

Carlos J. Fernández García
Director de Operaciones Acción contra el Hambre

LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y LA BÚSQUEDA DE
RESULTADOS: ONGD ESPAÑOLAS, EL NUEVO PLAN
DIRECTOR Y LA AGENDA DE PARÍS

A Actualmente hay más de 900 millones de personas que padecen hambre entre los que se encuentran 19 millones de niños menores de cinco años que la sufren en su forma más letal estando en peligro de muerte: la desnutrición aguda severa. Esta cifra supone un reto muy concreto para los estados afectados, su sociedad civil y los actores de la cooperación española que trabajan conjuntamente para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con la eliminación del hambre y la reducción de la mortalidad infantil.

La acción de las ONGD ha de ser independiente de los estados pero no puede aislarse de las prioridades expresadas en las políticas de cooperación, o en su caso, de las políticas nacionales de desarrollo y de lucha contra la pobreza. De hecho, nos esforzamos por aprovechar los espacios disponibles para influenciar estas políticas a favor de los más vulnerables porque de ello depende en buena parte nuestra legitimidad social. El III Plan Director de la Cooperación Española (PD) ha visto la luz tras un proceso acelerado de consulta con centros académicos y organizaciones de desarrollo que ha permitido incorporar matices importantes de manera que no se olvide que la desnutrición aguda infantil constituye una violación esencial del derecho a una vida digna ante el que no podemos permanecer pasivos.

La complejidad del problema del hambre ha quedado reflejada en el PD que integra tanto sus consecuencias inmediatas como sus causas subyacentes. Lo anterior se

traduce en la consideración de medidas a corto, medio y largo plazo para hacer posible la consecución de los ODM I y IV. El capítulo dedicado a la acción humanitaria considera explícitamente en su objetivo específico nº 1, dedicado a mejorar la capacidad y eficiencia de la respuesta humanitaria, que “en el contexto de la crisis alimentaria global se prestará especial atención al restablecimiento de la seguridad alimentaria y en particular a la lucha contra la desnutrición aguda” (PD, p. 183), lo que supone priorizar a los más vulnerables que están en riesgo de muerte a corto plazo.

En este sentido, la prioridad sectorial de desarrollo rural y lucha contra el hambre incluye la promoción de una alimentación digna, diversificada y adaptada a las necesidades nutricionales especialmente de niños y niñas. Concretamente propone la “prevención y combate del hambre oculta y la desnutrición infantil, priorizando enfoques de diversificación de la producción y de la ingesta alimentaria” así como el “apoyo a acciones de prevención y reducción de riesgo, dirigidas a las causas subyacentes a la desnutrición” (PD, p. 112). Lo que en definitiva, supone un enfoque centrado en atacar las causas del hambre y la desnutrición centrándose en acciones a medio y largo plazo. En tercer lugar, la prioridad sectorial de salud también considera la necesidad de mejorar el acceso a medicamentos y productos sanitarios esenciales como los preparados de alimentación terapéutica cuya producción y distribución ha de ser facilitada a los países en desarrollo al ser imprescindibles para la supervivencia de los niños y niñas afectados por desnutrición aguda severa.

Obviamente, el rol de las ONGD que trabajamos este sector durante la vigencia del PD será contribuir como socios a que la cooperación española alcance los compromisos estipulados sin olvidar que al mismo tiempo hemos de velar por su cumplimiento por parte de la AECID. La cooperación española ha expresado en el PD la voluntad de consolidar una alianza estratégica con la sociedad civil, para ello se ha marcado como objetivo mejorar el nuevo sistema de trabajo basado en convenios plurianuales que ha de revisar tras la primera ronda de evaluaciones de los convenios de 2006. Esta revisión buscará entre otros objetivos, fomentar el rol de las organizaciones de desarrollo en aquellos aspectos que han sido exitosos en la mejora de la ayuda. Sin embargo, la profundización de esta relación valorada positivamente por todos los actores en un contexto de nuevos instrumentos y de aumento de la cantidad de la ayuda a las ONGD en los últimos años¹, no debe alterar el rol de seguimiento y crítica constructiva desde la sociedad civil.

Las ONGD hemos de considerar como parte de *nuestro entorno* de trabajo estas prioridades de la cooperación española y el hecho de que éstas forman parte a su vez del contexto internacional de la ayuda y de los compromisos firmados por el estado español.

¹ En 2008 el total de financiación a ONGD fue de 224 millones de euros lo que supuso un incremento de 17,57% respecto a 2007. No obstante, en términos relativos respecto al presupuesto total de la AECID la financiación a ONGDs experimentó una reducción del 25% en 2007 a 23,60% en 2008.

Las prioridades para la cooperación internacional están marcadas desde 2005 por el consenso reflejado en la Agenda de París firmada por un total de 125 países incluidos todos los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Estas prioridades enfatizan la mejora del impacto y la calidad de la ayuda a través de cinco principios concretos: la apropiación de los países receptores, el alineamiento de la ayuda con las políticas de desarrollo nacionales, la armonización de procedimientos de donantes, la gestión para resultados, y la responsabilidad mutua.

Si bien los objetivos de la Declaración son incuestionables y necesarios, hay que señalar que el rol concedido inicialmente a la sociedad civil en este proceso fue mínimo ya que el acento recayó en los estados. El énfasis se puso en la responsabilidad de estados receptores y donantes, lo cual es bueno reforzar y recordar ya que detentan una responsabilidad inherente al ejercicio del poder y por tanto frente a sus sociedades respectivas. La puesta en marcha de la declaración no ha sido fácil y pronto se ha reconocido la necesidad de buscar aliados clave como las organizaciones de desarrollo y los estados que no son miembros de la OCDE pero que juegan un papel significativo como nuevos donantes. La Tercera Reunión de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda celebrada en septiembre de 2008 sirvió para lanzar el Programa de Acción de Accra cuyas acciones se pueden interpretar como la respuesta a los obstáculos encontrados en el camino desde 2005.

En varias partes del programa se reconoce la necesidad de integrar a la sociedad civil para impulsar el proceso. El primer eje del programa, que consiste en el reforzamiento de la apropiación de la agenda de desarrollo por el país receptor, nos recuerda que las políticas nacionales de desarrollo han de ser resultado de un diálogo amplio e incluyente en el que además de contar con la participación del ejecutivo, el legislativo y los entes descentralizados, se ha de contar con la sociedad civil del país. No parece lógico que una política de desarrollo nacional que ha de ser respaldada por la comunidad internacional sea simplemente el producto de un grupo de tecnócratas del gobierno sin la debida consulta y legitimación social. Desgraciadamente, hoy en día muchos de los países firmantes no tienen espacios adecuados de participación que amplíen el diálogo entre el estado y los países donantes a la sociedad civil. Las causas más comunes son las condiciones de fragilidad del estado, sus déficits democráticos y las tradiciones autoritarias que limitan la contribución de la sociedad civil.

En cuanto a las "ONGD del Norte", el programa de Accra contempla la profundización de la colaboración en el marco de la construcción de asociaciones más amplias para el desarrollo. El programa invita a las organizaciones de desarrollo, como actores independientes pero complementarios de los gobiernos y la empresa privada, a reflexionar sobre la aplicación de los principios de la Declaración de París y celebra las iniciativas tomadas para mejorar la eficacia de su trabajo, la rendición de cuentas y la gestión por

resultados. Retos en los que se trabaja desde las plataformas de coordinación de las organizaciones de desarrollo en España y en Europa².

En este contexto de nuevos instrumentos y principios de la ayuda, ¿cuál ha de ser el rol de las ONGD? Un estudio de 2006 de la Fundación Carolina elaborado por Pita, Botella, De la Corte y Ferreira sobre la aplicación de los nuevos instrumentos por parte de la cooperación española en Mozambique señala que había dos oportunidades que surgían para la sociedad civil nacional y extranjera: a) la participación en los foros sectoriales que formulan y dan seguimiento a las políticas nacionales de desarrollo, y b) la posibilidad de participar en concursos públicos obteniendo financiación directamente del gobierno mozambiqueño.

La segunda opción consiste en explotar la ventaja comparativa de las ONGD como proveedores de servicios flexibles y económicos que se complementa con la capacidad de innovación tecnológica a nivel comunitario. Si bien es una alternativa real, la participación de las ONGD no se puede limitar a un rol de subcontratista que conlleva riesgos inherentes a su independencia y legitimidad. En 1996, Edwards y Hulme advirtieron en *World Development* 24(6), que el mayor aumento de la financiación a las ONGD y organizaciones de base desde inicios de los años noventa conllevaba un grave riesgo para la legitimidad de las mismas y desvirtuaba el proceso de rendición de cuentas a los beneficiarios:

En primer lugar, el aumento de la financiación conlleva un aumento potencial de la dependencia financiera y estratégica del donante, que erosiona la legitimidad de las ONGD como actores de cambio independientes. La ONGD se puede convertir gradualmente en un mero subcontratista que presta un servicio al precio más bajo.

En segundo lugar, el mayor volumen de financiación pública hace que se introduzca un sesgo en el proceso de rendición de cuentas, que gradualmente se aleja de sus beneficiarios y socios, para prestar más atención al donante público.

Por estas razones, el énfasis ha de estar en primer lugar en el empoderamiento de la sociedad civil de los países en desarrollo para que puedan participar con criterio, argumentos y recursos en los debates sobre las políticas sectoriales de desarrollo que se están apoyando en el marco de la Agenda de París. Concretamente, nuestra prioridad es que nuestros socios nacionales puedan participar proactivamente para que tanto la malnutrición aguda como la malnutrición crónica no queden olvidadas en los planes de salud y en las estrategias de seguridad alimentaria y nutrición nacionales. En segundo lugar, hemos de aplicar nuestras capacidades para ejecutar conjuntamente intervenciones concretas a

² Por ejemplo: el grupo de trabajo de la Coordinadora de ONGD para el Desarrollo-España (CONGDE) sobre transparencia, calidad y eficacia de la ayuda o el Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil asociado a la plataforma europea CONCORD.

nivel comunitario manteniendo al mismo tiempo un diálogo constructivo sobre las políticas de lucha contra el hambre.

En tercer lugar, no podemos ignorar que las causas del hambre se deben a factores políticos que difícilmente serán abordados por los nuevos instrumentos derivados de la Agenda de París cuya finalidad es mejorar la calidad y el impacto de la ayuda. La agenda de París supone una reinención de la ayuda al desarrollo ante sus fracasos en décadas anteriores. La causa de esos fracasos se identifica con los mecanismos de desembolso de la ayuda y por tanto la solución se presenta en forma de nuevos instrumentos. La mejora de la calidad y el impacto son asignaturas pendientes de la ayuda al desarrollo, pero son solamente una solución parcial para promoverlo. No se puede olvidar lo político inherente al desarrollo, ya que éste consiste en promover el cambio del statu quo ampliando las oportunidades de los más vulnerables de nuestras sociedades.