

Notas sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo destinada a la agricultura subsahariana en el siglo XXI

Carla Morasso

En el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de 1966, en su Artículo 11, se reconoce la alimentación como uno de los derechos básicos de las personas, puesto que alude al acceso y producción de los alimentos. Los Estados parte, así, se hallan interpelados a adoptar medidas orientadas a:

Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales (Asamblea General, 1966).

Tales acciones, de acuerdo con el artículo citado, pueden ser desarrolladas a través de actos individuales o conjuntos, es decir, mediante la cooperación internacional al desarrollo¹. En este sentido, los Objetivos del Desarrollo del Milenio (2000-2015), y los Objetivos del Desarrollo Sustentable (2016-2030) –los cuales guían las metas de las acciones de cooperación internacional–, han hecho hincapié en la seguridad alimentaria² como una prioridad global.

De este modo, la vinculación entre la cooperación internacional y el derecho a la alimentación están presentes en la agenda actual de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)³, que es impartida por los países desarrollados a las naciones del Sur –entre ellas las subsaharianas–, las cuales poseen una marcada inseguridad alimentaria⁴ y un débil sector agrícola.

Algunos datos generales dan cuenta de la gravedad del problema agrícola subsahariano: la región posee el 60% de las tierras cultivables no explotadas del mundo, sólo produce el 13% de lo que consume, y pasó de ser exportadora de

alimentos –a mitad del siglo XX– a ser importadora (Juma *et al.*, 2013). En la zona predomina la agricultura de subsistencia; los rendimientos de los cultivos son muy bajos⁵; las deficiencias en la gestión hídrica son graves⁶ y es minúsculo el nivel de inversión en materia de investigación y desarrollo agrícola, que se calcula en un 0,6% del total, frente al 3,2% de los países desarrollados (IFPRI/ASTI, 2015). Sin embargo, el sector agrícola es central para la región, ya que ocupa a dos tercios de la población económicamente activa (PNUD, 2012), y representa el 25% del producto interno bruto de cada país (AFDB, 2015).

Considerando lo expuesto, el presente trabajo se propone analizar el rol de la AOD en el cumplimiento del derecho a la alimentación, a través de la cooperación agrícola⁷, en el África Subsahariana del siglo XXI. Desde una perspectiva cualitativa, el artículo indaga sobre los flujos y montos financieros de AOD destinados a la agricultura subsahariana, considerando particularmente la ayuda bilateral⁸ de EE.UU., Japón, Francia, Alemania y Gran Bretaña⁹.

Para ello, el trabajo se basó en fuentes primarias de información, tanto estadísticas de la OCDE como informes de agencias de cooperación de los países donantes y organismos regionales africanos, y en documentos secundarios, en especial aportes de académicos sobre cooperación y agricultura. Su estructura se organiza en seis secciones.

La primera sección, denominada “La agricultura subsahariana en los márgenes de la agenda de la AOD”, contextualiza al África Subsahariana como una región receptora de asistencia al desarrollo desde el siglo pasado, y da cuenta del lugar secundario que ha tenido la agricultura en las iniciativas de cooperación vertical, donde los proyectos sociales e institucionales han concentrado la mayor parte de los aportes. Las siguientes secciones, por su parte, presentan los lineamientos centrales de las políticas de AOD de los principales oferentes en materia agrícola, así como sus principales actores domésticos y los mayores socios subsaharianos receptores, junto a una selección de proyectos y programas bilaterales que, sin pretensiones de exhaustividad, procuran caracterizar la cooperación brindada en los últimos años.

De este modo, el segundo apartado: “La millonaria ayuda estadounidense”, expone el principal programa desarrollado en África por la Agencia para el Desarrollo Internacional (Usaid), así como también los intereses políticos y económicos presentes en la acaudalada cooperación que brinda EE.UU. La siguiente, “La silenciosa asistencia japonesa”, aborda el accionar de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA, por sus siglas en inglés), en materia de asociaciones público-privadas para el desarrollo de la agricultura africana. La cuarta sección, “La histórica cooperación francesa”, describe el lugar prioritario de los países subsaharianos en la cooperación gala, en virtud de sus pasados vínculos coloniales, junto con la estrategia agrícola cooperativa que asocia seguridad alimentaria con desarrollo agrícola. Las últimas dos secciones, “La asistencia tecnológica alemana” y “Cooperación y comercio: la receta inglesa”, se ocupan

de mostrar el interés secundario de ambos países por la agricultura subsahariana, en tanto que sus acciones centrales de AOD se concentran en otros sectores productivos. Mientras que las transferencias científico-tecnológicas sobresalen en la ayuda alemana, en el caso de Gran Bretaña se destacan los préstamos al sector privado para promover el desarrollo de mercados y la comercialización agrícola.

La agricultura subsahariana en los márgenes de la agenda de la AOD

Desde sus orígenes, a mediados del siglo XX¹⁰, la AOD se erigió sobre la base de un diagnóstico que indicaba que los países en desarrollo presentaban ‘debilidades’ para lograr el desarrollo económico y social, y que los países desarrollados podían contribuir a superar esa situación. Así, la ayuda internacional se desplegó en África Subsahariana mediante ‘paquetes de ayuda’, los cuales contenían las recetas que los países desarrollados consideraban imprescindibles para que los países subsaharianos alcanzasen el progreso.

Durante la Guerra Fría, la competencia estratégica por África entre las dos grandes potencias, condujo a que los flujos de AOD, provenientes de las exmetrópolis y EE.UU., estuvieran vinculados a intereses geopolíticos. Tras la caída del muro de Berlín, la AOD fue brindada a cambio de condicionalidades, principalmente la aplicación de políticas neoliberales (Taylor, 2010).

Estas condicionalidades estaban ligadas a la ‘fatiga de la ayuda’, es decir: la desazón de unos donantes que observaban que –a pesar de los masivos flujos de dinero enviados– el continente no alcanzaba progresos significativos, ni siquiera aquellos países completamente dependientes de la asistencia internacional (Kanbur, 2000). La fase de fatiga desembocó, en el siglo XXI, en un período de discusión sobre las condicionalidades y la eficacia de la cooperación internacional que se plasmó en la Agenda de la Eficacia de la Ayuda¹¹.

En el marco de las directrices de la agenda, y en consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio que guiaron a la AOD en el período 2000-2015, África concentró la recepción mundial de AOD. La misma se duplicó entre los años 2001 y 2010, pasando de USD 18 820 millones, a USD 43 716 millones¹². Estos flujos se focalizaron en temáticas relacionadas a la gobernanza y la cohesión social. Así, en el período mencionado, más del 35% se destinó al sector social, y no más del 10% a sectores productivos. La cantidad destinada a la agricultura no superó el 9% (OCDE, 2015).

El bajo porcentaje de AOD destinado a la agricultura responde a una tendencia hacia la reducción presente desde los años ochenta. En esa década representaba el 16% de la AOD, participación que disminuyó al 3% en 2006 y que se recuperó, parcialmente, luego de la crisis alimentaria de 2008 (Nepad, 2013). Ciertamente, estos porcentajes dan cuenta de una desconexión a largo plazo entre la relevancia del sector para el desarrollo africano y los recursos de cooperación internacional efectivamente destinados al mismo.

Estos datos sobre la cooperación en materia agrícola en África responden al patrón de la AOD global, donde la agricultura ha ocupado un lugar marginal en la agenda de los cooperantes. Así, pasó de representar el 4% del total de la ayuda en el mundo en 1995, al 2,6% en 2005, y nuevamente el 4% en 2013, de acuerdo con la información provista por la OCDE (Stat, 2015).

Dicho comportamiento de los flujos se explica porque los países desarrollados mantienen protegido al sector agrícola en el régimen internacional de comercio (Barreto Menini, 2014)¹³, y compiten, desde los ochenta, con la producción de los países en desarrollo, lo cual incrementó la inseguridad alimentaria en los últimos años (Tassara, 2012).

Desde el 2008, tras la crisis que significó para los países pobres importadores de alimentos el crecimiento exponencial del precio de los mismos¹⁴, se generó una mayor preocupación de los cooperantes del Norte por la inseguridad alimentaria mundial. Los compromisos para incrementar el financiamiento fueron expresados en la cumbre del G8, en la Iniciativa de L'Aquila para la Seguridad Alimentaria (2009)¹⁵, la Nueva Alianza para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (2012) y el Pacto Global sobre Nutrición para el Crecimiento (2013).

Sin embargo, continúan siendo escasos los avances en relación al alineamiento de la cooperación internacional vertical con las políticas locales, así como la coordinación de las iniciativas por parte de los diferentes actores involucrados, tanto oferentes como receptores.

Los compromisos del G8 tienen buenas intenciones, pero son deficientes en cuanto al establecimiento de los mecanismos de acción y el cumplimiento de los compromisos financieros. Incluso la contabilización de los recursos destinados a la agricultura presenta complejidades. Si bien la AOD cuenta con un sistema de monitoreo en el CAD, las descripciones de los proyectos son muy generales y no se han establecido criterios compartidos para diferenciar acciones de seguridad, ayuda alimentaria y agricultura a pequeña escala (Schwegmann *et al.*, 2014).

Finalmente, de acuerdo a un estudio de Alabi (2014), como resultado del reciente crecimiento de AOD bilateral en materia agrícola, se ha incrementado la productividad, aunque no influyó en el aumento del producto interno bruto (PIB) regional.

La millonaria ayuda estadounidense

Uno de los pilares de la política exterior para África Subsahariana del Gobierno de Barack Obama es el programa *Feed the Future*, el cual está liderado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), en asociación con el Departamento de Agricultura, el Cuerpo de Paz y la sociedad civil. El mismo fue anunciado en 2009, en el marco del compromiso del G8 con la reducción de la pobreza y el incremento a la ayuda para el desarrollo agrícola.

De los diecinueve países en desarrollo involucrados, doce se encuentran en la región subsahariana¹⁶.

Para estos países, el Gobierno estadounidense fijó el objetivo de “fortalecer la seguridad alimentaria a través del incremento de la productividad agrícola y los mercados integrados regionalmente, para reducir el hambre sustentablemente”. Para ello, se identificaron cinco áreas centrales: acceso a mercados, productividad agrícola, nutrición, inversión privada en agricultura y políticas de apoyo al sector agrícola (US Government, 2010).

Entre los resultados de las inversiones, por más de 140 millones de dólares, el Gobierno estadounidense señaló que más de 12 millones de niños fueron asistidos en materia alimentaria; que se incrementaron las ventas de productos básicos en los mercados; y que más de 7 millones de campesinos tuvieron acceso a nuevas herramientas. Por ejemplo, en Etiopía, el programa contribuyó a la reducción de un 9%, a escala nacional, del impedimento del acceso a los alimentos. En Uganda, la pobreza se redujo un 16% entre 2010 y 2013 (US Government, 2015b).

Asimismo, cabe mencionar el programa *Regional Enhanced Livelihoods for Pastoral Areas* (Relpa) –articulado con la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (Nepad, por sus siglas en inglés)¹⁷–, el cual dispone de un financiamiento de USD 19,8 millones, a través de la Usaid y tiene el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los pastores en el Cuerno de África (Uneca, 2014).

Al considerar el impacto de la cooperación estadounidense, un estudio de Schwegmann *et al.* (2014) indica que entre el 48% y el 90% de las acciones, en la última década, están vinculadas a la ayuda alimentaria y rural, y no con el desarrollo de capacidades tecnológicas y productivas. Según Heran *et al.* (2009), la ayuda alimentaria que brinda EE.UU. es diecisiete veces superior a la cooperación en agricultura.

De acuerdo a las palabras del Departamento de Agricultura de EE.UU., en referencia a la cooperación internacional al desarrollo en materia agrícola y alimentaria:

LA USDA ofrece seguridad alimentaria global, a través del incremento de la infraestructura de los países, la investigación básica y aplicada, y la ayuda para mejorar la información, estadística y análisis del mercado. Con 870 millones de personas alrededor del mundo que no tienen acceso a un suministro apropiado de nutrientes y comida segura, el establecimiento de la seguridad alimentaria global es importante no sólo para los cientos de millones de personas hambrientas, sino también para el crecimiento económico sostenible de estas naciones y la prosperidad económica a largo plazo de EE.UU. Mientras ayudamos a los países a que tengan mayor seguridad alimentaria e incrementen sus beneficios, también expandimos los mercados para los productores norteamericanos. Las exportaciones agrícolas hacia los países en desarrollo en el Sudeste de Asia, América Central y el África Subsahariana han cre-

cido a más del doble de la media anual en comparación con los países desarrollados. La carne de ave estadounidense que se exporta a África Subsahariana se expandió un 180% de 2009 a 2011 (USDA, 2015).

En efecto, casi la totalidad de la cooperación en materia alimentaria internacional norteamericana se entrega en forma de cultivos y no de dinero, ya que, de acuerdo a las leyes internas, al menos un 75% de la ayuda en alimentos debe estar compuesta por productos locales y ser transportada por empresas estadounidenses:

Para las naciones donantes, la asistencia alimentaria –reportada en divisas aunque en realidad entregada en forma de productos alimentarios producidos en el país– es una situación de doble ganancia. Esta beneficia a su propia industria agrícola, le permite valorar el alimento al costosísimo precio de los mercados europeos y estadounidenses, enviar dinero a sus industrias navieras y salvar vidas en el extranjero (Garrett, 2008: 5).

Por último, se debe tomar en cuenta los lineamientos políticos que el Gobierno de EE.UU. promueve entre los países subsaharianos al momento de brindar cooperación, a partir de los cuales demanda mayor democracia y gobernabilidad, en función de los patrones occidentales:

(...) debemos reconocer primero la verdad fundamental que ustedes han gestado en Ghana: que el desarrollo depende de un buen gobierno. Este es el ingrediente que ha faltado en demasiados lugares, por demasiado tiempo. Este es el cambio que puede liberar el potencial de África; y esta es una responsabilidad que solamente los africanos pueden asumir. En lo que respecta a Estados Unidos y al Oeste, nuestro compromiso no debe medirse solamente en los dólares que gastamos. He prometido aumentos sustanciales en nuestra ayuda al exterior, lo que va en interés de África y en interés de Estados Unidos. Pero la verdadera señal del éxito no está en que seamos una fuente de socorro perpetuo que ayude a la gente sólo a sobrevivir; está en que seamos socios de la creación de capacidad para un cambio transformacional (Obama, 2009).

La silenciosa asistencia japonesa

La cooperación japonesa en África se ha destinado principalmente a sectores de infraestructura y servicios básicos, y al alivio de la deuda. No obstante, la agricultura se mantuvo en la agenda cooperativa, incluso en los momentos en que el sector fue relegado, en los ochenta y noventa, de las prioridades del DAC, sobre todo en el área de la ricultura.

Históricamente, la AOD japonesa ha estado conectada al sector privado y desde la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) se ha sostenido la necesidad de acelerar la integración de los países en desarrollo al sistema multilateral de comercio. Así, la estrategia de seguridad alimentaria propuesta por el

país asiático se basa en el establecimiento de asociaciones público-privadas para el desarrollo de la agricultura en los países africanos, las cuales son promovidas desde una perspectiva de ‘socios de negocios’, antes que de ‘ayuda’ (Román y Okada, 2015).

En la V Conferencia sobre Desarrollo Africano del año 2013, denominada *Shift from ‘aid’ to ‘investment’*, 51 países africanos acordaron con Japón el Plan de Acción 2013-2017, el cual se enfocó en el fortalecimiento económico y la internacionalización africana. En dicho documento, junto a los pilares de desarrollo de la infraestructura y la capacitación en recursos humanos, se relanzaron las iniciativas agrícolas. Las dos más importantes fueron: la Coalición para el Desarrollo del Arroz en África y el Programa de Potenciación de las Pequeñas Explotaciones Hortícolas (SHEP, por sus siglas en inglés).

Lanzada en 2008, la coalición tenía como meta duplicar la producción africana de arroz para el año 2018. En el marco de la iniciativa, 12 países africanos elaboraron, en 2009, los planes nacionales estratégicos para la producción de arroz. El SHEP, en tanto, tuvo su primer proyecto piloto en Kenia, y dados sus buenos resultados, en ese mismo año, el Gobierno japonés los extendió regionalmente en asociación con el Gobierno keniano, con el objetivo de incrementar los ingresos de los pequeños productores.

Por último, cabe señalar el *Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala* (ProSavana), el mismo se propone, a través de la cooperación triangular con Brasil, extender la competitividad del sector agrícola mozambiqueño, con el propósito de alcanzar la seguridad alimentaria y suscitar la producción de soya y arroz, para la exportación. El proyecto, ejecutado por la Empresa Brasileña de Investigación Agrícola (Embrapa), se basa en la experiencia brasileña de la zona del Cerrado, sector donde Japón apoyó, en los años ochenta, la producción extensiva de soya.

La histórica cooperación francesa

Los países africanos son una prioridad para la estrategia de cooperación bilateral francesa, en razón de los vínculos históricos que los anteceden y su cercanía geográfica, cultural y lingüística¹⁸. En el período 2007-2009, la región recibió el 47% del total de la ayuda bilateral francesa. De ese total, más del 30% estuvo destinado a la cooperación agrícola (Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, Stratégie, 2011).

La estrategia de cooperación internacional agrícola francesa vincula estrechamente la seguridad alimentaria con el desarrollo agrícola y, en función de ello, trabaja sobre tres ejes de acción: coordinación con los planes nacionales y regionales agrícolas, la agricultura como motor del desarrollo sustentable e inclusivo

y el desarrollo territorial rural. Los principios de intervención con los cuales se ejecutan los proyectos, se basan en la efectividad de la ayuda, la coherencia y complementación con las agendas locales, las mejores prácticas para la responsabilidad social y ambiental y la búsqueda de las mejores alternativas agronómicas para garantizar la conservación del medio ambiente.

Una parte importante de la AOD francesa se focaliza en la investigación agrícola: el Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (Cirad, por sus siglas en francés) cuenta con cinco oficinas regionales en Senegal, Burkina Faso, Camerún, Kenia y Madagascar.

Cabe destacar que, a través de la Agencia Francesa de Desarrollo, en el 2015 se ejecutaron veinticuatro proyectos, concentrados principalmente en África Occidental. Las temáticas abordadas se enfocaron en la reactivación y el apoyo a sectores específicos, principalmente el arroz, y también en el fomento de capacidades de comercialización, fortalecimiento de la agricultura familiar, desarrollo de técnicas agroecológicas y mejoramiento de infraestructuras.

En relación con los programas regionales han destacado: la Ayuda Alimentaria Programada del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, institución que funciona desde el 2010 en África Subsahariana, y el Programa de Desarrollo Competitivo del Sector Algodonero de África Occidental; éste último se propone generar ventajas para la comercialización mundial de algodón, producido a través de la agricultura biológica, que beneficie a los productores de Benín, Burkina Faso, Camerún, Malí y Senegal.

La asistencia tecnológica alemana

En el caso de Alemania, el 13% de su AOD –cuyo total alcanzó USD 9 650 millones en 2012– está dirigida a la cooperación para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, es decir USD 1 250 millones. De este total, el 80% es administrado por el Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ, por sus siglas en alemán). El BMZ enfoca sus acciones en la protección del medio ambiente, por lo que el desarrollo agrícola y rural se queda rezagado (Schwegmann *et al.*, 2014). Entre los países beneficiarios sobresalen: Etiopía, Kenia, Malí y Burkina Faso.

El más reciente compromiso del Gobierno alemán fue la iniciativa especial del BMZ, denominada *A World Without Hunger*, del año 2014. La misma se propone invertir mil millones de euros anualmente para la ejecución de diferentes líneas de acción y tiene como eje central su presencia en África. Sin embargo, no quedan claras las actividades que serán ejecutadas.

A su vez, este compromiso se articula con la Estrategia de Cooperación hacia África Subsahariana, lanzada en 2011, la cual propone un esquema de relacio-

namiento más uniforme, efectivo y eficiente. La Estrategia identifica seis áreas centrales: paz y seguridad; buen gobierno, democracia y derechos humanos; desarrollo económico; cambio climático y medio ambiente; energía y materias primas; y desarrollo sustentable, educación e investigación (BMZ, 2015).

El sexto pilar se orienta a las acciones de desarrollo rural. Sin embargo, no existe un programa específico, sino proyectos individuales que buscan ser coherentes con los lineamientos del Programa de Desarrollo Agrícola Integral Africano de la Nepad. Entre ellos se encuentra, por ejemplo, el envío de científicos a Níger, Malí, Burkina Faso y Ghana. Los investigadores desarrollan, junto a los granjeros, estrategias de adaptación a las variaciones climáticas, y proyectos para brindar microcréditos y asistencia a pequeños productores, con miras al acceso a los mercados y la capacitación técnica.

En materia de investigación agrícola, destaca el apoyo que brinda el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR, por sus siglas en inglés) a institutos como el Africa Rice Center (Benin), el International Institute of Tropical Agriculture (Nigeria), el International Livestock Research Institute, el African Insect Science for Food and Health y el World Agroforestry Center (los tres últimos en Kenia). Asimismo, Alemania impulsa la iniciativa *Global Donor Platform for Rural Development* (GDPRD), como una herramienta de cooperación internacional para promover el trabajo en red entre las agencias donantes (BMZ, 2015a).

Por último, cabe subrayar que Alemania está comprometida con la eliminación de los subsidios, en función de contribuir a la seguridad alimentaria y el desarrollo rural mundial: “Estamos trabajando por la eliminación completa de los subsidios de la Unión Europea para la exportación agrícola, como parte de una reforma de su política agrícola, puesto que estos subsidios son perjudiciales para el desarrollo agrícola en nuestros países vecinos” (BMZ, 2015b).

Cooperación y comercio: la receta inglesa

El Gobierno inglés señala, mediante sus compromisos con África, la importancia del sector agrícola. Sin embargo, tradicionalmente no ha sido un sector prioritario, puesto que le dedica solamente el 2% de sus fondos y dirige gran parte de los mismos al ítem de ayuda alimentaria (Heran *et al.*, 2009).

No obstante, el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés), en su Marco conceptual para la agricultura (2015), reconoce la relevancia del sector para los países en desarrollo y la necesidad de generar nuevas políticas en materia de cooperación, que se enfoquen en la transformación productiva del sector y en el acceso a los mercados.

El documento mencionado señala el incremento en los montos destinados a la cooperación agrícola, que pasaron de 262 millones de libras en 2007-2008, a 632 millones en 2011-2012, de los cuales el 60% se canalizaron a través de esque-

mas multilaterales. A nivel bilateral, un cuarto de los fondos se centraron en el desarrollo de mercados y la promoción del comercio agrícola, siendo Nigeria y Etiopía los principales destinatarios.

En este marco, la cooperación bilateral británica en África Subsahariana se ha encauzado mediante préstamos y fondos a empresas y ONG, para que desarrollen iniciativas de innovación y comercialización. Por ejemplo, se lanzaron en 2015: el *Agri-tech Catalyst*, un esquema de financiamiento para el desarrollo comercial de innovaciones agrícolas para empresas y ONG que actúen en países subsaharianos y asiáticos; y el *GEMSA Enterprise Challenge Fund*, que provee préstamos a compañías para que desarrollen productos y modelos de negocios que promuevan el empleo y la creación de ingresos para los sectores pobres en Nigeria, siendo la agricultura uno de los sectores elegibles. Otro es el *Food Retail Industry Challenge Fund*, que financia alianzas comerciales innovadoras con agricultores africanos para aumentar las importaciones europeas.

A nivel multilateral, articulado en el marco de la Nepad, el DFID financia junto al Banco Mundial el *Making Markets Work for the Poor*, cuyo propósito es fortalecer la seguridad alimentaria y la productividad agrícola en África Austral y del Este.

En el caso inglés, las alianzas con ONG y empresas son centrales en los esquemas de ejecución de fondos. El DFID considera central el rol del sector privado en las inversiones y proyectos en los países en desarrollo. Da cuenta de ello el hecho de que en julio de 2015 se anunció el traspaso millonario de fondos del departamento al CDC, la institución financiera del Gobierno británico que se ocupa del desarrollo de los negocios en los países africanos y asiáticos. Esta decisión recibió importantes críticas desde los sectores de Gran Bretaña que consideran que, a través de las acciones del CDC, no se contribuye con la lucha contra la pobreza y solamente se desarrollan negocios multimillonarios (Anderson, 2015).

Conclusiones

El incremento de los precios de los alimentos en los países subsaharianos y su continua volatilidad, a finales de la década pasada, creó un imperativo en materia de producción agrícola, para que la población tenga acceso a ellos. Ante esta situación, la AOD se enfocó en el sector agrícola, incrementando sus flujos de ayuda, los cuales habían mermado. Sin embargo, a pesar de la importancia del sector agrícola para el desarrollo africano y los compromisos en materia de seguridad alimentaria del G8, la agricultura ha mantenido un espacio marginal en la AOD.

Esto se debe a que temas como la gobernabilidad y la generación de entornos institucionales democráticos se consideran los generadores de las condiciones previas para el alcance del desarrollo. Por lo tanto, junto a la ayuda alimentaria, la investigación básica y el apoyo a programas de planificación institucional son los que mayor atención reciben, por encima de los proyectos productivos.

Un recorrido a través de las principales iniciativas de AOD implementadas durante la última década por EE.UU., Japón, Francia, Alemania y Gran Bretaña, permite identificar los caminos divergentes que han tomado las iniciativas bilaterales de cooperación, lo cual ha favorecido su fragmentación, en detrimento de la gestión eficaz de los millonarios recursos asignados.

Debe considerarse, además, que no todas las iniciativas agrícolas tienen el mismo impacto sobre la seguridad alimentaria. Los proyectos centrados en la investigación y comercialización de variedades vegetales destinadas a la exportación no mejoran directamente las condiciones de acceso a los alimentos para los habitantes locales. Lo mismo sucede con las acciones centradas en la protección del medio ambiente, las cuales, si bien son muy importantes para generar las condiciones sustentables para la producción agrícola, no estimulan de forma directa el cumplimiento del derecho a la alimentación de los africanos.

Cabe recordar que, aunque sea recurrente en los ámbitos de la cooperación internacional al desarrollo, no es menos válida la metáfora del pez y la caña de pescar, según la cual es más importante enseñar a pescar que dar el pescado. En este sentido, la entrega de ayuda alimentaria en forma de cultivos y alimentos producidos en los países centrales puede ser un paliativo ante una situación extrema, pero no contribuye, en el mediano y largo plazo, a la generación de potencialidades productivas endógenas.

De allí que el fomento de las capacidades de los pequeños agricultores, tiene mayor impacto en los cambios de hábitos productivos africanos, ineludibles para alcanzar la seguridad alimentaria. Del mismo modo, son necesarios los proyectos de cooperación triangular donde participe un tercer país en desarrollo, que haya resuelto problemáticas semejantes y presente similitudes culturales, ambientales y lingüísticas que faciliten la coordinación y el diálogo horizontal.

En cuanto a los actores, está claro que en la AOD se produce una sinergia muy fuerte entre los Gobiernos, las instituciones dedicadas a la investigación y las empresas, productores y organizaciones de la sociedad civil. Esto revela una clara existencia de intereses políticos, comerciales y económicos.

Por tal motivo, la AOD continúa siendo concebida como un engranaje central de los mecanismos de transmisión de conocimientos técnicos y modelos institucionales. A pesar de que la AOD mantiene el objetivo de fomentar el desarrollo, replica las asimetrías entre los estados y la superioridad económica y política de los países centrales.

Esta situación se encuentra en el centro del debate sobre la eficacia de la ayuda en África, donde se presentan dos opciones: primero, se requiere considerar estrategias de salida para la AOD y avanzar en la elaboración de esquemas de acceso a los mercados y la inversión extranjera, provenientes tanto del Norte como del Sur; segundo, si bien deben adoptarse nuevos parámetros de cooperación y disminuir la dependencia de los países a los flujos de dinero de la misma, es necesario mantener la AOD porque es un elemento clave para superar el subdesarrollo.

En un punto intermedio, el grupo africano que participó en el IV Foro de Busan, planteó que la ayuda internacional es sólo una fuente más de financiamiento para el desarrollo y que la región requiere estimular sus sectores productivos, a partir de esquemas de desarrollo nacionales y regionales. En este sentido, la Nepad y la Uneca (2014) reconocieron que la AOD ha contribuido al desarrollo regional, pero subrayaron que eran los propios países subsaharianos los que deberían generar sus ingresos para un desarrollo endógeno y sustentable. Para lo cual, el mejoramiento de los sistemas de recaudación de impuestos, el incremento del ahorro interno, las inversiones domésticas y extranjeras y el control del flujo financiero ilícito serían las áreas en las que la Unión Africana debería trabajar.

A pesar de las críticas a los resultados obtenidos, la AOD continúa siendo considerada como un medio importante para mejorar los procesos de innovación y transferencia tecnológica e institucional, necesarios para que el derecho a la alimentación sea efectivo. Sin embargo, debemos tener presente que África Subsahariana no es una simple receptora de ayuda y que deberán ser sus propias naciones las que decidan qué tipo de desarrollo y qué estrategias serán las mejores para resguardar los derechos económicos, sociales y culturales de sus ciudadanos.

Referencias

1. Comprendida como proyectos y programas destinados a “corregir desajustes sociales y económicos mediante el otorgamiento de capacitación, el intercambio de buenas prácticas en diversos temas y áreas, así como el otorgamiento de recursos financieros o tecnológicos en condiciones apropiadas al desarrollo y bienestar del receptor” (Romero, 2010: 7).
2. Hace referencia a “la existencia de condiciones que posibilitan a los seres humanos tener acceso físico, económico y de manera socialmente aceptable a una dieta segura, nutritiva y acorde con sus preferencias culturales, que les permita satisfacer sus necesidades alimentarias y vivir de una manera productiva y saludable” (IICA, 2009).
3. De acuerdo con la OCDE, comprende los préstamos y donaciones (que poseen al menos una concesión del 25%) brindados por organismos oficiales de los miembros del CAD para promover el desarrollo y el bienestar económico en los países y territorios que figuran en su lista de destinatarios de AOD (OCDE, 2016).
4. A pesar del crecimiento económico que ha experimentado la región en la última década, una de cada cuatro personas sufre de inseguridad alimentaria, llegando a sufrir malnutrición el 36% de los niños menores de 5 años (AFDB y Ecosoc, 2015).
5. Como ejemplo, puede señalarse que el rendimiento por hectárea en cereales es de 1,2 toneladas, mientras que en el resto de los países en desarrollo es de 3 toneladas (FAO, 2009).
6. Sólo se aplican sistemas de riego a un 6% de las tierras cultivables, mientras que el nivel promedio en Asia es del 40% (Nepad, 2013).
7. A los fines del trabajo, *cooperación agrícola* hace referencia a un amplio rango de acciones: producción agrícola, desarrollo rural, apoyo a infraestructuras que impactan en la actividad (como los sistemas de irrigación o rutas), soporte a políticas de desarrollo agrícola, transferencia de tecnologías y prácticas y provisión de insumos y ayuda alimentaria. Entre los cálculos de los países del CAD, la ayuda alimentaria

- suele computarse como cooperación agrícola, junto con los proyectos de desarrollo rural y forestal, de pesca, de exportación de cultivos y de protección medioambiental.
8. Cabe señalar que la ejecución de proyectos y el financiamiento de acciones a través de mecanismos multilaterales son muy importantes para la cooperación agrícola Norte-Sur, pero no serán abordados específicamente en este trabajo, si bien algunos son mencionados. Asimismo, tampoco se contemplarán las acciones de organizaciones no gubernamentales que en los últimos años han incrementado la presencia en África, tales como la Fundación Bill y Melinda Gates, dado que no son parte del Comité de Ayuda al Desarrollo.
 9. Los países oferentes seleccionados se consideran representativos de la AOD, dado que fueron los aportantes globales en materia agrícola más destacados del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el período 2005-2012: Estados Unidos aportó USD 28 mil millones, Japón destinó USD 13 mil millones y Francia, Alemania y Gran Bretaña contribuyeron con aproximadamente USD 7 mil millones cada uno (Schwegmann *et al.*, 2014).
 10. La AOD se institucionalizó con la creación, en 1961, del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en el seno de la Organización para el Comercio y el Desarrollo (OCDE), que reúne a países oferentes y organismos multilaterales internacionales.
 11. En el marco de la agenda tuvieron lugar Foros de Alto Nivel de Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busan (2011).
 12. Para considerar el impacto de la AOD en la economía del continente, puede tomarse como ejemplo el año 2013, cuando la AOD alcanzó los 50 mil millones de dólares, frente a 59 mil millones de inversión extranjera directa, 40 mil millones de remesas y 520 mil millones de recaudación impositiva (Nepad y Unceca, 2014).
 13. Una cifra que ejemplifica la situación, a comienzos de este siglo, es que el monto total destinado a AOD, en 2002, fue de aproximadamente 50 mil millones de dólares (OCDE, 2015), frente a 318 mil millones de dólares destinados a subsidios agrícolas en Europa y Estados Unidos (FAO, 2003).
 14. El aumento se debió, principalmente, al incremento de la demanda mundial de alimentos, impulsada por China e India, estimándose que la demanda creció a un ritmo promedio del 12% anual durante la última década (Anlló *et al.*, 2013); a la especulación financiera en el marco de la crisis de 2008; y a los cambios en la matriz energética mundial, en función de los cuales se requieren productos agrícolas para la generación de biocombustibles.
 15. Rusia no participó de este acuerdo.
 16. Etiopía, Ghana, Kenia, Liberia, Malawi, Malí, Mozambique, Ruanda, Senegal, Tanzania, Uganda y Zambia.
 17. Es un programa de escala continental puesto en ejecución en 2001 con el propósito de erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable e integrar a África a la economía mundial. Para lo cual se organiza en seis ejes estratégicos: agricultura y seguridad alimentaria, cambio climático y recursos naturales, integración regional e infraestructura, desarrollo humano, gobernanza económica y temas transversales (desarrollo de capacidades, género y comunicaciones).
 18. Los Estados francófonos y menos desarrollados son los que reciben la mayor atención del gobierno francés: Benin, Burkina Faso, Burundi, Yibuti, Comores, Ghana, Guinea, Madagascar, Malí, Mauritania, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Togo, Chad y Senegal.

Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Visita marzo de 2016 en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Alianza de Busan para la cooperación eficaz para el desarrollo (2011). IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. Visita agosto de 2014 en http://www.effectivecooperation.org/files/OUTCOME_DOCUMENT-FINAL_ES.pdf
- African Development Bank (AFDB) y Consejo Económico y Social de la ONU (ECO-SOC) (2015). “Concept Note. High Level Conference on Feeding Africa: An Action Plan for African Agriculture Transformation”. Dakar. s/e.
- Alabi, Reuben (2014). “Impact of agricultural foreign aid on agricultural growth in Sub-Saharan Africa. A dynamic specification”. Working Paper 0006. Agrodep. Visita noviembre de 2015 en <http://www.iwim.uni-bremen.de/Siakeu/AGRO-DEPWP.pdf>
- Anderson, Mark (2015). “DfID to pump £735m into investment arm for private sector projects”. *The Guardian*. 15 de julio.
- Anlló, Guillermo, Roberto Bisan, Mercedes Campi (2013). “¿Schumpeter de visita en las pampas Argentinas?”. En Anlló, Guillermo, Roberto Bisan y Mercedes Campi (coords.), *Claves para repensar el agro argentino*. Buenos Aires: Eudeba.
- Barreto Menini, Viviana (2014). “El ‘Paquete de Bali’: ¿un éxito para América Latina?”, en Revista *Nueva Sociedad*, abril. Fundación Friedrich Ebert.
- Department for International Development (DFID) (2015). “DFID’s Conceptual Framework on Agriculture”. Londres: Gobierno de Gran Bretaña. Noviembre. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/472999/Conceptual-Framework-Agriculture2.pdf
- France Diplomatie (2013). “La ayuda bilateral de Francia”. Visita noviembre de 2015 en <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/ayuda-al-desarrollo/dispositivos-institucionales-y/canales-de-distribucion-de-la/article/la-ayuda-bilateral-de-francia>
- Garrett, Laurie (2008). “Food Failures and Futures”. Maurice R. Greenberg Center for Geoeconomic Studies Working Paper. Mayo. Nueva York: Council on Foreign Relations.
- Hearn, Bruce, Veli Koc, Jennifer Piesse, Colin Thirtle (2009). “A preliminary analysis of European assistance to agriculture in Sub-Saharan Africa”. Londres: Agriculture for impact. Visita noviembre de 2015 en <http://ag4impact.org/wp-content/uploads/2014/08/Preliminary-Analysis-of-European-Assistance-to-Agriculture-in-SSA-FINAL.pdf>
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (2009). “La seguridad alimentaria para el IICA”. Visita 12 de agosto de 2014 en http://legacy.iica.int/esp/programas/seguridadalimentaria/Documents/SeguridadAlimentarias_Quees_Esp.pdf
- International Food Policy Research Institute (IFPRI) (2012). *Informe de Políticas Alimentarias Mundiales 2011*. Washington. En: <http://dx.doi.org/10.2499/9780896295513>
- International Food Policy Research Institute (IFPRI) (2015). “Agricultural Science and Technology Indicators (ASTI)”. Visita noviembre de 2015 en <http://www.asti.cgiar.org/>
- International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) (2013). “The Role of South-South Cooperation in Inclusive and Sustainable Agricultural Development. Focus on Africa”, Poverty Practice, Bureau for Development Policy, PNUD. N° 24.
- Japan International Cooperation Agency (JICA) (2014). “JICA Annual Report 2014”.

- Tokio. Visita diciembre de 2015 en <http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2014/index.html>
- Juma, Caleustos, Ramadjita Tabo, Katy Wilson y Gordon Conway (2013). “Innovation for Sustainable Intensification in Africa”. Londres: The Montpellier Panel, Agriculture for Impact.
- Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, Stratégie (2011). “Coopération au développement: une vision française”, Document cadre. París: Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats. Visita noviembre de 2015 en <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/Colonne-droite/Cooperation-francaise-VF.pdf>
- Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ) (2015). “Agricultural Research for Development. Creating Opportunities”. Visita abril de 2016 en https://www.bmz.de/en/publications/archiv/topics/rural_development/Materiale215_Information_Brochure_08_2011.pdf
- Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ) (2015a). “Ten-point Programme for Rural Development and Food Security”. Visita abril de 2016 en https://www.bmz.de/en/zentrales_downloadarchiv/themen_und_schwerpunkte/laendliche_entwicklung/Ten-point_Programme_for_Rural_Development.pdf
- Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ) (s/f). “Countries, Sub-Saharan Africam, Fostering regional cooperation”. Bonn: Gobierno de Alemania. Visita noviembre de 2015 en https://www.bmz.de/en/what_we_do/countries_regions/subsahara/index.html
- Nueva Alianza para el Desarrollo de África (Nepad) (2013). “Agriculture in Africa, transformation and Outlook”. En: <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/pubs/2013africanagricultures.pdf>
- Nueva Alianza para el Desarrollo de África (Nepad) y Naciones Unidas, Comisión Económica para África (ECA) (2014). “Mobilizing Domestic Financial Resources for Implementing NEPAD National and Regional Programmes and Projects”. En: http://www.un.org/africarenewal/sites/www.un.org.africarenewal/files/DRM_ENGLISH_REPRO_OP.pdf
- Obama, Barack (2009). “Discurso del presidente Obama en Ghana”, 13 de julio. Visita diciembre de 2015 en: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2009/07/20090713144900pii0.6216656.html#ixzz3t0sCIAzc>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Derechos Humanos (s/f). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI). Visita 15 de noviembre de 2015 en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2016). *Glosario de términos y conceptos claves*. Visita abril de 2016 en http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#Aid_Activity
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (s/f). OECD. Stat. Visita 20 de noviembre de 2015 en <http://stats.oecd.org/#>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2009). “How to Feed the World in 2050”. Roma: High Level Expert Forum.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2003). “Los subsidios, las importaciones de alimentos y los aranceles son los temas de mayor interés para los países en desarrollo”. Sala de Prensa. Septiembre. Visita diciembre de 2015 en <http://www.fao.org/spanish/newsroom/focus/2003/wto2.htm>