilizan con más frecuencia la clásica ayuda a proyectos/programas en el conjunto de los sectores son el BAD (Banco Africano de Desarrollo), el WADB (Banco de Desarrollo de África Occidental), Japón, Taiwán, Canadá, el Fondo Mundial y Luxemburgo.¹⁹

En Níger, a pesar de que la Estrategia de Desarrollo Rural ha sido concebida para permitir la transición progresiva del generalizado enfoque de proyectos a un enfoque de programas, la gran mayoría de las intervenciones dentro del sector del desarrollo rural siguen siendo a través de proyectos. Así, el *Atlas de Proyectos y Programas*,²⁰ una iniciativa lanzada en 2010 con el objetivo de realizar un mapeo de las intervenciones de los STF en territorio nigeriano, contabilizaba 72 proyectos en junio de 2011 (5 proyectos más que en 2008), llevados a cabo por 22 STF²¹ en el conjunto del sector del desarrollo rural.

Los inconvenientes asociados a la ejecución de la ayuda a través de proyectos independientes son bien conocidos desde hace tiempo y han sido objeto de amplia literatura. La declaración de París (DP) sobre la eficacia de la ayuda, firmada en 2005 por los países donantes y beneficiarios de la ayuda, y la Agenda de Acción de Accra (AAA), adoptada en septiembre de 2008, comprometen a los países signatarios a (entre otras cosas) mejorar la calidad de la ayuda, y concretamente a luchar contra los efectos adversos de la ayuda gestionada a través de proyectos. La observación sobre el terreno muestra que lamentablemente el camino es difícil y los progresos lentos, especialmente en el sector agrícola

El análisis de las intervenciones de los STF en el sector agrícola de Níger, Burkina Faso y Ghana, revela problemas recurrentes ligados al enfoque de proyectos:

- *El coste de las Unidades de gestión de proyectos (UGP) creadas por numerosos STF: un análisis detallado de algunos proyectos de desarrollo rural en Níger muestra que la financiación dedicada a las UGP representa entre el 15 por ciento y el 60 por ciento de la financiación total de los proyectos.²² Estos considerables costes de gestión son recursos que no llegan al terreno y cuestionan la eficacia de la ayuda.*
- Al ejecutar los fondos del proyecto directamente a través de las UGP, los STF *no*

contribuyen al fortalecimiento de las capacidades de gestión financiera y administrativa ni a la consolidación de los sistemas nacionales. La debilidad y falta de transparencia de los canales de financiación nacionales son los principales argumentos utilizados por los socios para justificar el uso de sus propios procedimientos de desembolso. Sin embargo, al pasar por encima de los sistemas nacionales y no destinar recursos a su fortalecimiento, los STF están contribuyendo a mantener un círculo vicioso. Según los testimonios de algunas personas que realizan asistencias técnicas, en Burkina Faso se dan situaciones paradójicas como que los funcionarios de los ministerios conocen los procedimientos de gestión del gasto de numerosos donantes y sin embargo ignoran los procedimientos nacionales de sus propios ministerios.

- *El debilitamiento y la absorción de las capacidades locales:* la multiplicación de los proyectos debilita la capacidad administrativa del gobierno, desviando al personal de la administración para el seguimiento diario de los proyectos y los procedimientos específicos de cada donante. En Ghana, las misiones de identificación o de evaluación de los STF han proliferado tanto que el Ministerio de finanzas y de planificación económica (MoFEP) ha tenido que elaborar un código de conducta sobre la materia e imponer “un período sin misiones” durante los tres meses en los que se elabora el presupuesto, del 15 de septiembre al 15 de noviembre. En 2008, Ghana recibió 272 misiones de donantes de ayuda al desarrollo.²³

Los STF reclutan a una parte del personal de las administraciones, con frecuencia el más formado y competente, para sus representaciones locales o para garantizar la coordinación de sus proyectos. A pesar de la necesidad de los ministerios de fortalecerse y captar recursos humanos cualificados y eficaces, los términos de los contratos ofrecidos por los STF, más atractivos, contribuyen a desviar al personal de las administraciones a las que se supone que están ayudando.

Por último, en países en situación de crisis alimentarias crónicas e inseguridad alimentaria estructural como es el caso del Níger, al superarse el umbral de alerta los STF y ONG aumentan mucho y muy rápidamente sus recursos humanos y financieros, multiplicando las oportunidades de contratación de los funcionarios de las administraciones, y constituyendo en definitiva una especie de “administración paralela” dotada de medios de intervención muy superiores a los del gobierno.

- *Un enfoque a corto plazo y una gran volatilidad de la financiación:* las intervenciones a través de proyectos de corta duración reflejan una realidad de gestión a corto plazo de la AOD por parte de los STF que permite dar una respuesta rápida a las prioridades políticas de los gobiernos de los países donantes.

En Níger, entre 2007 y 2009, 31 instituciones contribuyeron a financiar los programas de la SDR, pero sólo 17 aportaron financiación en los tres años siguientes. Diez de ellos solamente apoyaron programas de un año. Esta imprevisibilidad de la financiación complica enormemente la gestión del gasto público y la dirección de la SDR, cuya financiación aumentó un 25 por ciento de 2007 a 2008, pero disminuyó un 38 por ciento de 2008 a 2009.²⁴

- Por último, la debilidad de las mesas de diálogo a menudo se traduce en la desorganización e incluso la incoherencia de las intervenciones en terreno. “Cada socio promueve su enfoque del desarrollo agrícola o de la seguridad alimentaria, y el proyecto final refleja con fuerza el enfoque de cada socio”, explica un responsable del Ministerio de Economía y finanzas de Burkina Faso. “Sobre el terreno, los STF tienen modos de intervención tan distintos entre sí que resultan incomprensibles para los actores supuestamente encargados de apoyarlos.”²⁵

Esta débil coordinación se refleja en el desequilibrio de la financiación que reciben los distintos sectores y territorios. Efectivamente, es habitual observar una concentración de recursos en ciertos temas de moda o en territorios que parecen más prometedores, y un abandono de otros temas menos apetecibles, cuyos resultados son más difíciles de visibilizar (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Níger: Reequilibrar las intervenciones de emergencia y de desarrollo y favorecer una atención regional equitativa²⁶

La Estrategia de Desarrollo Rural (SDR), elaborada en 2003 y plasmada en un plan de acción a finales de 2006, está compuesta por 24 programas y subprogramas que engloban el conjunto de problemáticas del desarrollo rural. Idealmente, una buena coordinación entre los donantes y el Estado permitiría una financiación equilibrada de los diferentes programas, pero por el contrario, el *Informe de seguimiento de la SDR 2007-2009*, realizado en mayo de 2011, muestra grandes disparidades.

Algunos programas de inversión productiva se quedan especialmente cortos de financiación, a pesar de su importancia para el desarrollo de las capacidades y la resiliencia de los productores frente al cambio climático, y para el mantenimiento de la producción dentro de un contexto de crisis alimentaria estructural. Este es el caso, especialmente del programa 11, “Lucha contra la inseguridad alimentaria con el desarrollo del riego”, que registra la peor tasa de obtención de financiación (38 por ciento). Y por el contrario, el programa 9.1 “Prevención y gestión de crisis y catástrofes naturales”, cuenta con la mejor tasa de realización (127 por ciento), y absorbe el 21,6 por ciento de los recursos asignados al sector rural.

Esta situación puede explicarse por el hecho de que la financiación de las emergencias en un contexto de crisis es relativamente más fácil de movilizar en el ámbito internacional, y de que sus procedimientos de ejecución suelen ser más sencillos y flexibles que cuando se trata de acciones de desarrollo. Sin embargo, esta situación también revela la falta de voluntad de los STF para intervenir fuera de los marcos gubernamentales y de los mecanismos de ejecución que cuentan con buena reputación, como por ejemplo el Dispositivo Nacional de Gestión y Prevención de Crisis Alimentarias (DNGPCA), que dispone de un mecanismo de fondos comunes relativamente transparente y eficaz.

Por otra parte, la distribución regional de los proyectos sigue siendo bastante desigual, y no refleja de ningún modo los índices de pobreza de las diferentes regiones. Mientras que la región de Tillabéri, se beneficia con más de cuatro proyectos, mientras que las regiones de Maradi y Dosso reciben claramente menos proyectos, aunque albergan prácticamente la misma proporción de población en situación de pobreza.²⁷



1.2 Un enfoque sectorial aún difícil de promover

Los STF justifican su inclinación por el enfoque de proyectos -y la falta de coordinación muchas veces asociada a éste- en la falta de liderazgo de los gobiernos para definir e imponer una visión del desarrollo agrícola y de un marco operativo para ponerla en práctica, así como en la debilidad de los procedimientos y sistemas nacionales. De hecho, algunos países han multiplicado sus marcos de intervención y planes de acción, con el objetivo de atraer la financiación extranjera. No obstante, el ejemplo de Ghana demuestra claramente que la existencia de un marco de intervención único y de un diálogo profundo sobre los procedimientos internos del gobierno no son suficientes para lograr un cambio radical del enfoque de los socios.

El Gobierno de Ghana elaboró en 2002 su primera Política Sectorial de Desarrollo Agrícola y Alimentario (FASDEP, por sus siglas en inglés), que se actualizó en 2007.²⁸ Esta política, basada en la Estrategia de crecimiento y reducción de la pobreza del país,²⁹ se ha ido trasladando al plano operativo,³⁰ y su última versión se terminó a principios de 2010. Sin embargo, el Gobierno todavía se está esforzando en convencer a los STF para que financien su plan de acción sectorial mediante la aplicación del SWAp (enfoque sectorial, por las siglas en inglés). El proceso de ejecución del SWAp se inició en 2006, con la realización de una acción formativa común propuesta por los servicios técnicos del Ministerio de Alimentación y Agricultura (MoFA) y los responsables de los STF, con el objetivo de que los actores implicados llegasen a un acuerdo sobre la definición del programa sectorial y aclararasen los requisitos previos necesarios para su puesta en práctica. Posteriormente, un equipo de trabajo mixto (Estado³¹-STF) elaboró una hoja de ruta enumerando una lista de actividades que debían ponerse en marcha antes de la adopción del SWAp. La última etapa, la elaboración de un plan de acción para el periodo 2009-2015, contó con la participación activa de los STF a través del Grupo de trabajo del sector agrícola.³² Sin embargo, en 2011 el protocolo de acuerdo³³ para la ejecución eficaz del SWAp aún no había sido firmado.

A pesar de las experiencias positivas de apoyo presupuestario sectorial para la agricultura puestas en práctica por el Banco Mundial y la cooperación canadiense (ACDI) desde hace muchos años, la mayoría de los STF siguen inclinándose por la intervención a través de proyectos. No obstante, los esfuerzos y progresos realizados por Ghana para mejorar la gestión financiera y los procedimientos relativos a la adjudicación de contratos públicos han sido reconocidos por la gran mayoría de los socios consultados en el transcurso del estudio en el terreno, y el Gobierno, por su parte, ha demostrado su voluntad de reformar las modalidades de la ayuda. Al continuar con los numerosos mecanismos de alineación y armonización puestos en práctica desde 2005,³⁴ el gobierno de Ghana ha hecho pública su política en materia de ayuda,³⁵ en la hace un llamamiento a los STF para que prioricen el apoyo presupuestario sectorial sobre los proyectos individuales y utilicen los procedimientos nacionales.³⁶

En consecuencia, dado que los ministerios de finanzas (MoFEP) y de agricultura (MoFA) deseaban establecer un fondo común, así como promover el apoyo presupuestario sectorial para llevar a cabo el SWAp, el gobierno propuso finalmente la utilización de los fondos de los STF, combinando el apoyo presupuestario y los proyectos.

En total, la ayuda gestionada a través de proyectos aumentó entre 2008 y 2009, pasando del 56 por ciento al 57,4 por ciento, a pesar de las mejoras del sistema de gestión financiera.³⁷ Una reciente evaluación del grado de aplicación de la Declaración de París en Ghana,³⁸ con vistas a la próxima reunión de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda que está previsto que se celebre en Busan (Corea del Sur) en diciembre de 2011, subraya que “los STF están acostumbrados a utilizar su propio sistema [...]. Se observan por lo tanto progresos limitados en términos de alineación con los sistemas nacionales [...] y los avances en términos de armonización son muy lentos”. Este estudio pide a “los donantes que [...] vayan pasando progresivamente del enfoque de proyectos al enfoque de programas y a un fondo común. [...] Esto permitiría integrar los proyectos dentro de

la Estrategia de reducción de la pobreza, de modo que dejen de estar desarticulados y aislados”.³⁹

En Burkina Faso, por el contrario, hay algunos STF – particularmente las agencias danesa y alemana- que se han dedicado desde 2006 a elaborar un programa sectorial. Este impulso “desde el exterior” ha tropezado con la falta de apropiación por parte del gobierno.

Los marcos estratégicos de Burkina Faso, concretamente la Estrategia de desarrollo rural (SDR) y el Informe de política de desarrollo rural descentralizado (LPDRD), proporcionan una visión política del desarrollo y enuncian unos principios de aplicación descentralizada. Sin embargo, no se trata de unos documentos operativos de aplicación susceptibles de promover la armonización y alineación de las intervenciones de los STF. Partiendo de esta base, tras un taller de la Plataforma mundial de donantes para el desarrollo rural (GDPRD)⁴⁰ en 2006, muchos socios han propuesto, de acuerdo con el Gobierno, la adopción de un enfoque sectorial con el fin de contribuir a hacer operativa la SDR.

En este sentido, la hoja de ruta del Programa sectorial de desarrollo rural productivo (PROSDRp) propone concretar la visión política de la SDR ofreciendo un marco de programación, presupuestario y de seguimiento-evaluación en el que se puedan integrar los diferentes actores utilizando sus respectivas ventajas comparativas. Sin embargo, este ejercicio sólo ha sido adoptado por algunos STF y no ha conseguido atraer la adhesión del gobierno, que nunca se ha apropiado verdaderamente del proceso. En 2010 se realizaron pocos avances, a excepción de la redacción de una nota conceptual y de un acuerdo sobre la hoja de ruta. Este programa seguía siendo prácticamente desconocido para los funcionarios de los ministerios y de los órganos descentralizados, y se percibía ante todo como “el programa de los STF”. Además, el PROSDRp, no ha podido aunar al conjunto de los socios técnicos y financieros, sobre todo debido a la lentitud del proceso, y por ello no ha recibido los recursos financieros necesarios para la puesta en marcha de la hoja de ruta. En definitiva, el PROSDRp no ha conseguido establecer un marco claro que permita a los STF hacer evolucionar sus modalidades de intervención y pasar de un enfoque de proyectos a un enfoque de programas.

2. La política agrícola regional de la CEDEAO: ¿un desafío para los donantes?

El proceso la ECOWAP/CAADP tiene como objetivo, entre otros, dar respuesta a los retos de la alineación de la ayuda, así como romper con el enfoque de proyectos, mediante la elaboración de marcos de intervención operativos únicos y compartidos por el conjunto de actores -los programas de inversión agrícola en el ámbito nacional (PNIA) y regional (PRIA).

Tras un largo proceso de elaboración de estas políticas y programas agrícolas, a partir de 2009 todas las partes implicadas a escala regional y nacional (CEDEAO, Unión Africana, Estados, STF, organizaciones de la sociedad civil (OSC), organizaciones de productores y agricultores (OP) y sector privado), han firmado “pactos de asociación” con el fin de consolidar sus compromisos y clarificar su papel y responsabilidades dentro de estas nuevas modalidades de asociación. Los STF, por su parte, han adoptado una serie de compromisos, entre los que destaca la puesta en marcha de un mecanismo de coordinación y de gestión de la ayuda para alinear, armonizar y coordinar el conjunto de apoyos relativos al desarrollo agrícola y a la seguridad alimentaria, según las directrices de la ECOWAP/CAADP. Además, en virtud de los principios de la Declaración de París y del Plan de Acción de Accra, prevén incrementar su apoyo a la aplicación de la ECOWAP/CAADP, así como a reforzar la previsibilidad a largo plazo de su ayuda mediante una programación plurianual de ayuda técnica y financiera (ver cuadro 4).

Los países y la región disponen ya de diversas estrategias o planes de acción dentro del sector agrícola, y uno de los desafíos ligados a la elaboración de estos programas consiste en adaptar los documentos existentes, que se utilizarán como base, al marco instaurado por el CAADP y a los pilares de la ECOWAP, así como desarrollar las sinergias entre los ámbitos regional y nacional.

2.1 El reto de construir un marco de intervención único

Los Jefes de Estado y de Gobierno de la región adoptaron la ECOWAP en enero de 2005, tras largas deliberaciones en cada país y en el ámbito regional, sobre todo con las organizaciones de productores (OP). La ECOWAP constituye una de las primeras políticas sectoriales que ve la luz dentro del espacio de la CEDEAO, y también supone el primer programa regional realizado de acuerdo con el espíritu del Programa general para el desarrollo de la agricultura africana (CAADP) de la NEPAD. La ECOWAP define una visión y unos objetivos, y establece un marco para el crecimiento agrícola y la seguridad alimentaria a escala regional.

Desde el comienzo, la ECOWAP aspiraba a definir un nuevo marco de coordinación y de coherencia de los principales programas, bajo el auspicio de la CEDEAO. En el ámbito regional, el sector agrícola del África Occidental cuenta con numerosos actores, numerosas mesas de diálogo y una serie de iniciativas y actividades que reflejan el interés de los responsables públicos y de los STF por este sector estratégico. A las dos principales organizaciones de integración económica -la UEMOA y la CEDEAO- se suman en efecto multitud de instituciones de cooperación e investigación, como el CILSS, la CORAF, la OMVS, ABN, la OMVG, el ICRISAT, IWMI, el ICRAF, el ADRAO, el IITA, la CMA-AOC, el IFDC, ITC, etc. cada una de ellas con su propia estrategia y programa de acción.⁴¹

Esta variedad de instituciones y enfoques se traduce en divisiones y en las diferentes lógicas institucionales utilizadas hasta el momento. Dicho de otro modo, según la CEDEAO los programas de sus instituciones “en la mayoría de los casos se ejecutan sólo de forma parcial, y su coherencia de conjunto está lejos alcanzarse”.⁴² Actualmente, la ECOWAP pretende servir como marco de coherencia e integración.

Cuadro 2. Metodología y etapas (teóricas) del CAADP

La metodología del CAADP, adoptada en 2003 en Maputo por el conjunto de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana, define los objetivos y las principales etapas de la formulación de los programas de inversión agrícola. A partir de un análisis profundo de los retos del sector agrícola en el ámbito regional y en cada uno de los países, estos programas tienen como objetivo definir la estrategia y las acciones que permitan conseguir una tasa de crecimiento agrícola superior al 6 por ciento anual, considerado el mínimo necesario para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Asimismo, deben precisar las necesidades financieras indispensables para conseguir estos objetivos

Con el propósito de conseguir la adhesión del conjunto de actores implicados en el desarrollo rural y evitar la superposición de un nuevo marco de acción sobre el ya existente, la elaboración de los programas de inversión debe asegurar una participación inclusiva, reflejando el espíritu de nuevo asociacionismo entre los actores involucrados: Estado, STF, sector privado, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de productores.

En teoría, la elaboración de los programas consta de cuatro grandes fases: i) el diagnóstico y la formulación de las hipótesis de trabajo; ii) la realización de simulaciones y la identificación de sectores potenciales de aceleración del crecimiento; iii) la formulación de los programas de inversión, dirigidos a promover el desarrollo del sector; iv) la elaboración y firma de un Pacto de asociación para su puesta en marcha. Esta última fase debe ser sancionada en el transcurso de una mesa redonda (“Business Meeting”) sobre financiación con los STF.

En la práctica, la formulación de los programas de inversión está resultando en ocasiones más larga y compleja de lo esperado. En Burkina Faso, por ejemplo, la elaboración del PNIA ha quedado reducida a un ejercicio técnico, sin un verdadero proceso participativo e inclusivo, y por lo tanto no ha permitido una apropiación real por parte de las diferentes partes implicadas (especialmente las organizaciones de productores o de la sociedad civil). En Ghana, por el contrario, el PNIA ha permitido prolongar la dinámica de actores múltiples de la política sectorial FASDEP II, abriéndose diferentes espacios de participación. La CEDEAO ha estado siempre a la cabeza de la puesta en práctica del CAADP, distinguiéndose así de otras regiones del continente.

Tras la *Conferencia internacional sobre financiación de la política agrícola regional*, que tuvo lugar en Abuja los días 11 y 12 de noviembre 2009, 12 países elaboraron sus programas nacionales de inversión agrícola (PNIA) y 9 organizaron mesas redondas y suscribieron un pacto de asociación. Sin embargo, estos pactos no han dado lugar a la formulación de compromisos financieros por parte de los STF, pues se considera que no se ha priorizado adecuadamente a los PNIA y que sus necesidades financieras son demasiado amplias (4,2 millones de dólares para Níger, 3,5 para Ghana, y 2,4 millones de dólares para el PNIA de Burkina Faso).⁴³

Desde comienzos de 2010 se ha iniciado, con el impulso de la CEDEAO, un proceso “post-pacto” dirigido a la elaboración de “planes de inversión”. El comunicado final de la reunión de Ministros de Agricultura de la CEDEAO con los STF, que tuvo lugar en abril de 2010 en Cotonou, subraya la importancia de “jerarquizar las prioridades dentro de los programas de inversión, de modo que se primen las intervenciones que conduzcan en mayor medida al crecimiento agrícola”.⁴⁴ No ha sido hasta el “Business Meeting sobre la financiación de los planes de inversión”, celebrado en Dakar en junio de 2010, cuando los países y la región finalmente presentaron los primeros planes en su versión casi definitiva. Sin embargo, una vez más, los STF no se comprometieron claramente a financiar su puesta en marcha.

2.2 El impulso político de la CEDEAO transforma los hábitos de Estados y socios

Un nuevo liderazgo de la CEDEAO

Ausente en principio del esquema de organización del CAADP (que sólo reconocía los ámbitos continental y nacional), la CEDEAO ha ido afianzando progresivamente su liderazgo. En 2002, los Jefes de Estado reunidos en Yamoussoukro (Costa de Marfil) decidieron otorgar a la CEDEAO el mandato de coordinar y asegurar el seguimiento de la ejecución en África Occidental de la NEPAD, cuyo programa agrícola, el CAADP se adoptó en Maputo en 2003. Este mandato se renovó en 2005, tras la adopción de la ECOWAP en el transcurso de la Cumbre de Accra. Los Jefes de Estado de la región confiaron también a la Comisión de la CEDEAO la responsabilidad de garantizar la coordinación y el seguimiento de la ejecución de la ECOWAP, así como de asegurar la coherencia de su marco de actuación con el propuesto por la NEPAD. Al convertirse en la región más avanzada del continente en cuanto a la definición de los PNIA, la CEDEAO ha demostrado sobradamente su ambición y capacidad para dirigir el proceso en la región, y se ha convertido en un interlocutor ineludible para los STF que deseen apoyar el sector agrícola en África Occidental.

En el ámbito regional, la CEDEAO ha aprovechado la ocasión de la formulación del Programa regional de inversión agrícola (PRIA) para reunir las iniciativas de los diferentes actores del sector agrícola, integrando la dimensión ligada a la seguridad alimentaria. Se han definido tres programas (calificados de “movilizadores e integradores”)⁴⁵ en torno a prioridades estratégicas, que deben completarse y articularse con los programas de inversión desarrollados por los países.

Para el desempeño de su papel como institución responsable de la aplicación del Programa, la CEDEAO se ha dotado de dos instrumentos clave. La Agencia regional para la agricultura y la alimentación deberá asegurar las funciones técnicas de puesta en marcha de los programas regionales. Su autonomía administrativa le permitirá contratar directamente los jefes de obra. El Fondo regional de desarrollo agrícola de la CEDEAO (ECOWADF), que forma parte del Banco de Inversión y Desarrollo de la CEDEAO (BIDC), deberá garantizar la asignación y la gestión de los recursos, tanto internos como externos, destinados a la financiación de los programas regionales. Aunque algunos STF han expresado sus reservas acerca de la capacidad del BIDC para desempeñar adecuadamente esta labor, la CEDEAO ya ha asignado 150 millones de francos CFA al fondo regional, demostrando su voluntad de poner en práctica el PRIA con recursos propios y animando también a la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) a comprometer sus recursos.

La CEDEAO ha supuesto un impulso para los Estados miembros, proponiendo un calendario de elaboración de programas de inversión, un borrador de los planes nacionales de inversión y una hoja de ruta detallando sus etapas, con el fin de armonizar los diferentes procesos nacionales. La institución regional ha animado a sus Estados miembros a alcanzar una participación plena, sin dudar al recordarles sus compromisos de diálogo con el conjunto de actores, y exhortándoles a rechazar cualquier financiación de los donantes que no se ajuste al marco definido por sus planes de inversión.

Por último, la celebración de una *Business Meeting* del 14 al 17 de junio de 2010 en Dakar, con el objetivo de confirmar los compromisos contraídos por los donantes durante la cumbre del G8 en Muskoka (Canadá) en junio de 2010, ha demostrado la gran capacidad de la CEDEAO para responder a la agenda internacional y movilizar a los Estados miembros. Este encuentro también ha puesto de manifiesto la capacidad de la CEDEAO de movilizar a los donantes en torno a su proyecto agrícola, así como su liderazgo regional. Sin embargo, esta reunión no ha conseguido uno de los objetivos que se esperaba alcanzar: lograr que los STF se posicionasen claramente sobre la financiación de los diferentes programas de inversión (ver Cuadro 3).

Este proceso ha sido dirigido en su mayor parte por el ministerio de agricultura y su equipo. El período de transición que se ha abierto durante 2011 con la renovación prevista del Secretariado Ejecutivo supone un momento decisivo, en el que, se pondrán a prueba la solidez de la institución y su capacidad para hacer avanzar el proceso y los proyectos a pesar del cambio de equipo.

La necesaria reorganización de los STF en el ámbito regional

Actualmente, los donantes bilaterales están poco preparados para intervenir a escala regional y, en este caso, para apoyar el programa de inversión agrícola de la CEDEAO. En el ámbito bilateral, la AFD y la USAID eran, en marzo de 2011, los únicos donantes que estaban apoyando la puesta en marcha de la agencia regional para la agricultura y la alimentación, aunque los fondos que han comprometido son aún modestos. La AFD firmó en junio de 2011 un acuerdo por el que se comprometía a aportar 10,4 millones de euros destinados a la ECOWAP.⁴⁶

Estos dos donantes han apoyado también el fondo de la ECOWAP (ECOWADF). Sin embargo, éste no atrae a donantes importantes como España (el primer donante del sector en la región), que parece que sólo va a aportar una pequeña parte de los 90 millones de euros prometidos, que aún no se han hecho efectivos.

En el ámbito multilateral, los fondos de donantes múltiples que se establecieron tras la crisis alimentaria de 2008 responden sólo de forma muy parcial a las necesidades de financiación de la política agrícola regional. Así, el Fondo Fiduciario de donantes múltiples (MDTF por sus siglas en inglés) creado en 2008 para acompañar el proceso CAADP,⁴⁷ no permite financiar la ejecución de los programas de inversión. El Programa de respuesta a la crisis alimentaria del Banco Mundial (GFRP), también creado en 2008 y dotado inicialmente con 2 millones de dólares, no dispone de ninguna ventana de financiación regional.

Por último, el Programa Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP),⁴⁸ creado después de que los países del G8 anunciaran en julio de 2009, en L'Aquila, que destinarían 22.000 millones de dólares a la seguridad alimentaria, menciona específicamente al CAADP, pero su financiación todavía es muy insuficiente. En abril de 2011, sólo 6 países⁴⁹ habían contribuido con fondos por un total de 420,8 millones de dólares, menos de la mitad de lo que se esperaba inicialmente (se calcula que 1.000 millones, de los 22.000 millones prometidos en la Cumbre de L'Aquila). Para la subregión, el GAFSP ha determinado que el respeto por parte de los países demandantes a las diferentes etapas del proceso ECOWAP-CAADP (Pacto, Business Meeting), así como el carácter inclusivo, son requisitos previos para la selección de proyectos. Las dos convocatorias de propuestas⁵⁰ sólo habían permitido financiar, en junio de 2011, los proyectos de 4 de los 15 países de la región (de entre 8 propuestas recibidas)⁵¹ por valor de 168,5 millones de dólares.⁵² Un año después de su aprobación, los fondos tardan en hacerse efectivos debido a la lentitud y complejidad de los procedimientos.

Por lo tanto, el GASFP está aún lejos de poder responder a las necesidades de la CEDEAO y sus Estados miembros, cifradas en 900 millones de dólares en 5 años. Además, aunque el reglamento del fondo permite la financiación a escala regional, hasta el momento ninguna de las convocatorias admitía propuestas regionales.

Por su parte la Unión Europea se compromete, dentro de su marco estratégico de ayuda a los países en desarrollo para hacer frente a los desafíos asociados a la seguridad alimentaria,⁵³ en vigor desde mayo de 2010, a “incrementar considerablemente de aquí a 2015 su apoyo al CAADP, aplicando una división del trabajo eficaz en todos los países del África subsahariana que dependen en gran medida de la agricultura”. Sin embargo, en el ámbito regional la Unión Europea no es signataria del pacto.

En cuanto a los compromisos sobre la alineación con el programa de inversión agrícola de la CEDEAO, los primeros pasos se dieron durante la Conferencia internacional de

Abuja sobre la financiación de la política agrícola, que se celebró en noviembre de 2009. El “Pacto regional de asociación para la ejecución de la ECOWAP-CAADP”, presentado para la firma de las partes interesadas,⁵⁴ refleja la firme voluntad de la CEDEAO de transformar las modalidades de cooperación entre los actores, reforzando el liderazgo y el respeto a las políticas y estrategias de los países beneficiarios de la ayuda.⁵⁵ El pacto compromete a los STF a “establecer un mecanismo de coordinación y gestión de la ayuda, dentro del marco del dispositivo institucional y financiero de ECOWAP-CAADP”,⁵⁶ así como a alinear el conjunto de apoyos regionales con las orientaciones, objetivos, programas y acciones de ECOWAP-CAADP.

Los firmantes del pacto adoptan así la política agrícola regional como único marco de referencia para la programación de las acciones y la coordinación de la ayuda internacional en el sector agrícola, y se comprometen a mejorar la programación de su ayuda mediante el establecimiento de convenios plurianuales.

Sin embargo, no todos los STF se han unido para firmar de este documento. Según la última información disponible por el momento, los Países Bajos, el Reino Unido y la Unión Europea no se han sumado al pacto. Este hecho resulta aún más incomprensible si se tiene en cuenta que estos actores apoyan el CAADP en el ámbito continental, y han firmado pactos de asociación con algunos países de la región.⁵⁷ Del mismo modo, los donantes “no tradicionales”, como China, la Alianza por la Revolución Verde en África (AGRA) y la Fundación Gates, muy importantes por su apoyo al sector agrícola en la región y el continente, tampoco son signatarios del pacto.

La plataforma de socios técnicos y financieros de la ECOWAP, que vio la luz durante la conferencia de Abuja, se reunió por primera vez a principios de 2010 con el liderazgo de la cooperación española, nombrada “agencia líder” de los STF en el ámbito regional. Entre otros objetivos, este grupo se ha comprometido a realizar un mapeo de las intervenciones y de los procedimientos de los STF en la región, así como a trabajar en un dispositivo de seguimiento y evaluación de sus intervenciones. Sin embargo, el trabajo de mapeo de las intervenciones regionales está siendo laborioso y el documento está aún incompleto. Compartir información sigue siendo delicado para los STF, especialmente en lo referido a los préstamos a actores privados, que son confidenciales, por lo que esta actividad se ha convertido en un ejercicio práctico de generación de confianza y ha permitido evitar ciertas duplicidades. Por el contrario, el mapeo de los procedimientos está tardando en arrancar, debido a la falta de entusiasmo y voluntad de armonización mostrada por los STF.

Por último, la cooperación española está trabajando en la creación de una “red virtual” para resolver la falta de conexión entre los “jefes de filas” del sector en los ámbitos nacional y regional, facilitar el intercambio de información, y compartir las buenas prácticas. La AECID ha impulsado también una dinámica de apertura en el grupo de donantes para integrar a nuevos actores como Brasil, India, Israel, México, Rumanía o Corea del Sur, así como a ciertos bancos de desarrollo como el WADB (Banco de Desarrollo de África Occidental) o instituciones como la Fundación Ford. Así, este espacio se ha abierto voluntariamente a otros miembros no signatarios del pacto regional y a cualquier organización que apoye o desee invertir en la financiación de la ECOWAP.

A pesar de estos avances, el grupo sigue siendo principalmente un espacio de intercambio de información, en gran parte debido a que a menudo son los representantes de los STF en Nigeria, que no suelen tener mandato regional, quienes participan en las reuniones de consulta. En algunos casos participan representantes regionales, pero no son necesariamente especialistas en el sector agrícola.

Cuadro 3. La “Business Meeting” de Dakar: reveladora de tensiones entre los actores

La *Business Meeting* de Dakar, que tuvo lugar del 14 al 17 de junio de 2010, tenía por objetivo definir un enfoque común para la financiación de los planes de inversión de la CEDEAO y de sus Estados miembros. Previsto inicialmente para el segundo semestre de 2010, este encuentro se adelantó para aprovechar la oportunidad política que representaba la Cumbre del G8 en Muskoka (Canadá), programada para el mes de junio. El objetivo de la CEDEAO era presionar a los donantes para que precisaran el contenido de sus respectivos compromisos formulados en L'Aquila a favor de la seguridad alimentaria, que ascendían a 22.000 millones de dólares a lo largo de 3 años

Este adelanto del calendario redujo drásticamente el tiempo de preparación de los planes de inversión nacionales, lo cual se reflejó en la calidad técnica de algunos de ellos. También tuvo un impacto negativo sobre la capacidad de las diferentes partes implicadas para participar en el proceso, especialmente en el caso de las organizaciones de productores y de la sociedad civil.

Algunos STF, sobre todo los Estados Unidos, habían expresado su voluntad de anunciar en este momento su contribución financiera para apoyar a la ECOWAP. Sin embargo, a pesar de las expectativas existentes, sólo España reiteró su compromiso de financiar los planes de inversión con 240 millones de euros. El anuncio de compromiso de los Estados Unidos (se preveía de 150 millones de dólares) se incluyó en el borrador de la Declaración Conjunta, pero se suprimió en la versión final.

Por otro lado, a pesar de que los STF participan en el grupo de coordinación de donantes dirigido por la cooperación española, tras numerosas intervenciones resultó evidente la incapacidad de los socios para alinearse con una agencia que lidere el proceso y mantener un discurso único para toda la comunidad de donantes. Así, además de los discursos de la CEDEAO, de la Unión Africana y del presidente de Senegal, que era el anfitrión del evento, once STF tomaron la palabra en la ceremonia inaugural, transmitiendo mensajes que en ocasiones eran contradictorios. Mientras que algunos STF anunciaban compromisos financieros concretos e inmediatos (como España), otros mostraron más reservas, para evitar tener que anunciar compromisos financieros firmes.

Durante la última sesión plenaria, la actitud de los STF sobre el estado de revisión de los planes de inversión también provocó tensiones. En el último momento, los STF buscaron “condicionar” sus inversiones a la incorporación de las recomendaciones formuladas en las revisiones - en las que habían participado algunos STF- (re)introduciendo así un sentimiento de injerencia contradictorio con el espíritu de asociacionismo que hasta entonces había guiado el proceso. Además, el comportamiento de la delegación de los Estados Unidos se percibió como enormemente intrusivo, especialmente cuando tomó la iniciativa de preparar unilateralmente un borrador de la declaración final, documento que fue finalmente descartado por la CEDEAO.

2.3 La contribución desigual de los donantes a la elaboración de los planes nacionales de inversión

El proceso de ejecución de la ECOWAP no pretende imponer nuevos planes de acción que sean financiados por los STF, sino que sugiere elaborar de manera consensuada nuevos programas de inversión en los que las partes implicadas en el Pacto estén de acuerdo. Durante las conferencias regionales se ha abogado por este asociacionismo, que también defiende la CEDEAO. Por otra parte, los representantes de los STF han señalado la necesidad de pasar a una lógica de asociación más igualitaria con los gobiernos receptores, en lugar de formular proyectos que reflejan principalmente las prioridades y visión de los donantes.

Sin embargo, el apretado calendario fijado por la CEDEAO para la elaboración de estos programas no siempre ha permitido un diálogo eficaz entre las partes interesadas, especialmente con los actores de la sociedad civil, las organizaciones de productores y del propio sector privado, e incluso en algunos casos los propios STF.

En este punto, la realidad de los países estudiados es bastante diferente. Parece que la fase de elaboración sí que ha reflejado ampliamente las relaciones existentes entre los actores. En Ghana, el proceso ha permitido reforzar el diálogo, dando un nuevo impulso a la dinámica del trabajo en común. Por el contrario, en Burkina la fase de elaboración ha exacerbado las tensiones existentes entre los STF y algunas estructuras estatales.

Aunque en el marco del proceso del CAADP/ECOWAP Burkina Faso ha recibido el apoyo técnico y financiero de la Comisión de la CEDEAO y del NEPAD, ha sido el Secretariado permanente del comité de coordinación de las políticas sectoriales agrícolas (SP/CPSA) el encargado de la elaboración de su programa nacional de inversiones agrícolas (PNIA). Este mismo organismo era el responsable de dirigir la hoja de ruta del Programa sectorial de desarrollo rural productivo PROSDRp, que desde 2006 está siendo muy discutido por algunos donantes del sector agrícola. Sin embargo, estos dos procesos no se han coordinado,⁵⁸ y la elaboración del PNIA se ha llevado a cabo sin que haya habido consultas con los STF, por lo que éstos lo han rechazado.

Después de seis meses de pulso entre los diferentes actores, se organizó en Tenkodogo, en mayo de 2010, un taller denominado de “fusión” de los procesos del PNIA y del PROSDRp, auspiciado por el Ministro de agricultura. En realidad, más que lograr una fusión, esta reunión permitió reconciliar a los diferentes actores y lanzar el proceso para la elaboración de un nuevo Programa Nacional del Sector Rural (PNSR). En julio de 2010 se organizó la primera revisión del sector rural, que aunque sólo ha reunido a parte de los STF del sector, ha permitido identificar las orientaciones del PNSR.

Finalmente, se consiguió que las diferentes partes interesadas firmasen el 22 de julio 2010 un “Pacto para la elaboración de un programa nacional del sector rural”, que renovó el entusiasmo de algunos donantes y ha permitido avances notables. Así, Alemania, Austria y Dinamarca han creado un fondo común de 1.000 millones de FCFA, con el objetivo de concentrar sus recursos y así impulsar la elaboración de un programa sectorial⁵⁹ y la ejecución de las acciones definidas en la hoja de ruta. Por su parte, Canadá y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) han ofrecido su experiencia técnica.

Este ejemplo no sólo ilustra la necesidad de consultas y diálogo entre el Estado y los STF para la elaboración de un programa nacional financiado por los STF, sino que también subraya el poder y la capacidad de bloqueo de que disponen los STF sobre los procesos nacionales.

En Ghana, por el contrario, parece que el proceso de elaboración del PNIA ha dado un nuevo impulso al diálogo entre los STF y el gobierno. Como hemos indicado en la primera parte de este estudio, el punto de partida de Ghana era bastante diferente al de

Burkina Faso, ya que el país disponía desde 2007 de una política alimentaria y agrícola que había sido elaborada de manera participativa, con un plan de acción completo que se adoptó en 2010 teniendo en cuenta los comentarios de los STF. Así, cuando Ghana elaboró su plan de inversión agrícola en el marco del proceso del CAADP/ECOWAP, el Gobierno se apoyó en los documentos ya existentes para redactar la primera versión, que compartió con los STF en el transcurso del año 2009.

El PNIA, llamado *Plan sectorial de inversión agrícola a medio plazo* (METASIP) se presentó finalmente durante una mesa redonda del sector privado organizada en octubre de 2009,⁶⁰ en la que participaron numerosos dirigentes de organizaciones de productores, del sector privado y representantes de las ONG. En este encuentro, las partes involucradas firmaron el pacto de asociación o *Compact* y se comprometieron a colaborar en su ejecución. Antes de llegar a esa etapa, el grupo de los STF del sector agrícola se había reunido en numerosas ocasiones para discutir el proyecto de *Compact* y proponer algunas modificaciones, entre las que se encuentra que el *Compact* “no sea un tratado internacional ni un instrumento jurídicamente vinculante”,⁶¹ lo cual demuestra cierta falta de voluntad por parte de los STF. No obstante, éstos se han comprometido a conseguir financiación suplementaria para la ejecución del nuevo programa sectorial.

2.4 Una participación limitada de la sociedad civil en los procesos nacionales

Aunque la metodología del ECOWAP/CAADP incluye explícitamente la participación en el proceso de organizaciones de sociedad civil, éstas apenas han hecho oír sus voces en el proceso de elaboración de los PNIA. Como hemos visto anteriormente, el escaso tiempo invertido en el proceso de consultas, la ausencia de una metodología específica y la falta de voluntad política a menudo han sido los principales obstáculos para la participación eficaz de la sociedad civil, y especialmente de las organizaciones de productores.

Así, en Níger, la Red de cámaras de agricultura (RECA), que ha firmado la carta en nombre de las organizaciones de productores, ha reconocido una mejora en la difusión de información por parte del gobierno tras el lanzamiento del proceso. No obstante, lamenta la precipitación con la que fueron consultados: “Recibimos el dossier del PNIA apenas 24 horas antes de que se desarrollase el taller”, explica un representante de la RECA. “Aunque comprendemos perfectamente que este retraso no fue voluntario, nos dejó demasiado poco tiempo para que los equipos técnicos de las organizaciones profesionales pudieran estudiar el documento y para que sus delegados pudiesen reunirse y dar recomendaciones argumentadas (...). Las organizaciones profesionales necesitan diálogo para definir su postura, así como propuestas consensuadas que reflejen las preocupaciones de todos los grupos socio-profesionales, entre ellos las mujeres y los jóvenes”.⁶²

En Burkina, la Confederación Campesina de Faso (CPF), estructura federal de las organizaciones campesinas, y el Secretariado Permanente de Organizaciones No Gubernamentales (SPONG), ambos signatarios del pacto, no recibieron información alguna sobre la siguiente fase del Programa de inversión durante los ocho meses que siguieron a la firma del acuerdo, mientras éste se estaba formulando en los ministerios. Este silencio causó malestar entre las organizaciones de productores (OP) y de la sociedad civil (OSC), que esperaban que este pacto inauguraría una nueva lógica de asociación que les involucraría en las diferentes etapas del proceso de formulación, y no únicamente en la fase de validación final. Al parecer, la participación estaba prevista en una segunda fase.

Construir un proceso de participación inclusivo es, ciertamente, un verdadero desafío en términos metodológicos, de recursos humanos, de tiempo, y de saber hacer institucional. Las presiones del calendario y la necesidad de obtener resultados rápidos a menudo se

anteponen al desarrollo de un proceso de participación inclusivo; este diagnóstico no es aplicable únicamente a los procesos del África Occidental.

Sin embargo, la creación de espacios de participación depende sobre todo de la voluntad y de la visión política. Para las OP y las OSC, la participación consiste en estar involucrados en las diferentes etapas del proceso de formulación del PNSR, y así poder dar forma a su contenido. Para los representantes de los ministerios, por el contrario, la participación se percibe más como un instrumento que como un fin, y se considera únicamente para la fase de validación técnica. Los funcionarios están convencidos de estar llevando a cabo un proceso participativo, mientras que las OSC y las OP se sienten excluidas. Los STF, por su parte, no parecen estar utilizando su margen de presión para impulsar un proceso realmente inclusivo en la definición del programa, incluso a pesar de que esta laguna fue una de las causas principales del rechazo al PNIA de Burkina Faso, y de que se trata de un elemento estructural del proceso del CAADP.

Por lo tanto, la participación de las OSC y de las OP es crucial, tanto desde el punto de vista democrático como técnico, dado que son actores que conocen la realidad del terreno y disponen de una experiencia fundamental para la elaboración de políticas.

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

Los resultados todavía tímidos en términos de coordinación y alineación pueden explicarse por la existencia de una serie de resistencias y obstáculos en diferentes ámbitos (político, institucional, organizativo, etc.) que limitan la coherencia de acciones de los STF con los marcos de intervención, los procedimientos y los sistemas nacionales y regionales. La apropiación por parte del Estado de las políticas y procesos es también un factor decisivo para impulsar este deseado cambio. Dentro de este capítulo, intentaremos ilustrar a través de ejemplos concretos algunas de estas resistencias.

3.1 Comprender los retos de la alineación

Más allá de los aspectos técnicos y administrativos descritos en los informes de seguimiento sobre la Declaración de París de la OCDE, la alineación y la apropiación son ante todo procesos políticos. Conllevan una modificación de las relaciones de poder entre donantes y gobiernos, devolviendo a estos últimos la capacidad de definir sus políticas. Esto requiere un cambio de paradigma, tanto por parte de los Estados receptores como de los STF. Para los primeros, se trata de asumir el liderazgo en la elaboración de políticas y en el diálogo con los STF, así como de reforzar las capacidades de las administraciones, los procedimientos y los circuitos financieros nacionales. Para los segundos, implica una ruptura de su lógica de intervención, la alineación con las políticas nacionales y la adopción progresiva de los procedimientos y sistemas nacionales, ya se trate de etapas de programación, de consultas o de financiación de las intervenciones.

Para poder entender los obstáculos con que se han encontrado algunos STF y los esfuerzos que han realizado, así como para evaluar sus compromisos reales con la aplicación de los principios de la Declaración de París, es útil distinguir tres niveles de alineación que pueden ser tanto consecutivos como simultáneos:

- La *alineación programática*, que a menudo es la más evidente, consiste en articular las intervenciones de los socios con los marcos políticos y operativos existentes en el país o región de intervención. La alineación programática va más allá de la inscripción del proyecto dentro del espíritu o la visión política propia de la política sectorial. Se trata de una adecuación del marco lógico del proyecto con los objetivos específicos del programa de inversión en el que se inscribe. Al adoptar los mismos indicadores de seguimiento y evaluación que los del programa nacional, es posible medir la contribución del proyecto a los resultados globales. Además, como intervienen muchas instituciones dentro del mismo ámbito, la alineación programática requiere del diálogo y la coordinación entre los STF, que deben estar garantizados por el liderazgo del Estado, con el fin de evitar la duplicidad de acciones y permitir la financiación adecuada del conjunto de programas, favoreciendo la complementariedad entre actores.
- El segundo nivel es la *alineación institucional*, que consiste en anclar las instancias de dirección y de gestión de las intervenciones en el terreno en el seno de las instituciones nacionales, ya sea en la administración central, o en administraciones descentralizadas o de ámbitos derivados de la descentralización. Esto implica que los STF deben dejar de crear unidades de gestión paralelas y utilizar en su lugar las estructuras, dispositivos y procedimientos propios del sector. Algunos STF comprometidos con la alineación institucional financian también la valoración técnica a largo plazo, con el objetivo de reforzar las capacidades administrativas, o bien

elaboran con el gobierno las guías de conducta y buenas prácticas para el seguimiento y evaluación de las intervenciones. Una vez más, el diálogo entre los STF y el Estado resulta esencial para asegurar la coherencia de las intervenciones, definir las responsabilidades de cada actor y evitar la multiplicación de guías y procedimientos. Finalmente, la alineación institucional frecuentemente debe ir unida a un plan sectorial de fortalecimiento de capacidades y de formación de las administraciones, para lo cual resulta fundamental la colaboración entre los STF y el Estado.

- Por último, el nivel más avanzado de alineación consiste en añadir a los dos niveles anteriores la *alineación financiera*. Se trata de que los STF utilicen los sistemas financieros nacionales, a través de los fondos del Tesoro, como en el caso del apoyo presupuestario. Generalmente, los apoyos presupuestarios van acompañados de matrices de criterios de rendimiento y mecanismos que facilitan una correcta utilización de los fondos. Con el fin de conservar un cierto control sobre las inversiones, y con una actitud de aprendizaje mutuo, algunos STF utilizan los sistemas financieros nacionales, pero depositan sus fondos en un banco comercial para evitar que se diluyan dentro del conjunto del presupuesto nacional. Finalmente, en el caso de la ayuda presupuestaria sectorial, las inversiones pueden estar directamente asignadas al ministerio o ministerios encargados de la ejecución. La coordinación de los STF resulta de nuevo esencial en el caso de la alineación financiera, especialmente para definir algunas reglas comunes con el gobierno, así como unos criterios comunes de desembolso.

Cuadro 4. La alineación: compromisos repetidos de lo global a lo nacional

La declaración conjunta de la Iniciativa de L'Aquila para la seguridad alimentaria (AFSI)⁶³ respaldada en julio de 2009 por los líderes del G8 y por 36 Estados e instituciones internacionales, insiste en la necesidad de una mejor coordinación estratégica a nivel nacional, regional y global, con el fin de mejorar la gobernanza, promover una asignación más eficiente de los recursos, evitar la duplicidad de esfuerzos e identificar las necesidades.⁶⁴ La inversión en estrategias, políticas y procesos nacionales ("country owned processes") se acepta como un principio de acción fundamental.

Haciéndose eco del CAADP, y de acuerdo con su calendario y metodología, los "pactos" firmados entre 2009 y 2010 por los tres países estudiados, por la CEDEAO, los Estados y las partes interesadas (en concreto los STF, la sociedad civil y el sector privado) comprometen a los signatarios a participar en una nueva modalidad de asociación de actores múltiples que elabore y ejecute los programas de inversión agrícolas.

En Burkina Faso, el *Pacto para la elaboración y puesta en práctica del Programa nacional del sector rural de Burkina Faso*, firmado el 22 de julio de 2010,⁶⁵ insiste en la necesidad de "llevar a cabo acciones ambiciosas (...) con el fin de reformar la manera de canalizar y gestionar la ayuda". Tiene en cuenta "la voluntad (...) de pasar progresivamente del enfoque de proyectos al enfoque de programa, a través de la elaboración y la ejecución del PNSR".

En Níger, la *Carta nacional de la ECOWAP/CAADP*, firmada el 30 de septiembre de 2009,⁶⁶ expresa la "voluntad común de establecer las condiciones para una mejor coordinación de políticas en materia de desarrollo rural (...) para la coherencia y armonización del conjunto de las intervenciones llevadas a cabo por los poderes públicos y por los socios del desarrollo, de acuerdo con la SDRP, la SDR, la Declaración de París y los Compromisos de Maputo".

En Ghana, el *Compact* firmado el 28 de octubre de 2009⁶⁷ invita a los STF a “reforzar la utilización de los sistemas nacionales” mediante métodos como “el apoyo presupuestario, los sistemas contables del gobierno, los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, las exigencias comunes para la elaboración de informes, las medidas comunes de gestión financiera y de los riesgos”. Subraya igualmente la necesidad de conceder la ayuda de manera “previsible sobre una base plurianual” (...) para permitir “una mejor planificación y elaboración de presupuestos” (...) así como “mejorar la apropiación por parte del país, reducir los costes de transacción y acelerar la ejecución” de la política agrícola (FASDEP II) y del plan de acción del sector definido para el periodo 2009-2015.

Todos estos pactos entre actores múltiples explicitan los cambios que los STF deben emprender al poner en marcha sus iniciativas de desarrollo rural y agrícola, sectores especialmente atrasados en lo relativo a la coordinación de donantes y a la utilización de un mecanismo de financiación común.⁶⁸

3.2 Transformar los espacios de concertación en herramientas de coordinación

En cada uno de los tres países estudiados, se han establecido grupos sectoriales de concertación de los STF, que a veces cuentan con representantes del gobierno, y que persiguen los mismos objetivos: promover el diálogo y el intercambio de información entre los actores y mejorar la coordinación de las intervenciones en el terreno. Así, teóricamente estos grupos constituyen uno de los principales mecanismos de alineación y armonización de los STF. Sin embargo, su composición, su funcionamiento y sobre todo sus resultados son variados. Algunos se quedan en espacios protocolarios, que a veces no existen más que sobre el papel, y en cambio otros son más activos en la aplicación de la agenda de eficacia de la ayuda.

El marco de concertación para el desarrollo rural (CCDR) de Burkina Faso, creado en 2002 gracias al impulso de Alemania para reemplazar a los 45 grupos de trabajo informales que ya existían en el sector, reúne con periodicidad mensual a un pequeño comité de socios tradicionales.⁶⁹ Aunque se comparte información sobre el sector, permitiendo a veces evitar duplicidades de proyectos y facilitando la adopción de una posición común -como en la elaboración del PNIA- todavía no existen avances claros en términos de armonización, coordinación o reparto de tareas entre los socios. Meses después de la firma del pacto, realmente no se ha observado ningún impulso por parte del CCDR que materialice la coordinación prometida en dicho pacto. Las tensiones y obstáculos en torno al PNIA han tenido repercusiones negativas, y de hecho algunos STF siguen siendo escépticos y están a la expectativa.

En Níger, el dispositivo de la SDR prevé numerosos marcos de consulta: el Comité Estado-socios (CEP) en la dirección global de la Estrategia de Desarrollo Rural (SDR), los comités de dirección de los 14 programas de la SDR y los marcos regionales de consulta Estado-socios. A pesar de los compromisos de las partes interesadas en el Marco de Asociación,⁷⁰ el CEP sigue siendo un espacio bastante protocolario, y como se reúne sólo dos o tres veces al año, no permite un verdadero trabajo de coordinación.

Los comités de dirección de los 14 programas de la SDR, creados para posibilitar esta coordinación y la armonización de los instrumentos de ejecución de los socios, existen casi sólo sobre el papel, y aunque se celebran algunas reuniones, éstas tienen como resultado una coordinación sólo “aparente”. Únicamente el comité de dirección del programa 8 sobre “Agua potable y saneamiento” parece funcionar realmente y permitir cierta coordinación.

El Secretariado Ejecutivo de la SDR, que es la estructura de coordinación para la ejecución de la estrategia, se ha fijado en 2011 la misión realizar un mapeo de los proyectos ejecutados por los STF que sea accesible online.⁷¹ La sistematización de esta información constituye una de las etapas necesarias para asegurar una mejor coordinación entre los actores.

Una vez más, los procesos de coordinación estudiados en Ghana parecen los más avanzados de los tres países; trabajan a través de dos espacios de concertación: el Grupo de trabajo sectorial sobre agricultura (*Ag Sector Working Group – ASWG*) que se reúne mensualmente y el *MoFA Policy Forum*, que se reúne cada tres meses. Con el fin de mejorar el funcionamiento del grupo de trabajo, el gobierno ha editado un manual⁷² en el que se establecen los principios del liderazgo gubernamental, la armonización, el diálogo, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones, para así reforzar la responsabilidad mutua de los actores. Uno de los factores de éxito es la participación activa de un representante del Ministerio de Agricultura (MoFA), que copreside el grupo junto a un representante de los STF.⁷³ El seguimiento global está garantizado por un responsable del Ministerio de finanzas y planificación económica (MoFEP).

Además, la participación se ha ampliado a ciertas ONG, así como a representantes del sector privado, formando de este modo un grupo más dinámico que refleja la heterogeneidad de las intervenciones del sector. Por último, la creación de subgrupos temáticos en el seno del propio grupo de trabajo permite una colaboración regular entre las instituciones gubernamentales y los STF sobre aspectos operativos como la armonización de procedimientos, la gestión de recursos humanos o la gestión financiera. Sin embargo, las experiencias de supervisión de proyectos conjuntos siguen siendo demasiado escasas a ojos del gobierno y las misiones conjuntas también son casi excepcionales.

Cuando los actores se involucran o el gobierno demuestra un verdadero liderazgo, estos marcos de acción pueden hacer avanzar la elaboración de herramientas conjuntas para la revisión del sector y la coordinación de los proyectos. Sin embargo, en la mayoría de los casos estos espacios se limitan al intercambio de información más o menos completa relacionada con el sector, lo cual permite en ocasiones evitar duplicidades. Aunque teniendo en cuenta el difícil acceso a la información esta función comunicativa no es despreciable, sigue estando muy por debajo de los objetivos de estos grupos, más ambiciosos en virtud de los principios de la Declaración de París. En efecto, según las personas consultadas, estos espacios raramente abordan la armonización, los avances en relación a la división del trabajo no son todavía visibles, y además son excepcionales los casos en que se han llevado a cabo los mapeos.

Mientras que la mayoría de los STF “tradicionales”,⁷⁴ principalmente los de cooperación bilateral y en menor medida la cooperación multilateral, están presentes en estos grupos, son escasos aquéllos que están abiertos a los actores de la sociedad civil, a las ONG o al sector privado. Además, en la mayoría de los casos la presencia de los bancos de desarrollo, que son los principales donantes, es bastante escasa, a pesar de la importancia de su financiación para el sector agrícola. Por otro lado, las agencias de cooperación de los países emergentes en general no están presentes en estos espacios, a pesar de que su presencia en el sector está en pleno crecimiento. De los 10 STF más importantes desde el punto de vista financiero en el sector agrícola de Burkina Faso, 5 están ausentes del espacio de concertación: el BID, China-Taiwán, el FAD, el WADB y el FIDA.

Cuadro 5. Espacios poco abiertos a la participación de las organizaciones de productores

Tanto en Burkina Faso como en Níger, los espacios de concertación siguen estando poco abiertos a la participación de los actores de la sociedad civil. Sin embargo, tal y como subrayaba un representante de una organización campesina (OP) nigeriana, ellos desean participar “ya que se trata de espacios de toma de decisiones”.

Así, en Ghana, el foro político⁷⁵ del Ministerio de Agricultura, que se reúne cada tres meses, está en teoría abierto a los actores de la sociedad civil y a las organizaciones de productores, pero no hubo representantes activos en los ejercicios 2009 y 2010.

Las organizaciones de productores y de la sociedad civil lamentan esta falta de apertura de los espacios de concertación nacionales existentes en materia de desarrollo rural. En respuesta, no sorprende que el gobierno y los STF cuestionen la legitimidad y falta de representatividad de estas entidades. Este argumento, esgrimido con frecuencia, sirve para justificar su ausencia de estos espacios.

No se trata de negar las dificultades ligadas a la participación de los actores de la sociedad civil, sino de subrayar la necesidad de poner en marcha acciones que puedan remediar esta situación. En efecto, la participación de las organizaciones de la sociedad civil, y especialmente de las OP, es crucial no sólo para garantizar un proceso democrático, sino también porque son los actores que están presentes en el terreno y también los principales beneficiarios de los programas de desarrollo que se pondrán en marcha.

3.3 Superar los obstáculos políticos a la alineación

Si bien los países donantes reivindican en los foros internacionales su voluntad de alineación con las estrategias nacionales, en la práctica tropiezan con obstáculos de carácter político. Cada donante tiene que rendir cuentas de la gestión de estos fondos tanto frente a sus autoridades políticas como ante los ciudadanos que les han otorgado poder, así como enfrentarse a sus propios retos electorales. Esta contradicción explica en ocasiones la inercia de los STF en el proceso de alineación, y sus reticencias a llevar a cabo un cambio profundo de sus modalidades de intervención. Sin embargo, resulta imposible para un país poner en práctica una política eficaz cuando debe integrar la visión y modos de intervención de una decena de instituciones diferentes.

Hacer frente a las contradicciones ideológicas y políticas

Cada donante ha definido un marco global y una estrategia de ejecución de su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Sin embargo, éstos a veces entran en contradicción con las estrategias o la visión política propias del país en el que intervienen. Si bien el diálogo previo con los poderes públicos locales es indispensable para superar estas contradicciones, éste también puede conducir al bloqueo del proceso de alineación, que persigue precisamente la modificación de las relaciones de poder entre donantes y gobiernos, devolviendo a estos últimos la capacidad de definir sus políticas.

Es probable, por ejemplo, que este tipo de bloqueos políticos expliquen la resistencia de algunos STF a firmar el Pacto regional de apoyo a la puesta en marcha de la ECOWAP propuesto por la CEDEAO. La reivindicación del principio de soberanía alimentaria dentro del ECOWAP, y las medidas de protección comercial propuestas por la CEDEAO dentro del PRIA para permitir el desarrollo del mercado regional se contradicen con los objetivos de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE), que están negociando la Unión Europea y la CEDEAO. Aunque no se reconozca públicamente, y a pesar de su interés en apoyar la constitución de espacios regionales y en la aplicación de una política

30

agrícola regional en África Occidental, es probable que las resistencias de la UE a firmar el pacto regional del ECOWAP, tengan que ver con estos acuerdos, según han afirmado algunas de las personas consultadas,.

Cuadro 6. Los objetivos de los AAE, en contradicción con los de la ECOWAP

La soberanía alimentaria se define como la libertad de las regiones, los Estados y la población para aplicar las políticas agrícolas y alimentarias que elijan, siempre que no causen perjuicio a los países vecinos. En este sentido, los programas movilizados del PRIA están formados tanto por un conjunto de programas de inversión transfronterizos como por reformas políticas, especialmente en el ámbito del comercio exterior y las políticas fiscales, que permiten a la agricultura responder a la demanda regional y posicionarse en los mercados internacionales.

Concretamente el plan de inversión regional propone una revisión del arancel exterior común regional que permite proteger los productos regionales, y que contradice las medidas comerciales previstas por los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) entre la Unión Europea y la región de África Occidental. En efecto, estos acuerdos implican una disminución drástica de la protección arancelaria de la región, a cambio de la garantía de conservar un acceso privilegiado al mercado europeo. Una medida de este tipo tendría como consecuencia enfrentar en competencia directa la agricultura europea, fuertemente subvencionada y con un nivel de productividad de entre los más elevados del mundo, con los productores de África Occidental, lo cual supondría la pérdida de miles de empleos.

Según un portavoz de la Confederación Campesina de Faso (CPF): "Aunque estos acuerdos no se han firmado todavía, las redes agro-silvo-pastoriles viven unas crisis de consecuencias desastrosas para nuestras explotaciones familiares. Si la Unión Europea y la CEDEAO decidieran asociarse, ignorando la posición de los productores y productoras de África Occidental, nuestros regadíos, nuestros campos y nuestras granjas estarían seriamente amenazados".

Esta interpretación de la situación puede explicar también el comportamiento de algunos Estados receptores de ayuda, que aceptan las condiciones de los donantes, sean cuales sean, por miedo a perder el acceso a algunas fuentes de financiación o simplemente preocupados por mantener el impacto político que puede representar la AOD, independientemente de su eficacia en el terreno. Ahora bien, ni la coordinación de las intervenciones ni la alineación de los STF pueden progresar sin que haya un liderazgo real de los poderes públicos y voluntad política de modificar en profundidad las relaciones de poder existentes.

Promover la rendición de cuentas entre los socios

La rendición de cuentas de los donantes está ampliamente escorada hacia el "Norte", aunque se reconozca que éste es un principio esencial para avanzar en el camino hacia la alineación. Las agencias e instituciones de desarrollo rinden cuentas sobre todo ante las autoridades que las tutelan, que conceden la financiación, y sólo en segunda instancia (si se da el caso) ante las autoridades nacionales, los actores de la sociedad civil y la población del país en el que intervienen. Por ello, los STF disponen de sus propios criterios de seguimiento y evaluación y de valoración de la calidad de los resultados, que en ocasiones están alejados de los de las autoridades locales. Como a menudo han informado las agencias locales de los STF, el enfoque de una "carrera de resultados" que se puedan presentar al electorado y las autoridades conduce en

ocasiones a una ruptura con los procesos locales y con la necesidad de coordinación sobre el terreno. "Si no ofrezco resultados, pierdo mi empleo", decía un responsable de proyecto de un importante programa agrícola en Ghana.

Cuadro 7. Ghana: ¿Hacia una revisión conjunta de todos los proyectos?

La revisión conjunta del sector agrícola ("Joint Sector Revue – JSR") en Ghana refleja los esfuerzos realizados por el gobierno y los STF para avanzar juntos hacia la aplicación de la política sectorial. En 2010, el Ministro de agricultura, con la participación de numerosos donantes, inauguró la JSR. Algunos como ACDI, la GTZ, USAID y el Banco Mundial movilizaron a sus representantes durante todo el proceso, demostrando así su adhesión a los objetivos del nuevo programa de inversión agrícola en Ghana y al JSR.

Sin embargo, la revisión conjunta evalúa únicamente las iniciativas del Ministerio de Agricultura y sus capacidades institucionales, humanas y técnicas para ejecutar el programa de inversión de las operaciones de apoyo presupuestario. No somete a revisión los programas ejecutados por los STF, la mayoría de los cuales todavía no utiliza el sistema de seguimiento y evaluación del Ministerio de agricultura, En este contexto, sigue siendo imposible para el Ministerio juzgar la eficacia y el impacto de los proyectos de los STF.

La mayor inclinación de los STF a la intervención a través de proyectos puede explicarse porque, además de que permite mantener el control de los objetivos y la financiación, ofrece a los donantes una visibilidad mayor que la de la ayuda presupuestaria, permitiendo así establecer una relación ayuda/resultados sin "ambigüedades". El personal en el terreno de la agencia de cooperación japonesa (JICA) explica su débil participación en las iniciativas de fondos comunes por "la preocupación por asegurar la visibilidad de la ayuda japonesa a ojos tanto de los beneficiarios como de la opinión pública japonesa". "El hecho de poder atribuir resultados precisos a los fondos aportados por Japón se considera indispensable para satisfacer la obligación de rendir cuentas en el propio país".⁷⁶ Esto sin duda es igualmente válido para muchos otros donantes.

Sin embargo, las acciones que apoyan procesos lentos, como el fortalecimiento de los sistemas nacionales y los procedimientos o capacidades de las administraciones locales, no sólo son acciones necesarias para la reducción de la pobreza, sino que también pueden ser más eficaces a largo plazo para el desarrollo del país. Incluso aunque la paternidad de los resultados sea menos visible para los STF.

Falta de coherencia entre los compromisos políticos y los hechos

La declaración conjunta de la Iniciativa de L'Aquila sobre la seguridad alimentaria renueva los compromisos del G8 de invertir en políticas agrícolas en los países en desarrollo, y menciona específicamente el proceso del CAADP como un mecanismo eficaz que permite garantizar que los recursos financieros se dedican a las prioridades del sector agrícola. Además, los países del G8 se comprometen a "proporcionar los recursos -ya sean financieros, en especie o en asistencias técnicas- para apoyar al CAADP y a otros planes regionales y nacionales similares".⁷⁷ Sin embargo, en este punto es obligado constatar que no todos los países han pasado de las palabras a los hechos. En julio de 2011, sólo dos años después de que se anunciaran compromisos financieros por un total de 22.000 millones de dólares en tres años (hasta 2012) sólo se había desembolsado el 22 por ciento de lo que se prometió inicialmente.⁷⁸

Así, por ejemplo, la ayuda oficial francesa dedicada a la agricultura y a la seguridad alimentaria alcanzó en 2009 su nivel más bajo desde 2007. Como subraya un estudio de Oxfam publicado en 2010,⁷⁹ este hecho refleja la elección estratégica de Francia de

“despriorizar” la agricultura dentro su política de desarrollo, y de aumentar el volumen de los préstamos concesionales en detrimento de las donaciones, lo cual se traduce en una fuerte disminución de los fondos destinados a apoyar políticas agrícolas. Sin embargo, Francia se presenta como un sostén incondicional de la CEDEAO, como atestigua el discurso de junio de 2008 del entonces ministro francés de agricultura y pesca, Michel Barnier, que deseaba hacer del ECOWAP “una iniciativa piloto para el desarrollo de una política regional agrícola y de seguridad alimentaria”.⁸⁰ Por lo demás, la financiación destinada a la CEDEAO sigue siendo relativamente fiable, en comparación con los fondos destinados por Francia a la política común de la UEMOA.

Cuadro 8. Cooperación española: dedicar medios a la coordinación

Al anunciar una contribución de 240 millones de euros en apoyo a la ECOWAP, España se ha convertido en el primer donante del sector agrícola en la subregión y en consecuencia ha asumido el papel de jefe de filas regional de los STF en el sector rural.⁸¹ Sin embargo, resulta sorprendente constatar el desfase entre el monto de los fondos destinados por España al ECOWAP y los medios desplegados por su agencia de cooperación para sostener esta estrategia. Hasta mayo de 2011, en Abuja sólo había una persona de la cooperación española responsable de los temas relacionados con la CEDEAO, además de la coordinación de los donantes del sector agrícola en el ámbito regional. La coordinación es una tarea que requiere mucho tiempo, y los recursos humanos destinados por España parecen estar muy por debajo de esas necesidades. Los avances obtenidos en términos de coordinación han sido en gran medida resultado de la determinación y la voluntad de esa persona responsable de la coordinación, más que de la capacidad institucional de la agencia. Se ha observado la misma pauta en otras experiencias de coordinación llevadas a cabo por la cooperación española, como los casos de Bolivia, El Salvador y Haití.⁸² Tras numerosas solicitudes, se iba a reforzar la oficina de Abuja con cuatro personas que se incorporarían en el transcurso de 2011 (dos de ellas especialistas en agricultura, lo cual seguramente mejorará la eficacia en el tratamiento de los expedientes). Sin embargo, en mayo esta demanda aún no se había satisfecho por completo.⁸³

3.4 Vencer las resistencias institucionales y organizativas

“Institucionalizar” la coordinación y la alineación

Como hemos subrayado anteriormente, los STF todavía no inscriben sus proyectos dentro de los marcos lógicos de los programas nacionales elaborados por los tres países estudiados, ni utilizan los mecanismos de seguimiento y evaluación nacionales. Hay que señalar que es posible que los STF realicen importantes esfuerzos de alineación programática en ciertos programas de cooperación, mientras que otras iniciativas se desarrollan sin referencia a los programas de inversión en el seno el propio país. Es el caso, por ejemplo, de la cooperación estadounidense en Ghana, donde conviven el programa *Feed the Future* con programas de ayuda alimentaria como *Food for Peace*, de USAID, o de la institución *Millenium Challenge Corporation*, con lógicas de intervención que a veces resultan contradictorias (ver cuadro 9).

Cuadro 9. Feed the Future versus Food for Peace y MCC

La USAID, con el programa *Feed the Future* (FtF), protagoniza un auténtico regreso de la ayuda estadounidense al sector agrícola. Los 3,5 millones de dólares anunciados por el presidente Obama en la Cumbre de L'Aquila para luchar contra el hambre han permitido introducir un programa ambicioso que tiene como objetivo acelerar el crecimiento del sector agrícola y mejorar la seguridad alimentaria y nutricional en los países en desarrollo. *Feed the Future* interviene en el ámbito regional apoyando la ECOWAP y a otros cinco países de la región.⁸⁴ Esta iniciativa muestra claramente la voluntad de fomentar y apoyar los procesos dirigidos por los países ("country-led") y de alinear las inversiones con las prioridades nacionales, incluso aunque el programa todavía no canalice sus fondos a través del apoyo presupuestario.⁸⁵ En Ghana, la USAID se ha dirigido también al ministerio de agricultura con el fin de determinar la mejor manera de alinear el programa FtF con los objetivos del plan de inversión sectorial agrícola, el METASIP, lo cual ha sido considerado por el ministerio como un cambio notable.

Paralelamente a este ambicioso programa, la USAID continúa apoyando en diferentes países de la región un antiguo programa de ayuda alimentaria, *Food for Peace*.⁸⁶ Este programa también busca promover la seguridad alimentaria y nutricional, pero a través de un enfoque operativo -la distribución directa de la ayuda alimentaria- que ha sido ampliamente criticado por su impacto negativo sobre las capacidades de producción locales, y que además permite responder a los intereses estadounidenses de dar salida a sus excedentes agrícolas. Así, el informe de 2011 que evalúa la puesta en práctica de la Declaración de París subraya, en referencia a la ayuda estadounidense, que "cuando la ayuda alimentaria se institucionaliza, tiene un efecto negativo sobre la agricultura en los países beneficiarios". Actualmente, Estados Unidos todavía destina a la ayuda alimentaria más del doble de los recursos destinados al desarrollo agrícola.⁸⁷

La documentación institucional de la Millennium Challenge Corporation (MCC), otra agencia paralela a la USAID, incluye múltiples referencias a la apropiación, la alineación y la coordinación.⁸⁸ Sin embargo, está comprobado que la gestión financiera, la adjudicación de contratos públicos, el seguimiento y la evaluación del MCC los realizan agencias independientes.⁸⁹ En su guía sobre la utilización de los sistemas nacionales, la institución advierte que "aunque MCC reconoce que es importante promover la apropiación mediante la utilización de los sistemas nacionales, esto no debe hacerse en detrimento de los resultados del programa, de la responsabilidad presupuestaria y de la rendición de cuentas".⁹⁰ Sin embargo, la utilización de los sistemas nacionales debería percibirse como un medio, y no como un obstáculo, para obtener mejores resultados.

La MCC ha optado por mantener el máximo control sobre el proceso de ejecución, por lo que incluso los países elegidos han tenido que pasar por un estricto sistema de evaluación de sus sistemas de gobierno para ser seleccionados. En Ghana, la Millennium Development Authority (MiDA) es el equivalente nacional del MCC. "Somos un programa eficaz porque no utilizamos los procedimientos nacionales, sino que tenemos nuestro propio sistema de adjudicación de contratos públicos", declaraba un miembro del equipo, quizá sin darse cuenta de las contradicciones de esta postura con los compromisos de la Declaración de París. Además, a pesar de los 241 millones destinados al sector agrícola (el 44 por ciento de los 547 millones de dólares comprometidos por el Compacto de la MCC a 5 años) la MiDA apenas participa en los encuentros del grupo de coordinación de donantes del sector agrícola. Su intervención no está especificada en la Matriz de la Declaración de París, el ejercicio de mapeo de las intervenciones de los actores del sector agrícola realizado por los donantes para mejorar la coordinación y de la armonización.

Del mismo modo, algunos STF despliegan sus esfuerzos de coordinación y alineación en algunos países mientras obstaculizan o se retiran de los procesos de coordinación en otros, o en el ámbito regional. Es el caso, como se ha dicho anteriormente, de la Unión Europea, que continua manteniendo el liderazgo del grupo de coordinación de donantes en Níger, pero se niega a apoyar el pacto de asociación en el ámbito regional.

Estas incoherencias reflejan una falta de coordinación institucionalizada y la ausencia de compromiso con el principio de alineación en el seno de los STF. También subrayan el hecho de que la coordinación dentro de un país depende con frecuencia de las personas y no de las instituciones para las cuales trabajan.

La alineación y la coordinación se derivan de un proceso de aprendizaje mutuo, al que es necesario dedicar tanto tiempo como recursos humanos y financieros específicos. Con demasiada frecuencia, estos elementos están ausentes de los proyectos elaborados por los STF, que se centran principalmente en la obtención de resultados “¡Hacemos eso en nuestro tiempo libre!”, se quejaba un representante de una cooperación bilateral en Burkina Faso.⁹¹ En efecto, las descripciones de los puestos del personal en el terreno generalmente no prevén que parte de su tiempo se dedique a la coordinación. Las personas consultadas, personal de la AFD o del Banco Mundial, mostraban interés por participar en los marcos de coordinación, pero les resultaba difícil sacar tiempo, debido a su agenda y a las fuertes presiones para la obtención de resultados, que no implican necesariamente la participación en los esfuerzos de coordinación entre actores.

Son escasas las instituciones que han desarrollado una verdadera “cultura” de coordinación y un marco alentador para la alineación, remunerando a su personal en función del esfuerzo dedicado a este aspecto. Más bien es al contrario, según el líder de un grupo de coordinación en un país analizado en el estudio: “cuanto más se coordina, más riesgo se corre de perder el empleo”. Un responsable de la USAID explica,⁹² refiriéndose a la cooperación norteamericana (USAID y el Departamento de Estado) que “tenemos que formar al personal de USAID en los principios de la Declaración de París y explicar por qué, aunque sea difícil, su aplicación es buena para el desarrollo. Actualmente, no hay duda de que no se anima al personal para que aplique la declaración de París (...)”.⁹³ Del mismo modo, los agentes de la cooperación española declararon recibir poca información sobre la eficacia de la ayuda y los mecanismos para su promoción.⁹⁴

Algunos STF se enfrentan además a un problema de coordinación y coherencia interna, especialmente entre los diferentes enfoques programáticos (urgencia versus desarrollo), lo cual afecta a la eficacia de la ayuda y al desarrollo agrícola.

Cuadro 10. Urgencia versus desarrollo – incoherencias programáticas

En Níger, las crisis alimentarias son frecuentes y movilizan cada vez más fondos procedentes de la comunidad internacional. Estas crisis agravan una crisis estructural, y sin embargo la financiación destinada al sector agrícola está estancada.

Esta tendencia también se refleja en el presupuesto de algunos STF. Es el caso de la FAO en Níger, cuyos recursos humanos y financieros aumentan para dar respuesta a las emergencias, pero lamentablemente no se observa una tendencia similar en los recursos dedicados al desarrollo agrícola, que siguen siendo claramente insuficientes. Este hecho provoca contradicciones entre los proyectos de “emergencias” y los proyectos de “desarrollo” que lleva a cabo la misma organización.

La FAO, por ejemplo, realiza un proyecto de mejora del abastecimiento de insumos a cuatro años en Níger. Este proyecto pretende reforzar las competencias de las organizaciones campesinas (OP), y coordinar el ciclo de abastecimiento de fertilizantes y semillas (mediante la realización de pedidos conjuntos, transporte y posterior distribución entre los miembros de las OP). A menudo este proceso es largo y laborioso, complejo en los procedimientos y necesita una programación precisa para que los insumos lleguen a manos de los productores y productoras agrícolas en el momento adecuado. Sin embargo, al mismo tiempo la agencia de la ONU distribuye gratuitamente estos insumos a las poblaciones consideradas vulnerables, en el marco de un proyecto de urgencia. Esta distribución, que pretende relanzar la campaña agrícola, es necesaria pero desestabiliza profundamente el proyecto de adquisición de insumos a largo plazo por parte de las OP. Por lo tanto, esta intervención “de urgencia”, mina una parte de los esfuerzos sostenidos para el fortalecimiento de capacidades que buscan las acciones de “desarrollo”, y que son la esencia de la propia agencia.

En el seno de los STF, las contradicciones ocasionadas por la superposición de proyectos de emergencia y de desarrollo sigue estando pendiente de analizar. Y dado que las crisis en el Sahel son recurrentes y la emergencia permanente, sería importante reflexionar sobre la manera de dar coherencia a estos enfoques, de modo que las operaciones de emergencia permitan tanto atacar las causas estructurales como reforzar de un modo sostenible a las OP u otras estructuras de apoyo especializadas, para que estén en condiciones de gestionar el abastecimiento en todo tipo de situaciones.

Sin embargo, parece que el flujo de fondos ligados a las emergencias impone una lógica a corto plazo que, bajo la presión de desembolsos y resultados más fácilmente justificables y constatables, aún deja poco espacio para reflexionar sobre la coordinación de intervenciones con vistas a un desarrollo agrícola sostenible. Es fundamental que los proyectos de emergencia desarrollen, a largo plazo, la capacidad de resiliencia.

Por último, la “descentralización” de los niveles de decisión de los STF es un aspecto clave para mejorar la coordinación de las intervenciones y favorecer la alineación con los procedimientos de los países de intervención. Delegar el poder en los representantes de los STF en el terreno permitiría impulsar la capacidad de adaptación, la eficiencia y la eficacia de la cooperación con el gobierno beneficiario, así como la coordinación con los demás STF. En efecto, el silencio o la escasa participación de los representantes de los STF durante las reuniones de consulta entre donantes reflejan sobre todo su escaso poder de decisión. “Algunos representantes no participan, sólo se informan para transmitirlo a su sedes”, explicaba un miembro activo del grupo de coordinación de Ghana.

Cuadro 11. “Nordic plus”: ¿el camino a seguir?

El grupo “Nordic Plus” engloba a las agencias de cooperación de Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia, el Reino Unido y los Países Bajos. Estos donantes han emprendido reformas internas en diversos ámbitos –institucionales y organizativas- para avanzar en la aplicación eficaz de los principios de la Declaración de París.

La mayoría de las agencias del “Nordic Plus” han iniciado un tipo de descentralización que permite a las agencias locales tener mayor margen de maniobra en las decisiones sobre financiación. En el ámbito organizativo, se ha formado a los técnicos en los retos de la eficacia de la ayuda, y los marcos de trabajo en los que se mueven estimulan la aplicación de estos principios. Por ejemplo, el personal técnico de la cooperación holandesa dispone de tiempo para dedicarse al ejercicio de coordinación y debe justificar anualmente las posiciones adoptadas en el terreno respecto a las decisiones del grupo de donantes con los que trabaja la cooperación holandesa, fomentándose así las posiciones comunes.

Además, estos donantes prevén medidas que incentivan las acciones conjuntas: Dinamarca ha coordinado el 80 por ciento de los diagnósticos a nivel global, frente a una media del 49 por ciento para el conjunto de países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Noruega ha coordinado el 56 por ciento de sus misiones, mientras que la media de Japón (que no es miembro de “Nordic plus”) no llega al 2 por ciento y la de los países del CAD no supera el 25 por ciento.⁹⁵ En términos de alineación, estos donantes favorecen la utilización de los sistemas nacionales; Irlanda y Noruega obtienen los mejores resultados y globalmente utilizan el 96 por ciento y el 69 por ciento respectivamente de los sistemas nacionales de adjudicación de contratos públicos, lo cual les sitúa de nuevo muy por encima de la media de los países del CAD (38 por ciento).

Por último, los donantes del grupo “Nordic Plus” y Canadá han puesto en marcha un sistema de cooperación delegada, que permite a una de las agencias convertirse en socio “silencioso” de otro donante al que financia, aligerando de este modo los procedimientos y las negociaciones con el gobierno. Es así como en Ghana el DFID (Reino Unido) ha sido socio “silencioso” de la ACDI (Canadá) hasta junio de 2009, dentro del programa de apoyo presupuestario sectorial para la aplicación de la política agrícola de Ghana (FASDEP II).

Los donantes explican que recurren con frecuencia a las Unidades de gestión paralela (UGP) a causa de la debilidad de los sistemas nacionales, el riesgo de corrupción y los impedimentos internos para la rendición de cuentas frente a sus autoridades supervisoras. El elevado número de UGP refleja la preocupación de los donantes por controlar el proceso de ejecución en países donde los ministerios tienen escasa capacidad y los sistemas de control nacional son frágiles.

Parece que los procedimientos internos que rigen las actividades de los donantes son a veces complejos, rígidos y obstaculizan la adopción de enfoques basados en la colaboración y la apropiación local. “Aunque el país esté dotado del mejor de los sistemas financieros y de rendición de cuentas, nos encontramos con impedimentos internos que nos impiden alinearnos con ellos”, explica un representante de la cooperación estadounidense en Ghana. Según uno de los representantes del Banco Mundial a los que se ha consultado, la única solución para que el Banco pueda contribuir a un fondo común sería hacer que el resto de STF se alinease con sus propios procedimientos. Lamentablemente, esta postura no es atribuible únicamente al Banco Mundial, ya que también otros STF tardan en reformar sus procedimientos para permitir la alineación financiera.

Por el contrario, algunos STF apoyados por sus sedes ya han tomado la decisión de establecer estrategias de acompañamiento y fortalecimiento de las capacidades de los actores y sistemas nacionales o locales. Éste es el caso de la cooperación danesa (DANIDA) en Níger, que ha dado un giro profundo en su estrategia de apoyo al sector

agrícola en ese país. La evaluación conjunta de la cooperación de la Comisión Europea, Bélgica, Alemania, Dinamarca, Francia y Luxemburgo con Níger⁹⁶ mostraba que en 2007 DANIDA no había utilizado nunca el sistema de gestión de las finanzas públicas, y señalaba el elevado número de unidades de gestión paralelas establecidas dentro del marco de proyectos de la institución (13 en todos los sectores frente a las 7 de Francia, y ninguna de la Unión Europea). Tras esta seria constatación, la cooperación danesa decidió establecer un Programa de apoyo al sector rural (PASR) que arrancó en 2009⁹⁷ y que es precursor, dentro del marco de apoyo a la aplicación, de un enfoque de programa coherente con la Declaración de París (ver cuadro 12). En efecto, dentro de este programa DANIDA ha trabajado para fortalecer los sistemas nacionales, demostrando que la alineación es posible, aun cuando otros STF se muestren reticentes a hacerlo alegando la debilidad de estos sistemas para justificar así su falta de alineación. Este enfoque es ciertamente más arriesgado, pero permite ser coherente con los principios de la eficacia de la ayuda y aportar las respuestas de largo plazo necesarias para el fortalecimiento de las capacidades de los actores y de los sistemas nacionales.

Cuadro 12. DANIDA se organiza para la puesta en práctica efectiva de los programas sectoriales

El programa de apoyo al sector rural en Níger (PASR), que trabaja en las regiones de Zinder y Diffa, constituye una de las primeras intervenciones de apoyo de Dinamarca en este sector utilizando el enfoque de programa. Con este objetivo, DANIDA pretende trabajar con una alineación tanto programática, con la inscripción del PASR dentro de los objetivos, programas y subprogramas de la Estrategia de desarrollo rural (SDR), como institucional, al inscribirse dentro del dispositivo de ejecución de la SDR.

En el ámbito nacional, el programa está bajo la tutela del Comité Interministerial de Dirección de la SDR (CIP-SDR), y en el ámbito regional, la coordinación del PASR la lleva a cabo una célula más pequeña del Comité Técnico Regional de la SDR, que trabaja con la Secretaría General Adjunta (SGA) del gobierno, que coordina la SDR en la región. Por lo tanto, el PASR no tiene unidades de gestión paralelas, y se ejecuta conforme al sistema nacional de adjudicación de contratos públicos. Sólo un asistente técnico nacional trabaja para la cooperación técnica danesa, apoyando al SGA en su papel de coordinador. El PASR incluye igualmente la alineación con el plan fiduciario, al utilizar los canales del Tesoro para asignar fondos a nivel regional. Para hacerlo, se apoya en las estructuras descentralizadas del Tesoro y de la dirección regional. En todo caso, no se puede hablar todavía de apoyo presupuestario, en la medida en que los fondos están asegurados en el BCEAO, aunque para su desembolso hay que aplicar los procedimientos del Estado, lo cual, por otro lado, no está libre de problemas de absorción y ejecución.

Este proyecto ha inspirado a otros socios, como la cooperación de Luxemburgo, que a partir de la evaluación del PASR ha establecido un dispositivo similar, modificando únicamente las modalidades de desembolso y poniendo en su lugar un fondo de apoyo al jefe de obra, una especie de fondo común regional. En un inicio alimentado únicamente por Luxemburgo, este fondo permitirá la participación de otros STF utilizando los mismos instrumentos.

En contra de los argumentos utilizados por numerosos STF, según los cuales estos cambios requieren demasiado tiempo, los ejemplos de la cooperación danesa en Burkina Faso y en Níger demuestran que este cambio puede producirse de manera radical si se impulsa y se apoya políticamente desde la sede.

Conclusión

La crisis alimentaria de 2008 volvió a situar a la agricultura en el centro de las agendas políticas de los principales países donantes, que se comprometieron en la cumbre del G8 en L'Aquila, en julio de 2009, a dedicar 22.000 millones de dólares en tres años a la agricultura y la seguridad alimentaria, invirtiendo en programas definidos y dirigidos por los países en desarrollo.

En respuesta a este compromiso, la CEDEAO ha relanzado la puesta en marcha de su política agrícola regional, la ECOWAP. La elaboración y ejecución de los programas de inversión agrícola, en el ámbito regional (PRIA) y nacional (PNIA), debía facilitar la puesta en marcha de una nueva asociación entre la CEDEAO, los Estados miembros, los socios técnicos para el desarrollo (STF), la sociedad civil, las organizaciones campesinas y el sector privado, con el fin de permitir el crecimiento del sector agrícola y alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza.

Uno de los objetivos de este proceso, avanzado por la CEDEAO, es romper con el sistema de apoyo al sector agrícola desarrollado hasta ahora, caracterizado por la coexistencia de un gran número de instituciones y enfoques, a menudo separados entre sí y en ocasiones contradictorios en el terreno, con el fin de reunir a los actores en torno a un programa sectorial común.

A pesar del impulso político de la CEDEAO, este cambio de enfoque ha resultado complejo tanto para los STF como para los Estados, y su avance ha sido en ocasiones laborioso. En los tres países estudiados, la fase de programación común ha llevado tiempo y en algunos casos ha provocado una lucha de poder entre ciertas instituciones estatales y los STF, como en el caso de Burkina Faso en el momento de la elaboración del PNIA.

En este sentido, la *Business Meeting* organizada en Dakar en junio de 2010 también mostró la dificultad de los STF para responder a las expectativas de los países de la región, a pesar de que el objetivo anunciado era finalizar la fase de programación y así permitir a los STF comprometerse con la ejecución de nuevos planes de inversión.

A pesar del compromiso de la CEDEAO en el transcurso del proceso, y de su voluntad de dar vida a una nueva dinámica de asociación, el cambio de paradigma que afirma perseguir tarda en concretarse en hechos.

De hecho la mayoría de las intervenciones sobre el terreno de los STF en el sector rural consisten en proyectos poco coordinados y escasamente alineados en lo que respecta a procedimientos, tiempos y sistemas nacionales. Cabe destacar algunos progresos, como la realización de revisiones conjuntas del sector en Ghana y Níger. Los debates relativos a la adopción de fondos comunes en Níger⁹⁸ y Ghana siguen adelante, pero los fondos todavía no han visto la luz. Las reticencias a la alineación siguen siendo fuertes.

Más allá de las dificultades técnicas que con frecuencia alegan los STF para justificar la lentitud de los avances en la aplicación de los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, el estudio señala las reservas y resistencias políticas de algunos donantes a alinearse con los programas definidos por la región. Esta contradicción manifiesta con los compromisos que obligan a apoyar los procesos dirigidos por los países refleja la dificultad de los STF para promover un desarrollo endógeno de los países y regiones donde intervienen. Por último, atestigua la dificultad de superar los objetivos y visiones específicas de su propia AOD.

El estudio subraya asimismo las profundas reticencias de la mayoría de los STF a llevar a cabo las reformas institucionales y organizativas necesarias para permitir una coordinación eficaz de sus intervenciones y una verdadera alineación con los

procedimientos y sistemas nacionales.

Sin embargo, algunos donantes de fondos como la cooperación danesa (DANIDA) en Níger y en Burkina Faso han llevado a cabo con cierto éxito un cambio radical de enfoque, utilizando en la medida de lo posible los sistemas existentes y comprometiéndose con el gobierno a fortalecer los procedimientos y capacidades nacionales. La cooperación canadiense (ACDI) y el Banco Mundial también señalan este camino al apoyar el programa sectorial en Ghana mediante un compromiso renovado en forma de apoyo presupuestario sectorial.

Por otro lado, además de los donantes “tradicionales”, recientemente han surgido nuevos STF en el sector del desarrollo, especialmente en la agricultura. Estos nuevos actores están ejecutando numerosos procesos y proyectos, que no parecen necesariamente mejores o más respetuosos de los principios de la eficacia de la ayuda en términos de coherencia y alineación. Estos nuevos actores hacen aún más complejo un sector ya de por sí poco coordinado.

Tras la firma de los pactos de asociación, y de la fase de programación común en que están inmersos los países de la CEDEAO, ha llegado el momento de que los STF se comprometan de forma concreta a apoyar los nuevos planes de inversión agrícola y de que pongan en marcha las reformas internas necesarias para mejorar su alineación. Aunque los desafíos de su ejecución siguen siendo importantes, la ECOWAP constituye una ambiciosa respuesta regional a los males del África subsahariana, donde en 2010 239 millones de personas sufrían de malnutrición,⁹⁹ y cuya población se duplicará en los próximos 20 años.

BIBLIOGRAFÍA

BOND - ECDPM, 2010. *The EU and Africa - The policy context for development*, Londres.

Cabral, L. 2008. *Accra 2008: The bumpy road to aid effectiveness in agriculture*. Natural Resource Perspectives 114. Abril, 2008.

Cabral, L. 2009a. *L'Appui Budgétaire Sectoriel dans la pratique – Étude documentaire sur l'agriculture au Mozambique*, London: Overseas Development Institute

Cabral, L. 2009b. *Sector-based approaches in agriculture - Past experience, current setting and future options*, England: Overseas Development Institute, ODI).

CEDEAO - ECOWAS, 2010. *The Development of Agriculture in West Africa – The role of Chinese approach*, Bamako: Agriculture Direction & Rural Development.

Communauté Européenne, 2007. *Comité d'aide au développement (CAD) Examen par les pairs, France: Organisation de Coopération et de Développement Économiques - OCDE.*

Coordination SUD, 2010. *L'aide publique au développement dans le projet de loi de finances 2011*, Paris: Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement.

DGPOLDE. 2010. *Evaluating the implementation of the Paris Declaration (PD) within Spanish Cooperation*. Final Report.

ECOWAP/PDDAA, 2009. *Conférence internationale sur le financement de la politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest*, Nigeria.

European Civil Society Organizations, 2008. *Advancing African Agriculture: The Impact of European policies and practices on African Agriculture*.

European Commission, 2008. *Sector Approaches in Agriculture and Rural Development - Short version*, EuropeAid.

European Union In The World, 2009. *EU Toolkit: for the implementation of complementarity and division of labour in development policy*, Brussels.

FAO, 2010. *The state of Food Insecurity in the World 2010*.

Forum de Haut Niveau, 2005. *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et programme d'action d'Accra*, Paris: OCDE.

Global Donor Platform for Rural Development, 2008. *Agricultural sector experiences in implementing the Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Germany: German Federal Ministry for Economic Cooperation.

Global Donor Platform for Rural Development, 2009. *Guide à l'attention des donateurs pour appuyer le processus du PDDAA au niveau national*, Allemagne: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ).

Grimm, S. Schulz, N. Horky, O. 2009. *International Division of Labour - Towards a Criteria-led Process?* Bonn: DIE Research Project 'European Policy for Global Development.

Helly, D. 2010. *L'UE et l'Afrique : les défis de la cohérence*, Paris: Institut d'Etudes de Sécurité Union européenne.

JICA. 2009. *The Nordic Plus Study Series. The ODA Systems of the UK, the Netherlands, Sweden, Norway, Denmark, Ireland and Finland.*

Keijzer, N. 2010. *EU Policy Coherence for Development: from moving the goalposts to result-based management?* The Netherlands Pays Bas: ECDPM Discussion Papers.

Mackie, J. Bilal, S. Ramdoo, I. Hohmeister, H. Luckho, T. 2010. *Joining up Africa - Support to Regional Integration*, The Netherlands Pays Bas: The European Centre for Development Policy Management (ECDPM).

Nordic Plus 2006. *Barriers to delegated cooperation. Joint assessments of policies and administrative practices of the Nordic Plus donors.* Revision 1 with inclusion of Finland).

OCDE, 2009. *Gérer les ressources pour le développement: L'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques*, France.

OCDE, 2009. *Pour une meilleure aide au développement - Société civile et efficacité de l'aide, Enseignements, Recommandations Et Bonnes Pratiques*, Paris: Éditions OCDE.

OCDE, 2010. Japon - Comité d'aide au développement (CAD) – Examen par les Pairs. Paris.

ODI, 2010. Sector-based approaches in agriculture - From expensive experiment to genuine impact, London: Overseas Development Institute (ODI).

OECD, 2009. *2009 OECD Report on Division of Labour - Addressing Fragmentation And Concentration Of Aid Across Countries.*

ODI - Mokoro, 2009. *Sector Budget Support in Practice - Study Methodology*, London: Overseas Development Institute - Mokoro.

One, 2011. *Agriculture Accountability Holding Donors to their L'Aquila Promises.*

Oxfam, 2009. *Aide à l'agriculture : des promesses aux réalités de terrain.* Jean-Denis Crola.

Oxfam, 2010. *D'un G8 à l'autre. Suivi des engagements de L'Aquila pour la sécurité alimentaire.* Oxfam France. Junio, 2010.

République du Niger - Comité Interministériel de pilotage de la SDR - Secrétariat Exécutif, 2010. *Rapport de suivi de la SDR - Exercice 2009.*

République du Niger, Comité Interministériel de Pilotage de la SDR, 2006. *Stratégie de Développement Rural Plan d'Action - Le secteur rural, principal moteur de la croissance économique*, Niamey: Comité Interministériel de Pilotage de la SDR.

République du Niger, *La place de la régionalisation des programmes de la SDR dans la mise en œuvre de l'approche programme dans le secteur rural*.

SEE, 2010. *L'évaluation conjointe de la coopération de la Commission Européenne, de la Belgique, du Danemark, de la France et du Luxembourg avec le Niger*. Informe final.

Schulz, N, 2009. *La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación Marco analítico y metodología para los estudios de país*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

Schumacher, S. Sawadogo, M. 2010. *Mapping sur la Division du travail et la Complémentarité au Burkina Faso, Burkina Faso*

Schutte, R. 2009. *Burkina Faso Field Report MCA Monitor Center for Global Development, MCA Monitor Analysis*.

Simmons, E. Shiferaw, E. 2010. *Expanding Commitments To Food Security And Agricultural Development, U.S. Assistance To Sub-Saharan Africa 2008 - 2009, U.S.: Partnership to Cut Hunger and Poverty in Africa*.

Schulz, Nils-Sjard. 2010. *Las políticas de desarrollo españolas: Obstáculos para el progreso*. FRIDE. Policy Brief. N°29

Schanbacher, W. 2010. *"The politics of food: the global conflict between food security and food sovereignty"* ABC-CLIO.

USAID. 2011. *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: United States Government, Synthesis Report*.

U.S. Government Working Document - See Feed Change Future, 2010. *GHANA FY 2010 Implementation Plan*, U.S.

UK Food Group, *More Aid for African Agriculture Policy implications for small-scale farmers*, England.

Williamson, T. Dom, C. Booth, D. 2010. *Project Briefing - Making sector budget support work for service delivery: wider policy implications*, London: ODI - Mokoro.

Wolter, D. 2008. *Ghana, Agriculture is Becoming a Business*. OECD.

Wood, B. Kabell, D. Sagasti, F. Muwanga, N. 2008, *Evaluación de la implementación de la Declaración de París*, Dinamarca: Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca.

NOTAS

¹ Estado, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de productores, sector privado y STF.

² www.oecd.org/dataoecd/12/6/47427348.pdf

³ Frente al 40 por ciento actual. Misma fuente.

⁴ Extracto del discurso del Presidente de la Comisión de la CEDEAO, Dr Mohamed Ibn Chambas, pronunciado en la apertura del Forum 'Investir dans l'agriculture en Afrique subsaharienne', el 8 de diciembre de 2008 en París.

www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Dr_Chambas_Allocution_ouverture_8-12.pdf

⁵ Ver la declaración conjunta de AFSI. Joint Statement on Global Food Security - Iniciativa de L'Aquila para la Seguridad Alimentaria www.canadainternational.gc.ca/g8/summit-sommet/2009/global_food_security-securite_globale_de_nourriture.aspx

"In this respect, we welcome the commitments made by countries represented at owards a goal of mobilizing \$20 billion over three years through this coordinated, comprehensive strategy focused on sustainable agriculture development, while keeping a strong commitment to ensure adequate emergency food aid assistance. We encourage other countries and private actors to join in the common effort towards global food security through a coherent approach. We are determined to improve coordination of financing mechanisms and stand ready to ensure that new resources complement existing facilities and programmes and catalyse additional funds around country-owned strategies, in particular to increase food production, improve access to food and empower smallholder farmers to gain access to enhanced inputs, technologies, credit and markets." "We support the implementation of country and regional agricultural strategies and plans through country-led coordination processes, consistent with the Accra Agenda for Action and leveraging on the Comprehensive Framework for Action of the UN High Level Task Force and on existing donor coordination mechanisms."

⁶ Oxfam, 2009. Aide à l'agriculture : des promesses aux réalités de terrain. Informe de Investigación de Oxfam Internacional.

⁷ Oxfam, 2009.

⁸ Nueva Alianza para el desarrollo de África (NEPAD).

⁹ Objetivo del milenio 1.C "Reducir a la mitad entre, entre 1990 y 2015, la proporción de la población que sufre hambre" www.un.org/fr/millenniumgoals/poverty.shtml

¹⁰ " Los recursos financieros destinados a este sector en 2009 se valoran en 149,46 millones de dólares, es decir, un 12,17 por ciento del total de la AOD. En 2007, estos recursos fueron 93,79 millones de dólares y 102,90 millones de dólares en 2008. Entre 2007 y 2009, los recursos han aumentado un 59,35 por ciento." Rapport sur la coopération pour le développement 2009 – Burkina Faso. Coopération pour le développement. Coordination et efficacité de l'aide publique au développement au Burkina Faso : enjeux, réalités et perspectives. Rapport 2009, Ouagadougou junio de 2010. http://www.dgcoop.gov.bf/attachments/015_RCD_2009.pdf

¹¹ La ayuda alimentaria representó en 2009 un 2,28 por ciento del total de la AOD en Burkina Faso. Idem. DGCOOP, 2009.

¹² www.strategie-developpement-rural-niger.org/public/rapport_suivi_2007_2009_sdr_final.pdf

¹³ Ministerio de Alimentación y Agricultura – MoFA. www.mofa.gov.gh

¹⁴ Entrevista con un funcionario del MoFA, datos no registrados oficialmente.

¹⁵ Remitirse a los documentos: 2008 MoFA's Annual Financial Report ; 2009 MoFA's financial report for the first quarter.

¹⁶ Oxfam, 2009.

¹⁷ OECD. 2008. Ghana, Agriculture is Becoming a Business, Denis Wolter. www.oecd.org/dataoecd/8/8/40533289.pdf "While donor harmonization in general is very advanced in Ghana, there is much room for improvement in the agricultural sector. Most aid continues to be

provided through stand-alone projects which are associated with high costs in terms of human and financial capital due to individual monitoring, implementation, etc.”

¹⁸ Informe sobre la cooperación para el desarrollo 2009 – Burkina Faso. Coopération pour le développement. Coordination et efficacité de l'aide publique au développement au Burkina Faso: enjeux, réalités et perspectives. Rapport 2009, Ouagadougou, junio de 2010. www.dgcoop.gov.bf/attachments/015_RCD_2009.pdf

¹⁹ Schumacher, S. Sawadogo, M. 2010.

²⁰ www.strategie-developpement-rural-niger.org/public/images/ressource/sdr16062011132734atlas_projets_15_juin_2011_web.pdf

²¹ Participan 6 STF menos dentro del sector del desarrollo rural en comparación con 2008, o los 28 STF que participaban en el seno de la SDR. Oxfam, 2009.

²² Oxfam, 2009. Cálculos realizados apartir de una compilación de “fichas de proyectos” realizada a mediados de 2006 por el gobierno de Níger, a partir de la información dada por los STF.

²³ Quartey, P. 2010. Evaluation of the implementation of the Paris declaration on aid effectiveness: phase II. Ghana. Country Report. www.oecd.org/dataoecd/61/29/47083187.pdf

²⁴ SDR, 2011. Informe de Seguimiento de la SDR 2007-2009 y SDR, 2011. Atlas de proyectos y programas..

²⁵ Oxfam, 2009.

²⁶ SDR, 2011. Informe de Seguimiento de la SDR 2007-2009 y SDR, 2011. Atlas de proyectos y programas..

²⁷ Índices de pobreza respectivos de 68,9 ; 79,7 y 67,3 según el Perfil de seguridad alimentaria de Níger. CSAO-CILSS 2008.

²⁸ Food and Agriculture Sector Development Policy II - FASDEP II.

²⁹ Growth and Poverty Reduction Strategy (GPRS II, 2006 – 2009).

³⁰ Agriculture Sector Plan, draft final report, agosto de 2009.

³¹ Representado por el Ministerio de alimentación y agricultura (MoFA).

³² Agriculture Sector Working Group – ASWG.

³³ Se trata del Memorandum of Understanding (MoU).

³⁴ Noviembre de 2005: Ghana Harmonization and Aid Effectiveness Action Plan (G-HAP); Febrero de 2007: Ghana Joint Assistance Strategy (G-JAS); Division of Labour exercise, etc.

³⁵ Ghana Aid Policy 2010-2015.

³⁶ “Los socios donantes tienen a utilizar el Apoyo Presupuestario Sectorial (SBS) con relativamente menos frecuencia que la Ayuda a proyecto (PA) en Ghana. Sin embargo, el Gobierno considera que la opción de Apoyo presupuestario sectorial es preferible a la ayuda a proyectos”. Ghana Aid Policy 2010-2015: Towards Middle-Income Status (Phase One). Diciembre de 2009.

³⁷ Country systems initiatives: a concept note for Ghana. www.unpcdc.org/media/137671/ghana%20-%20country%20systems%20initiative%20-%20concept%20note%20-3.pdf

³⁸ Quartey, P. 2010. Evaluation of the implementation of the Paris declaration on aid effectiveness: Phase II. Ghana. Country Report. www.oecd.org/dataoecd/61/29/47083187.pdf

³⁹ Quartey, P. 2010.- “Los socios donantes están acostumbrados a su “estilo propio” (...) han mejorado de una forma muy limitada la alineación con los sistemas de los países (.. y) el ritmo de la armonización de los últimos tiempos es muy lento. Por consiguiente, los donantes deben cambiar progresivamente de la financiación de proyectos hacia una financiación de programa (... esto) garantizará que los diferentes proyectos se integren en la GPRS para evitar proyectos aislados”.

⁴⁰ La plataforma mundial de donantes para el desarrollo rural (GDPRD) es una red de agencias bilaterales y multilaterales que promueve los principios de la Declaración de París y de la Agenda de Accra dentro del sector rural. www.donorplatform.org

⁴¹ Algunos ejemplos de iniciativas estratégicas en curso en África Occidental, llevadas a cabo por instituciones de integración y de cooperación regionales son: el Programa Regional de Seguridad Alimentaria (CEDEAO/UEMOA/FAO); el Programa de acción subregional de lucha contra la desertificación en el África Occidental y Chad (CEDEAO/CILSS); el Programa subregional para la gestión integrada de los recursos hídricos del África del Oeste (CEDEAO); la Política Agrícola de la UEMOA; El Marco Estratégico de Seguridad Alimentaria Sostenible dentro de una perspectiva de lucha contra la pobreza en el Sahel (CILSS); el Programa regional de insumos agrícolas del IFDC (MIR); el proceso en curso dentro del marco del CAADP, etc.

⁴² Plan de acción regional 2005-2010 para la puesta en práctica de la política agrícola de la CEDEAO (ECOWAP) y del CAADP/NEPAD en África del Oeste, CEDEAO

⁴³ Ver el documento preparatorio de la conferencia: "Synthèse des programmes nationaux d'investissement agricoles", Conferencia internacional sobre financiación de la política agrícola regional, 11 y 12 de noviembre de 2009. www.comm.ecowas.int/dept/d/d1/fr/documents/3-PRIA_mobilisateurs/Syntheses_PNIA/PNIA-fr.pdf

⁴⁴ Comunicado final de la Reunión del Comité Técnico Ministerial especializado en Agricultura, Agua y Medio Ambiente de la Comisión de la CEDEAO, 2 de abril de 2010.

⁴⁵ (1) La promoción de productos estratégicos para la soberanía alimentaria; (2) la promoción de un entorno mundial favorable al desarrollo agrícola regional; (3) la reducción de la vulnerabilidad alimentaria y la promoción del acceso sostenible a la alimentación.

⁴⁶ <http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=092&lang=en&annee=2011>

⁴⁷ Este fondo está dotado con cerca de 50 millones de dólares para todo el continente africano.

⁴⁸ El Programa Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP) tiene por fin la mejora de los ingresos y de la seguridad alimentaria de la población rural de los países en desarrollo mediante la inversión pública y privada, y la asistencia técnica dentro del sector agrícola.

⁴⁹ Canadá (177,1 millones de dólares), España (94,2 millones de dólares), Estados Unidos (66 millones de dólares), Australia (49,3 millones de dólares), Corea (2,9 millones), Irlanda (0,6 millones). Fuente de la Web del GAFSP - www.gafspfund.org/gafsp/content/funding

⁵⁰ Junio de 2010, noviembre de 2010 y junio de 2011. www.gafspfund.org/gafsp/content/recipient-countries

⁵¹ Ocho países de la región han presentado sus propuestas ante el GASFP: Togo, Sierra Leona, Liberia, Nigeria, Mali, Gambia, Senegal y Ghana.

⁵² Sierra Leona: 50 millones de dólares; Togo 39 millones de dólares; Níger 33 millones de dólares y Liberia 46.5 millones de dólares.

⁵³

www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282010%290127_/com_com%282010%290127_fr.pdf

⁵⁴ Comisión de la CEDEAO, Estados miembros, Unión Africana (UA), Organizaciones de productores (OP), de la sociedad civil (OSC), sector privado y socios técnicos y financieros (STF).

⁵⁵ El presidente de la CEDEAO, el Dr Chambas, declaró que ya es hora "de cambiar los hábitos de trabajo, y también de reflexionar sobre nuevas herramientas de desarrollo para complementar los retos políticos en curso. [Es necesario que salgamos] de una lógica de sucesión de estilos, para combinar dentro de la coherencia políticas públicas claras y estimulantes, las estrategias de los actores y los instrumentos de financiación adaptados a la diversidad de las necesidades. Los socios para el desarrollo se muestran con frecuencia impacientes por ver nuestras estrategias traducidas en acciones operativas, Esta búsqueda de coherencia de conjunto, punto de partida de una revolución agrícola, es muy costosa en materia de concertación y concepción. No es menos ineludible (...) África está cansada de los diálogos y de los compromisos internacionales sin

continuidad.” www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Dr_Chambas_Allocution_ouverture_8-12.pdf

⁵⁶ “Pacto regional de asociación para la puesta en práctica de la ECOWAP- CAADP” adoptado en la Conferencia internacional sobre la financiación de la política agrícola regional del África del Oeste, Abuja (Nigeria), 12 de noviembre de 2009.

<http://syspro2.enda.sn/test/docs/apes/2010/Pacte-fr.pdf>

⁵⁷ Por ejemplo, el Reino Unido no ha firmado el pacto regional pero ha firmado los pactos nacionales de Nigeria y Ghana. La cooperación británica es activa en el proceso del CAADP, y la ECOWAP está incluida dentro de su programa sobre los mercados alimentarios de África del Oeste.

La Unión Europea es especialmente el cabeza de filas entre Comité/Estado/Socios. Las resistencias de la UE a firmar el pacto regional de la ECOWA se explican en el cuadro 6.

⁵⁸ Según algunos actores entrevistados, esto llevó a una falta de apropiación del PROSDRp por parte del gobierno, mientras que otros han visto una voluntad del SP/CPSA de emanciparse de la influencia de los STF. Estos últimos a menudo han percibido la voluntad por parte del Estado de Burkina Faso de acumular oportunidades de financiación paralelas. En el taller de validación del PNIA, los STF han criticado vivamente la su calidad técnica, la falta de articulación, según ellos, con la hoja de ruta del PROSDRp y las cantidades de financiación suplementaria necesarias para su puesta en práctica (estimadas en más de 1.000 millones de CFA, el doble de las aportaciones actuales)

⁵⁹ Austria se ha comprometido a aportar un 50 por ciento del fondo común (es decir, 500 millones FCFA); y Alemania y Dinamarca contribuyen cada uno con un 25 por ciento (250 millones de FCFA).

⁶⁰ El METASIP se lanzó oficialmente el 21 de julio de 2011.

⁶¹ CAADP and country development programm 2010, IFPRI.

⁶² Apropiación y análisis del programa nacional de inversión agrícola prioritaria. Trabajo del grupo de las OP durante la Business Meeting de Níger, en diciembre de 2010.

⁶³ Declaración conjunta de L'Aquila para la Seguridad Alimentaria (AFSI). Respaldada por el G8 y por Argelia, Angola, Australia, Brasil, Dinamarca, Egipto, Etiopía, India, Indonesia, Libia (Presidencia de la Unión Africana), México, Países Bajos, Nigeria, República Popular China, República de Corea, Senegal, España, Sudáfrica, Turquía, Comisión de la Unión Africana, FAO, Agencia Internacional de la Energía (AIE), Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA), Organización Internacional del Trabajo (OIT), IMF, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), El grupo de trabajo de alto nivel del Secretario General de la ONU (HLTF) para la Crisis de la Seguridad Alimentaria Mundial, el PMA, el Banco Mundial, y la Organización Mundial de Comercio (OMC) (todos ellos asistieron a la sesión de seguridad alimentaria en la Cumbre del G8 en L'Aquila de 10 de julio de 2009) y por la Alianza por una Revolución Verde en África (AGRA), Biodiversidad Internacional/Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR por sus siglas en inglés), la Plataforma Mundial de Donantes para el Desarrollo Rural, y el Foro Mundial sobre Investigación Agrícola (GFAR por sus siglas en inglés).

⁶⁴ La Iniciativa de L'Aquila para la Seguridad Alimentaria. AFSI.

⁶⁵ <ftp://193.43.36.44/TC/TCA/CAADP%20TT/CAADP%20Implementation/CAADP%20Pre-compact/Burkina%20Faso/Signed%20CAADP%20Compact.pdf>

⁶⁶ www.nepad-caadp.net/pdf/Niger.pdf

⁶⁷ www.nepad-caadp.net/pdf/Ghana.pdf

⁶⁸ Cabral, L. 2008, Accra 2008: The bumpy road to aid effectiveness in agriculture. ODI. www.odi.org.uk/resources/download/1146.pdf

⁶⁹ Los STF que se reúnen regularmente son Alemania, (GTZ), Suiza, Canadá, Austria, Japón, (JICA), Francia, Luxemburgo y, del lado multilateral, el PMA, la FAO y la UE. el Banco Mundial, el PNUD y el FIDA participan en el grupo, pero de manera menos regular. Las cooperaciones árabe o de China, Taiwan (9,58 por ciento de la AOD del sector agrícola en 2009), los bancos (el BID que aporta el 24,91 por ciento de la AOD del sector agrícola, el WADB) están también ausentes y se da

la participación del Millenium Challenge Account (MCA) cuya presencia se ha hecho notar últimamente, ya que este actor se hallaba a menudo ausente y su acción era poco conocida.

⁷⁰ Las atribuciones de este marco son: i) Ofrecer un espacio de concertación para las orientaciones y modalidades de puesta en práctica de los programas, ii) Permitir la coordinación de la ayuda de los socios dentro de los ámbitos técnicos de que se trate, iii) Permitir la identificación, la elaboración y la utilización de herramientas conjuntas en materia de programación, de seguimiento y evaluación y de estudio, dentro del espíritu de aplicación de la Declaración de París www.strategie-developpement-rural-niger.org/pagelibre-page-34-Dispositif-de-pilotage-op%C3%A9rationnel.html

⁷¹ Atlas de proyectos y de programas www.strategie-developpement-rural-niger.org/public/images/ressource/sdr16062011132734atlas_projets_15_juin_2011_web.pdf

⁷² Joint Guidebook on Sector Groups.

⁷³ KFW es el nuevo jefe de filas del sector, tras ACDI.

⁷⁴ Se entiende por STF “tradicionales” a los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y los principales donantes multilaterales como las agencias y fondos de Naciones Unidas o las Instituciones de Bretton Woods (concretamente el Banco mundial).

⁷⁵ MoFA Policy Forum.

⁷⁶ OCDE, 2010. Japón – Comité de Ayuda al desarrollo (CAD) – Examen par les Pairs, Paris. www.oecd.org/dataoecd/45/45/45848553.pdf

⁷⁷ Iniciativa de L’Aquila sobre la seguridad alimentaria, AFSI.

⁷⁸ One, 2011.

⁷⁹ Oxfam. 2010. D’un G8 à l’autre. Suivi des engagements de L’Aquila pour la sécurité alimentaire. Oxfam France. Junio de 2010. www.oxfamfrance.org/IMG/pdf/Agriculture-securite-alimentaire-aide-publique-developpement_Note_OxfamFr100623.pdf

⁸⁰ M. Barnier, el 09/12/2008.

⁸¹ Creado en la Conferencia Internacional de Abuja sobre la financiación de la política agrícola regional en noviembre de 2009.

⁸² Schulz, Nils-Sjard. 2010. Las políticas de desarrollo españolas: Obstáculos para el progreso. FRIDE. Policy Brief. N°29. “Las experiencias reales de coordinación de la ayuda española con otros donantes europeos se restringen a unos pocos países (como Bolivia, El Salvador y Haití) y dependen fundamentalmente de la persona a cargo de la coordinación de la oficina de país.”

⁸³ El proceso de selección había tenido lugar, pero no había podido llegar a buen término. En mayo, la selección era inminente.

⁸⁴ Ghana, Liberia, Mali, Nigeria, Senegal. Para tener acceso a los planes de puesta en práctica, consultar la web: www.feedthefuture.gov/implementation.html

⁸⁵ One, 2011.

⁸⁶ Burkina Faso, Costa de Marfil, Ghana, Guinea, Liberia, Malí, Níger, Senegal y Sierra Leona.

⁸⁷ One, 2011.

⁸⁸ “MCC and Country Ownership”, “MCC and the PD: Managing for Results,” “Guidelines for the Use of Country Systems in the Implementation of MCC Compacts,” y “Aid Effectiveness: Putting Results at the Forefront.”

⁸⁹ USAID, 2011. Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: United States Government, Synthesis Report. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACQ941.pdf

⁹⁰ “(the) use of a country’s systems for elements of compact implementation can deepen this ownership. However, MCC recognizes that the desirable goal of country ownership achieved through the use of country systems should not be pursued at the expense of program results or fiscal responsibility and accountability. MCC thus is careful and thorough in its decision-making, taking into account possible risk factors of particular concern to US foreign assistance policies and

programs. MCC will continually monitor and revise its decisions when agreeing to use country systems, including revoking decisions as warranted. A policy of maximizing use of country systems should be adopted within this results and accountability framework." Millennium Challenge Corporation Guidelines for the Use of Country Systems in the Implementation of Millennium Challenge Compacts.

⁹¹ Oxfam, 2009.

⁹² Extracto de entrevista citada en el Informe de evaluación 2011 sobre la puesta en práctica de la Declaración de París. Schanbacher, W. 2010. "The politics of food: the global conflict between food security and food sovereignty" ABC-CLIO.

⁹³ Schanbacher, W. 2010. "We need to train the USAID staff on PD principles and why they are good for development, even though they are hard. Right now there probably are no staff incentives for PD implementation (...)"

⁹⁴ DGPOLDE, 2010. Evaluating the implementation of the Paris Declaration (PD) within Spanish Cooperation. Final Report. www.ph7.dk/files/ftp/pd2011/content/pdf-countryreports/spain.pdf

⁹⁵ JICA, 2009. The Nordic Plus Study Series. The ODA Systemes of the UK, the Netherlands, Sweden, Norway, Denmark, Ireland and Finland. Marzo de 2009. www.jica.go.jp/uk/english/office/topics/pdf/nordicpdf_01.pdf

⁹⁶ Evaluación conjunta de las agencias de cooperación de la Comisión Europea, Bélgica, Dinamarca, Francia y Luxemburgo con Níger en 2000-2008. www.oecd.org/dataoecd/26/63/47196913.pdf

⁹⁷ Arrancó en enero de 2009 con un horizonte hasta 2013, dotado de un presupuesto de 150 millones de coronas para 5 años (alrededor de 2 millones de euros)

⁹⁸ www.strategie-developpement-rural-niger.org/public/images/ressource/sdr15062011170325se-sdr_programme_activites_2011_14-04-11.pdf

⁹⁹ FAO. 2010. The state of Food Insecurity in the World 2010. www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf

AGRADECIMIENTOS

Este informe ha ido escrito por Saya Saulière y Jean-Denis Crola, con el apoyo de Samira Daoud .

Los autores desean agradecer a las siguientes personas su colaboración con el estudio: Eric Hazard (Oxfam), Teresa Cavero (Oxfam), Georges Osei-Bimpeh (SEND), Alexis Anouan, Mohamadou Magha, Adam Sadat (Oxfam), Issaka Ouandaogo (Oxfam) y Etienne du Vachat (Oxfam). También desean dar las gracias a Sarah Anglade por el trabajo de traducción, a Ana Candial, Déborah Galliot y Flora Cabranes, así como a todo el equipo de Oxfam International en África Occidental.

Los autores agradecen igualmente a todas las personas que se ofrecieron a concedernos una entrevista y compartir sus análisis y opiniones, antes, durante y después de la misión en el terreno en Níger, Burkina Faso y Ghana.

Informes de Investigación de Oxfam

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

Para más información, o para aportar comentarios sobre este informe, enviar un correo electrónico a ssauliere@intermonoxfam.org o jdcrola@yahoo.fr.

© Oxfam Internacional. Septiembre 2011

Este informe de investigación ha sido escrito por Saya Saulière y Jean-Denis Crola, con el apoyo de Samira Daoud. Oxfam agradece la colaboración de : Eric Hazard (Oxfam), Teresa Cavero (Oxfam), Georges Osei-Bimpeh (SEND), Alexis Anouan, Mohamadou Magha, Adam Sadat (Oxfam), Issaka Ouandaogo (Oxfam) y Etienne du Vachat (Oxfam). Agradecen también a Sarah Anglade por su trabajo de traducción, Ana Candial, Déborah Galliot y Flora Cabranes así como todo el equipo de África del Oeste y Oxfam Internacional. Este documento forma parte de una serie de textos para contribuir al debate público sobre problemáticas relativas a las políticas de desarrollo y humanitarias.

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

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

La información en esta publicación es correcta en el momento de publicarse.

www.oxfam.org

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el ISBN 978-1-84814-951-9 Septiembre 2011. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

Oxfam es una confederación internacional de 14 organizaciones que trabajan conjuntamente en 99 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 (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 Mexico (www.oxfammexico.org),

Oxfam Novib – Países Bajos (www.oxfamnovib.nl);

Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Miembros observadores de Oxfam:

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)

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

Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org

www.oxfam.org/crece

CRÈCE
ALIMENTOS. VIDA. PLANETA

 **Oxfam**