

# Las *Notas* de la C2A

## Agricultura y alimentación en cuestión

Número 5 — Enero 2011

### LA AYUDA PÚBLICA FRANCESA AL DESARROLLO EN EL SECTOR AGRICULTURA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

#### El retorno de la agricultura a las agendas internacionales

La crisis alimentaria de 2008 volvió a colocar la cuestión de la agricultura y de la seguridad alimentaria en primera línea de la agenda internacional. En dos años, varias cumbres internacionales estuvieron consagradas a la seguridad alimentaria mundial y las últimas cumbres del G8 culminaron en declaraciones conjuntas sobre el tema. En Aquila, en 2009, más de 20 mil millones de dólares fueron anunciados por los miembros del G8 para luchar contra el hambre. Por último, desde la Cumbre de Seúl, el G20 se dotó también de un plan de acción sobre la seguridad alimentaria mundial.

#### Pero aún muy lejos de las necesidades

Sin embargo, 925 millones de personas en el mundo padecen hambre. La crisis alimentaria que afectó duramente al Sahel en 2010 ilustra la fragilidad de los logros alcanzados y la envergadura de los aportes financieros necesarios para respetar el compromiso asumido por la comunidad internacional en el año 2000, a fin de reducir a la mitad, de aquí a 2015, el número de personas que sufren de hambre.

La lucha contra el hambre no implica tan sólo inversiones financieras: es indispensable asegurar una mayor coherencia de las políticas comercial, agrícola, energética, medio ambiental y de inversión de los países del Norte para garantizar la seguridad alimentaria mundial.

Es necesario mejorar la coordinación de las instituciones que tratan de las cuestiones de agricultura y de alimentación a nivel mundial. Mejorar la eficacia de la ayuda a la agricultura localmente pasa en especial por una mejor coordinación de las actividades de las agencias financiadoras y por el apoyo a las políticas locales.

La reforma en curso del Comité de Seguridad Alimentaria (CSA) debe proseguir a fin de constituir el pilar político esencial de la Asociación mundial para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición. Se trata de construir una gobernabilidad mundial de la alimentación, que asegure un enfoque a la vez coordinado y coherente entre las diferentes políticas sectoriales.

#### Análisis de la APD francesa

Francia está habituada a los efectos de publicidad mediáticos. Tras el desencadenamiento de la crisis alimentaria, dos compromisos fueron asumidos por Nicolas Sarkozy. En junio de 2008, en ocasión de una cumbre extraordinaria sobre la seguridad alimentaria organizada por la FAO, Francia se comprometió a consagrar mil millones de euros en cinco años para la seguridad alimentaria en África. Un año más tarde, en oportunidad de la cumbre del G8 de Aquila en junio de 2009, Nicolas Sarkozy anunció mil quinientos millones de euros para la seguridad alimentaria mundial en el período 2009-2011, en el marco de un anuncio global de más de veinte mil millones de dólares efectuado por los miembros del G8 en la Declaración conjunta de Aquila.

Esta nota confronta la evolución de la Ayuda Pública francesa al Desarrollo (APD) consagrada a la agricultura y a la seguridad alimentaria, con los últimos anuncios de Francia en el G8 de Aquila en junio de 2009. La misma permite comprender las cuestiones en juego para la APD más allá de los anuncios de montos globales de ayuda.

No obstante, la falta de transparencia de los datos referentes a la ayuda pública francesa al desarrollo en el sector agrícola vuelve difícil el seguimiento de los compromisos. Los datos utilizados en esta nota fueron obtenidos por OxfamFrance.

# FINANCIAMIENTOS ENGAÑOSOS

En oportunidad del G8 de Aquila en junio de 2009, Francia se comprometió a consagrar mil quinientos millones de euros en el período 2009-2011 (o sea 500 millones por año) a la seguridad alimentaria mundial. Pero, para responder a los compromisos presidenciales, Francia se ve obligada a ciertos artificios de cálculo. El gobierno procede así a una adición de financiamientos más amplia que el perímetro retenido oficialmente para contabilizar la ayuda pública al desarrollo consagrada al sector "Agricultura y seguridad alimentaria", tal como fue definido por el Comité interministerial para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (CICID) francés.

Así, los financiamientos anunciados por Francia incluyen:

- 1) Financiamientos consagrados a proyectos de infraestructura, de medio ambiente, de agua y saneamiento, o incluso de micro finanza, que no corresponden al sector "Agricultura y seguridad alimentaria", tal como enunciado por el CICID. En 2009, es-

tos financiamientos cuentan por más del 10% del anuncio francés.

- 2) Montos que no son contabilizables como APD:

- En lo que respecta a los préstamos de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), que constituyen lo esencial de los financiamientos anunciados, Francia contabiliza los *compromisos brutos*, es decir que no toman en cuenta los reembolsos de los países beneficiarios. Los países donantes no están sin embargo autorizados más que para declarar los *compromisos netos*, tras deducción de los flujos de reembolso. Estas reglas son fijadas por el sistema de notificación de los países acreedores del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, al cual adhieren todos los países donantes.

- Los financiamientos contabilizados incluyen asimismo tomas de participación en el sector privado del Fondo de Inversión en la agricultura africana.

## LA AYUDA A LA AGRICULTURA DISMINUYE DESDE EL COMIENZO DE LA CRISIS ALIMENTARIA

*"Hasta el presente, en las políticas de ayuda al desarrollo se ha soslayado a la agricultura. Fue un error estratégico histórico. Es preciso reorientar los créditos hacia la agricultura de consumo alimentario, hacia la producción local."* - Nicolas Sarkozy, en ocasión de la Conferencia de alto nivel sobre la Seguridad Alimentaria mundial, el 3 de junio de 2008 en Roma.

### Una ayuda en baja desde el comienzo de la crisis alimentaria

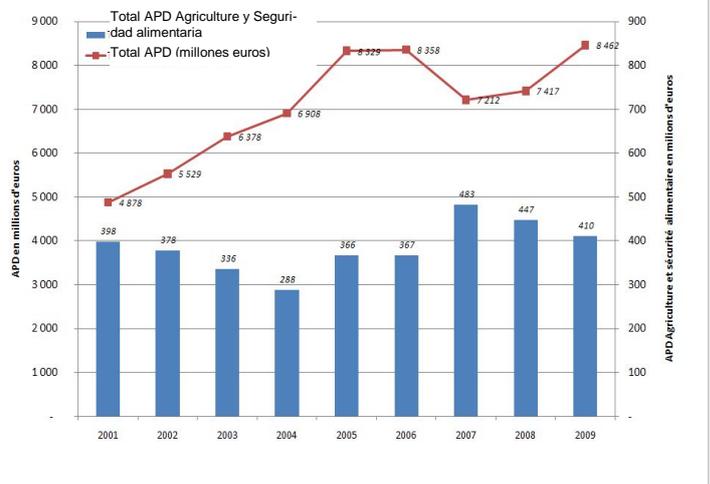
Pese a los anuncios, la APD francesa consagrada al sector "Agricultura y seguridad alimentaria" está en su nivel más bajo desde 2007. La misma no representó más que 410 millones de euros en 2009 (Gráfico 1), o sea 5% de la APD total ese año y 90 millones de euros menos que los anuncios efectuados por Francia en ocasión del G8 de Aquila.

Esta situación no se explica únicamente por la crisis económica y las restricciones presupuestarias asociadas a ella. Es el resultado de una elección estratégica de Francia que la ha llevado a "despriorizar" la agricultura en su política de desarrollo y a aumentar el volumen de préstamos de concesión en detrimento de las donaciones. Esta prioridad asignada a los préstamos

excluye de hecho el apoyo a la agricultura de consumo alimentario en los Países menos avanzados (PMA), incapaces de responder a los criterios de elegibilidad de la Agencia Francesa de Desarrollo.

Otra consecuencia mayor: la fuerte disminución del apoyo a las políticas agrícolas en los países en desarrollo.

Gráfico 1: Evolución de la APD consagrada al sector "Agricultura y seguridad alimentaria" y de la APD francesa total entre 2001 y 2009 (euros constantes)

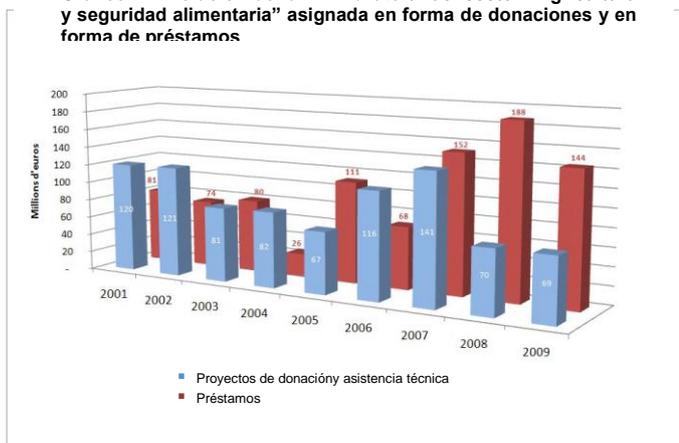


## Instrumentos que no permiten un apoyo sostenido a los países y poblaciones más necesitadas

Pese a los compromisos políticos de focalizar las poblaciones más vulnerables y más desfavorecidas, los instrumentos de la ayuda francesa no permiten apoyar a los pequeños campesinos y a la agricultura de consumo alimentario.

Entre 2001 y 2009, la proporción entre las donaciones y los préstamos en la ayuda bilateral destinada al sector "Agricultura y seguridad alimentaria" se ha invertido (Gráfico 2).

**Gráfico 2: Evolución de la APD bilateral del sector "Agricultura y seguridad alimentaria" asignada en forma de donaciones y en forma de préstamos**



El Estado parece apuntar ante todo al incremento del volumen de los préstamos para "producir la APD" declarable al CAD de la OCDE. Aumentar el volumen de los préstamos de concesión, en detrimento de las donaciones, desvía entonces poco a poco a la Agencia Francesa de Desarrollo de la lucha contra la pobreza y las desigualdades que debería estar en el centro de la acción de una agencia de cooperación.

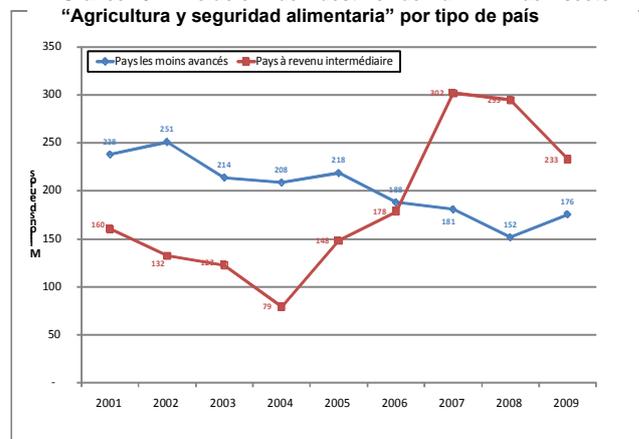
## Los países pobres dejados de lado

Los países menos avanzados (PMA), los más afectados por la crisis alimentaria, son progresivamente dejados de lado por la ayuda pública francesa al desarrollo, porque no responden a los criterios de atribución de préstamos de la Agencia Francesa de Desarrollo. La ayuda francesa se ve entonces orientada en su mayor parte hacia los países de ingresos medios (Gráfico 3).

En el sector agrícola, los pequeños agricultores son los mayores perdedores de esta nueva orientación, ya que no ofrecen las garantías suficientes para ser beneficia-

rios de préstamos (estructuración insuficiente, tamaño demasiado pequeño, etc.).

**Gráfico 3: Evolución del destino de la APD del sector "Agricultura y seguridad alimentaria" por tipo de país**

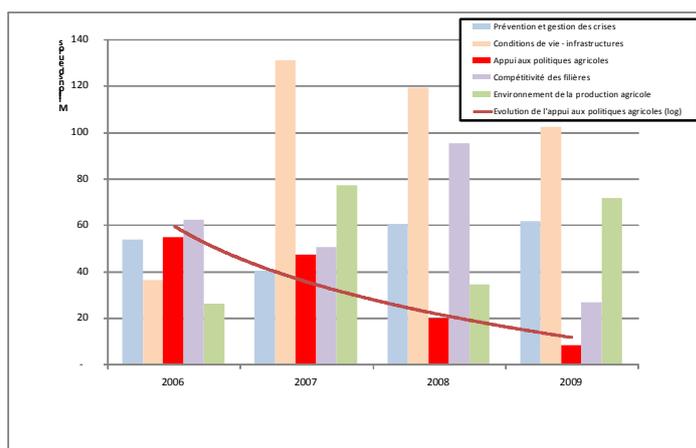


## Disminución del apoyo a las políticas agrícolas

La baja de las donaciones se traduce en una fuerte disminución del apoyo a las políticas agrícolas, en provecho de proyectos de infraestructura y de apoyo a la producción (Gráfico 4). Esto, cuando la declaración conjunta del G8 de Aquila sobre la seguridad alimentaria y la declaración final de la Cumbre Mundial de la Alimentación (noviembre de 2009), suscriptas por Francia, llaman a apoyar la implementación de políticas agrícolas y especialmente el Programa de Desarrollo de la Agricultura Africana (PDDAA), para luchar contra el hambre.

La baja de la ayuda francesa a las políticas agrícolas está asimismo en contradicción con el compromiso asumido por Michel Barnier, Ministro de Agricultura durante la presidencia francesa de la Unión Europea, frente al Presidente de la Comisión de la CEDEAO, de hacer de la política agrícola común de esta región un modelo de asociación con Europa y "una iniciativa piloto de desarrollo de una política regional agrícola y de seguridad alimentaria" (M. Barnier, el 09/12/2008).

**Gráfico 4: Distribución de la APD del sector "Agricultura y seguridad alimentaria" en función de los subsectores del CICID**



Los préstamos implican flujos de reembolso importantes de parte de los países beneficiarios de la ayuda pública francesa al desarrollo.

En 2009, ocho países tenían así una APD neta negativa en el sector “Agricultura y seguridad alimentaria”, es decir que los mismos reembolsaron sumas más importantes que las que recibieron: Túnez (- 6,4 millones de euros), la Isla Maurice (-0,35 millones de euros), Marruecos (- 4,7 millones de euros), Kenya (- 0,7 millones de euros), Costa de Marfil (- 50,7 millones de euros), Camerún (- 3,4 millones de euros), Burundi (- 1,3 millones de euros) y Angola (- 0,2 millones de euros).

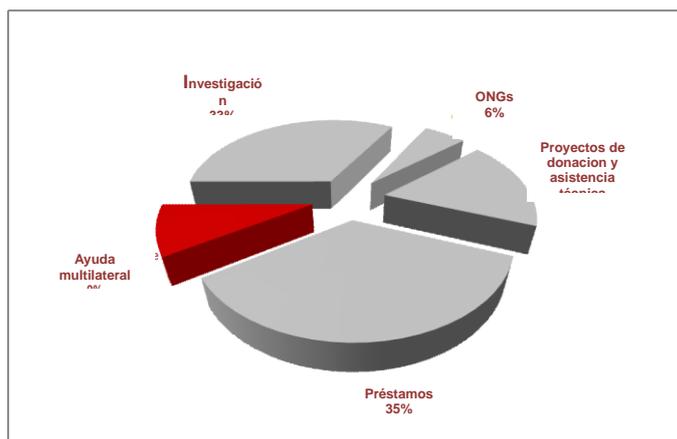
En la medida en que, para los préstamos, la APD es medida por los flujos netos, es decir sustrayendo los reembolsos, el incremento de la APD por los préstamos condena a la AFD a una fuga hacia delante volumétrica, tanto más exigente por cuanto el volumen de las subvenciones baja.

## Una APD multilateral a media asta

Por último, la APD multilateral consagrada al sector « Agricultura y seguridad alimentaria » bajó cerca del 20% entre 2008 y 2009 (al margen de la ayuda multilateral no agrícola), contrariamente a los compromisos de la declaración final suscripta por Francia en oportunidad de la Cumbre Mundial de la Alimentación que tuvo lugar en Roma en noviembre de 2009, en el sentido que convenía “velar por que el sistema multilateral juegue un papel preponderante”.

Francia no consagra a ello más que 37 millones en 2009, contra un promedio de 46 millones de euros entre 2001 y 2008 (Gráfico 5). Lejos del “papel preponderante”, la APD multilateral no representa en 2009 más que el 9% del total de la ayuda al sector “Agricultura y seguridad alimentaria”.

Gráfico 5: Distribución de la APD del sector “Agricultura y seguridad alimentaria” en 2009 por canales de desembolso



En el marco de su misión de apoyo al cabildo colectivo de sus miembros, Coordination SUD implementó comisiones de trabajo. Así, la Comisión Agricultura y Alimentación (C2A) reagrupa a las ONGs de solidaridad internacional que obran en pos de la realización del derecho a la alimentación y de un apoyo reforzado a la agricultura familiar en las políticas que revisten un impacto sobre la seguridad alimentaria mundial: 4D, Artisans du Monde, AVSF, l'AITEC, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, CIDR, CRID, Gret, IRAM, MFR, Oxfam France, Peuples Solidaires en asociación con ActionAid, Secours Catholique, Secours Islamique.

El objetivo de la Comisión consiste en coordinar los trabajos realizados por sus participantes, y facilitar la concertación entre sus miembros en su trabajo de alegato y cabildo ante actores sociales y decisores políticos internacionales. Los miembros de la Comisión se ponen de acuerdo sobre las representaciones aseguradas en nombre de Coordination SUD en un conjunto de ámbitos (Concord a nivel europeo, FAO, OMC, CNUCED), e intercambian allí informaciones sobre las cuestiones internacionales en juego. La Comisión tiene mandato de Coordination SUD para formular las posiciones que adopta la organización colectiva en ocasión de los principales encuentros institucionales que tratan de la agricultura y de la alimentación.

Este documento fue redactado por: Jean-Denis Crola, de Oxfam France.



Las Notas de la C2A son realizadas con el apoyo de la AFD.

Los puntos de vista expuestos en este documento no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la AFD.

