



COLECCIÓN
38
INFORMES

La realidad de la ayuda 2009

Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis



Intermón Oxfam
editorial

La realidad de la ayuda 2009

Dirección de la colección
Irene Milleiro

Coordinador de la edición
Jaime Atienza

Coordinación de la producción
Elisa Sarsanedas

Diseño de cubierta e interiores
Josep Puig

Diseño gráficos
Carlos Fernández

Agradecemos a la Coordinadora de ONGD de España, al Instituto Complutense de Estudios Internacionales y a FRIDE sus generosas contribuciones a este informe.

© texto: **Ariane Arpa, Deborah Itriago, Sarah Maugain, Nils-Sjard Schulz, José Antonio Alonso, Jessica del Olmo y Jaime Atienza**, 2010

© fotografía de la cubierta: **Pablo Tosco / Intermón Oxfam**

© de esta edición: **Intermón Oxfam**, 2010
www.IntermonOxfam.org

1ª edición: febrero 2010
ISBN: 978-84-8452-667-4
Depósito legal: L-165-2010
Impresión: Norprint, S.A.
Impreso en España

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del “copyright”, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento.

Impreso en papel ecológico



La realidad de la ayuda 2009

Una evaluación independiente de la ayuda y las políticas de desarrollo en tiempos de crisis



Intermón Oxfam
editorial

A Luis de Sebastián, *in memoriam*

Índice

CAPÍTULO 1	9
¿En la liga de los campeones? España ante el escenario global del desarrollo	
Autora: Ariane Arpa	
1. Introducción	11
2. En casa	11
3. España en el escenario internacional	18
4. 2010: ahora, más que nunca	21
<hr/>	
CAPÍTULO 2	25
La cooperación española a examen	
Autora: Deborah Itriago	
1. Panorama general de la financiación internacional al desarrollo	27
2. Panorama de la cooperación española	39
3. Principales instrumentos de la ayuda española	54
4. Consideraciones finales y conclusiones	99
<hr/>	
CAPÍTULO 3	105
Pastel para todos, del norte al sur	
Autor: Nils-Sjard Schulz	
1. Raíces de la división del trabajo	107
2. De la UE al diálogo Norte-Sur: las premisas de Accra	110
3. Un cuchillo de doble filo: cortando el pastel por el lado del Sur	115
4. El reto español: mejor un corte pausado...	130
<hr/>	
CAPÍTULO 4	143
España y el sistema multilateral: luces y sombras de un proceso de cambio	
Autores: José Antonio Alonso y Jessica del Olmo	
1. Cambio en la posición de España	145
2. El futuro de la acción multilateral	147
3. El sistema multilateral: una panorámica	150
4. España y la cooperación multilateral	154
5. Concentración y complementariedad de la ayuda multilateral	159
6. Los modos de gestión de la ayuda multilateral	163
7. Consideraciones finales	165
<hr/>	
CAPÍTULO 5	167
El apoyo presupuestario, una prueba de coherencia	
Autora: Deborah Itriago	
1. La Agenda de Eficacia de la Ayuda (AEA) como marco del apoyo presupuestario (AP)	169
2. Cifras globales de AP	174
3. Principales oportunidades que ofrece el AP	179
4. Riesgos que gestionar en las operaciones de AP	185
5. El apoyo presupuestario español	194
<hr/>	
CAPÍTULO 6	203
2010, un año para saber si hemos aprendido de la crisis	
Autor: Jaime Atienza	
1. Antes del estallido: crisis climática y de precios de los alimentos y el petróleo	206
2. Ante la crisis, dinero público en cantidades nunca vistas	208
3. Las causas de fondo de la crisis global	210
4. La llegada de la crisis a los países en desarrollo	213
5. Lecciones de la crisis y tendencias de futuro	222
6. La posición de Intermón Oxfam	225
7. Propuestas ante la presidencia de la Unión Europea	226

CAPÍTULO 1

¿En la liga de los campeones? España ante el escenario global del desarrollo

Autora:

Ariane Arpa, directora general de Intermón Oxfam*



*Se agradecen los comentarios de Irene Milleiro, Carmen González, Verónica Henández, Deborah Itriago y Jaime Atienza.

1. Introducción

El 2008 y el 2009 han sido años importantes en términos de desarrollo a escala global: crecimiento de la ayuda (al menos en 2008, los datos de 2009 aún están por ver, aunque se prevén menos alentadores), avances en la agenda de calidad y eficacia, acción internacional sobre seguridad alimentaria, negociaciones contra el cambio climático... Sin embargo, ninguno de estos temas logrará eclipsar en los libros de historia a la que ha sido la auténtica noticia de estos dos años: la debacle financiera, económica y, cada vez más, social.

Esta edición de *La realidad de la ayuda* no podía permanecer ajena por tanto a la crisis global. Su despunte y primeros impactos han condicionado ya sobremanera la discusión sobre el desarrollo y la cooperación, pero previsiblemente van a condicionar aún más su devenir futuro: en forma de impacto directo sobre las condiciones de vida de millones de personas, pero también convertido en efectos inmediatos sobre la cantidad, enfoque y orientación de la ayuda.

El capítulo 6 del presente informe se centra precisamente en analizar este contexto, así como la respuesta de la comunidad internacional. De manera complementaria, en estas primeras páginas nos queremos centrar en un enfoque más cercano. Analizaremos brevemente el rol de España en este escenario global, sus avances, limitaciones y, muy especialmente, las oportunidades que se presentan a corto plazo para tratar de influir en la agenda y realidad del desarrollo en los próximos años.

Para ello, partiremos en primer lugar de un repaso a la agenda doméstica. Es fundamental “tener la casa en orden” para poder asumir los retos globales sin caer en incoherencias y con las mayores posibilidades de éxito. A continuación, analizaremos la actuación de España en el escenario internacional durante este período, para finalizar dando un repaso a los hitos principales que se presentan en el año 2010.

2. En casa

A efectos domésticos, el período que analizamos podría definirse como de “continuidad con interrogantes”. Continuidad porque el gobierno resultante de las elecciones generales de 2008 ha mantenido el signo político y las grandes orientaciones y compromisos que se venían impulsando a lo largo de la última legislatura. Aspectos como los compromisos cuantitativos han sido mantenidos y ratificados en sucesivas ocasiones por diversos cargos del Gobierno, empezando por el propio presidente, así como por todas las fuerzas de la oposición. A día de hoy, los datos de ayuda disponibles –correspondientes a 2008– mantienen en gran medida esos compromisos, pero es previsible que la crisis económica tenga un impacto negativo en las cifras de ejecución de la ayuda en 2009. Una señal de alerta son las cifras presentadas en el proyecto de ley de presupuestos generales del estado para 2010, cifras que rompen la tendencia ascendente de la ayuda española en los últimos años, lo que dificulta enormemente el compromiso de alcanzar el 0,7% en las fechas previstas. Los efectos que ello puede tener en la legitimidad de España de cara a ejercer liderazgo internacional ante retos como la Presidencia española de la UE están aún por ver.

Cabe destacar la apuesta por impulsar –e incorporar en la práctica– el discurso y los acuerdos concretos que emanan de la aplicación de la agenda de calidad de la ayuda. España, fundamentalmente a través de la Dirección General de Planificación y Evolución de Políticos para el Desarrollo (DGPOLDE), está entrando en

La auténtica noticia de estos dos años ha sido la debacle financiera, económica y, cada vez más, social.

Es fundamental “tener la casa en orden” para poder asumir los retos globales sin caer en incoherencias y con las mayores posibilidades de éxito.

Es previsible que la crisis económica tenga un impacto negativo en las cifras de ejecución de la ayuda en 2009.

Se mantiene la apuesta por un multilateralismo activo y eficaz, pero se trata de un ámbito con luces y sombras.

debates complejos como el de la división del trabajo, la colaboración con los países socios, la concentración sectorial o el uso de sistemas nacionales. Por ejemplo, se están produciendo pequeños avances interesantes a este respecto en el terreno, como la evaluación de la cooperación española en Bolivia a la luz de la Declaración de París. Iniciativas sin duda importantes, pero que deben enmarcarse dentro de una estrategia más estructurada que garantice su sostenibilidad y coordinación con el resto del sistema.

Por último, el nuevo Plan Director mantiene una apuesta decidida por el multilateralismo activo y eficaz, apuesta que desde estas mismas páginas hemos reclamado en el pasado y aplaudido en el último período. Insistiendo en lo acertado de la apuesta, no podemos ignorar sin embargo que se trata de un ámbito con luces y sombras, destacando la necesidad imperiosa de poner en marcha la Estrategia Multilateral que se aprobó en 2008, para garantizar una adecuada orientación y una rendición de cuentas a la altura de la importancia de las cifras. La partida destinada a organismos multilaterales de desarrollo superó en 2008 los 2.785 millones de euros, un crecimiento del 23,4% con respecto al año anterior.¹ Un crecimiento tan espectacular no está exento de riesgos, siendo uno de los mayores el de la dispersión y las dificultades para garantizar un seguimiento apropiado de las inversiones. Ciertamente, la DGPOLDE y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) son conscientes de estos problemas y están haciendo un importante esfuerzo por clarificar criterios y orientar más estratégicamente este ámbito clave de la cooperación. Aun así, asegurar que las decenas de contribuciones están justificadas, alineadas y debidamente controladas supone una tarea en la que la cooperación española debe profundizar con urgencia, particularmente en un contexto de crisis en el que la sociedad española puede estar más sensibilizada ante prácticas que no parezcan suficientemente justificadas, o cuyo impacto o resultado no resulte fácilmente transmisible.

Hasta aquí algunos rasgos significativos y muy relevantes de continuidad. Pero el nuevo período también ha traído consigo algunos interrogantes e inquietudes, relacionados con el nivel de consolidación y profundidad que acabarán teniendo algunas de las reformas claves del sistema español de cooperación, anunciadas o iniciadas en la pasada legislatura.

La principal inquietud está ligada a las “diferentes velocidades” de avance del sistema de cooperación español.

La principal inquietud está ligada a las “diferentes velocidades” de avance del sistema de cooperación español. Como hemos dicho, el discurso más global sobre desarrollo y cooperación ha evolucionado de manera destacada, respaldado por un alto consenso político y social.² El sistema español de cooperación y promoción del desarrollo ha atravesado desde 2005 un período de profunda reforma que abre el Plan Director de la cooperación 2005-2008. Este período ha venido acompañado de un crecimiento sustancial de la ayuda al desarrollo (AOD) que nos ha llevado desde los 1.985 millones de euros de 2004 hasta los 4.762 de 2008, lo que sitúa a España por encima de la media de los donantes del CAD –y por primera vez también de la UE a 15. Ese sobresaliente esfuerzo presupuestario, esencial para situar a España a la altura de su responsabilidad internacional, debe mantenerse hasta alcanzar la meta del 0,7% de nuestra riqueza en el año 2012. Lo que resulta preocupante es constatar que la necesaria evolución del sistema para operativizar estos

1. En 2007 la ayuda multilateral alcanzó los 2.200 millones de euros, experimentando un crecimiento del 64% con respecto al año 2006.

2. Que se refleja en el Consejo de Cooperación y en el Pacto de Estado contra la pobreza.

cambios se está produciendo con mucha mayor lentitud, lo que genera algunas dudas importantes que revierten directamente sobre la calidad de la ayuda.

Así lo constató el Consejo de Cooperación en su informe sobre el PACI 2009, al afirmar que “la cooperación española arrastra una asimetría notable entre el ritmo a que han crecido los recursos en los últimos años y la senda de reforma y fortalecimiento de sus sistemas institucionales y de gestión”. El Consejo recomienda que, en un momento de mayores dificultades presupuestarias, el Gobierno centre su atención en este aspecto, mejorando las “capacidades humanas, técnicas y de gestión del propio sistema”. Ciertamente, sería irresponsable considerar que con la firma del contrato de gestión de la AECID se puede dar por terminada dicha tarea.³ Al contrario, ahora se abren necesidades mayores que nunca en distintos ámbitos, comenzando por la AECID pero afectando también a otros actores del sistema:

1. Capital humano: lamentablemente, la AECID no ha escapado a los recortes generalizados de plazas en la Administración pública, decididos por el Gobierno como parte de su respuesta a la crisis. Esta medida puede parecer entendible a primera vista, pero se vuelve totalmente incoherente –y tremendamente peligrosa– al combinarla con los incrementos cuantitativos exponenciales en la gestión anual de la AECID. Las limitaciones en términos de capital humano no permiten fortalecer las instituciones de la ayuda como debería ocurrir. Deben afrontarse reformas clave todavía pendientes: especialización y profesionalización del conjunto de personal encargado de la gestión –tanto en sede como en las oficinas técnicas de cooperación (OTC)–, nombramientos de acuerdo a méritos y experiencia del personal directivo y técnico de nuestras instituciones de la ayuda, mediante procesos de selección abiertos y transparentes a la hora de seleccionar cargos de responsabilidad, evitando que el criterio de la confianza llegue a niveles técnicos. A medio plazo, es necesaria la creación de un cuerpo especializado de cooperación al desarrollo en la Administración. Hasta que esto ocurra, deben establecerse mecanismos que permitan dotar a la Administración de aquellas capacidades de las que carece, con la contratación de personal laboral especializado tanto en la AECID como en la DGPOLDE que permitan superar el *impasse* actual. Hasta ahora, estas labores se han realizado mediante asistencias técnicas puntuales o indefinidas, en particular a través de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP) – una fundación pública cuyo mandato estatutario es el desarrollo de la gobernabilidad de las Administraciones y políticas públicas de terceros países, y especialmente Iberoamérica. Otros sistemas de cooperación tienen agentes especializados que realizan ese papel, y de ser ésta una opción de futuro, debería ser abierta y transparente, modificarse los estatutos de la fundación, y dotarse del personal necesario para desempeñar todas las funciones que precisa el sistema español de ayuda. Además, en este contexto se vuelve especialmente crucial el que los cuerpos directivos de una agencia como la AECID cuenten con una formación especializada en gestión y dirección, ámbito al que tradicionalmente no se le ha dado un peso específico, y al que habría que prestar una atención prioritaria en este momento. Aspectos como la formación y el desarrollo del personal o la promoción de la movilidad ligada al aprendizaje son herramientas básicas de recursos humanos que aún suponen retos pendientes para la principal agencia gestora de la cooperación española.

El Consejo recomienda al Gobierno mejorar las “capacidades humanas, técnicas y de gestión del propio sistema”.

Las limitaciones en términos de capital humano no permiten fortalecer las instituciones de la ayuda como debería ocurrir.

3. Así se reconoce en el propio contrato de gestión, cuyo primer objetivo se formula como “continuar la puesta en marcha de la nueva Agencia”.

Todavía son demasiados los programas e iniciativas aislados que parecen surgir más de una iniciativa particular que de un planteamiento estratégico.

Es necesario el establecimiento de acuerdos plurianuales perdurables, priorizando el apoyo presupuestario y la ayuda programática con compromisos crecientes año a año.

La Agencia también debe mejorar su capacidad de planificar y ejecutar el gasto a lo largo del ejercicio

2. Instrumentos e iniciativas: tradición y modernidad siguen conviviendo en el discurso y en la práctica de la cooperación española. Así, mientras el contrato de gestión se plantea como objetivo “impulsar la ayuda programática como modalidad de la cooperación”, persisten resistencias a abandonar programas y proyectos de orientación y orígenes muy lejanos a los principios que inspiran la Declaración de París. Todavía son demasiados los programas e iniciativas aislados que parecen surgir más de una iniciativa particular que de un planteamiento estratégico, siendo tal vez el ejemplo más paradigmático al respecto el Fondo para el Agua y el Saneamiento, anunciado en noviembre de 2007. El Real Decreto de organización y funcionamiento de dicho Fondo no vio la luz hasta finales de septiembre de 2009, a pesar de que en los presupuestos de 2009 ya se le consignaron más de 600 millones de euros. La cooperación española debe evitar un funcionamiento por impulsos que con demasiada frecuencia se traduce en iniciativas con más visibilidad que enfoque estratégico y sustituirlas por un planteamiento más acorde con los principios de apropiación, alineamiento y armonización que se ha comprometido a impulsar.

3. Predictibilidad de la ayuda: es un elemento esencial para permitir al sistema operar eficazmente y ofrecer a los países socios la información y el apoyo que precisan. Es necesario el establecimiento de acuerdos plurianuales perdurables, priorizando el apoyo presupuestario y la ayuda programática con compromisos crecientes año a año, y una selección clara, explícita y dialogada en los órganos competentes de las aportaciones multilaterales que se realizarán.

4. Programación y seguimiento: una vez más, estamos en un ámbito en el que el nuevo contrato de gestión supone un avance importante, aunque no exento de carencias. Avance porque se formaliza y publicita un planteamiento de objetivos, planes de acción e indicadores que deben resultar de gran utilidad para mejorar la gestión de la Agencia. Carencias porque dicho documento implica un salto demasiado grande entre los marcos generales (Plan Director, visión, misión) y los objetivos específicos, ubicados en un ámbito muy interno y operativo. Sería necesario contar con un nivel intermedio, que identifique cuál es el análisis de su valor añadido con respecto a otros actores de la cooperación y, en base a eso, cuáles son sus apuestas concretas (en el aspecto temático, instrumental, etc.). Esto contribuiría a evitar la excesiva fragmentación sectorial y geográfica de que adolece la cooperación española, lo que le permitiría además posicionarse en un mejor punto de partida para abordar debates clave como el de la división del trabajo. Ligado a lo anterior, la Agencia también debe mejorar su capacidad de planificar y ejecutar el gasto a lo largo del ejercicio, puesto que todavía sigue sufriendo de dificultades crónicas en lo que respecta a la distribución del gasto a lo largo del ejercicio.

5. Descentralización: en un contexto en el que el diálogo con los países socios se hace crucial en la definición de las prioridades de cooperación, resulta imprescindible contar con una interlocución suficientemente dotada de capacidad, autoridad y margen de maniobra a nivel de los países. Así se reconoce en el contrato de gestión, donde se indica la necesidad de abordar “la redefinición de la distribución de competencias entre la sede central y los órganos de cooperación en el exterior para que éstos puedan participar de manera eficaz en los procesos de armonización y alineamiento en los países donde se insertan”. Si queremos pasar a asumir roles importantes en el marco del proceso de división del trabajo y cooperación delegada, va a ser crucial que los actores en terreno cuenten con mayor autonomía estratégica y capacidad de diálogo con otros actores (donantes, países socios, sociedad civil,

etc.). Esto implica a su vez repensar el rol de la sede central, que transfiera capacidad de decisión y representación, a cambio de tomar un mayor protagonismo al proporcionar asistencia, orientación y coherencia a la actuación a escala local.

6. Facilitación: ligado con lo anterior, cabe destacar el rol creciente de la AECID como una especie de facilitador dentro de un marco más amplio de actores (ONGD, universidades, sindicatos, organizaciones empresariales, Administraciones locales y autonómicas...). De nuevo, esto apunta hacia la AECID como mucho más que una agencia ejecutora de recursos, y pasa por establecer canales de relación estratégica con los distintos actores. A día de hoy, esta relación sigue estando muy mediatizada (al menos en el caso de las ONGD) por el marco de relación financiera, que sin duda ha experimentado avances importantes a raíz del establecimiento de los convenios como herramienta privilegiada de relación. Se hace necesario avanzar hacia un trabajo coordinado y estratégico a otros niveles que integren el intercambio de opiniones ligado a la presencia en foros internacionales, la toma de decisiones estratégicas, el fortalecimiento institucional, etc.

7. Transparencia y rendición de cuentas⁴: desde hace ya algunos años, corremos el riesgo de que este enunciado se convierta en un nuevo mantra que se repite sin cesar pero no genera avances significativos en la práctica. La ayuda española ha llegado a magnitudes muy elevadas, y el contexto de crisis nos obliga a profundizar sobre la legitimidad del uso de los recursos públicos para fines de desarrollo. Sin embargo, no parece evidente que hayamos avanzado de una manera notable en esa dirección (ni la AECID ni la inmensa mayoría de los actores de cooperación). Así, todavía resulta complicado encontrar datos actualizados de la intervención, desglosada por sectores, países e instrumentos. En ocasiones, las propias OTC facilitan más información que la AECID, así que falta una visión y gestión conjunta que facilite la tarea de los actores que quieren dar seguimiento a la acción de la cooperación. Por ello, es esencial mejorar sensiblemente diferentes aspectos ligados a la rendición de cuentas, y hacerlo de una manera abierta y transparente: difundir los logros de la cooperación española, ofrecer de manera regular información relativa a la ejecución y el desempeño de nuestra AOD –evitando retrasos difíciles de justificar, y que operan precisamente en contra de una sincera vocación de rendir cuentas y ofrecer resultados a la sociedad española– y hacerlo de manera sencilla, didáctica y fácil de comprender, utilizar y analizar. Y por último, es preciso evaluar más, asumir y hacer públicas las valoraciones críticas que puedan extraerse de esos ejercicios y garantizar que existen adecuados canales para el aprendizaje.

Todavía resulta complicado encontrar datos actualizados de la intervención, desglosada por sectores, países e instrumentos.

No obstante, estas inquietudes no pueden llevarnos a negar la evidencia de los cambios positivos que ha traído consigo la reforma de la Agencia. El planteamiento de avanzar en marcos de asociación de país (que vayan más allá de los estratégicos documentos de programa), el establecimiento de la Dirección Sectorial y Multilateral (destacando específicamente el nuevo departamento sectorial, que marca un punto de inflexión sobre el modelo anterior puramente geográfico), la creación de la Unidad de Programación y Calidad o la puesta en marcha de grupos de trabajo transversales son avances importantes que deben consolidarse.

4. En su edición de 2008, el informe internacional Aidwatch dio a España una de sus puntuaciones más bajas a este respecto.

Por una gestión de la ayuda efectiva. Lecciones del CAD

En un informe publicado en 2008⁵, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) hace un repaso de las principales lecciones aprendidas durante los exámenes entre pares de los últimos cinco años. De él se deriva una interesante agenda que la cooperación española podría utilizar como guía para revisar su grado de avance, así como para identificar retos pendientes que deberían abordarse en los próximos años.

1. Encontrar una base legal y política adecuada. España cuenta con una ley de cooperación ampliamente consensuada, así como con un pacto de Estado suscrito por todos los partidos políticos con representación parlamentaria. En el debate se puede incluir también la ley para la gestión de la deuda externa aprobada en 2006, destacando en el haber la reforma (largamente comprometida y todavía no materializada) del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que se tramitará próximamente. Adicionalmente, el Gobierno se ha planteado como objetivo en la presente legislatura elaborar una nueva ley de cooperación (que en todo caso debería contar con el mismo nivel de consenso político y social).

2. Gestionar intereses nacionales en competencia. Se trata de un aspecto clave en el caso español. El consejo del CAD es que “si bien los intereses nacionales son legítimos, si acaban haciendo que la ayuda pierda su efectividad resultarán un fracaso”. España debería ser especialmente cuidadosa para evitar que otros intereses distorsionen las políticas de ayuda, particularmente aquellos ligados a la promoción de nuestras inversiones en el exterior (créditos FAD o política comercial), que el propio CAD ha analizado con detalle en algunos de sus exámenes a nuestra cooperación.

3. Coherencia de políticas. El informe del CAD habla de “establecer un mandato claro y fijar mecanismos que aseguren que las políticas son evaluadas en base a su impacto sobre los países en desarrollo”. Este es nominalmente uno de los ámbitos priorizados en el Plan Director, pero cuya puesta en práctica es más compleja. Así se ha puesto de manifiesto en el proceso frustrado de elaboración del informe anual sobre coherencia de políticas en el Consejo de Cooperación, o en la ausencia de una perspectiva de desarrollo en la posición española ante la Política Agrícola Común de la UE.

4. Respaldo público. Invertir en lograr impacto, y medir y comunicar los resultados de la ayuda. Un aspecto más relevante todavía en contextos de crisis, pero en el que el sistema de cooperación todavía ha logrado escasos avances.

5. Liderazgo en la gestión. Ligado al nivel de prioridad política que se da a la cooperación, resulta crucial a la hora de lidiar con prioridades divergentes o resistencias de otras unidades ministeriales. A pesar del mayor peso político que en el caso español se le ha dado a la cooperación en los últimos años, la demanda de un ministerio propio de cooperación –tal y como ocurre en otros paí-

5. *Effective Aid Management. Twelve lessons from DAC peer reviews.* OECD, 2008. Traducción propia.

ses europeos– sigue sin ser atendida. Está por ver si la constitución de una comisión delegada liderada por la Vicepresidencia del Gobierno puede cubrir, al menos parcialmente, estas necesidades.

6. Abordar la dispersión institucional. Racionalizar las estructuras bilaterales de ayuda para facilitar una acción coherente a escala nacional. En el caso español, uno de sus valores añadidos y características propias (la existencia de diversos actores, altamente comprometidos con la agenda de ayuda) puede también convertirse en una gran debilidad. Se trata de un problema identificado y abordado en diversas iniciativas, si bien no por ello completamente resuelto.

7. Promover una mayor coherencia entre las unidades responsables de la ayuda multilateral. Una necesidad que sigue siendo imperiosa en el caso español. Los ministerios de Economía y Exteriores mantienen una bicefalia destacada en la gestión de la cooperación multilateral financiera y no financiera respectivamente, lo cual se manifiesta a menudo en diversidad de criterio político y falta de coherencia institucional.

8. Descentralización en el terreno. Ya mencionada, se trata de un aspecto importante pero que necesita sistemas de apoyo y comunicación de alta calidad. En el caso español, se trata de un aspecto todavía apenas abordado.

9. Gestionar el crecimiento de la ayuda. Punto emblemático para España, que de hecho es puesta como ejemplo en el informe del CAD. Dotarse de las capacidades necesarias para gestionar unos volúmenes crecientes de ayuda constituye un reto clave que debería ser la prioridad número uno de los nuevos gestores de la AECID.

10. Priorización y concentración en menos países, menos actores y, especialmente, menos actividades, pero con más impacto. España está avanzando en los dos primeros aspectos al hilo del debate sobre cooperación delegada y división del trabajo. Por lo que respecta a la dispersión de actividades, se debería avanzar en la promoción de enfoques programáticos más estratégicos, de gestión más eficiente y que generan transformaciones más sostenibles.

11. Gestión para resultados, evaluación y control de calidad. Estrechamente ligado al punto 4 sobre respaldo público y rendición de cuentas, se trata de ámbitos en los que la AECID está desarrollando algunos pasos que deberían consolidarse y reforzarse con un amplio respaldo político.

12. Recursos humanos. Asegurar y desarrollar una plantilla cualificada y motivada, tanto en sede central como en terreno o en los organismos multilaterales, resulta un componente esencial para que cualquier agencia funcione de manera efectiva. Como se ha mencionado, este aspecto constituye todavía uno de los grandes retos de la cooperación española, sin cuya resolución será imposible consolidar la apuesta política del Gobierno por la lucha contra la pobreza.

Por lo que respecta al resto del sistema, la nueva legislatura ha traído consigo cambios y permanencias en el ámbito parlamentario. Cambios en cuanto a los equilibrios políticos, pero afortunadamente también permanencias en relación al

Se mantiene el nivel de consenso y ritmo dinámico de actividades en las comisiones de cooperación, tanto en el Congreso como en el Senado.

nivel generalizado de consenso y al ritmo dinámico de actividad y compromiso de las comisiones de cooperación, tanto en el Congreso como en el Senado. Destaca como preocupación el nivel de ralentización de algunos temas cruciales en la agenda legislativa, tales como la reforma del FAD. Cabe reconocer sin embargo que este retraso no ha sido achacable al panorama o la actividad parlamentaria. En julio de 2009 el pleno del Congreso de los Diputados aprobó una moción como consecuencia de una interpelación urgente al Gobierno por el incumplimiento del mandato de la ley de deuda, instando a que se presentase la reforma antes de septiembre de este mismo año. Finalmente, los anteproyectos de ley que reforman el FAD fueron aprobados por el Consejo de Ministros en noviembre de 2009, tras casi dos años de incumplimiento del mandato de la ley de deuda, así como los compromisos asumidos personalmente por diversos responsables políticos. Es de esperar que en el momento en que este informe vea la luz la reforma se encuentre ya en plena discusión parlamentaria, pero no podemos dejar de lamentar que los impedimentos de los distintos departamentos ministeriales implicados no hayan permitido abordar con serenidad uno de los compromisos bandera del gobierno socialista en materia de cooperación.

Finalmente, en lo que respecta al debate y la participación de los actores sociales, cabe destacar positivamente la recuperación de actividad en el Consejo de Cooperación, que ha sido convocado de manera frecuente en los últimos meses para debatir diferentes cuestiones. Resaltamos en especial la deliberación del Consejo en torno al II Plan África del Gobierno español, por constituir la primera ocasión en que un documento que no es propiamente del ámbito de la cooperación se discute en el Consejo en virtud del principio de coherencia de políticas. Si bien las valoraciones del documento en sí fueron desiguales, el hecho de que se discutiera en este foro es un avance muy positivo que debe consolidarse en ocasiones similares.

La cooperación española se enfrenta a un momento crucial, en el que debe consolidar el sistema institucional para hacer que la apuesta de esos últimos años se materialice en la práctica de una manera sostenible y sin retroceso posible.

En resumen, la cooperación española se enfrenta a un momento crucial, en el que debe honrar sus compromisos cuantitativos en tiempos difíciles pero, ante todo, debe consolidar el sistema institucional para hacer que la apuesta de esos últimos años se materialice en la práctica de una manera sostenible y sin retroceso posible. Es importante que este proceso cuente con apertura a la discusión y una colaboración sincera y directa entre los diferentes agentes del sistema, pues, como nos ha probado la reforma de la AECID, cuyos resultados han sido demasiado limitados, no siempre agotar la negociación solamente desde las disputas internas de la Administración es la forma más eficaz de promover un cambio profundo. En este espíritu de responsabilidad compartida y colectiva, es muy importante la participación y colaboración de los diferentes agentes políticos en un diálogo que permita a la cooperación el salto de calidad que los tiempos actuales nos exigen.

3. España en el escenario internacional

A pesar de todas las debilidades que aún persisten en el sistema estatal de cooperación, lo cierto es que España es cada vez más reconocida en el escenario internacional del desarrollo. Tanto por el crecimiento cuantitativo de la ayuda⁶, como

6. Cuarto mayor aumento en 2008 con un 19,4% respecto al año anterior.

por su apuesta multilateral y su capacidad de diálogo y negociación, España se va abriendo hueco en distintos espacios, impulsando incluso algunas iniciativas que abren unas posibilidades de influencia hasta hace poco impensables. Por primera vez en su historia, España ha participado en las reuniones del G-20 y el G-8. Previsiblemente, esta presencia se repetirá en 2010, al menos en lo que respecta al G-20 (y tal vez en alguna medida en el G-8 en su calidad de presidencia de la UE, aparte de que puedan volverse a dar invitaciones específicas como la de 2009).

Por primera vez en su historia, España ha participado en las reuniones del G-20 y el G-8.

De hecho, muchos de los avances incorporados hace más de un año en la estrategia multilateral de la cooperación española todavía están pendientes de implementar. Entre ellos destaca el incumplimiento de la obligación de presentar un informe anual de acción multilateral, herramienta que sería de gran utilidad para poder conocer no sólo las actuaciones que efectivamente se realizan, sino las apuestas y líneas de acción que subyacen detrás de las mismas.

Pero no podemos conformarnos con ocupar los espacios, hace falta llenarlos de contenido, apuesta política y estrategia de acción. En este sentido destacan algunos ejemplos que apuntan en la dirección correcta (como la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria que se celebró en Madrid en enero de 2009), pero todavía persisten retos importantes.

Seguridad alimentaria: del compromiso a la acción

Lejos de reducirse, el hambre en el mundo no para de aumentar. De los 800 millones de personas desnutridas en 1996, la FAO informaba a mediados de 2009 que se ha pasado a más de 1.020 millones de seres humanos con hambre. Sin embargo, la AOD mundial para agricultura y alimentación ha caído a la cuarta parte del volumen que tenía en los años ochenta. Pese a que en el medio rural viven tres de cada cuatro personas pobres, la AOD mundial a agricultura apenas llega a 5.000 millones de dólares, un 4% del total. Ante la aguda crisis alimentaria de 2008, la ONU realizó un llamamiento al que respondieron los países donantes prometiendo 22.000 millones de dólares. Sin embargo, sólo han desembolsado un 10% de sus compromisos. Ante esta realidad, el Gobierno español anunció en la cumbre de la FAO que reunió en junio de 2008 a medio centenar de jefes de Estado y de Gobierno, la celebración de una Reunión de Alto Nivel para la Seguridad Alimentaria (RANSA), para dar seguimiento y coordinar los compromisos adquiridos. En los últimos meses de 2008 el Gobierno hizo suyo un nuevo objetivo para esta cumbre: impulsar una iniciativa surgida del G-8 para mejorar la actuación de todas las agencias de la ONU y organismos que trabajan contra el hambre (FAO, PMA, IFAD, Banco Mundial, FMI): la llamada Alianza Global para la Seguridad Alimentaria y la Agricultura, cuyo impulso quería ponerse en manos del Grupo de Trabajo de Alto Nivel creado por Ban Ki-Moon para este fin.

Pese a que en el medio rural viven tres de cada cuatro personas pobres, la AOD a agricultura apenas llega a 5.000 millones de dólares, un 4% del total.

La RANSA finalmente tuvo lugar en Madrid en enero de 2009, con la asistencia de 126 estados y organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. En las semanas previas a la reunión surgieron críticas de la sociedad civil y de los Gobiernos del Sur por la falta de información y de claridad en los objetivos de la cita. En particular, fue contestada la apuesta de España por la Alianza Global, que era recibida con grandes reticencias por los países en desarrollo y las organiza-

ciones campesinas, que la vieron como un intento de erosionar la legitimidad de la ONU desde un foro poco democrático y representativo como el G-8.

La organización de la Reunión, fundamentalmente la Dirección General de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), actuó con agilidad suficiente para aumentar la participación en las mesas de discusión de los representantes de las organizaciones de productores, inicialmente relegadas a una presencia insignificante, y para limar las asperezas que la agenda y la falta de información había creado en países emergentes clave. Reticencias con fundamento que, además, fueron alimentadas por quienes desde algunas organizaciones multilaterales veían en la iniciativa de la Alianza una manera de socavar sus ámbitos de poder.

Un logro de la RANSA fue el refuerzo del derecho a la alimentación como principio fundamental de la lucha contra el hambre, algo que aún discuten algunos países, y que en la reunión fue asumido por el mismo secretario general de Naciones Unidas. Sin embargo, la reunión no logró arrancar de los donantes compromisos económicos adicionales relevantes (salvo los 1.000 millones de euros anunciados por España, la anfitriona), ni supuso un gran avance en la coordinación de los actores, aunque *in extremis* se evitó un rechazo frontal a la propuesta de Alianza avalada por el Gobierno español.

Los meses posteriores han mostrado una importante lentitud en el proceso de reforma de la gobernanza global de la agricultura y la alimentación. Aunque el Gobierno español sigue apoyando un papel de coordinación global del Grupo de Trabajo de Alto Nivel, éste ha asumido centrarse en mejorar país por país la coordinación de los actores entre sí y con los gobiernos locales, mientras que se ha encargado al Comité de Seguridad Alimentaria, órgano de la propia FAO, liderar el proceso global, comenzando por su propia reforma.

Ante este *impasse*, y tras años de compromisos incumplidos en la lucha contra el hambre, desde Intermón Oxfam creemos que el Gobierno español debería dar un salto cualitativo en una actuación correcta pero falta de ambición. Creemos que debe asumir un papel más alineado con las demandas de los pequeños productores y la sociedad civil, no sólo aumentando la ayuda a la agricultura y la seguridad alimentaria, sino participando más activamente en los foros e instituciones internacionales, propiciando la reforma de la FAO y del Comité de Seguridad Alimentaria para que tengan más capacidad política de exigir cumplimiento de los compromisos (de los donantes y de los propios países del Sur), y respaldando en el corto plazo propuestas como el Registro Público de Compromisos, en el que los países se comprometan a reflejar sus promesas, para evitar más retórica vacía de acción. La convocatoria de la RANSA no puede ser un episodio aislado, sino responder a una estrategia con la ambición a la altura del desafío de un mundo sin hambre.

José Antonio Hernández de Toro

Participante en la Reunión de Alto Nivel en representación de Intermón Oxfam

El Gobierno español debería dar un salto cualitativo en una actuación correcta pero falta de ambición.

Además de la Reunión de Seguridad Alimentaria, a finales de 2008 se celebró en Doha una conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo, encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey,

cuya meta más significativa es alcanzar el 0,7% AOD/RNB. Lamentablemente, a pesar de la importancia del evento y las expectativas generadas en torno al mismo, los líderes internacionales decidieron no otorgarle un reconocimiento especial, siendo Nicolás Sarkozy el único presidente de un país donante que asistió. En esta ocasión, España destacó por la calidad de su discurso y su proactividad, pero lamentablemente no logró, junto a los países europeos que ya se han comprometido a alcanzar el 0,7%, ganar el pulso a los países europeos menos comprometidos, como Italia o Polonia, para promover calendarios vinculantes de avance en esfuerzo de ayuda. La ausencia de una propuesta europea fuerte para la Conferencia fue el preludio de un encuentro poco significativo, de no ser porque sacó a la luz un tema que luego el G-20 ha retomado en su respuesta a la crisis: la sangría que supone la evasión de capitales desde los países empobrecidos hacia paraísos fiscales.

En Doha, España no logró ganar el pulso a los países europeos menos comprometidos para promover calendarios vinculantes para la ayuda.

Unos meses después la actualidad puso de nuevo en evidencia que, cuando hay voluntad política, los líderes del mundo responden, el dinero sale de debajo de las piedras y las decisiones se toman con rapidez. En marzo de 2009 se celebró en Londres una de esas citas que ocasionalmente marcan un hito en la historia. El G-20 resurgió de sus cenizas para consolidarse como el espacio de referencia en la respuesta a la crisis, y España logró hacerse un hueco entre sus participantes. Por primera vez, el Gobierno hizo un esfuerzo destacado por dar a conocer con anterioridad a un acontecimiento de este tipo la posición de España, difundiendo un vídeo en el que el presidente del Gobierno mostraba su compromiso con la construcción de un nuevo orden internacional, un sistema financiero más transparente y seguro y el mantenimiento de los compromisos en la lucha contra la pobreza. El carácter social en la respuesta a la crisis ha formado parte desde un inicio del mensaje transmitido desde el Gobierno, dando buen ejemplo de lo que se puede lograr cuando hay una apuesta política clara y una estrategia que la acompaña en su promoción. Como se verá en el capítulo siguiente, el resultado global de la reunión incluye luces y sombras, pero desde el punto de vista de la estrategia de intervención política de España marca un sendero en el que debemos profundizar.

Desde el punto de vista de la estrategia de intervención política de España, el G-20 marca un sendero en el que debemos profundizar.

Lamentablemente, no se obró de igual manera cuando Naciones Unidas tomó el relevo del G-20 en la respuesta a la crisis. En la reunión que se celebró en Nueva York a finales del mes de junio de 2009 la presencia de jefes de Estado y de Gobierno fue nuevamente irrisoria, y España tampoco fue la excepción. La ausencia no deja de ser significativa, particularmente si se contrasta con el discurso oficial del Gobierno en apoyo del rol de Naciones Unidas, que en buena medida se jugaba en esta cumbre su relevancia y reconocimiento ante el problema que más acapara la atención internacional en los últimos meses.

4. 2010: ahora, más que nunca

El año 2010 constituirá un momento crucial para consolidar la apuesta y el rol de España en el escenario mundial del desarrollo.

- En primer lugar, porque es el momento de demostrar si la apuesta por consolidar el sistema estatal de ayuda se mantiene a pesar de los cambios y se refuerza en la práctica con nuevas líneas de acción como las que se proponen en el primer apartado de este capítulo.

España sigue teniendo pendiente el reto de pasar de una política de cooperación a una política común y compartida para el desarrollo humano.

Entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2010 España ostentará la presidencia de turno de la UE.

- En segundo lugar, porque España sigue teniendo pendiente el reto que se ratifica en el III Plan Director de la Cooperación Española, formulado como pasar “de una política de cooperación a una política común y compartida para el desarrollo humano”. Avances como la Comisión Delegada de Cooperación para el Desarrollo, la identificación de puntos focales de contacto en todos los ministerios o la reactivación del Grupo de Trabajo sobre Coherencia de Políticas del Consejo de Cooperación deben ser pasos imprescindibles para avanzar en dicha dirección.
- Por último, porque la concurrencia de espacios y oportunidades de alcance internacional constituyen una oportunidad estupenda, y al mismo tiempo, una gran responsabilidad para que España consolide la autoridad de su voz como actor relevante de la agenda del desarrollo.

Centrándonos en este último apartado, vamos a destacar brevemente tres oportunidades principales, para las cuales queremos llamar particularmente la atención.

1. Presidencia de la UE

Entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2010 España ostentará la presidencia de turno de la UE. Lo hará en un contexto particularmente complicado, marcado por las múltiples crisis y por la previsible puesta en marcha del Tratado de Lisboa y sus implicaciones institucionales. A partir de ahí, el Gobierno deberá poner en marcha una agenda en la que se combinen los aspectos rutinarios de la dinámica comunitaria con la gestión de crisis no planificadas y la promoción de una o dos grandes prioridades políticas en las que España quiera dejar su impronta. A nivel global, desde el Gobierno se destacan una serie de retos, la totalidad de los cuales tiene una traducción inmediata desde la óptica del desarrollo.

- Modelo de gobernanza institucional de la UE: debe definirse una visión política que la UE traslade con una única voz a los espacios multilaterales en los que participa, donde las reflexiones sobre la democracia, los derechos humanos, la participación y el buen gobierno son esenciales.
- Economía: respuesta a la crisis y más allá, planteamiento de un nuevo modelo económico, pero también social y ambiental, que sea sostenible desde todas las perspectivas.
- Lucha contra la evasión fiscal: España debería impulsar en el seno de la UE las iniciativas para garantizar un sistema de reporte país por país de las compañías transnacionales. Asimismo es necesario el impulso a los mecanismos de intercambio automático y multilateral de información fiscal.
- Europa solidaria: hacia dentro y hacia fuera, en un contexto en el que una parte importante de los avances conseguidos en la lucha contra la pobreza en los últimos diez años corren el riesgo de evaporarse, lo que pondría en serio peligro la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).
- Energía y cambio climático: España tendrá que lidiar con la gestión del fracaso de la cumbre de Copenhague, de cruciales implicaciones para el mundo en desarrollo.
- La UE y el mundo exterior: claramente, una reflexión que va mucho más allá de la cooperación al desarrollo para integrar la visión que Europa tiene de sus relaciones con el resto del mundo, cómo contribuir a la generación y consolidación de la paz, etc.

En todos estos frentes, España puede marcar una impronta que se caracterice por trasladar al conjunto de la UE y la comunidad internacional su compromiso con la lucha contra la pobreza. Más allá de las iniciativas concretas en materia de coo-

peración, España deberá liderar una respuesta a la crisis que garantice la disponibilidad de recursos para los países en desarrollo, priorice el cumplimiento de los ODM y se replantee la gobernabilidad global, en particular equilibrando el poder de los países en desarrollo en los órganos de decisión de las Instituciones Financieras internacionales (IFIs). Además, para poder liderar con autoridad los cambios a escala europea deberá prestar especial atención a los ámbitos más delicados desde la óptica de la coherencia de políticas, tales como la agricultura y la alimentación, el cambio climático o la gestión de las migraciones. Por último, Europa debe reforzar su compromiso con la paz y la seguridad, en particular en el marco del proceso de paz en Oriente Próximo, que hasta la fecha sigue paralizado.

2. G-8 y G-20

Tras la prometedora reunión del G-20 en el mes de abril en Londres, en que destacaron en la agenda temas de gran relevancia como la lucha contra los paraísos fiscales, la reforma en el gobierno de las IFIs o el acuerdo para proveer de recursos adicionales a los países menos adelantados, la reunión de Pittsburgh en septiembre fue algo más descafeinada por los limitados avances en esos campos. Aunque es preciso rescatar y aplaudir, a la espera de la necesaria concreción, el importante encargo del G-20 al FMI, por impulso de Alemania y Francia y con el respaldo de España entre otros: proponer alternativas para gravar las transacciones financieras internacionales, una petición impulsada por Alemania. España debe hacer uso de esta oportunidad para impulsar aquellos temas en los que se está centrando en el marco de la respuesta a la crisis, tales como garantizar que no disminuyen los compromisos de ayuda, luchar contra la evasión fiscal o reformar el sistema financiero internacional.

3. Cumbre de los ODM

Por último, en octubre de 2010 el mundo se enfrentará a un más que probable fracaso en la ruta hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Al igual que ya ocurrió en 2005, se celebrará una reunión de seguimiento para analizar, a dos tercios del camino recorrido, cuáles son las medidas urgentes que deberían tomarse para enderezar la senda y recuperar las posibilidades de éxito. España debe liderar el proceso preparatorio de esta reunión, que permita a la UE llegar con una posición valiente, caracterizada por incluir propuestas concretas y vías para llevarlas a la acción. Dichas propuestas deberían formar parte de un “Plan de Rescate de los ODM” que, aunque pueda parecer ilusorio, podría resultar perfectamente viable si se conjugan liderazgo y voluntad política (tal y como se ha puesto de manifiesto en las medidas de respuesta a la crisis financiera internacional).

Es preciso rescatar y aplaudir el importante encargo del G-20 al FMI y proponer alternativas para gravar las transacciones financieras internacionales.

España debe liderar el proceso preparatorio de la cumbre de los ODM e impulsar un “Plan de Rescate”.

CAPÍTULO 2

La cooperación española a examen

Autora:

Deborah Itriago, investigadora de Intermón Oxfam*
(con la colaboración de Sarah Maugain)

*Las autoras agradecen la colaboración de los equipos territoriales de Intermón Oxfam en la elaboración de este capítulo y las aportaciones y los comentarios a Jaime Atienza, Verónica Hernández, Inma Rambla, Raquel León, Francisco Yermo, Irene Milleiro y Teresa Cavero.

1. Panorama general de la financiación internacional al desarrollo¹

Durante el año 2008 y lo que va de 2009, las diferentes crisis y sus efectos han profundizado los temores acerca del futuro de los países más pobres del planeta. A finales del año 2008, Robert Zoelick, presidente del Banco Mundial, hacía mención de una *crisis económica y financiera* “que no crearon estos países”,² y además pronosticaba una fuerte desaceleración del crecimiento económico y consecuencias dramáticas para las poblaciones más vulnerables de estos países.

Las proyecciones actuales para los países en desarrollo en su conjunto indican que el producto interior bruto (PIB) habrá caído al 1,6% en 2009, en comparación con un promedio de crecimiento del 8,1% en el período 2006-2007.³ Y se proyecta que la tasa de crecimiento en África subsahariana habrá caído al 1,7% en 2009, frente al 6,7% en el período 2006-2007.⁴

Como producto de los episodios más dramáticos de la *crisis de los precios de alimentos* entre el año 2005-2008, a los 200 millones de personas más que se unieron a la lista de la población mundial en extrema pobreza⁵ se le sumarán en el año 2009 unos 55 a 90 millones de nuevos pobres generados por la contracción del crecimiento económico.⁶ Cifras que además no incluyen los efectos en el mundo en desarrollo de la crisis climática.

A pesar del reconocimiento de la comunidad internacional de la gravedad de los problemas derivados de la crisis multidimensional y de las distintas expresiones de solidaridad internacional, la gran mayoría de las propuestas de los países más ricos para abordar efectivamente las causas estructurales, mitigar los efectos y corresponsabilizarse por la situación de los países más pobres todavía están por definirse, afinarse o concretarse.

Al finalizar el segundo semestre del año 2009 y a pesar de cierta recuperación económica general, se espera un recrudecimiento de los efectos negativos de las diferentes crisis sobre los países más pobres. A cinco años del *deadline* para alcanzar los objetivos de la Declaración del Milenio, existe un riesgo inminente de retroceder en los avances logrados en relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de no llegar a cumplir a escala global la gran mayoría de sus metas en 2015. Mientras se diseñan acciones para reducir la probabilidad de surgimiento de nuevas situaciones negativas en el futuro y los países ricos recuperan sus economías, mitigar los costos humanos producidos por la situación actual

Las proyecciones para los países en desarrollo en su conjunto indican que el producto interior bruto habrá caído al 1,6% en 2009, tras un promedio de crecimiento del 8,1% en el período 2006-2007.

A cinco años del plazo para alcanzar los objetivos de la Declaración del Milenio, existe un riesgo inminente de retroceder en los avances logrados.

1. Las autoras agradecen la colaboración de los equipos territoriales de Intermón Oxfam en la elaboración de este capítulo y las aportaciones y los comentarios de Jaime Atienza, Verónica Hernández, Inma Rambla, Raquel León, Francisco Yermo, Irene Milleiro y Teresa Cavero.

2. “Los Gobiernos de muchos países en desarrollo han tomado medidas audaces en los últimos años para introducir y mantener políticas macroeconómicas y fiscales sólidas. *Ahora están a merced de una crisis que ellos no crearon*”. El discurso completo del 30 de noviembre de 2008 está disponible en: <http://go.worldbank.org/H3IJ198PC0> (consultado por última vez el 9 de diciembre de 2009).

3. Informe sobre seguimiento mundial 2009: Una emergencia de desarrollo. Banco Mundial. Abril 2009. Disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:22155088~menuPK:51191012~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:1074568>

4. *Ibíd.*

5. *Ibíd.*

6. S. Chen y M. Ravallion (2009). The Impact of the Global Financial Crisis on the World's Poorest: June 2009 Update and UN-DESA (2009) World Economic Situation and Prospects 2009 - Update Mid 2009, www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html.

en los países más pobres es más que un imperativo. La cooperación internacional no puede dar la espalda a esta responsabilidad con los países en desarrollo.

“Se necesitan medidas enérgicas y urgentes para contrarrestar el efecto de la crisis en las poblaciones más vulnerables, ayudar a instaurar un crecimiento vigoroso y a recuperar el terreno perdido en el avance de esas poblaciones hacia los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En consecuencia, habrá que poner a disposición de los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados, una proporción suficiente de recursos adicionales, tanto de liquidez a corto plazo como de financiación para el desarrollo a largo plazo”. Naciones Unidas, julio de 2009.

Más del 10% de los niños en edad de cursar primaria todavía no asiste a la escuela y los avances están siendo demasiado lentos para lograr la meta de una enseñanza primaria universal.

No se han registrados avances notables en el descenso de la mortalidad materna y en el acceso a la salud reproductiva a escala mundial.

Situación de los ODM

1. Aunque de manera general se prevé que las tasas de pobreza sigan bajando en los próximos años en el mundo, será a un ritmo inferior al registrado antes de la crisis. Mientras que algunas regiones como América Latina puedan lograr el objetivo –ya superado por Asia sudoriental– se espera que regiones como África subsahariana y Asia meridional no lo hagan.
2. Se han registrado avances importantes hacia el logro de la enseñanza primaria universal, tanto en lo relativo a tasas de matrícula como a tasas de finalización del curso escolar, sin embargo, más del 10% de los niños en edad de cursar primaria todavía no asiste a la escuela y los avances están siendo demasiado lentos para lograr la meta de una enseñanza primaria universal.
3. Todavía no se ha logrado la paridad de género en la escuela primaria y secundaria y es muy poco probable que se logre para los otros niveles de enseñanza para 2015, tomando en cuenta las fuertes desigualdades en África subsahariana, Asia meridional y Oceanía. En cuanto a la mortalidad infantil, aunque se han dado disminuciones constantes en los últimos años a escala mundial, estos logros no están siendo lo suficiente rápidos para poder reducir en dos terceras partes la mortalidad infantil entre 1990-2015.
4. No se han registrados avances notables en la mortalidad materna y el acceso a la salud reproductiva a escala mundial. La situación es particularmente preocupante en África subsahariana y el parto seguro sigue siendo un privilegio de los ricos.
5. La lucha contra el sida y otras enfermedades graves ha progresado, tanto en lo relativo a financiación como a acceso a medicamentos. Sin embargo, no ha empezado a disminuir la incidencia de estas enfermedades y muchos países, sobre todo en África subsahariana, no podrán lograr las metas para 2015 si se mantienen las tendencias de los años pasados.
6. En cuanto a garantizar la sostenibilidad medioambiental, aunque se ha aumentado el número de áreas protegidas y se ha mejorado la protección de la capa de ozono, queda mucho por hacer para la protección de especies y ecosistemas amenazados, para reducir la deforestación y el calentamiento global así como para aumentar el acceso a agua potable y saneamiento.

7. Aunque los niveles de ayuda a países en vías de desarrollo y, en particular, a los países menos adelantados siguen muy por debajo de las metas fijadas, se han realizados esfuerzos para mejorar el sistema comercial mundial y abordar el problema de la deuda de los países en desarrollo.

Fuente: Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Informe 2009.

1.1. La respuesta de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo

Durante el año 2008, la respuesta de los donantes fue positiva, pero insuficiente: los flujos de ayuda internacional crecen en términos reales en un 10% entre el año 2007 y 2008, rompiéndose con esto la tendencia de decrecimiento global de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) de los donantes del CAD de los últimos dos años (2006 y 2007). La AOD en el año 2008 se ubica en 114.200 millones de dólares a precios de 2007 ó 120.000 millones de dólares a precios de 2008 (véase el cuadro 1).

Los flujos de ayuda internacional crecen en términos reales en un 10% entre el año 2007 y 2008.

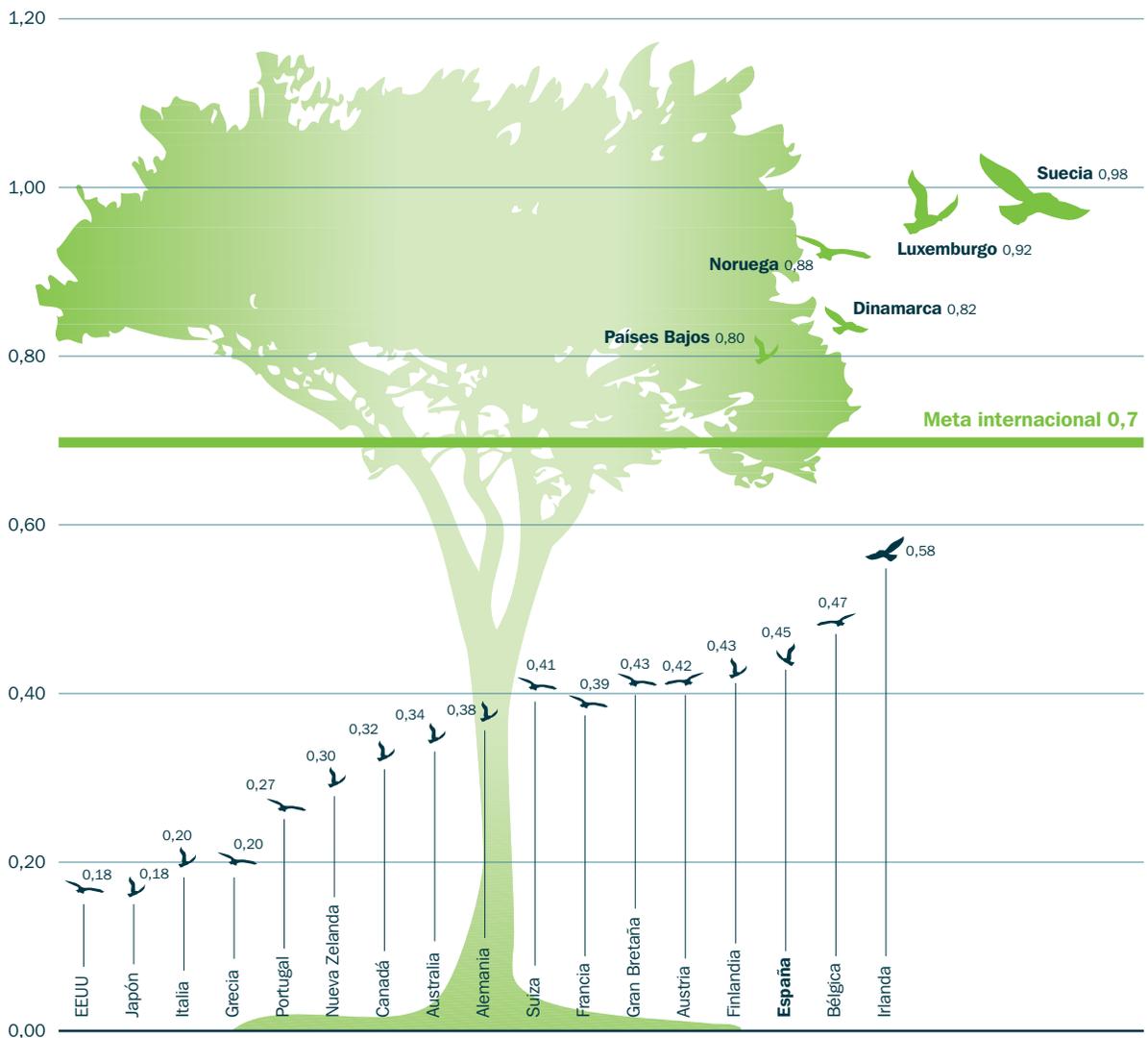
		2007			2008			Cambio porcentual 2008-07	AOD 2008 precios 2007	Cambio porcentual real 2008-07		
Nº	País	AOD neta (mill.\$USD)	AOD %RNB	Nº	País	AOD neta (mill.\$USD)	AOD %RNB				AOD per cápita	
Miembros del CAD	1	Estados Unidos	21.786,90	0,16	1	Estados Unidos	26.008,41	0,18	86	19%	25.439,02	17%
	2	Alemania	12.290,70	0,37	2	Alemania	13.910,18	0,38	169	13%	12.993,61	6%
	3	Francia	9.883,59	0,38	3	Gran Bretaña	11.408,71	0,43	186	15%	12.217,20	24%
	4	Reino Unido	9.848,54	0,35	4	Francia	10.956,92	0,39	177	11%	10.167,84	3%
	5	Japón	7.678,95	0,17	5	Japón	9.362,15	0,18	73	22%	8.309,79	8%
	6	Países Bajos	6.224,26	0,81	6	Países Bajos	6.992,50	0,80	425	12%	6.521,98	5%
	7	España (a)	5.139,80	0,37	7	España	6.868,15	0,45	150,72	34%	6.359,40	24%
	8	Suecia	4.338,94	0,93	8	Suecia	4.729,84	0,98	513	9%	4.508,45	4%
	9	Canadá	4.079,69	0,29	9	Canadá	4.725,08	0,32	142	16%	4.577,18	12%
	10	Italia	3.970,62	0,19	10	Italia	4.443,59	0,20	74	12%	4.058,64	2%
	11	Noruega	3.728,02	0,95	11	Noruega	3.967,19	0,88	832	6%	3.638,45	-2%
	12	Australia	2.668,52	0,32	12	Australia	3.166,20	0,34	148	19%	3.037,81	14%
	13	Dinamarca	2.562,23	0,81	13	Dinamarca	2.800,02	0,82	509	9%	2.570,36	0,32%
	14	Bélgica	1.952,83	0,43	14	Bélgica	2.380,66	0,47	222	22%	2.213,89	13%
	15	Austria	1.808,46	0,50	15	Suiza	2.015,78	0,41	264	11%	1.793,77	-1%
	16	Suiza	1.684,60	0,37	16	Austria	1.681,00	0,42	201	0%	1.554,77	-8%
	17	Irlanda	1.192,15	0,55	17	Irlanda	1.324,50	0,58	297	11%	1.268,80	6%
	18	Finlandia	981,34	0,39	18	Finlandia	1.139,12	0,43	214	16%	1.047,04	7%
	19	Grecia	500,82	0,16	19	Grecia	692,87	0,20	62	38%	635,60	27%
	20	Portugal	470,54	0,22	20	Portugal	613,71	0,27	58	30%	569,77	21%
	21	Luxemburgo	375,53	0,91	21	Luxemburgo	408,82	0,92	838	9%	382,36	2%
	22	Nueva Zelanda	319,80	0,27	22	Nueva Zelanda	346,32	0,30	81	8%	355,01	11%
	Total CAD	103.486,83	0,28		Total CAD	119.941,72	0,30	192,58	16%	114.220,74	10,37%	
	Países CAD de la UE	64.899,47	0,35		Países CAD de la UE	75.153,38	0,37	157,19	16%	66.848,10	3,00%	
	Esfuerzo Promedio países UE	4.326,63	0,51		Esfuerzo Promedio países UE	5.010,23	0,54	278,22				
	Esfuerzo Promedio países CAD	4.703,95	0,45		Esfuerzo Promedio países CAD	5.451,90	0,47	260,12				
No miembros del CAD	CE	11.634,23			CE	13.411,99			15%	12.424,76	7%	
	Taipei China	513,00			Taipei China							
	República Checa	178,88	0,12		República Checa	213,38	0,12	20	19%	178,18	-0,39%	
	Hungría	103,49	0,09		Hungría	106,08	0,08	11	3%	95,83	-7%	
	Islandia	48,24	0,27		Islandia							
	Corea	699,06	0,07		Corea	797,23	0,08	16	14%	919,28	32%	
	Polonia	362,84	0,10		Polonia	386,13	0,09	10	6%	330,02	-9%	
	Eslovaquia	67,20	0,11		Eslovaquia	91,85	0,12	17	37%	76,87	14%	
	Turquía	602,24	0,10		Turquía							
	Países árabes	2.618,21			Países árabes							
	Otros donantes	88.032,00										

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD (para la ayuda oficial al desarrollo y renta nacional bruta) y del Banco Mundial para los datos de población. Datos del CAD actualizados el 24 de abril de 2009.
Nota: (a) Datos corregidos según la información suministrada por el Seguimiento PACI 2008 y consultas realizadas a la DGPOLDE.
El tipo de cambio utilizado para datos en euros del 2008 es de 0,6933 euros/dólar.

En términos absolutos, Estados Unidos encabeza la lista de mayores donantes de 2008 con flujos de AOD de 25.000 millones de dólares a precios de 2007. Siguiéndolo de lejos se encuentran Alemania, Gran Bretaña, Francia y Japón. En términos relativos, al igual que en el año 2007, sólo superan el 0,7% de la renta nacional bruta (RNB) en AOD Suecia, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca y los Países Bajos (véase el gráfico 1).

El incremento del esfuerzo conjunto del 0,28 de la renta nacional bruta en 2007 al 0,30 en 2008 se produce por cambios importantes en varios donantes. Hay nueve donantes que registraron incrementos reales en dólares de más del 10% en los desembolsos de AOD. Entre éstos, Grecia, Portugal, España y Gran Bretaña reflejan aumentos que

Gráfico 1 La senda hacia el 0,7% de % AOD/ RNB de los países del CAD, 2008



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD.
Nota: Datos corregidos para España según la información suministrada por el Seguimiento PACI 2008.

superan el 20%. España en específico aumenta en 24%. A pesar de este incremento, España no alcanza la meta del 0,5% de la RNB prometido para el año 2008.⁷

Con respecto al cumplimiento de los compromisos más importantes realizados en los últimos años por la comunidad de donantes es importante hacer varios señalamientos. En la reunión del G-8 de 2005 en Gleneagles, los donantes se comprometieron a elevar la ayuda hasta aportar 50.000 millones de dólares anuales más en 2010 (desde 80.000 millones a 130.000 millones de dólares a precios constantes de 2004) y destinar de ese incremento unos 25.000 millones de dólares de AOD para África en el año 2010. Es decir, *una meta actualizada de 154.500 millones y de 62.600 millones de dólares a precios de 2008 respectivamente*.⁸ Dado el volumen de AOD del año 2008, se requerirá de un incremento de al menos 17.000 millones de dólares anuales (unos 35.000 millones de dólares) durante los próximos dos años para cumplir la meta mínima de AOD establecida en Gleneagles para el año 2010.

La AOD para África en el año 2008 fue de aproximadamente 42.000 millones de dólares por lo que también hay un desfase de unos 20.600 millones de dólares entre los desembolsos de AOD para África en 2008 y el objetivo específico firmado en Gleneagles para este continente que debería cumplirse en el año 2010.⁹ A pesar de que África recibió cerca del 30% del incremento de la AOD global en el año 2008, los desembolsos de AOD en 2008 para dicha región (a precios de 2004 y excluyendo la condonación de deuda a Nigeria) fueron tan solo mayores en 8.000 millones de dólares que los reportados en el período 2004-2005.¹⁰

Por otra parte, la Agenda de Eficacia de la Ayuda avanza lentamente y de forma heterogénea entre los distintos donantes.¹¹ Se corre el riesgo además de que ésta se convierta en un fin en sí mismo, una suerte de nueva moda, y que no se hagan las transformaciones necesarias en el sistema de cooperación internacional para garantizar que este compromiso internacional signifique verdaderamente incrementar las potencialidades que ofrece la ayuda para respaldar las iniciativas y los procesos de lucha contra la pobreza que los países en vías de desarrollo emprenden.¹²

Se requerirá de un incremento de al menos 17.000 millones de dólares anuales (unos 35.000 millones de dólares) durante los próximos dos años para cumplir la meta mínima de AOD establecida en Gleneagles para el año 2010.

La Agenda de Eficacia de la Ayuda avanza lentamente y de forma heterogénea entre los distintos donantes.

El contexto actual suscita dudas sobre el futuro de la Ayuda Internacional al Desarrollo

Presupuestos de AOD del año 2008: Es muy posible que los flujos de ayuda del año 2008 no hayan caído porque los presupuestos de AOD del año 2008 se comprometieron antes de los episodios más extremos de la crisis financiera y económica. Sería arriesgado afirmar que el año 2008 marcó el hito de sur-

7. Compromiso reforzado en el Plan Anual de Cooperación 2008.

8. Millennium Development Goal 8. Strengthening the Global Partnership for Development in a Time of Crisis. MDG Gap Task Force Report 2009. United Nations.

9. *Ibíd.*

10. *Ibíd.*

11. Véase la segunda encuesta de seguimiento de la Declaración de París (2008), CAD.

12. Véase el informe "The Reality of Aid 2008. An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance. Aid Effectiveness: Democratic Ownership and Human Rights".

Las crisis económicas pero también políticas de los países ricos pueden ser el caldo de cultivo para reforzar los mensajes de rechazo hacia la ayuda internacional.

El panorama internacional de la financiación del desarrollo no es del todo claro: en un ambiente cargado de mensajes de solidaridad se deja entrever el reciclaje de propuestas viejas, diferencias entre los discursos y las acciones concretas de los donantes y un notable déficit de coordinación.

gimiento de una nueva tendencia de crecimiento de la AOD para los próximos años. Por el contrario, varios donantes ya han anunciado recortes de los desembolsos de AOD para el año 2009 y el 2010. En marzo de 2009, la OCDE/CAD concluyó que la AOD total neta de los miembros del CAD en el año 2010 será de cerca de 121.000 millones de dólares a precios de 2004.¹³ Cifra insuficiente según los compromisos mínimos establecidos en Gleneagles.

Restricciones fiscales en los países donantes: Restricciones fiscales de los países donantes pueden afectar las posibilidades de incrementos de AOD en el año 2009 y el 2010, a pesar de la voluntad de algunos gobiernos de mantener o reforzar sus compromisos con la ayuda internacional.

Compromisos de AOD escasos: El contexto y el riesgo de incumplimiento de los ODM demanda una actualización de los compromisos. Sin embargo, la contracción de la RNB en los países donantes hará caer los volúmenes absolutos de la ayuda si las metas de los donantes con relación a la RNB no se ajustan a la nueva situación que viven los países pobres como resultado de la crisis económica global.

Riesgo de incrementar ayuda de baja calidad: Ante la presión ejercida por la opinión pública internacional, se corre el riesgo de elevar la AOD sacrificando calidad, incrementando por ejemplo las partidas de ayuda reembolsable o inflando la ayuda con partidas como condonación de deuda, ayuda a refugiados en los países ricos o asistencia técnica dirigida por los donantes. También corre riesgo la previsibilidad ante el temor de los donantes a comprometerse financieramente, de manera que se recurra a incrementar recursos a instrumentos cortoplacistas.

La solidaridad empañada: En el contexto actual, será muy necesario utilizar todo el liderazgo de los Gobiernos de los países donantes para sensibilizar a sus ciudadanos sobre la pertinencia ahora más que nunca de la solidaridad internacional. Las crisis económicas pero también políticas de los países ricos pueden ser el caldo de cultivo para reforzar los mensajes de rechazo hacia la ayuda si ésta es manipulada como una amenaza al bienestar de los propios ciudadanos afectados por la crisis en los países donantes.

Cortinas de humo: Se están fomentado nuevos conceptos –“whole of union approach”, “whole of a country approach”, “aod+”– como alternativas al concepto establecido de ayuda al desarrollo–, presumiendo efectos positivos de los distintos flujos financieros que llegan desde un país rico a un país empobrecido.

Compromiso débil: El incremento de la AOD en 2008 con relación a 2007 en 10.800 millones de dólares queda minimizado frente a los esfuerzos de los países ricos para apoyar la recuperación de sus sistemas financieros y sus economías.

El panorama internacional de la financiación del desarrollo no es del todo claro: en un ambiente cargado de mensajes de solidaridad se deja entrever el reciclaje de propuestas viejas, diferencias entre los discursos y las acciones concretas de los donantes y un notable déficit de coordinación:

13. Millennium Development Goal 8. Strengthening the Global Partnership for Development in a Time of Crisis. MDG Gap Task Force Report 2009. United Nations.

Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo (Doha, diciembre de 2008)

Esta conferencia internacional, cuyo objetivo fundamental era dar seguimiento a la aplicación del Consenso de Monterrey,¹⁴ tuvo un resultado desalentador, desde el bajo nivel político de la convocatoria –ausencia de los principales líderes políticos e incluso de los máximos directivos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).¹⁵ La conferencia básicamente reiteró los compromisos internacionales vigentes y su resultado más tangible fue el de convocar a una conferencia de las Naciones Unidas sobre el impacto de la crisis económica internacional sobre los países en vías de desarrollo. Sin embargo, ni tan siquiera los compromisos de AOD se actualizaron para adaptarlos a la situación crítica que enfrentan hoy los países más pobres, y no hubo un plan para el diseño de nuevas fuentes de financiación.

En cuanto a la agenda de eficacia de la ayuda, la Conferencia no fue más lejos de ratificar los compromisos ya establecidos en París (2005) y reiterados en Accra (2008).¹⁶ No se trataron aspectos como la necesidad de la eliminación de condicionalidad de política económica de la ayuda, una acción más firme para erradicar la ayuda ligada del sistema de cooperación internacional o una revisión global para un mayor progreso en la financiación directa a los Gobiernos a través de instrumentos como el apoyo presupuestario con fines de desarrollo.¹⁷

A pesar del riesgo latente de nuevos ciclos de endeudamiento en los países más pobres dadas las restricciones de liquidez y el retroceso de las tasas de crecimiento económico, tampoco se tomaron medidas para intensificar o acelerar procesos de condonación de la deuda externa contraída por los países pobres. Eurodad señala que se rechazó hablar de “ilegitimidad de origen” de la deuda como pedían algunas organizaciones de la sociedad civil y algunos Gobiernos como el de Noruega.¹⁸ En la versión final de la Declaración tampoco se adoptó una referencia a la eliminación de condicionalidades de política económica dentro del marco de los procesos de cancelación de la deuda.

En cuanto a las instituciones financieras internacionales (IFI), se afirma que es preciso seguir reformándolas, incluidas las instituciones de Bretton Woods.¹⁹ Se

La Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo, cuyo objetivo fundamental era dar seguimiento a la aplicación del Consenso de Monterrey, tuvo un resultado desalentador, desde el bajo nivel político de la convocatoria.

En cuanto a la agenda de eficacia de la ayuda, la Conferencia no fue más lejos de ratificar los compromisos ya establecidos en París (2005) y reiterados en Accra (2008).

14. El Consenso de Monterrey es el resultado de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, del 18 al 22 de marzo de 2002, de las Naciones Unidas en Monterrey, México. Aparte de delegaciones gubernamentales, participaron las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y delegados privados y civiles. Constituye la primera conferencia en la que en un margen de las Naciones Unidas fue discutida la financiación para el desarrollo.

15. http://www.oxfamfrance.org/php/actions_rencontres_autres_doha_0312.php (última consulta de los autores el 10 diciembre 2009)

16. Párrafo 46 de la “Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo: Documento final de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey”.

17. Véase el capítulo sobre apoyo presupuestario en esta edición de *La realidad de la ayuda*.

18. “Eurodad analysis of the Doha UN Financing for Development Outcome Document”, 11 de diciembre de 2008, <http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=3218> (última consulta de los autores el 29 de junio 2009).

19. Párrafo 73, *óp. cit.*

Pese a que las economías en desarrollo producen el 45% del producto interior bruto (PIB) mundial y albergan al 79% de la población, éstas no están representadas adecuadamente en los foros donde se decide su futuro económico y social.

Se avanza en el discurso sobre protección de los recursos nacionales de los países en desarrollo como una fuente de financiación complementaria a la ayuda internacional.

reconoce “la necesidad de abordar la escasa representación de los países en desarrollo en los principales órganos de determinación de reglas”²⁰ y se subraya que “las instituciones de Bretton Woods deben ser objeto de una reforma amplia para que puedan tener en cuenta de manera más adecuada la evolución del peso económico de los países en la economía mundial y responder mejor a los problemas actuales y futuros”.²¹ Pese a que las economías en desarrollo producen el 45% del producto interior bruto (PIB) mundial y albergan al 79% de la población, éstas no están representadas adecuadamente en los foros donde se decide su futuro económico y social, como ya señalaba Ban Ki-moon, Secretario General de Naciones Unidas, en una reunión especial del Consejo Económico y Social (ECOSOC) del 16 de abril de 2007.

En el ámbito discursivo, el campo en el cual más se avanza: proteger los recursos nacionales de los países en desarrollo como una fuente de financiación complementaria a la ayuda internacional. Por una parte, se enviaron mensajes de condena a la evasión fiscal, aunque centrados en los flujos de recursos provenientes de actividades criminales como el blanqueo de capitales. Menos enfático fue el señalamiento en contra de los flujos ilícitos que provienen de la actividad comercial. Pero, pese a que se estima que dos tercios de los flujos ilícitos de capitales provienen de la evasión fiscal de las compañías multinacionales que operan en países en desarrollo,²² que afectan gravemente a la financiación de los países en desarrollo, ese ámbito no recibió suficiente atención.

En Doha además, se respaldó la demanda de las organizaciones de la sociedad civil de reforzar el papel de las Naciones Unidas en asuntos de cooperación internacional en materia fiscal, antes limitado al ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).²³ También se reconoció la importancia de la inversión extranjera para los países en desarrollo, pero se dejó claro que esto no debe hacerse a cualquier precio para los países receptores. Se respalda, en este sentido, la necesidad de garantizar acuerdos de inversión beneficiosos para ambas partes²⁴ y en concreto del desarrollo de sistemas fiscales más favorables. Sin embargo, pocas fueron las medidas concretas acordadas.

Reunión de Alto Nivel para la Seguridad Alimentaria (RANSA, Madrid, 26 y 27 de enero de 2009)

Esta reunión se planteó con dos objetivos principales. El primero de ellos era dar continuidad a la pasada Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía, organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

20. Párrafo 76, *óp. cit.*

21. Párrafo 77, *óp. cit.*

22. “Eurodad analysis of the Doha UN Financing for Development Outcome Document”, 11 de diciembre de 2008, <http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=3218> (última consulta de los autores el 29 de junio 2009).

23. Párrafo 16, *óp. cit.*

24. Párrafo 25, *óp. cit.*

en Roma durante el mes de junio del año 2008.²⁵ En la RANSA, además, se planteó el lanzamiento de una Alianza Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (AGASA).²⁶

En términos generales, poco se logró con relación a estos objetivos. En primer lugar, sólo unos cuantos países anunciaron nuevas partidas presupuestarias para afrontar los problemas generados por la crisis de alimentos y en la reunión fueron escasos los planteamientos hacia una verdadera transformación de la situación de los pequeños agricultores, elemento clave en la lucha contra el hambre.²⁷

Por otra parte, además de serias críticas a la forma en la que se planificó y estableció la reunión, desde organizaciones como la Coordinadora Española de ONGD (CONGDE) se criticó el planteamiento de base de la AGASA. La propuesta fue considerada insuficiente para garantizar una acción concertada y global en respuesta a los millones de personas afectadas por el hambre. Por el contrario, el proceso de gestación de la iniciativa –considerado poco participativo y transparente–, las posibilidades de que esta iniciativa pueda erosionar el sistema multilateral de las Naciones Unidas y haga surgir una nueva estructura al margen, y un escepticismo fundamentado por fracasados antecedentes²⁸ fueron las principales motivaciones de la poca receptividad al planteamiento de base de una nueva alianza internacional en la materia. Como resultado del encuentro, se acuerda la apertura de un proceso consultivo amplio para avanzar en mejorar la propuesta.

En la RANSA (Reunión de Alto Nivel para la Seguridad Alimentaria) fueron escasos los planteamientos hacia una verdadera transformación de la situación de los pequeños agricultores, elemento clave en la lucha contra el hambre.

Cumbre del G-8 (L'Aquila, Italia, 8 a 10 de julio de 2009)

A diferencia de la reunión de Doha, las expectativas generales sobre la cumbre del G-8 fueron modestas desde el inicio. La baja expectativa general se produce en parte porque el G-8 ha terminado por concentrar el rechazo generalizado de todo lo que no ha funcionado del sistema económico existente en el contexto de la crisis actual.²⁹ Por otra parte, dada su composición y ante la falta de legitimidad en consecuencia, muchos son los que pronostican la desaparición del G-8 como el espacio político de referencia para la discusión de los problemas del desarrollo de las economías más pobres del planeta. Además, en lo referente a la gestión de la crisis económica y financiera global ha sido sustituido de hecho por el G-20.

Muchos pronostican la desaparición del G-8 como el espacio político de referencia para la discusión de los problemas del desarrollo de las economías más pobres del planeta.

Aun así, en asuntos relevantes para la agenda de desarrollo, el encuentro se concentró en darle prioridad al cambio climático, la situación económica y financiera global y el establecimiento de un paquete de medidas para la ayuda alimentaria.

25. Véase el informe *La realidad de la ayuda 2008-2009*.

26. Global Partnership on Agriculture and Food Security (en inglés).

27. Coordinadora de ONGD. Reunión de Alto Nivel para la seguridad Alimentaria: “Clausura con incertidumbres”, disponible en http://www.coordinadoraongd.org/index.php/noticias/vernoticia/id_noticia/321 (última consulta de los autores el 13 de diciembre de 2009).

28. La creación en 1996 del Comité para la Seguridad Alimentaria Mundial para dar seguimiento al Plan de Acción surgido en la cumbre de la FAO de ese año, la Alianza Internacional Contra el Hambre creada en 2003 o las directrices voluntarias para la realización del derecho a la alimentación aprobadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004.

29. Bernard Cassen, *Le Monde Diplomatique*, sept. 2009, edición española.

Desde el inicio, Barack Obama ejerció presión para la concreción de una iniciativa global para la seguridad alimentaria. La Declaración del G-8 confirmó compromisos por 20.000 millones de dólares para este fin. Sin embargo, las alarmas de las organizaciones sociales sonaron en seguida por considerarlo un reciclado de promesas antiguas y recursos financieros de naturaleza dudosa. Como ejemplo, la porción nueva de este compromiso financiero (nueva ayuda o nueva ayuda para el sector de la agricultura) no quedó clara.

Tampoco se actualizaron los compromisos de Gleneagles, la prueba más importante que debía pasar también esta reunión, y se perdió la oportunidad de dar respuestas diseñadas a la medida de la situación de los hogares más pobres del planeta como producto de la crisis sistémica.

La reunión del G-20 en abril otorgó atención a los riesgos y las dificultades a los que se enfrentan todos los países en el contexto de la crisis económica y financiera global.

En el G-20 de abril se abordaron cuestiones que afectan al sistema de financiación al desarrollo: lo concerniente a las instituciones financieras internacionales y a la inversión extranjera directa en los países en vías de desarrollo.

1.2. La gestión de la crisis y sus repercusiones en el sistema de financiación del desarrollo

1. Cumbres del G-20

1ª Cumbre: 14 y 15 de noviembre de 2008, Washington DC, Estados Unidos.

2ª Cumbre: 2 de abril de 2009, Londres, Reino Unido.

3ª Cumbre: 26 y 27 de octubre de 2009, Pittsburgh, Estados Unidos.

La primera cumbre del G-20 tuvo un carácter logístico. Poco fue el contenido concreto sobre el que valga la pena hacer una mención especial en materia de la financiación del desarrollo.

La reunión del G-20 en abril otorgó más atención que los anteriores encuentros a los riesgos y las dificultades que afrontan los países desarrollados y en desarrollo en el contexto de la crisis económica y financiera global. Durante el encuentro, además, se ratificaron, aunque no se actualizaron, las metas internacionales para la financiación del desarrollo de los países más pobres.³⁰

En el G-20 de abril se abordaron cuestiones que afectan al sistema de financiación al desarrollo. En concreto, lo concerniente a las instituciones financieras internacionales y a la inversión extranjera directa en los países en vías de desarrollo.

Una primera cuestión positiva fue la decisión de fijar plazos para las reformas de las instituciones financieras internacionales. Aunque esto no trascendió a una evaluación profunda sobre el contenido y alcance de las reformas. Barack Obama y Gordon Brown lanzaron serias críticas al Consenso de Washington y sus instituciones,³¹ críticas que no se recogieron de forma explícita en el comunicado final de abril de 2009. Además, como en Doha, se reforzaron las esperanzas en el BM

30. "We reaffirm our historic commitment to meeting the Millennium Development Goals and to achieving our respective ODA pledges, including commitments on Aid for Trade, debt relief, and the Gleneagles commitments, especially to sub-Saharan Africa", comunicado del London Summit, 2 de abril de 2009, disponible en: <http://www.londonsummit.gov.uk/en/summit-aims/summit-communicue/> (última consulta de los autores el 24 de junio de 2009).

31. Duncan Green, "What Happened at the G20? Initial Analysis of the London Summit", Oxfam International Briefing Note, 3 de abril de 2009, p. 3.

y el FMI para llevar a cabo las tareas pertinentes en el marco de la salida y prevención de nuevas crisis, aunque las reformas estructurales de estas instituciones, coherentes con una mayor democratización de los procesos de “decisión” en su interior, aún no se han llevado a cabo en su totalidad. Además, no fueron explicadas en detalle la forma y el fondo de las reformas previstas.

Es preciso señalar además que las Naciones Unidas quedaron relegadas al “monitoreo del impacto de la crisis”, mientras que sobre las IFI recayó el liderazgo en la respuesta mundial a la crisis, sin hacer alusión a espacios concretos de coordinación entre éstas y el sistema de la ONU.

El comunicado producto del encuentro considera que es “deseable” tener un nuevo consenso sobre los fundamentos y principios que permitirán una actividad económica sostenible.³² Sin embargo, en este aspecto, solo se pone acento a los efectos catastróficos del proteccionismo y no se cuestionan las políticas específicas recetadas por el BM y el FMI y que han sido más dañinas que positivas para muchos países en desarrollo: privatización de servicios públicos como receta general, límites inflexibles al gasto público social, entre otros aspectos.

Como principal elemento positivo, el comunicado final del G-20 establece compromisos de flujos adicionales de recursos financieros en apoyo a los países en desarrollo para afrontar la crisis, aunque lo positivo del anuncio se ha visto empañado por las dificultades técnicas de su implementación. Una suma total de 1,1 billones de dólares con el objetivo de proveer financiación adicional de emergencia, contribuyendo a frenar la caída de la economía y los flujos comerciales y restablecer el crecimiento y el empleo a nivel global dentro del marco de un programa “universal de recuperación” (*Rescue Package*). Según los análisis de Oxfam sobre el G-20 de abril,³³ estos compromisos podrían proporcionar 240.000 millones de dólares para los países en desarrollo (de renta media y baja), de los que 50.000 millones estarían dedicados a los países de renta baja. Sin embargo, en la propuesta inicial se estableció que la mayoría de esos fondos se desembolsaría en forma de préstamos y no donaciones. Tampoco se abordaron medidas para reducir los plazos de realización de los desembolsos y tampoco se hizo alusión a la necesidad de reducir las condiciones excesivas para su otorgamiento. Por otra parte, el paquete de medidas se queda algo escaso ante las previsiones que hace el Banco Mundial: se estima que África subsahariana necesitará en 2009 entre 30.000 millones y 45.000 millones de dólares solo para lidiar con el impacto de la crisis, y que por su parte los países en desarrollo en general necesitarán entre 352.000 millones y 635.000 millones de dólares.³⁴

Por otra parte, el comunicado afirma que “la era del secreto bancario ha terminado” y que acciones contra los paraísos fiscales se llevarán a cabo. Sin embargo, la falta de consenso sobre este tema entre los países (por ejemplo entre China y Francia) y la tibieza de las propuestas respectivas suscitan reservas sobre el futu-

En el G-20 de abril las Naciones Unidas quedaron relegadas al “monitoreo del impacto de la crisis”, mientras que sobre las IFI (instituciones financieras internacionales) recayó el liderazgo en la respuesta mundial a la crisis.

El comunicado final del G-20 de abril establece compromisos de flujos adicionales de recursos financieros en apoyo a los países en desarrollo para afrontar la crisis.

32. “A new global consensus on the key values and principles that will promote sustainable economic activity”, párrafo 21 del comunicado del London Summit.

33. Duncan Green, “What Happened at the G20? Initial Analysis of the London Summit”, Oxfam International Briefing Note, 3 de abril de 2009.

34. World Bank Global Development Finance Report (2009).

ro. Según Oxfam, el “sistema de monitoreo” diseñado por la OCDE, y anunciado en el comunicado, no ofrece la posibilidad de luchar de manera concreta y eficaz contra los paraísos fiscales. No se hicieron propuestas específicas sobre cómo sería un sistema de intercambio internacional de información en materia tributaria que realmente desincentive el desarrollo de paraísos fiscales. Tampoco se mencionó en el comunicado la obligación por parte de grandes compañías de publicar informes país por país sobre los beneficios obtenidos y los impuestos pagados, a pesar de su carácter esencial para evitar la evasión fiscal.

2. Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo. Naciones Unidas. Nueva York, 24-30 de junio de 2009

Durante el G-20 de abril no se hicieron propuestas específicas sobre cómo sería un sistema de intercambio internacional de información en materia tributaria que realmente desincentive el desarrollo de paraísos fiscales.

El comunicado de las Naciones Unidas producto de esta conferencia fue más coherente con las demandas de una financiación al desarrollo a medida de las necesidades específicas de los países en desarrollo y canalizada de una manera más eficaz. No hay sin embargo respaldo de la comunidad internacional para situar a las Naciones Unidas en el centro de la coordinación de las propuestas y medidas para gestionar la crisis y para prevenir el potencial impacto negativo de futuros *shocks* sobre los países más pobres.

En este encuentro, la ONU ratificó la necesidad de cumplir los compromisos de ayuda contraídos hasta entonces, no se incluyeron metas para un incremento de los compromisos de los donantes, aunque se hizo referencia a la necesidad de apoyar las estrategias nacionales que definan los países en desarrollo para responder con eficacia a los problemas derivados de la crisis.

Con mucha contundencia, en el comunicado resultante se reconoce la amenaza actual de un posible aumento de los niveles de endeudamiento externo insostenibles para los países en desarrollo. Se exhorta a los Estados a que redoblen sus esfuerzos para cumplir sus compromisos relativos al alivio de la deuda y se subraya la corresponsabilidad de acreedores y de los deudores en lo que respecta a la sostenibilidad de la deuda, así como la importancia del trato equivalente de todos los acreedores. No se reconoce sin embargo la posibilidad de origen ilegítimo de la deuda externa de muchos países pobres.

A diferencia del G-20, las Naciones Unidas hacen un llamamiento a la necesidad de que los recursos financieros para respaldar a los países más pobres deben darse sin condiciones injustificadas.

A diferencia del G-20, las Naciones Unidas hacen un llamamiento a la necesidad de que los recursos financieros para respaldar a los países más pobres deben darse sin condiciones injustificadas. Además de que deberían desembolsarse de una forma previsible. Se exhorta a los bancos multilaterales de desarrollo a proceder a prestar una asistencia flexible, en condiciones favorables, de desembolsos rápidos, concentrados en las primeras etapas y concebidos para ayudar de forma sustancial a los países en desarrollo que sufren déficit de financiación.

Del mismo modo, se considera el importante papel que las IFI deben desempeñar, pero se reclama la necesidad de profundizar y acelerar las reformas de sus estructuras de gobierno, reclamando una representación justa y equitativa de los países en desarrollo. Las necesarias reformas en los órganos de gobierno del FMI y el Banco Mundial son citadas explícitamente, indicando la importancia de acelerar sus plazos y otorgar al mundo en desarrollo una representación muy superior a la presente.

Se respalda de nuevo la idea de elegir a los jefes y los directivos superiores de las instituciones financieras internacionales, en particular las instituciones de Bretton Woods, mediante procesos de selección abiertos, transparentes y basados en los méritos, teniendo debidamente en cuenta la igualdad entre los géneros y la representación geográfica y regional.

Por otra parte, se respalda el rol de los bancos e iniciativas regionales, interregionales y subregionales destinados a promover el desarrollo, la cooperación y la solidaridad entre sus miembros. Se apoyan estrategias como la cooperación Sur-Sur, adaptada a los principios de eficacia de la ayuda.

Finalmente, coherente con los otros acontecimientos del año 2008, se respalda la necesidad de garantizar que las jurisdicciones fiscales y los centros financieros cumplan normas de transparencia y reglamentación, para evitar los paraísos fiscales. Se apoya la necesidad de marcos de cooperación de carácter inclusivo que garanticen la participación y el trato en condiciones de igualdad de todas las jurisdicciones. Se pide la aplicación sistemática y sin discriminación de requisitos de transparencia y de normas internacionales para el intercambio de información. Además, se reitera la necesidad de impulsar en mayor medida la cooperación internacional en cuestiones tributarias, en particular en el seno de las Naciones Unidas.

2. Panorama de la cooperación española

La AOD neta española en 2008 alcanzó los 4.761 millones de euros en términos absolutos y un 0,45% en su peso respecto a la renta nacional bruta (RNB). El total de la ayuda experimentó un incremento nominal de 1.014 millones de euros respecto a 2007.

Además de confirmar la tendencia de crecimiento positivo de los flujos de cooperación española de los últimos años, una mirada general a los datos presentados durante el año 2008 nos ubica en un escenario –en términos cuantitativos– bastante similar al del año 2007:

– *Las estimaciones del PACI 2008 indicaban que la AOD con relación a la RNB sería equivalente a 0,5%. Sin embargo, la ejecución de 2008 sitúa la AOD española como un 0,45% de la RNB, cinco puntos básicos inferiores a lo planificado, una desviación similar a la del año 2007.*³⁵ Frente a lo ocurrido en 2005 y 2006, en que la ejecución de la cooperación española se situó en torno al 94%, en el año 2008 el grado de ejecución de las previsiones del PACI 2008 fue de 86%. Tal y como se señaló en la edición pasada de este informe, esta situación refleja las dificultades en la capacidad de gestión y gasto que pueden estar produciéndose en el sistema español de cooperación y que podrían poner en riesgo el cumplimiento y la consolidación de metas cuantitativas y cualitativas que deben lograrse en los próximos años.

La AOD neta española en 2008 alcanzó los 4.761 millones de euros en términos absolutos y un 0,45% en su peso respecto a la renta nacional bruta, cinco puntos básicos inferiores a lo planificado, una desviación similar a la del año 2007.

35. Informe Seguimiento PACI 2008.



Cuadro 2

Distribución cuantitativa de la AOD neta bilateral y multilateral por partidas, 2006-2008 (euros)

Vía de Canalización	2006		2007		2008		Dif 2008-2007	Cambio % 08-07
	AOD total	%	AOD total	%	AOD total	%		
Aportaciones a la Unión Europea	678.513.240,00	22,3%	680.852.544,00	22,3%	718.712.913,00	15,1%	37.860.369,00	5,6%
Contribuciones a organismos internacionales financieros (a)	322.587.054,00	10,6%	305.511.865,00	10,6%	373.125.830,00	7,8%	67.613.965,00	22,1%
Contribuciones a organismos internacionales no financieros (b)	370.578.963,00	12,2%	1.270.020.878,00	12,2%	1.692.946.154,77	35,6%	422.925.276,77	33,3%
Total AOD Multilateral	1.371.679.257,00	45,1%	2.256.385.287,00	45,1%	2.784.784.897,77	58,5%	528.399.610,77	23,4%
Créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo	47.466.715,00	1,6%	80.487.318,00	1,6%	191.221.926,00	4,0%	110.734.608,00	137,6%
Microcréditos (Administración General del Estado)	62.679.144,00	2,1%	40.036.436,00	2,1%	66.311.322,00	1,4%	26.274.886,00	65,6%
Otros créditos			500.000,00			0,0%		
Total cooperación bilateral reembolsable neta	110.145.859,00	3,6%	121.023.754,00	3,6%	257.533.248,00	5,4%	137.009.494,00	112,8%
Operaciones de deuda (c)	427.882.496,00	14,1%	177.246.001,00	14,1%	236.776.338,00	5,0%	59.530.337,00	33,6%
Fondo de Ayuda al Desarrollo (no reembolsable)	28.175.917,00	0,9%	14.229.978,96	0,9%				
Otros programas / proyectos	435.110.640,00	14,3%	545.099.702,04	14,3%	708.858.992,00	14,9%	163.759.289,96	30,0%
Ayudas / subvenciones a ONGD (d)	512.307.242,00	16,9%	475.417.753,00	16,9%	635.920.209,00	13,4%	160.502.456,00	33,8%
Total cooperación bilateral no reembolsable	1.403.476.295,00	46,2%	1.211.993.435,00	46,2%	1.581.555.539,00	33,2%	369.562.104,00	30,5%
Total cooperación bilateral para el desarrollo	1.513.622.154,00	49,8%	1.333.017.189,00	49,8%	1.839.088.787,00	38,6%	506.071.598,00	38,0%
Acción humanitaria bilateral (e)	119.507.479,00	3,9%	111.220.007,00	3,9%	83.123.912,00	1,7%	-28.096.095,00	-25,3%
Sensibilización y educación para el desarrollo bilateral (f)	33.543.254,00	1,1%	46.483.650,00	1,1%	54.694.641,00	1,1%	8.210.991,00	17,7%
Total AOD bilateral neta	1.666.672.887,00	54,9%	1.490.720.846,00	54,9%	1.976.907.340,00	41,5%	486.186.494,00	32,6%
Total AOD neta (euros)	3.038.352.144,00	100,0%	3.747.106.133,00	100,0%	4.761.692.237,77	100,0%	1.014.586.104,77	21,3%

Fuente: Elaboración propia con datos Seguimiento PACI 2006-2008.

Notas:

- (a) Incluyen operaciones de deuda multilateral en el 2006 por valor de 11.609.619 euros (Iniciativa para el Alivio de Deuda Multilateral). En el año 2007 la deuda multilateral fue contabilizada en las asignaciones a organismos internacionales no financieros.
- (b) Al igual que el año 2007 en el año 2008 se incluyen en esta partida las aportaciones multilaterales u OМУDES (organismos multilaterales de desarrollo). La cifra de OМУDES incluye aportaciones para ayuda humanitaria (206.558.603 euros) y educación y sensibilización para el desarrollo (4.751.584 euros) canalizadas por esta vía.
- (c) Excluyendo operaciones de deuda multilateral.
- (d) No incluye las subvenciones a ONGD para ayuda humanitaria y para educación/desarrollo y sensibilización.
- (e) No incluye OМУDES/multilateral. Un 50,27% de los fondos para ayuda humanitaria fueron canalizados vía ONGD en el año 2008.
- (f) No incluye OМУDES/multilateral. Un 63% de los fondos para educación y sensibilización para el desarrollo fueron canalizados vía ONGD en el año 2008.

En 2008 se mantienen las proporciones entre la AOD canalizada vía multilateral (58,5%) y la AOD canalizada vía bilateral (41,5%) del año 2007.

– De acuerdo con las estimaciones de Intermón Oxfam, se mantienen las proporciones entre la AOD canalizada vía multilateral (58,5%) –incluyendo las aportaciones multilaterales u OМУDES bilateral³⁶ (organismos multilaterales de desarrollo)– y la AOD canalizada vía bilateral (41,5%) del año 2007. Desde Intermón se defiende que la contabilización de la AOD canalizada vía OМУDES como ayuda bilateral puede crear una ilusión falsa sobre las capacidades instaladas del sistema de cooperación español, ya que la gran mayoría de estos recursos son gestionados por instituciones multilaterales sin una participación activa de la Administración española.

36. A menos que se especifique lo contrario, en el presente capítulo OМУDES significará siempre la ayuda multilateral o aportaciones vía bilateral para organismos multilaterales de desarrollo. Existen también aportaciones a OМУDES que la DGPOLDE registra como aportaciones multilaterales y no multilaterales.

- *El crecimiento de la ayuda española (21,3% con respecto a 2007) descansa más equilibradamente entre los incrementos de aportaciones realizadas por vía multilateral y multilateral u O MUDES bilateral (528,40 millones de euros) y los incrementos de fondos facilitados por la vía bilateral (486,19 millones de euros). Salvo la ayuda humanitaria, durante el año 2008 todas las partidas bilaterales experimentaron incrementos con relación a 2007. En el caso de la ayuda canalizada a través de organismos multilaterales (incluyendo multilateral o bilateral vía O MUDES), se refuerza una tendencia de crecimiento de las contribuciones a los organismos multilaterales con fines de desarrollo frente a una ligera pérdida de posición en el total de la AOD neta de las aportaciones a las instituciones financieras y a la Unión Europea. De hecho, llama la atención que el nivel de ejecución de los recursos dirigidos a las IFI, haya quedado por debajo del 70% de lo previsto en el PACI 2008.*
- *Se produce un ligero incremento del porcentaje de las partidas generadoras de deuda externa para los países receptores (créditos FAD y microcréditos) en el conjunto de la AOD neta (un poco menos de dos puntos porcentuales con respecto de 2007), aunque en valores absolutos el incremento representa más del doble de lo que se canalizó por esta vía durante el año 2007. Un volumen neto de 257,53 millones de euros se tramitó vía cooperación reembolsable durante el año 2008.*
- *Las operaciones de deuda bilateral se mantienen en torno al 5% de la AOD neta durante el año 2008. En valores absolutos se incrementan en 59,53 millones con respecto al año 2007, ubicándose en 236,77 millones de euros frente a los 177,24 millones de euros del año 2008. Sin embargo, esto supone una ejecución tan solo del 53,2% sobre lo previsto y, como se detallará más adelante, un 53% de las operaciones de gestión de deuda bilateral se correspondieron a una única condonación de deuda para Guatemala.*
- *Sin incluir la porción de la ayuda humanitaria y de sensibilización al desarrollo, las aportaciones del año 2008 que recibieron directamente las ONGD para acciones de cooperación al desarrollo se ubicaron en una cifra aproximada a 635,9 millones de euros, 13,4% de la AOD neta. Un crecimiento significativo de 33,8% con respecto al año 2007.*
- *El total de las operaciones de ayuda humanitaria neta ascendió en 2008 hasta los 395,9 millones de euros (8,31% de la AOD neta), un aumento de más del 55% con respecto a 2007, aunque si nos fijamos en el canal bilateral la cifra se quedó únicamente en 83,12 millones de euros. Por otra parte, en el año 2008 un 50% de los fondos de ayuda humanitaria bilateral fueron gestionados por las ONGD, situación similar a la del año 2007, cuando esta porción fue equivalente al 49%.*
- *La partida de educación y sensibilización al desarrollo bilateral como proporción de la AOD neta (1,1%) se mantiene prácticamente igual a la de los años anteriores a 2008. En el año 2008, un 63% de estos recursos fueron gestionados por ONGD; dato similar a 2007 cuando las ONGD en su conjunto gestionaron el 64% de estos recursos.*

El crecimiento de la ayuda española (21,3% con respecto a 2007) se distribuye entre las aportaciones realizadas por vía multilateral y multilateral (528,40 millones de euros) y los incrementos por la vía bilateral (486,19 millones de euros).

Se produce un ligero incremento del porcentaje de las partidas generadoras de deuda externa para los países receptores (créditos FAD y microcréditos) en el conjunto de la AOD neta (cerca de dos puntos porcentuales con respecto de 2007).

2.1. AOD por agentes

Al igual que en el año 2007, en el año 2008 el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) ejecuta la mayoría de los fondos de la AOD bilate-



Cuadro 3

Evolución de las cuotas de participación de los ministerios en la AOD bilateral bruta española, 2004-08 (%) (a)

Ministerio	2004	2005	2006	2007 (b)	2007 (c)	2008 (b)	2008 (c)
de Asuntos Exteriores y Cooperación	36,36%	36,03%	42,92%	56,16%	72,84%	57,17%	73,88%
de Industria, Turismo y Comercio	35,46%	17,60%	20,38%	21,82%	11,96%	22,92%	12,27%
de Economía y Hacienda	20,08%	39,60%	28,87%	16,21%	11,17%	15,47%	10,74%
de Defensa	3,52%	2,96%	0,55%	1,24%	0,68%	0,78%	0,42%
de Educación, Política Social y de Deporte	0,79%	0,69%	0,75%	0,30%	0,31%	0,76%	0,65%
de Ciencia e Innovación							
de Trabajo e Inmigración	2,60%	2,03%	2,44%	2,56%	1,56%	2,09%	1,19%
de Interior	0,36%	0,12%	0,62%	0,58%	0,32%	0,29%	0,15%
Resto de los ministerios	0,83%	0,97%	2,47%	1,12%	1,17%	0,51%	0,71%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Seguimiento PACI 2004-2008.

Notas: Las aportaciones del Ministerio de Educación y del Ministerio de Ciencia e Innovación del año 2008 se presentan conjuntamente para poder realizar comparaciones con los años anteriores. Del año 2005 y hasta el año 2007 solo existía un único Ministerio de Educación y de Ciencias.

(a) Porcentajes calculados sobre la AOD bilateral bruta ejecutada por la Administración General del Estado.

(b) AOD bilateral bruta sin incluir aportaciones vía OMUDES bilateral (Organizaciones Multilaterales de Desarrollo).

(c) AOD bilateral bruta incluidas aportaciones vía OMUDES bilateral (Organizaciones Multilaterales de Desarrollo).

El MAEC fue el responsable en 2008 de la gestión directa del 57,2% de la AOD bilateral bruta en el conjunto de los agentes de la AGE (74% si se incluyen los fondos canalizados vía OMUDES).

ral en el conjunto de agentes que forman la Administración General del Estado (AGE).

En concreto, el MAEC fue el responsable en 2008 de la gestión directa del 57,2% de la AOD bilateral bruta en el conjunto de los agentes de la AGE –74% si se incluyen los fondos canalizados vía OMUDES– (véase el cuadro 3).

Si se incluyen las otras contribuciones gestionadas por vía multilateral, el mapa de los agentes de la cooperación al desarrollo de 2008 es bastante similar al de los años 2006 y 2007. En 2008, un 87% de la AOD total neta fue ejecutada por la Administración central, un 13% por la cooperación descentralizada y un 0,20% por las universidades (véase el cuadro 4).

Al comparar la ejecución del año 2008 con la de años anteriores, es mucho más notable el rol actual del MAEC en la gestión de los fondos de AOD. En el año 2008, el MAEC gestionó más del 50% de la AOD neta española frente a un 31,45% en el año 2006.

A pesar de la importancia relativa del MAEC en la gestión de fondos de la AOD española vale la pena señalar que sigue siendo un escollo por solucionar la necesidad de una mayor coherencia de la participación de otras instancias de la Administración como el Ministerio de Economía y Hacienda en las acciones de cooperación internacional al desarrollo. Este último sigue siendo un actor relevante en el ámbito de la cooperación española y su supeditación a las líneas estratégicas del MAEC en la procura de una ayuda más eficaz y de mayor calidad todavía no es la esperada.

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) continúa en 2008 con una trayectoria de consolidación en la gestión de la ayuda que inició en 2005, momento en el que experimentó un incremento del 39,6% con respecto a 2004 en los fondos gestionados. En el año 2008 se produce un incremento nominal de un 36% con respecto a 2007, y la gestión de la ayuda de la AECID queda en 921,5 millones de euros, lo que implicó que su peso relativo en el conjunto de la AOD neta pasara del 18,10% en el año 2007 al 19,35% en el año 2008.



Cuadro 4

Distribución de la AOD total neta por agentes, 2007-2008 (euros)

Agentes	2007	Contribuciones 2008 (a)	2008
Mº de Asuntos Exteriores y de Cooperación	49,39%	2.446.621.687	51,38%
de la cual AECID	18,10%	921.502.930	19,35%
Mº de Economía y Hacienda	31,48%	1.402.127.223	29,45%
Mº de Industria, Turismo y Comercio	3,23%	198.115.785	4,16%
Mº de Trabajo e Inmigración	0,89%	34.675.433	0,73%
Mº de Defensa	0,38%	12.019.883	0,25%
Mº de Medio Ambiente	0,34%	15.069.099	0,32%
Mº de Educación, Política Social y Deporte	0,22%	18.750.678	0,39%
Mº de Ciencia e Innovación	0,18%	4.409.681	0,09%
Mº del Interior	0,16%	1.701.589	0,04%
Mº de Sanidad y Consumo	0,09%	-	-
Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación	0,03%	1.553.930	0,03%
Mº de Cultura	0,03%	1.294.504	0,03%
Mº de Fomento	0,01%	401.203	0,01%
Mº de Admonistraciones Públicas	0,00%	205.601	0,00%
Mº de Vivienda	0,03%	13.779	0,00%
Otros organismos públicos	86,02%	4.138.718.944	86,92%
Total Administración General del Estado	10,40%	464.709.158	9,76%
Total comunidades autónomas	3,26%	148.775.501	3,12%
Total EELL	0,31%	9.488.634	0,20%
Universidades			
Total AOD neta	100%	4.761.692.237	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Seguimiento PACI 2007-2008.

Notas: Las aportaciones del Ministerio de Educación y del Ministerio de Ciencia e Innovación del año 2008 se presentan conjuntamente para poder realizar comparaciones con los años anteriores. En el año 2005 y hasta el año 2007 solo existía un único Ministerio de Educación y de Ciencias.

(a) Incluye aportaciones vía bilateral, multilateral y multilateral.

El ligero aumento de los fondos canalizados por el Ministerio de Industria y Comercio en el año 2008 se debe en parte al incremento de la participación de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) en la ayuda española. La menor participación del Ministerio de Economía y Hacienda en el conjunto de la AOD de los últimos años es producto de la baja actividad en operaciones de deuda contabilizadas como AOD en los últimos años y desarrolladas en general. Por último, en el año 2008 también se consolida la pérdida de espacio del Ministerio de Defensa en los asuntos de cooperación al desarrollo de los últimos años.

2.2. AOD según áreas geográficas

En cuanto a la distribución geográfica de los flujos de cooperación del año 2008 se puede destacar que el continente africano, que en 2007 fue el primer destino de la AOD española pues recibió una proporción del 40,39% de la AOD bruta especificable geográficamente,³⁷ pasa en 2008 a un segundo lugar pues

En 2008 la gestión de la ayuda de la AECID queda en 921,5 millones de euros: su peso relativo en el conjunto de la AOD neta pasó del 18,10% en 2007 al 19,35% en 2008.

37. No se toma en cuenta la AOD no asignable a una región en concreto.



Cuadro 5

Distribución de la AOD española especificada geográficamente por continentes (2008)

Continentes	AOD multilateral y multilateral especificada geográficamente por continentes					
	Subtotal I: AOD multilateral (euros)	% sobre el total	Subtotal II: AOD OMIJES (multilateral) (euros)	% sobre el total	Subtotal (I + II)	% sobre el total
América Latina	102.451.344	8,8%	540.859.717	47,7%	643.311.061	27,9%
América del Norte, Central y Caribe	57.698.937	4,9%	75.862.111	6,7%	133.561.048	5,8%
América del Sur	30.085.812	2,6%	61.494.003	5,4%	91.579.815	4,0%
América Latina, no especificado	14.396.595	1,2%	403.503.603	35,6%	417.900.198	18,1%
África	645.238.926	55,2%	357.849.799	31,6%	1.003.088.725	43,5%
Norte de África	61.239.137	5,2%	17.088.897	1,5%	78.328.034	3,4%
África subsahariana	553.954.440	47,4%	255.836.938	22,6%	809.791.378	35,2%
África, no especificado	30.045.349	2,6%	84.923.964	7,5%	114.969.313	5,0%
Asia	311.362.412	26,6%	209.083.420	18,4%	520.445.832	22,6%
Asia (Oriente Medio, sur Asia, Asia central y Asia oriental)	304.659.479	26,0%	162.983.963	14,4%	467.643.442	20,3%
Asia, no especificado	6.702.933	0,6%	46.099.457	4,1%	52.802.390	2,3%
Europa	101.912.612	8,7%	25.107.658	2,2%	127.020.270	5,5%
Oceanía	8.947.951	0,8%	880.667	0,1%	9.828.618	0,4%
Total distribuible por continentes	1.169.913.245	100%	1.133.781.261	100%	2.303.694.506	100%
PVD, no especificado	261.892.667		236.777.325		498.669.992	
Total	1.431.805.912		1.370.558.586		2.802.364.498	

Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento PACI 2008.

recibió un 35,40% de la misma. En términos absolutos, África recibe 1.462 millones en 2008 frente a los 1.189 millones de euros en el año 2007.

El continente africano, que en 2007 fue el primer destino de la AOD española pues recibió un 40,39% de la AOD bruta especificable geográficamente, pasa en 2008 a un segundo lugar pues recibió un 35,40% de la misma.

También crece la AOD destinada a América Latina, región que pasa de captar 1.074 millones de euros en 2007 a 1.550 millones en 2008, lo que la sitúa como primer destino del total de la AOD española, pues retuvo el 37,51% de la AOD bruta especificable geográficamente.

Sin embargo, es necesario discriminar entre los componentes bilaterales y multilaterales de la ayuda española para entender mejor las características de la concentración geográfica. Por una parte, la AOD española a África sigue concentrando un mayor porcentaje de la AOD multilateral y multilateral (43,5%) frente al 27,9% de América Latina. Por su parte, América Latina concentra un mayor porcentaje de AOD bilateral (49,6%), frente al 25,1% de África. Este dato refleja que no se ha producido una transformación radical de los patrones geográficos de la ayuda española, ya que es la vía multilateral (más independiente de los países donantes individualmente) la que se focaliza en los países con menor desarrollo relativo.

Al igual que en el año 2007, durante el año 2008 un 16% de la AOD bruta se clasifica como AOD destinada a países en desarrollo que no está especificada, 812 millones de euros.

Al analizar el grado de concentración de la ayuda española, según los datos faci-

AOD bilateral bruta especificada geográficamente por continentes					Total AOD bruta especificada por continentes	
Operaciones de deuda (euros)	Ayuda reembolsable (euros)	Otros (euros)	Subtotal III: AOD bilateral bruta (euros)	% sobre el total	Importe (Subtotal I + II + III) (euros)	% sobre el total
135.434.289	112.323.734	659.080.393	906.838.416	49,6%	1.550.149.477	37,5%
135.434.289	50.713.557	299.033.302	485.181.148	26,5%	618.742.196	15,0%
	61.610.176	285.901.472	347.511.648	19,0%	439.091.463	10,6%
		74.145.621	74.145.621	4,1%	492.045.819	11,9%
15.875.502	134.010.756	309.997.044	459.883.302	25,1%	1.462.972.027	35,4%
	104.494.474	78.574.246	183.068.720	10,0%	261.396.754	6,3%
15.875.502	29.516.282	225.364.796	270.756.580	14,8%	1.080.547.958	26,1%
		6.058.002	6.058.002	0,3%	121.027.315	2,9%
85.466.548	93.589.224	164.825.136	343.880.908	18,8%	864.326.740	20,9%
85.466.548	93.589.224	164.624.133	343.679.905	18,8%	811.323.347	19,6%
		201.003	201.003	0,0%	53.003.393	1,3%
	100.210.705	18.392.140	118.602.845	6,5%	245.623.115	5,9%
		20.854	20.854	0,0%	9.849.472	0,2%
236.776.338	440.134.419	1.152.315.568	1.829.226.325	100%	4.132.920.831	100%
	452.981	312.713.444	313.166.425		811.836.417	
236.776.338	440.587.400	1.465.029.012	2.142.392.750		4.944.757.248	

litados por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), apenas un 43% de la ayuda especificada geográficamente se dirige a países prioritarios. Lejos de la meta del 70% establecida en el Marco Presupuestario del PACI 2008. Por otra parte, un 25% de la ayuda se dirige a países de atención especial y un 20% de la ayuda española dirigida a “otros países” donde se destinan fondos de la cooperación española a cerca de noventa países de muy variadas características. Dentro de este concepto se encuentran receptores de la ayuda española como Uganda o Tanzania, pero también la isla Montserrat, Santa Elena, Irán o Libia.³⁸ Estos elementos evidencian el reto que aún tiene pendiente la cooperación española de reducir los niveles importantes de dispersión de la ayuda.

Del conjunto de los principales receptores de la ayuda bilateral bruta (incluyendo OМУDES) durante el año 2008, existe una correlación entre los principales receptores (aquellos que recibieron una cifra cercana o superior a 50 millones de euros) y su situación como países con algún grado de prioridad del Plan Director 2005-2008. Salvo China, Turquía, Iraq o Colombia todos los demás son países prioritarios (véase el cuadro 6).

Sin embargo, al analizar al detalle el conjunto de los principales receptores de ayuda española se debe destacar la situación de países como Guatemala, Honduras y Nicaragua, que recibieron durante el año 2008 importantes proporciones de

Apenas un 43% de la ayuda especificada geográficamente se dirige a países prioritarios.

38. Según la información aportada por el volcado del Seguimiento PACI 2008.



Cuadro 6

Principales receptores de la AOD bilateral bruta española (2008)

País	Total AOD bilateral bruta (euros)	% sobre AOD bilateral total	% FAD y microcréditos (MC) sobre AOD recibida	% operaciones de deuda sobre AOD recibida	% FAD+MC+operaciones de deuda sobre AOD recibida	% Otros (a)
Guatemala (1)	177.412.290	8,28%	0,00%	70,08%	70,08%	0,33%
Marruecos (1)	94.823.591	4,43%	47,44%	0,00%	47,44%	0,70%
Perú (1)	93.143.737	4,35%	13,22%	0,00%	13,22%	0,17%
Iraq (2)	89.456.120	4,18%	0,00%	95,54%	95,54%	0,19%
Nicaragua (1)	88.674.901	4,14%	20,36%	2,80%	23,16%	0,20%
Honduras (1)	82.074.477	3,83%	27,59%	10,50%	38,09%	0,25%
Territorios Palestinos (1)	68.927.467	3,22%	0,00%	0,00%	0,00%	1,40%
Bolivia (1)	66.660.797	3,11%	0,90%	0,00%	0,90%	1,45%
Ecuador (1)	64.836.711	3,03%	18,32%	0,00%	18,32%	0,26%
Turquía (3)	64.543.829	3,01%	96,62%	0,00%	96,62%	0,00%
Colombia (2)	64.311.718	3,00%	16,81%	0,00%	16,81%	0,33%
El Salvador (1)	58.821.310	2,75%	13,60%	0,00%	13,60%	0,08%
Mozambique (1)	54.544.646	2,55%	7,40%	0,00%	7,40%	0,60%
China (3)	54.433.502	2,54%	88,43%	0,00%	88,43%	0,13%
Principales receptores de la AOD española en 2008 sin alivio de la deuda						
Marruecos (1)	94.823.591	4,43%				
Perú (1)	93.143.737	4,35%				
Nicaragua (1)	86.190.663	4,02%				
Honduras (1)	73.456.226	3,43%				
Territorios Palestinos (1)	68.927.467	3,22%				
Bolivia (1)	66.660.797	3,11%				
Ecuador (1)	64.836.711	3,03%				
Turquía (3)	64.543.829	3,01%				
Colombia (2)	64.311.718	3,00%				
El Salvador (1)	58.821.310	2,75%				
Mozambique (1)	54.544.646	2,55%				
China (3)	54.433.502	2,54%				
Guatemala (1)	53.080.490	2,48%				
Iraq (2)	3.989.572	0,19%				
Principales receptores de la AOD española en 2008 sin alivio de la deuda y sin créditos FAD y MC						
Nicaragua (1)	86.190.663	4,02%				
Bolivia (1)	66.060.797	3,08%				
Honduras (1)	55.403.288	2,59%				
Colombia (2)	53.499.156	2,50%				
Guatemala (1)	53.080.490	2,48%				
Ecuador (1)	52.957.157	2,47%				
El Salvador (1)	50.821.310	2,37%				
Mozambique (1)	50.507.084	2,36%				
Marruecos (1)	49.835.081	2,33%				
Perú (1)	48.155.227	2,25%				
Territorios Palestinos (1)	46.284.848	2,16%				
China (3)	6.300.627	0,29%				
Turquía (3)	2.181.116	0,10%				
Iraq (2)	3.989.572	0,19%				
Principales receptores de la AOD española en 2008 sin alivio de la deuda, sin créditos FAD y MC y sin otros						
Nicaragua (1)	86.013.890	4,01%				
Bolivia (1)	65.095.263	3,04%				
Honduras (1)	55.403.288	2,59%				
Colombia (2)	53.287.054	2,49%				
Ecuador (1)	52.790.173	2,46%				
Guatemala (1)	52.497.884	2,45%				
El Salvador (1)	50.776.484	2,37%				
Mozambique (1)	50.182.209	2,34%				
Marruecos (1)	49.171.204	2,30%				
Perú (1)	48.001.084	2,24%				
Territorios Palestinos (1)	46.080.666	2,15%				
China (3)	6.230.131	0,29%				
Iraq (2)	3.822.072	0,18%				
Turquía (3)	2.181.116	0,10%				

Fuente: Elaboración propia con datos del volcado de datos del Seguimiento PACI 2008 (DGPOLDE)

Notas:

a) Incluye asistencia técnica, becas de estudio en España, costes de manutención de estudiantes en España, conferencias y costes de apoyo a refugiados en España.

b) Incluye ayuda bilateral vía OМУDES.

(1) País prioritario (2) País de atención especial (3) País preferente

ayuda reembolsable (ayuda generadora de deuda externa) y/o ayuda “inflada” por operaciones de deuda contabilizadas como AOD.

Al descontar estas partidas más otras aportaciones como asistencia técnica, becas de estudio en España, costes de manutención de estudiantes y/o costes de apoyo a refugiados, el cuadro de los principales receptores es ligeramente distinto al que inicialmente se puede dibujar al analizar la AOD bilateral bruta. Descontando aquellas partidas que no deberían ser incorporadas en el cómputo de una AOD de calidad, Nicaragua, Bolivia y Honduras fueron los tres principales receptores de la ayuda bilateral española en el año 2008.

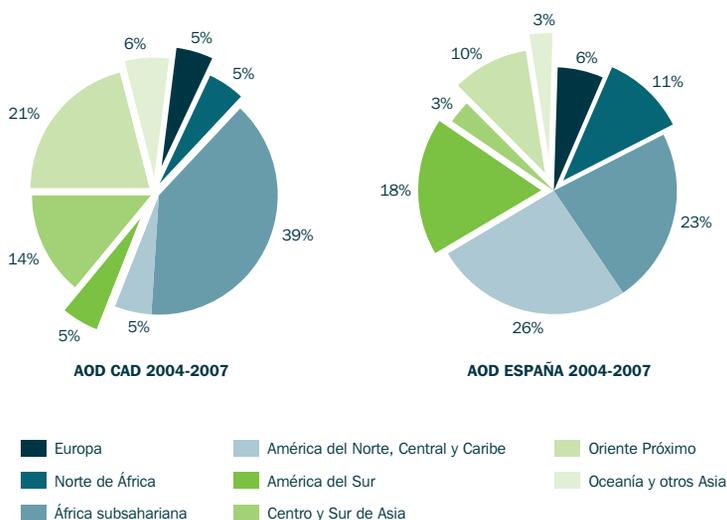
España no ha sido hasta ahora un donante relevante para los países con el menor índice de desarrollo humano (IDH) de la muestra (países de asociación amplia según el Plan Director 2009-2012), ni en relación al conjunto de los donantes del CAD en el año 2008 para esos mismos destinos (véase el cuadro 7). Para los casos de Mauritania y Argelia su mayor importancia se explica por un notable uso de ayuda reembolsable (FAD crédito) y operaciones de deuda respectivamente. Tan sólo en el caso de Mozambique y Etiopía se utilizaron en 2008 instrumentos de apoyo programático, lo que, vinculado a la gran cantidad de actores que desarrollan acciones de cooperación al desarrollo en estos destinos, plantea importantes retos en el terreno de la coherencia y la eficiencia.

Al analizar la predictibilidad de la ayuda española, el caso los Territorios Palestinos, Senegal, Cabo Verde o Marruecos nos señalan un retroceso significativo de la cuantía de la AOD que se considera CPA (*country programmable aid*, ayuda predecible plurianualmente) en 2010 respecto a la cuantía de 2008, en términos reales.

Descontando aquellas partidas que no deberían ser incorporadas en el cómputo de una AOD de calidad, Nicaragua, Bolivia y Honduras fueron los tres principales receptores de la ayuda bilateral española en el año 2008.

España no ha sido hasta ahora un donante relevante para los países con el menor índice de desarrollo humano (países de asociación amplia según el Plan Director 2009-2012).

 Gráfico 2 Distribución de la AOD bruta española y del CAD por áreas geográficas, 2004-2007



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD.

Nota: Porcentajes calculados sobre AOD bruta localizable (sólo se considera la AOD especificada por área/regiones geográficas).



Cuadro 7

Línea de base en 2008 de los países de asociación amplia en África según el Plan Director 2009-2012

Pais	Posición en IDH ¹	Población	Total AOD bruta percibida	FAD (desembolsos brutos)	Deuda	Total AOD neta sin créditos FAD ni deuda	AOD bruta per cápita	Preferencia en PD 2005-2008	% total AOD sobre AOD bruta total española	% AOD bilateral sobre AOD bilateral bruta española (con OMUDES)	AOD española 2007 (millones)	AOD países CAD 2007 (millones)
Argelia	104	33.769.669	54.434.324,93	43.727.210	0	10.707.114,93	1,61	Prioritario	1,10%	1,39%	60,54	289,21
Territorios Palestinos	110	-	111.467.381,96	0	0	111.467.381,96		Prioritario	2,25%	1,96%	72,71	833,09
Cabo Verde	121	426.998	15.495.118,18	1.173.630	0	14.321.488,68	36,29	Prioritario	0,31%	0,40%	20,71	114,16
Marruecos	130	34.343.219	114.759.244,95	38.988.510	0	75.770.734,95	3,34	Prioritario	2,32%	2,70%	84,82	627,93
Mauritania	154	3.364.940	30.541.300,30	3.920.081	1.205.464	25.415.755,46	9,08	Prioritario	0,62%	0,67%	39,09	133,21
Senegal	166	12.853.259	48.729.901,00	268.331	13.735.905	34.725.664,61	3,79	Prioritario	0,99%	1,17%	41,56	450,91
Etiopía	171	78.254.090	113.709.449,87	0	0	113.709.449,87	1,45	Aten. especial	2,30%	1,19%	27,08	1242,02
Mozambique	172	21.284.701	78.272.079,40	3.877.201	0	74.394.878,40	3,68	Prioritario	1,58%	1,55%	53,78	1073,21
Malí	178	12.324.029	39.306.368,37	0	0	39.306.368,37	3,19	-	0,79%	0,61%	17,48	558,08
Níger	182	13.272.679	26.778.614,46	0	0	26.778.614,46	2,02	-	0,54%	0,47%	8,19	232,74
Población saharahuí		-	23.979.617,50	0	0	23.979.617,50		Prioritario	0,48%	0,68%		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Volcado de Seguimiento PACI 2008, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y 2009-2012.

Notas:

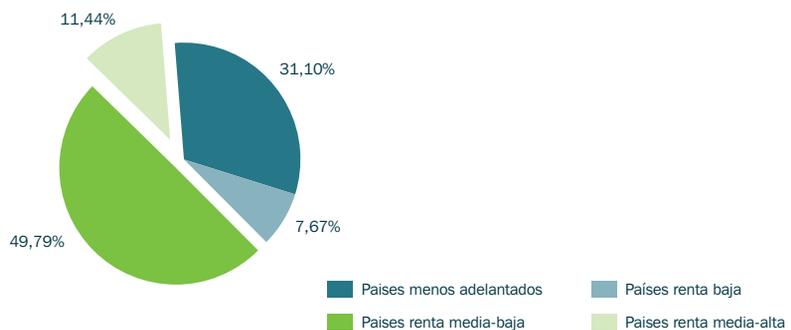
- (1) El IDH mide de 0 a 1 los resultados en términos de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos reales ajustados. Todos los países con IDH menor a 0,500 se consideran de desarrollo humano bajo (en el ranking de 2007 publicado en 2009, todos los países del 159 al 182). Un nº de orden mayor en el ranking indica que el desarrollo del país es menor. Fuente Human Development Report 2009, PNUD.
- (2) Desembolsos brutos en 2007, Fuente: CAD database.
- (3) Incremento o disminución de la cuantía de la AOD que se considera CPA (country programmable aid, ayuda predecible plurianualmente) en 2010 respecto a la cuantía de 2008, en términos reales. Fuente: DAC Aid Predictability Report 2009-2011.

2.3. AOD por nivel de renta del receptor

Cuando se incluyen las aportaciones a OMUDES y la ayuda multilateral, los datos referentes a la asignación de la AOD por niveles de renta de los países receptores cambia radicalmente a favor de los países menos avanzados (PMA) en el año 2008.

Cuando se incluyen las aportaciones a OMUDES y la ayuda multilateral, los datos referentes a la asignación de la AOD por niveles de renta de los países receptores cambia radicalmente a favor de los países menos avanzados (PMA) en el año 2008: estos países pasan a representar el 31% de la AOD total asignable por niveles de renta (véase el gráfico 3). A pesar de esto, España sigue muy lejos de asignar el 0,15% de la RNB en ayuda a los PMA, en el año 2008 este dato se ubica en 0,09%.

Gráfico 3 Destino de la AOD española según nivel de renta del país receptor, 2008



Fuente: Elaboración propia con datos del volcado del seguimiento PACI 2008. Nota: Porcentajes calculados sobre AOD bruta localizable (sólo se considera la AOD especificada por área/regiones geográficas).

% AOD española sobre AOD donantes del CAD ²	Principal sector bilateral sin OМУDES	Principal sector (incluyendo todas las vías de ayuda)	Principal instrumento bilateral sin OМУDES	Principal instrumento (incluyendo todas las vías de ayuda)	Número de agentes españoles desembolsando fondos para este país	variación de la cantidad de AOD predecible para 2010 ³
21%	210: Transporte y almacenamiento*	210: Transporte y almacenamiento	Otros créditos concesionales	Otros créditos concesionales	15 (AGE, CCAA, EELL y Universidades)	31%
8%	151: Gobierno y sociedad civil	720: Ayuda de emergencia	Programa / Proyecto	Programa / Proyecto	28 (AGE, CCAA, EELL y Universidades)	-26%
18%	410: Protección general del medio ambiente	151: Gobierno y sociedad civil	Programa / Proyecto	Programa / Proyecto	13 (AGE, CCAA, EELL y Universidades)	-6%
13%	230: Energía	230: Energía	Programa / Proyecto	Programa / Proyecto	40 (AGE, CCAA, EELL y Universidades)	-8%
29%	230: Energía	230: Energía	Programa / Proyecto	Programa / Proyecto	31 (AGE, CCAA, EELL y Universidades)	-1%
9%	600: Acciones relacionadas con la deuda	600: Acciones relacionadas con la deuda	Programa / Proyecto	Programa / Proyecto	34 (AGE, CCAA, EELL y Universidades)	-18%
2%	121: salud	160: Otras infraestructuras y servicios sociales	Programa / Proyecto	Fondo común / cesta de donantes	25 (AGE, CCAA, EELL y Universidades)	1%
5%	510: Apoyo presupuestario general	510: Apoyo presupuestario general	Programa / Proyecto	Programa / Proyecto	36 (AGE, CCAA, EELL y Universidades)	-1%
5%	160: Otras infraestructuras y servicios sociales	210: Transporte y almacenamiento	Programa / Proyecto	Programa / Proyecto	31 (AGE, CCAA, EELL y Universidades)	1%
3%	520: Ayuda alimentaria para el desarrollo / Asistencia para la seguridad alimentaria	122: Salud básica	Programa / Proyecto	Contribuciones específicas a programas gestionados por OOIIL	14 (AGE, CCAA y EELL)	1%
	720: Respuesta de emergencia	720: Ayuda de emergencia	Programa / Proyecto	Programa / Proyecto	35 (AGE, CCAA, EELL y Universidades)	

Si el análisis se concentra en la vía bilateral, la orientación de la AOD española se concentra en los países de renta media, como ha sucedido en los años anteriores. El 81,43% de la AOD bilateral bruta española (sin OМУDES) asignable por nivel de renta del receptor estuvo destinada a países de renta media (renta media-baja y media-alta) en el año 2008 y sólo el 14,52% a países PMA (véase el gráfico 4).

El 81,43% de la AOD bilateral bruta española estuvo destinada a países de renta media en el año 2008 y sólo el 14,52% a países PMA.

Gráfico 4 Destino AOD bilateral española según el nivel de renta del país receptor, 2008



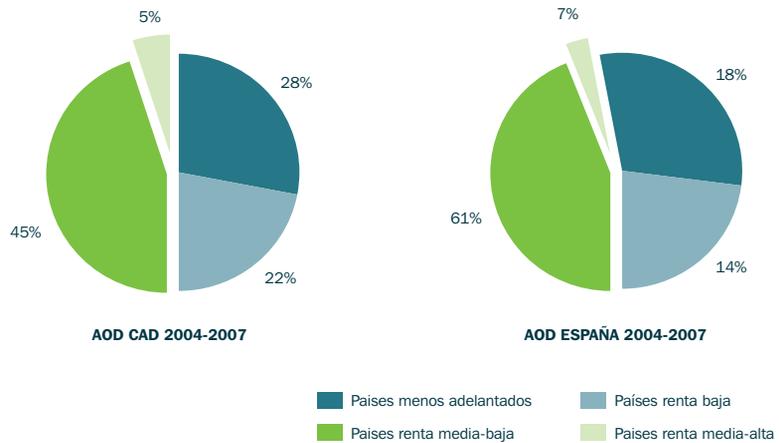
Fuente: Elaboración propia con datos del volcado del seguimiento PACI 2008. Nota: Porcentajes calculados sobre AOD bilateral bruta asignable según el nivel de renta del receptor.

Si se realiza este análisis en función de la unidad administrativa de la que proviene la AOD, la AECID destinó el 35% del total de sus aportaciones especificadas por nivel de renta a países PMA y el 61% a países de renta media (media-baja y media-



Gráfico 5

Distribución de la AOD bruta española y del CAD por niveles de renta, 2004-2007



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD.
 Nota: Porcentajes calculados sobre AOD bruta asignable según el nivel de renta del receptor.

Como viene haciendo en años anteriores, en 2008 la ayuda española destinada a servicios sociales básicos se refuerza.

alta) en el año 2008.³⁹ El MAEC en su conjunto destinó el 38% de su AOD asignable por nivel de renta a países PMA y el 55% a países de renta media (media-baja y media-alta) en el año 2008.⁴⁰ Al igual que en años anteriores el foco geográfico de la cooperación descentralizada fueron los países de renta media baja (72%), con muy baja ejecución hacia los países menos adelantados (17%), ambos porcentajes también calculados sobre la AOD especificada por el nivel de renta del receptor.⁴¹

Desde el punto de vista de la coherencia de la ayuda, en el ejercicio 2008, el análisis detallado de los reembolsos del FAD indican que diez países HIPC (*highly indebted poor countries*) y/o PMA han pagado a España 14,32 millones de euros (10 millones más que el año pasado) que nunca deberían haber ingresado en las arcas del Estado español, ya que castiga aún más las finanzas de estos países.

De la misma forma y en lo referente al total de las operaciones de deuda bilateral, solo un 11,4% de estas operaciones tuvo como destino a países HIPC. La mayoría de éstas fueron conversión y reestructuración de deuda y no anulaciones de deuda, de las cuales solo el 0,08% afectó a PMA participantes en la iniciativa HIPC en 2008, aunque son los países más prioritarios en la materia.

2.4. AOD a servicios sociales básicos

En el año 2008 la ayuda española destinada a servicios sociales básicos (SSB) denota el refuerzo sistemático de una apuesta que desde los últimos años se viene

39. Según análisis del volcado del Seguimiento PACI 2008.

40. Según los datos analizados, un 30% de los recursos de la AECID no se especificaron según el nivel de renta del receptor en el año 2008. De la misma forma un 48% de los recursos del MAEC no se especificó según el nivel de renta del receptor en el año 2008.

41. No se explicita el destino geográfico de un 20% de los fondos de la cooperación descentralizada.

produciendo en el sistema de cooperación español. Se alcanza el compromiso internacional 20/20,⁴² pues se destina el 23,22% de la AOD bilateral bruta española a servicios sociales básicos, según los datos ofrecidos por la DGPOLDE. Este año, al igual que en 2007 y como se ha señalado en distintas secciones del informe, la DGPOLDE incluye las aportaciones multilaterales o vía OМУDES en el cómputo de las aportaciones vía bilateral a SSB.

Si se incluye también la ayuda multilateral, la cooperación española logra, además, su propia meta de destinar el 20% de la ayuda bilateral distribuible a SSB –establecida en el marco presupuestario del PACI 2008– (véase el cuadro 8), su aportación a estos sectores queda en 33,46% de la ayuda bilateral distribuible sectorialmente. También sobrepasa ampliamente esta meta con un análisis más riguroso, al descontar la ayuda reembolsable utilizada para financiar a estos sectores (48,5 millones de euros), y queda en 32,11%. En el año 2008 además se supera la meta específica fijada por el Plan Director 2009-2012 de destinar un 25% de la AOD bilateral bruta distribuible a SSB en el trienio que se inicia en el próximo año 2009 (véase el cuadro 28).

Sin embargo, si se considera únicamente la AOD bilateral tradicional -excluyendo las aportaciones multilaterales-, no se logra ninguna meta. En efecto, la meta específica de SSB sobre la ayuda bilateral distribuible queda en 19,22% y 16,45% descontando la ayuda reembolsable de las aportaciones a SSB.

España destina el 23,22% de la AOD bilateral bruta española a servicios sociales básicos (incluyendo OМУDES).

Cuadro 8		Cómputo de la AOD destinada a SSB, 2005-2008				
País	2005	2006	2007 bilateral sin OМУDES	2007 bilateral con OМУDES	2008 bilateral sin OМУDES	2008 bilateral con OМУDES
Educación básica	45.079.190	36.790.777	31.847.533	97.316.349	39.055.929	124.582.242
Salud básica	76.017.202	58.362.289	80.340.824	118.032.931	86.088.274	145.108.796
Programas/Políticas sobre población y salud reproductiva	23.286.581	32.581.131	27.149.695	42.527.758	39.205.219	78.804.585
Abast. básico de agua potable y saneamiento básico	32.582.490	37.224.298	31.480.551	45.192.760	75.437.347	400.084.493
Ayuda multisectorial para SSB	17.019.979	27.316.965	45.815.773	58.265.773	42.108.423	67.123.426
Bilateral bruta distribuible a SSB (según PACI)	193.985.442	192.275.460	216.634.376	361.335.571	281.895.192	815.703.543
Bilateral bruta distribuible y no reembolsable a SSB (según Intermón Oxfam)	154.689.809	177.807.117	193.912.986	338.614.181	233.345.998	767.154.349
AOD bilateral bruta a SSB en % AOD bilateral bruta distribuible por sectores (según PACI)	21,29%	17,27%	19,11%	18,82%	19,22%	33,46%
AOD bilateral bruta no reembolsable a SSB en % de la AOD bilateral bruta distribuible por sectores (según Intermón Oxfam)	16,98%	15,97%	17,11%	17,63%	16,45%	32,11%

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de seguimiento PACI 2005-2008.

42. Esta meta de las Naciones Unidas establece que el 20% de la AOD total y del gasto público de los países en vías de desarrollo debe destinarse a servicios sociales básicos.

Al contrario que en el año 2007, en 2008 las aportaciones bilaterales vía OMUDES o multilateral tienen una mayor orientación hacia la financiación de servicios sociales básicos que la ayuda bilateral tradicional en el conjunto de la AOD española, pero esto se debe en parte al crecimiento espectacular que se produce en las aportaciones hacia el sector de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico.

Con y sin OMUDES, el sector de abastecimiento en agua potable y saneamiento básico es la categoría que más crece entre el año 2007 y 2008.

Con y sin OMUDES, el sector de abastecimiento en agua potable y saneamiento básico es la categoría que más crece entre el año 2007 y el 2008, ya que pasan de registrarse por este concepto 31,48 millones de euros en el año 2007 a 75,44 millones de euros (sin OMUDES) en el año 2008 y de 45,19 millones de euros a 400,08 millones de euros (con OMUDES) en el año 2008. Este último incremento se relaciona con las metas fijadas al respecto en el PACI 2008 y, sobre todo, a la creación del Fondo de Agua⁴³ (las aportaciones al Fondo de Agua en el total de OMUDES en el año 2008 se estiman en un 22%).

El Fondo de Agua es un instrumento que tuvo un inicio controvertido en ausencia de un marco orientador.

A través del Fondo de Agua gestionado por el Banco Interamericano de Desarrollo, la cooperación española pretende otorgar ayuda no reembolsable a los países de América Latina y el Caribe “con el fin de acelerar la expansión de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento y apoyar los esfuerzos realizados por los gobiernos de la región para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el sector”.⁴⁴ Cabe señalar que además del notable peso de este sector en el conjunto de los SSB en el año 2008, el Fondo de Agua es un instrumento que tuvo un inicio controvertido, habida cuenta en primer lugar de que no hay un marco estratégico sobre las necesarias orientaciones del sector del agua para que tenga un impacto positivo sobre la lucha contra la pobreza o sobre los mecanismos que aseguren una focalización hacia los sectores más desfavorecidos.

En cuanto a los agentes financiadores, varios son los aspectos a destacar. Por una parte, considerando el total de los fondos de AOD es el Ministerio de Asuntos Exteriores el agente que más canaliza aportaciones a SSB, un 32,23% del total de AOD bruta. Este año 2008, de forma agregada la AGE y la cooperación descentralizada canalizan una proporción similar de sus aportaciones totales a SSB, 23,64% y 21,23% respectivamente (véase el cuadro 9).

La diferencia sin embargo se basa en la vía de canalización de esta ayuda, mientras la cooperación descentralizada -como es de esperarse- canaliza la totalidad de sus recursos a SSB por vía bilateral, la AGE solo gestiona el 10,60% de sus aportaciones a SSB por vía bilateral (cifra similar a la del año 2007), destinando un importante volumen de operaciones a SSB a través de la vía multilateral y multilateral.

2.5. AOD por sectores de destino

Al incluir las aportaciones a OMUDES, la proporción sectorial de la ayuda bilateral baja de forma significativa frente a los valores del año 2007 y pasa a ser del

43. O según su nombre completo: Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe.

44. Página del Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www.iadb.org/topics/water/waterinitiative/spafund.cfm?lang=es> (última consulta del autor el 23 de noviembre 2009).



Cuadro 9

Distribución por agentes de la AOD destinada a SSB, 2007-2008

	AOD bilateral a SSB (a)			AOD total a SSB (b)		
	AOD bilateral bruta a SSB	% de SSB sobre AOD bilateral por agente	% en 2007	Total A SSB	% de SSB sobre AOD total bruta por agente	% en 2007
Administración General del Estado	163.041.724,41	10,60%	12%	1.021.492.003,88	23,64%	39%
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	107.489.888,50	12,23%	17%	796.766.305,00	32,23%	64%
Agencia Española de Cooperación Internacional	107.489.888,50	14,39%	20%	137.175.709,62	14,89%	22%
Ministerio de Economía y Hacienda	0,00	0,00%	0%	168.625.766,59	12,03%	8%
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	49.077.858,54	13,93%	0%	49.077.858,54	13,82%	0%
Ministerio de Defensa	174.908,00	1,46%	5%	174.908,00	1,46%	5%
Ministerio de Educación, Política Social y de Deporte	3.693.955,37	31,49%	9%	4.177.051,37	22,28%	6%
Ministerio de Ciencia e Innovación (c)						
Ministerio de Sanidad y Consumo	408.537,00	36,33%	95%	473.537,00	27,83%	47%
Ministerio de Vivienda	0,00	0,00%	0%	0,00	0,00%	100%
Otros organismos públicos	2.196.577,00	5,09%	10%	2.196.577,00	3,69%	10%
Comunidades autónomas	95.696.927,25	21,36%	30%	98.652.402,25	21,23%	30%
Entidades locales	22.399.878,73	15,19%	28%	22.509.247,73	15,13%	28%
Universidades	756.662,02	8,02%	4%	756.662,02	7,97%	4%
Totales	281.895.192,41			1.143.410.315,88		

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de datos del Seguimiento del PACI 2008.

Notas:

(a) AOD bilateral (sin OМУDES). (b) Total AOD.

(c) Las aportaciones del Ministerio de Educación y del Ministerio de Ciencia e Innovación del año 2008 se presentan conjuntamente para poder realizar comparaciones con los años anteriores. En el año 2007 solo existía un único Ministerio de Educación y de Ciencias. En el 2008, los desembolsos del Ministerio de Educación, Política Social y de Deporte ascendieron a 563.976,22 euros y los del Ministerio de Ciencia e Innovación ascendieron a 3.129.979,15 euros.



Cuadro 10

Distribución sectorial de la AOD bilateral bruta española, 2005-2007

	AOD bilateral sin OМУDES	AOD bilateral con OМУDES	AOD bilateral sin OМУDES	AOD bilateral con OМУDES	%					
	2007	2007	2008	2008	2005	2006	2007 (sin OМУDES)	2007 (con OМУDES)	2008 (sin OМУDES)	2008 (con OМУDES)
Ayuda sectorizable										
Infraestructura y servicios sociales (a)	663.309.141	1.217.707.799	796.623.529	1.578.771.668	30,56%	32,30%	40,74%	47,02%	38,05%	45,57%
Infraestructura y servicios económicos	209.279.454	218.182.283	336.521.354	372.774.102	9,71%	14,50%	12,86%	8,42%	16,07%	10,76%
Sectores productivos	105.015.072	132.156.324	144.047.171	188.284.661	5,06%	5,22%	6,45%	5,10%	6,88%	5,43%
Multisectorial	133.264.591	329.551.491	141.276.177	249.256.343	9,32%	6,98%	8,19%	12,72%	6,75%	7,19%
Total Sectores económicos y sociales	1.110.868.258	1.897.597.897	1.418.468.231	2.389.086.774	54,65%	59,00%	68,24%	73,27%	67,74%	68,96%
Ayuda no sectorizable										
Suministro de bienes y ayuda general de programas	27.019.826	59.372.201	28.807.936	75.215.359	0,83%	1,83%	1,66%	2,29%	1,38%	2,17%
Actividades relacionadas con la deuda (b)	177.246.000	213.049.723	236.798.338	249.681.632	30,11%	22,67%	10,89%	8,23%	11,31%	7,21%
Ayuda de emergencia	111.220.007	170.720.465	92.199.632	298.758.235	6,48%	6,33%	6,83%	6,59%	4,40%	8,62%
Costes administrativos donantes	92.732.381	92.822.381	141.440.336	141.688.262	4,98%	4,28%	5,70%	3,58%	6,76%	4,09%
Apoyo a organizaciones no gubernamentales (ONGD)	2.051.455	2.881.455	12.457.633	12.572.633	0,39%	0,36%	0,13%	0,11%	0,59%	0,36%
Apoyo a refugiados (en el país donante) (c)	19.114.707	19.484.679	27.476.409	28.038.902	n.d.	1,19%	1,17%	0,75%	1,31%	0,81%
Sin especificación/no clasificados	87.742.877	133.933.735	136.195.041	269.360.347	2,55%	4,34%	5,39%	5,17%	6,50%	7,78%
Total sectores con fines generales de desarrollo	517.127.253	692.264.639	675.375.326	1.075.315.369	45,35%	41,00%	31,76%	26,72%	32,26%	31,04%
Total AOD bruta (e)	1.627.995.511	2.589.862.536	2.093.843.557	3.464.402.143	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de informes de Seguimiento PACI 2005-2008.

Notas:

(a) En el año 2008, al igual que en años anteriores, en la partida de infraestructura y servicios sociales se resta la ayuda reembolsable a SSB (48,5 millones de euros en el 2008).

(b) En el cómputo de la AOD bilateral sin OМУDES sólo se incluye la porción de la deuda canalizada por vía bilateral.

(c) En años anteriores, esta partida estaba incluida en ayuda de emergencia, en 2004 fue de 15.899.362 euros y en 2005 de 16.025.900 euros.

(d) Desde 2006 el CAD sugiere la inclusión en la partida de infraestructuras y servicios sociales de todas las aportaciones al sector "gobierno y sociedad civil", que anteriormente se contabilizaban como contribuciones multisectorial.

(e) Se resta de la AOD total bilateral bruta la ayuda reembolsable a SSB (48,5 millones de euros en 2008).

69% frente a un 73% en el año 2007 (véase el cuadro 10). Esto se debe sobre todo a una reducción de la partida de ayuda multisectorial (5,53 puntos porcentuales) y un aumento de la ayuda de emergencia (2 puntos porcentuales) y de ayuda con fines generales de desarrollo (2,6 puntos porcentuales).

Analizando el componente bilateral tradicional, la distribución sectorial de la AOD bilateral española en 2008 sigue siendo bastante similar a la de los últimos años. Un 67% de la AOD bilateral bruta (sin OМУDES) es sectorizable frente a un 33% orientada a “fines generales de desarrollo” o AOD no sectorizable. Comparando el año 2007 con el 2008, dentro de las partidas que conforman la ayuda sectorizable se produce una ligera reducción relativa en infraestructura y servicios sociales (2,7 punto porcentuales) y en ayuda multisectorial (1,4 porcentual), ambas compensadas por el incremento de la partida de infraestructura y servicios económicos (3,2 puntos porcentuales).

Un 67% de la AOD bilateral bruta (sin OМУDES) es sectorizable frente a un 33% orientada a “fines generales de desarrollo” o a AOD no sectorizable.

3. Principales instrumentos de la ayuda española

3.1. Ayuda programática o EBP (enfoques basados en programas)

Según la información pública disponible, las operaciones de gestión bilateral de la ayuda programática (sin incluir las OМУDES) siguen siendo ejecutadas principalmente por la AECID (véase el cuadro 11). En 2008 la gestión de la AECID ayuda a consolidar el ritmo de crecimiento de la AOD por medio de esta vía. De un poco más de 20 millones en el año 2006, la AECID ha pasado a gestionar un volumen de 76,3 millones de euros en el año 2008⁴⁵ en los EBP.

En este contexto, es destacable una operación de apoyo sectorial en salud por valor de 500.000 euros a través de un fondo común en Mozambique realizada por la cooperación catalana en el año 2008, y orientada hacia la estructura descentralizada en la materia.⁴⁶ Una actuación de la cooperación catalana que parece corresponderse con la voluntad de este agente de consolidar su participación en la utilización de “nuevos instrumentos”, tal y como viene establecido en su Plan Director 2007-2010.

Tomando en cuenta todas las aportaciones bilaterales (sin OМУDES), la cifra de apoyo programático representa el 3,69% de la ayuda bilateral neta española en 2008. Lo que supone casi dos puntos porcentuales más que en el año 2007. En relación a la AOD neta total, estas aportaciones significaron 1,61% en el año 2008 (en el año 2007 supusieron menos del 1%).

El nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 y el Plan Anual de Cooperación 2009 subrayan la importancia de la ayuda programática así como una apuesta en el crecimiento de la AOD canalizada a través de esta vía, aunque

Tomando en cuenta todas las aportaciones bilaterales (sin OМУDES), la cifra de apoyo programático representa el 3,69% de la ayuda bilateral neta española en 2008.

45. No incluye las contribuciones a OМУDES computadas por la DGPOLDE como AOD bilateral.

46. J. Pita, C. Botella, P. de la Corte y S. Ferreira (2006), “Aplicación de los nuevos instrumentos en la cooperación española en África. Lecciones de la experiencia mozambiqueña”. Fundación Carolina: Madrid.



Cuadro 11

Operaciones bilaterales - Desembolsos a Enfoques Basados en Programas (Ayuda Programática), 2008

	País	Desembolso bruto (euros)	Agente
Apoyo presupuestario general			
Apoyo presupuestario general (apoyo al plan de desarrollo nacional-SEDP)	Vietnam	7.500.000	AECID
Apoyo presupuestario general	Mozambique	5.000.000	AECID
Apoyo presupuestario general	Guinea-Bissau	1.500.000	AECID
Subtotal APG (a)		14.000.000	
Apoyo presupuestario sectorial			
Plan de acción de la estrategia de reducción de la mortalidad materna y de la niñez (RAMNI)- Apoyo sectorial salud	Honduras	5.000.000	AECID
Apoyo presupuestario sectorial en educación (2008-2009)	Haití	4.000.000	AECID
Apoyo presupuestario sectorial en educación (2007-2008)*	Haití	4.000.000	AECID
Apoyo presupuestario sectorial en educación	Guatemala	4.000.000	AECID
Apoyo presupuestario sectorial en medio ambiente	Cabo Verde	3.375.000	AECID
Apoyo presupuestario en el sector salud	Filipinas	3.000.000	AECID
Apoyo presupuestario sectorial en agua	Namibia	2.000.000	AECID
Apoyo presupuestario sectorial en educación - evaluación de la calidad educativa	República Dominicana	2.500.000	AECID
Apoyo presupuestario sectorial en educación	República Dominicana	2.000.000	AECID
Apoyo presupuestario sectorial en educación	Vietnam	2.000.000	AECID
Apoyo al componente del programa 1 de implementación del Plan nacional de educación para todos *	Vietnam	2.000.000	AECID
Apoyo presupuestario sectorial en educación	Namibia	1.500.000	AECID
Apoyo sectorial en salud	Malí	1.000.000	AECID
Apoyo sectorial en salud reproductiva TRARZA	Mauritania	478.240	AECID
Subtotal APS (b)		36.853.240	
Total apoyo presupuestario		50.853.240	
Otros (fondos comunes o cestas de donantes y otros)			
Apoyo al Fondo común del Plan de educación para todos	Honduras	5.000.000	AECID
Fondo común en salud - Apoyo al Fondo para los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Salud	Etiopía	5.000.000	AECID
Fondo común de apoyo al sector educativo (FASE) *	Bolivia	4.000.000	AECID
Fondo de prevención de desastres	República Dominicana	4.000.000	AECID
Fondo común en salud (PROSAUDE)	Mozambique	3.000.000	AECID
Fondo común de apoyo a la educación (FASE)	Mozambique	2.000.000	AECID
Fondo global de salud (FONSALUD)	Nicaragua	2.000.000	AECID
Fortalecimiento institucional en el sector salud en Mozambique a través de aportaciones al Fondo Común Provincial	Mozambique	500.000	Agencia Catalana de Cooperación
Fortalecimiento institucional. Presidencia y vicepresidencia	Guatemala	250.000	AECID
Apoyo al Programa quinquenal 2006-2010 de la Defensoría del pueblo en la promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos	Perú	222.000	AECID
Subtotal otros		25.972.000	
Total apoyo programático según IO		76.825.240	
Total apoyo programático según PACI 2008 (c)		87.651.557	

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de datos del Seguimiento PACI 2008.

Notas:

(a) Apoyo presupuestario general.

(b) Apoyo presupuestario sectorial.

(c) Los 10,8 millones de euros de diferencia entre los datos reportados por DGPOLDE y los cálculos realizados por IO se refieren a iniciativas contabilizadas como apoyo programático que no lo son según análisis de la información aportada por el volcado de datos del Seguimiento PACI 2008 (DGPOLDE).

* Estas cifras se corresponden con compromisos de años anteriores y que han sido desembolsados por el Gabinete Técnico de la AECID en el 2008.

No se han marcado metas específicas que cumplir para cada una de las distintas modalidades de ayuda programática.

es llamativo que no se proporcionen metas específicas que cumplir para cada una de las distintas modalidades de ayuda programática (fondos multilaterales, fondos comunes o cestas de donantes y el apoyo presupuestario general o sectorial). El apoyo presupuestario general, el apoyo presupuestario sectorial, los fondos comunes y otros instrumentos de EBP vía bilateral representaron el 18%, el 48% y el 33% respectivamente de la ayuda bilateral canalizada como ayuda programática por todos los agentes de la cooperación española en el año 2008. El importe medio de estas operaciones fue de 2,84 millones de euros. Cifra pequeña tanto si se compara el valor medio de la ayuda que recibieron los principales receptores de España como si se compara con el apoyo programático vía multilateral y si se recuerda que estos recursos se dirigen a financiar los presupuestos generales de los países receptores y no significan aportaciones a proyectos específicos o puntuales.

Además de la importancia relativa de este instrumento en el conjunto de la ayuda programática bilateral, es importante destacar el incremento de los fondos de apoyo presupuestario sectorial bilateral que han pasado de 22,3 millones⁴⁷ de euros en el año 2007 a 36,85 millones de euros en 2008. Ambas cuestiones son positivas puesto que el apoyo presupuestario sectorial es generalmente considerado como una vía de transición hacia el apoyo presupuestario general, instrumento por excelencia de la ayuda programática.⁴⁸

La distribución regional de la ayuda bilateral programática durante el año 2008 fue la siguiente: África (29%), Asia (29%) y América Latina (42%) para el apoyo presupuestario (sectorial y general). Con relación a las cestas de donantes u otras modalidades de ayuda programática esta proporción fue de 40% en el caso de África y 60% para el caso de América Latina. Para el total de la ayuda programática, África percibió el 33% de los fondos, Asia el 19% y América Latina el 48% del total de la AOD bilateral española realizados por esta vía.

Para el total de la ayuda programática, África percibió el 33% de los fondos, Asia el 19% y América Latina el 48% del total de la AOD bilateral española realizados por esta vía.

Aunque América Latina percibió casi la mitad de la ayuda programática vía bilateral de 2008, los principales países receptores de 2008 fueron Vietnam (11,5 millones de euros) y Mozambique (10,5 millones de euros). Cabe señalar que las operaciones de ayuda programática en Vietnam y Mozambique fueron las primeras operaciones de este tipo realizadas por la cooperación española. Estas operaciones significan también las únicas en las que España colabora con fondos para apoyo presupuestario general “con fines de desarrollo”⁴⁹ y son por el momento las únicas operaciones de EBP con más de tres años de vigencia.

En cuanto a las operaciones multilaterales de ayuda programática, la gran mayoría de éstas estuvieron gestionadas por la Secretaría de Estado de Coopera-

47. Datos proporcionados por la Unidad de Apoyo Programático de la AECID.

48. Véase el capítulo sobre apoyo presupuestario en esta misma edición de *La realidad de la ayuda*.

49. Por *apoyo presupuestario general con fines de desarrollo* se entiende un apoyo presupuestario general que no se haya decidido y desembolsado debido a una situación de emergencia humanitaria o fiscal sino como apoyo financiero y/o técnico a una estrategia de cooperación a largo plazo para el cumplimiento de un plan de reducción de la pobreza. En este marco, los casos del apoyo presupuestario general en Vietnam y Mozambique se diferencian del apoyo presupuestario general para Guinea-Bissau, que se desembolsó siguiendo un llamamiento del Fondo Monetario Internacional para responder a una emergencia fiscal. Información suministrada por la Unidad de Apoyo Programático de la AECID (entrevista realizada al personal de la UAP el 8 de septiembre de 2009).

ción Internacional con cargo al FAD (véase el cuadro 12). En el año 2008 el total desembolsado por instrumentos multilaterales con EBP fue de aproximadamente 421,11 millones de euros. Todos los desembolsos fueron canalizados por fondos comunes o cestas de donantes. En el año 2008 se incrementó la participación española en la iniciativa FTI (siglas en inglés), que pasó de una aportación de 45,2 millones en 2007 a 60 millones de euros en 2008. Se destaca también la contribución de 110 millones a los fondos ONE-UN (en inglés) que buscan armonizar el trabajo de las agencias de las Naciones Unidas y elaborar un marco único de trabajo para el apoyo a estrategias nacionales de desarrollo.⁵⁰

Tiene poco sentido analizar la distribución regional de la ayuda multilateral con EBP considerando que 228,5 millones de euros de los 421,12 millones de euros desembolsados en total no aparecen asignados a un país o una región en particu-

En 2008 el desembolsado por instrumentos multilaterales con enfoques basados en programas fue de 421,11 millones de euros.



Cuadro 12

OMUDES (multilateral) - Desembolsos a enfoques basados en programas (ayuda programática), 2008

Programa / Fondo	País	Desembolso bruto (euros)	Agentes
Fondo ONE-UN (Naciones Unidas)	Países en vías de desarrollo, no especificados	110.000.000	SECI
Contribuciones a FTI- Fast Track Initiative, Education For All	Países en vías de desarrollo, no especificados	60.000.000	SECI
Fondo Multidonante Igualdad de género	Países en vías de desarrollo, no especificados	50.000.000	SECI
Fondo ODM: Infancia, seguridad alimentaria y nutrición	Países en vías de desarrollo, no especificados	50.000.000	SECI
Contribución para la reconstrucción de Afganistán-Afganistán Compact	Afganistán	25.000.000	SECI
Contribución a la Ventanilla de Paz y Construcción del Fondo-ODM	Países en vías de desarrollo, no especificados	20.000.000	SECI
Contribución a la Ventanilla del Sector Privado del Fondo ODM	Países en vías de desarrollo, no especificados	20.000.000	SECI
Contribución general a la UNITAID (Facilidad Internacional de Compra de Medicamentos)	Países en vías de desarrollo, no especificados	15.000.000	SECI
Contribución al Fondo Multidonantes del Banco Mundial para la reconstrucción y desarrollo en Sudán	Sudán	12.000.000	SECI
Apoyo al Programa Marco de Articulación de Redes Territoriales (ART/PNUD)	Países en vías de desarrollo, no especificados	12.000.000	SECI
Fondo de apoyo para la provisión de servicios públicos básicos (PBS) de Etiopía	Etiopía	10.000.000	SECI
Fondo Fiduciario para la reconstrucción del Líbano del Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas	Líbano	10.000.000	SECI
Contribución a la UE PEGASE. Fondo de apoyo al Plan de reforma y desarrollo de la Autoridad Palestina.	Territorios Palestinos	23.000.000	SECI
Fondo de apoyo al sector educativo (FASE)	Bolivia	2.500.000	AECID
Iniciativa multidonantes para el desarrollo rural en Centroamérica	Países en vías de desarrollo, no especificados	1.500.000	SECI
Contribución al Fondo de Género del DAG (grupo de donantes de Etiopía)	Etiopía	100.000	AECID
Participación en el Fondo Común General del DAG (grupo de donantes en Etiopía)	Etiopía	18.000	AECID
Total apoyo programático según IO		421.118.000	
Total apoyo programático según PACI 2008		467.467.052	

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de datos del Seguimiento PACI 2008.

Nota: Los 46,3 millones de euros de diferencia entre los datos reportados por DGPOLDE y los cálculos realizados por IO se refieren a iniciativas contabilizadas como apoyo programático que no lo son según análisis de la información aportada por el volcado de datos del Seguimiento PACI 2008 (DGPOLDE).

50. Véase, por ejemplo, el One-UN Fund para Tanzania, detalles disponibles en: <http://www.undp.org/mdtf/one-un-funds/tanzania/overview.shtml> (última consulta de los autores el 9 de diciembre de 2009).

En contextos complejos como los de Afganistán, Etiopía, Sudán y los Territorios Palestinos ocupados, España está haciendo uso de los fondos globales multilaterales para dar apoyo programático.

España sigue siendo uno de los donantes del CAD que menos proporciona AOD como ayuda programática.

lar, según la información disponible consultada. El importe medio de las operaciones multilaterales de apoyo programático en el año 2008 fue de aproximadamente 24,77 millones de euros.

Es importante destacar que, según los datos disponibles, en contextos complejos como los de Afganistán, Etiopía, Sudán y los Territorios Palestinos Ocupados, España está haciendo uso de los fondos globales multilaterales para dar apoyo programático. Esta alineación y armonización con marcos multilaterales de actuación debe valorarse, dada la importancia añadida de la aplicación de la agenda de la eficacia de la ayuda en contextos de estados frágiles.

Según define el CAD,⁵¹ los instrumentos con enfoque en base a programas (EBP) son una forma de participar en la cooperación al desarrollo basada en el apoyo coordinado de donantes a un programa de desarrollo de propiedad local, tal como una estrategia de desarrollo nacional, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica. Ciñéndonos a este concepto, persisten las debilidades de la cooperación española en el registro de las operaciones de apoyo programático, cuestión que también fue señalada en la anterior edición de este informe.

En primer lugar, según la información del volcado del Seguimiento del PACI 2008, el total de la ayuda programática bilateral desembolsada dentro del marco de EBP fue de 87,65 millones de euros en comparación con los 76,83 millones de euros estimados por Intermón Oxfam al analizar la información proporcionada por la DGPOLDE. Es decir, un 12,35% de las operaciones contabilizadas por la cooperación española como operaciones EBP bilaterales no fueron adecuadamente registradas.

Para la AOD multilateral, los datos registrados por la DGPOLDE por concepto de EBP fue de 467,05 millones de euros y de 421,12 millones de euros según las estimaciones de Intermón Oxfam, lo cual significa que un 9,91% de las operaciones contabilizadas por la cooperación española como operaciones EBP multilaterales no se relacionan con la definición antes mencionada.

Por último hay que señalar que España sigue siendo uno de los donantes del CAD que menos proporciona AOD como ayuda programática. Además, es insignificante el apoyo presupuestario general dentro de la ayuda programática. La búsqueda de una complementariedad entre los distintos instrumentos tradicionales como los proyectos o programas con los EBP parece estar entre los últimos lugares de la larga lista de tareas pendientes de la cooperación española.

3.2. AOD multilateral

Dada la importancia que ha adquirido el componente multilateral en la cooperación española en los últimos años, en esta edición de *La realidad de la ayuda* se ha optado por dedicar un capítulo específico para el análisis de este componente

51. OCDE-CAD (2008), *2008 Survey On Monitoring the Paris Declaration. Definitions and Guidance*, p. 19.

(el capítulo cuarto, escrito por José Antonio Alonso y Jessica del Olmo). Por lo tanto, en el presente capítulo solo se hace una alusión general a la situación de la ayuda multilateral durante el año 2008.

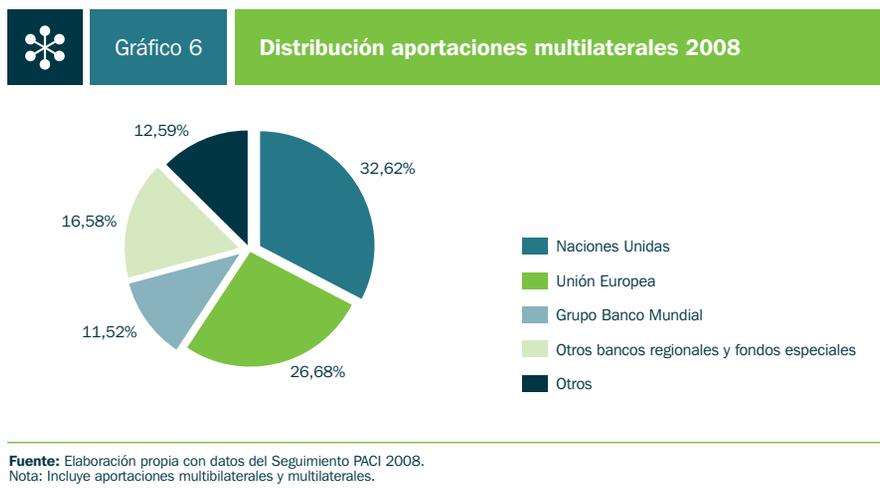
Tal y como se ha indicado en otras secciones de este informe, para comprender cabalmente la gestión multilateral de la ayuda española, deberían tenerse en cuenta también en este grupo las aportaciones multilaterales. Tomando este criterio, en 2008 el total de la ayuda española canalizada a través de instituciones multilaterales ascendió a 2.784,8 millones de euros, un crecimiento del 23,4% con relación al año 2007.

Dentro de las aportaciones multilaterales españolas, se mantiene el protagonismo destacado de fondos gestionados a través de organizaciones de las Naciones Unidas (909,6 millones de euros). En 2008, la ONU acaparó el 33% de los recursos españoles que financiaron a los organismos multilaterales. Proporción menor con relación a 2007, cuando recibió el 41% de las aportaciones españolas multilaterales (incluidas las multilaterales).⁵²

Por el contrario, los bancos regionales y fondos especiales que durante 2007 captaron un exiguo 4% de la AOD multilateral, en 2008 representaron el 17% de los destinos de los recursos dedicados a instancias multilaterales. En 2008 el Banco Mundial ha quedado en los últimos puestos como receptor de la ayuda multilateral española, situación similar a la del año 2007 (véanse los gráficos 6 y 7).

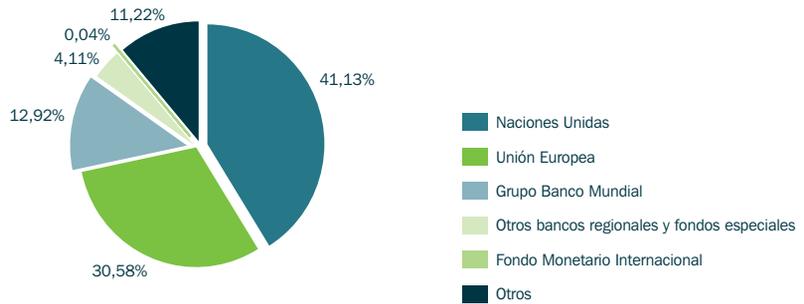
Dentro del sistema de las Naciones Unidas, la principal institución receptora de las contribuciones españolas en 2008 fue el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), que concentró el 36% de estos recursos. Un contraste significativo con respecto a 2007, cuando el PNUD representó el 85% de los recursos españoles para el conjunto de la ONU. En el año 2008, la distribución de los

Dentro de las aportaciones multilaterales españolas, destacan los fondos gestionados a través de organizaciones de las Naciones Unidas (909,6 millones de euros).



52. Véase *La realidad de la ayuda 2007-2008*.

Gráfico 7 **Distribución aportaciones multilaterales 2007**



Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento PACI 2007.
Nota: Incluye aportaciones multilaterales y multilaterales.

flujos de ayuda española dentro de la ONU es un poco más equilibrada: PNUD, Unicef (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y el PMA (Programa Mundial de Alimentos), los tres principales receptores de la ONU, recibieron en su conjunto 506 millones de euros, el 55% de este subtotal.

En cuanto a los bancos regionales de desarrollo, fueron el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) los que concentran casi la totalidad de los recursos destinados a bancos de desarrollo en 2008 (419 millones de euros), trece veces más que lo que recibieron en su conjunto durante 2007. Es necesario señalar que en el caso del BAfD un 81% de los recursos recibidos fue por concepto de reposiciones (84 millones de euros).

Habría que hacer mención también al respaldo que viene dando España a algunos fondos globales en los últimos años. En esa condición se encuentran el Fondo Global contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis, que recibió en 2008 unos 98 millones de euros. De la misma forma, la Fast Track Initiative en materia educativa, que recibió 61 millones de euros y que ha sido respaldada financieramente por España desde su origen. Es de destacar también que la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI), que recibió 9,1 millones en 2007, captó 29 millones de euros en 2008.

La apuesta fuerte que viene haciendo la cooperación española por la vía multilateral en sí misma no debe suscitar críticas sino todo lo contrario, si bien se han detectado carencias estratégicas que tan sólo han empezado a corregirse a lo largo de 2009. Parece claro que dada la cantidad de recursos que se están asignando a estas instancias en los últimos años es preciso que la sociedad española conozca las motivaciones que respaldan la elección de una u otra agencia multilateral como destinatario, la complementariedad con las aportaciones e instrumentos que se destinan por la vía bilateral y cómo se alinean en un plan integral en la lucha contra la pobreza de los países que son prioritarios para España. El marco presupuestario del PACI 2008 establecía como meta que en 2008 se realizarían informes de seguimiento para el 50% de los fondos multilaterales, que todavía no se han realizado.

El marco presupuestario del PACI 2008 establecía como meta que en 2008 se realizarían informes de seguimiento para el 50% de los fondos multilaterales, que todavía no se han realizado.

3.3. El Fondo de Ayuda al Desarrollo como canal de financiación de la AOD española

Durante el año 2008 fueron formalizadas en Consejo de Ministros 198 operaciones por un importe de 2.352 millones de euros con cargo al FAD. En comparación con 2007, año en que se formalizaron 159 operaciones por un importe de 1.096 millones de euros, el número de operaciones de 2008 ascendió en un 25% y el crecimiento experimentado en volumen de estas operaciones fue de 115%.⁵³ Se debe resaltar que el volumen de aprobaciones y formalizaciones FAD en 2008 es el más alto de la historia del FAD (véase el gráfico 8). Los principales destinatarios de las formalizaciones FAD en 2008 fueron las Naciones Unidas y el Grupo del Banco Mundial, con el 30,54% y el 20,14% respectivamente. En cuanto a la cooperación bilateral (créditos), los principales destinatarios han sido Angola y Túnez, con el 8,5% del total, cada uno.⁵⁴

Durante el año 2008 fueron formalizadas en Consejo de Ministros 198 operaciones por un importe de 2.352 millones de euros con cargo al FAD.

El recurso masivo al Fondo como canal de financiación de las iniciativas de la cooperación española responde al compromiso expreso de aumentar rápidamente la AOD a partir del año 2005. El FAD fue la salida más sencilla –y tal vez la única posible en aquel momento– para canalizar con rapidez el aumento de la contribución española al desarrollo global. Esa respuesta coyuntural se ha convertido en una opción creciente y permanente que ha consolidado el crecimiento por un canal decididamente atípico cuando el incremento debiera producirse preferentemente por la vía de partidas ordinarias del Presupuesto General del Estado, principalmente canalizadas a través de la AECID. Eso explica los volúmenes tan significativos mencionados, y la importancia que se le está concediendo a la reforma del FAD, reclamada hace años por el mal desempeño de sus créditos en términos de desarrollo, ahora relevante al ser el canal para financiar un elevado volumen de ayuda del MAEC.

Los principales destinatarios de las formalizaciones FAD en 2008 fueron las Naciones Unidas y el Grupo del Banco Mundial, con el 30,54% y el 20,14% respectivamente.

Hoy la reforma plantea consolidar la autonomía de los créditos para la internacionalización con respecto a la cooperación –aunque puedan seguir computándose como AOD si cumplen las condiciones del CAD– y crear un fondo diferente para que sea el principal canal financiero de la ayuda multilateral española y permita disponer de cierto margen de maniobra para la innovación. La propuesta de reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo se ha traducido en su separación de dos fondos diferenciados, uno destinado a la internacionalización de la empresa (Fondo para la Internacionalización de la Empresa, FIEM), y otro dedicado a la promoción del desarrollo (Fondo para la Promoción del Desarrollo, FONPRODE). El futuro FONPRODE podrá conceder créditos sin límite si no se dispone lo contrario en el proyecto de ley, con lo que abrirá una nueva línea de cooperación reembolsable que puede tener alguna utilidad –aunque está en des-

53. Informe anual 2008 y Memoria RC, Instituto de Crédito Oficial, 2008.

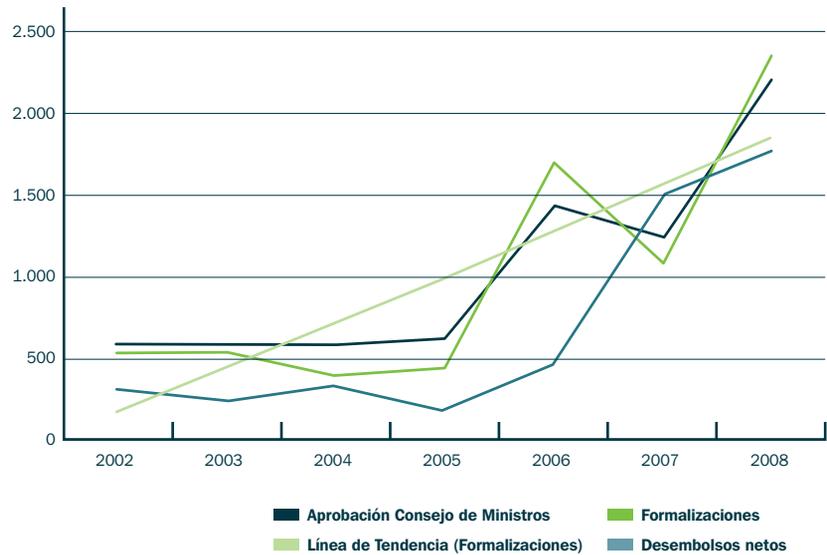
54. *Ibíd.*

55. Las operaciones financieras formalizadas con cargo al FAD constituyen un instrumento de política exterior que responde al triple objetivo de fomentar las exportaciones nacionales, contribuir al crecimiento de los países menos desarrollados y facilitar el acceso a los organismos multilaterales. Las operaciones realizadas con cargo al FAD consisten en financiaciones, en algunos casos donaciones y en otros créditos reembolsables, que se conceden a organismos multilaterales de los que España es parte o a gobiernos de otros países o a instituciones y empresas públicas que cuenten con la garantía soberana de sus Estados (ICO, 2009).



Gráfico 8

Magnitudes más significativas FAD 2002-2008 (euros)



Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Instituto de Comercio Exterior (ICE).
Nota: En las cifras de aprobaciones en Consejo de Ministros se incluye la ayuda dirigida a OIF (Organismos Internacionales Financieros y a Organismos Internacionales no financieros).

El futuro FONPRODE podrá conceder créditos sin límite si no se dispone lo contrario en el proyecto de ley.

uso y en claro retroceso como herramienta de la cooperación bilateral– pero para la que la cooperación española sencillamente no está hoy preparada en su nivel exploratorio. Este será un nuevo reto en lo referido a capacidades, con el grave inconveniente de que ya en el presupuesto de 2010 para ese fin se han destinado 550 millones de euros, más de un 10% de la ayuda en el período. Una partida difícil de justificar, más aún de cumplir, y cuya definición y aplicación será muy controvertida en un futuro cercano.

3.4. Ayuda reembolsable: créditos FAD y microcréditos

Circunscribiendo el análisis al componente de crédito del FAD, en el total de AOD neta, hay que señalar con preocupación que en 2008 se identifica una recuperación del espacio de los créditos FAD en el conjunto de la AOD bilateral neta (sin OМУDES) y de la AOD neta. En 2008, los créditos FAD representaron el 4% de la AOD total neta frente a un 1,56% en 2006, momento en que menor importancia relativa tuvo el FAD en el conjunto de la AOD en el período 2004-2008.

La proporción de créditos FAD que se orientaron a países menos avanzados fue baja (2,3% del total), sin embargo países HIPC recibieron un 14% de los desembolsos de créditos FAD durante el año 2008: Honduras, Nicaragua, Mauritania, Mozambique y Senegal. En reuniones mantenidas con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio se aclaró que las operaciones de financiación a países HIPC y PMA habrían pasado a tener el carácter de no reembolsable, es decir, de FAD donación, un extremo que debe vigilarse y comprobarse en el futuro. Además es



Cuadro 13

Evolución de la participación de los créditos FAD en la AOD total neta española, (2004-2008)

	2004	2005	2006	2007	2008
Saldo neto de créditos FAD (mill. euros)	154,1	46,7	47,5	80,5	191,2
Desembolsos FAD (mill. euros)	293,1	210,3	258,2	229,3	348,1
Reembolsos FAD (mill. euros)	-138,9	-163,6	-210,7	-148,8	-156,9
AOD total neta (mill. euros)	1.985,0	2.428,4	3.038,4	3.747,1	4.761,7
% Saldo neto créditos FAD/ AOD neta	7,76%	1,92%	1,56%	2,15%	4,02%
% Desembolsos créditos FAD/ AOD neta	14,76%	8,66%	8,50%	6,12%	7,31%
AOD bilateral neta sin OМУDES (mill. euros)	1.118,2	1.498,7	1.666,7	1.497,7	1.976,9
% Saldo neto créditos FAD/AOD bilateral neta	13,78%	3,12%	2,85%	5,37%	9,67%
% Desembolsos créditos FAD/AOD bilateral neta	26,21%	14,03%	15,49%	15,31%	17,61%

Fuente: Informes de Seguimiento PACJ 2004-2008.

Nota: Se incluyen desembolsos por créditos FAD vía bilateral y reembolsos por crédito FAD vía bilateral y multilateral en el año 2008.

llamativo que, a diferencia del año 2007, se hayan producido situaciones en países como Filipinas, Ecuador y Colombia que reembolsaron más por deudas contraídas con créditos FAD de lo que recibieron en ayuda vía FAD en el año 2008 (véase el cuadro 14).

Por otra parte, un 14% de los fondos FAD se canalizaron para servicios sociales básicos (educación primaria, salud básica o agua y saneamiento), cuando parecía existir un consenso en la conveniencia de no utilizar el crédito para financiar actuaciones en el marco de ese sector.

Como se observa en el cuadro 15, también durante el año 2008 se ha producido un incremento en el número e importe neto total de las aportaciones de la cooperación española a proyectos de microcrédito con relación a años anteriores. Las operaciones formalizadas del Fondo de Microcréditos⁵⁶ (FMC) ascendieron a 94,8 millones; la cifra más alta del período 2004-2008.

En el conjunto de todas las operaciones de microcréditos financiadas por la cooperación española el balance neto de desembolsos para el año 2008 fue de 66,69 millones de euros, lo cual representa un crecimiento del 66% frente a los desembolsos de 2007 (véase el cuadro 16). Un hecho además que amerita atención este año es el desembolso de microcréditos en el ámbito autonómico: Cataluña (250.000 euros) y Comunidad Valenciana (134.227 euros).

En 2008 se llevó a cabo una evaluación independiente del FMC desde la DGPOL-DE, de acuerdo con el Plan de Evaluación del año 2005.⁵⁷ Hecho positivo dada la

Un 14% de los fondos FAD se canalizaron para servicios sociales básicos (educación primaria, salud básica o agua y saneamiento).

56. EL FMC es un instrumento de la Administración General del Estado.

57. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional - MAEC, *Evaluación del fondo de concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior (FCM)*, marzo 2008.



Cuadro 14

Principales operaciones de crédito del Fondo de Ayuda al Desarrollo, 2008 (euros)

País	Desembolso	Reembolso	Desembolso neto
Turquía	62.362.713	-690.346	61.672.368
China (3)	48.132.875	-24.619.862	23.513.013
Argelia (1)	43.727.210	-4.371.623	39.355.587
Marruecos (1)	38.988.510	-13.460.726	25.527.784
Honduras* (1)	22.642.619	-572.198	22.070.421
Argentina (3)	19.367.983	-9.402.382	9.965.602
Nicaragua (1)	16.802.938	-1.771.052	15.031.887
Indonesia	15.396.436	-15.289.135	107.301
Sri Lanka	13.246.515	0	13.246.515
Bosnia y Herzgovina (2)	11.364.272	0	11.364.272
Túnez (1)	11.281.112	-3.555.324	7.725.788
Ghana	10.646.228	-1.010.317	9.635.910
Camerún	6.581.718	-3.610.921	2.970.797
Vietnam (1)	5.002.338	-1.302.426	3.699.912
Mauritania	3.920.081	0	3.920.081
Egipto	3.897.643	0	3.897.643
Mozambique (1)	3.787.562	-151.723	3.635.840
Filipinas (1)	2.085.206	-4.298.357	-2.213.151
Namibia (1)	1.834.521	0	1.834.521
Cabo Verde (1)	1.173.630	-69.414	1.104.215
Kenia	1.054.211	-325.910	728.301
Venezuela (3)	1.050.077	0	1.050.077
Ecuador (1)	979.554	-3.002.027	-2.022.473
Colombia (2)	812.562	-2.441.905	-1.629.343
Macedonia	755.574	0	755.574
Albania (2)	728.145	0	728.145
Senegal (1)	268.331	0	268.331
Irán*	224.163	0	224.163
Mongolia	1.691	0	1.691
Otros reembolsos		-66.948.846	
Total	348.116.418	-156.894.492	191.221.926

■ Países HIPC

■ Países HIPC+PMA

■ Países con saldo negativo operaciones de crédito FAD 2008

Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento PACI 2008.

Notas:

Se ha utilizado la lista de países menos avanzados según la ONU para los PMAs (UN-OHRLLS, siglas en inglés) y la lista de países HIPC actualizada al 8 de octubre del año 2009 por el Banco Mundial.

(1) País prioritario

(2) País con atención especial

(3) País preferente. Clasificación elaborada según el Plan Director de la cooperación española 2005-2008.

* En 2008 se desembolsaron 224.613 euros y 518.224 euros en concepto de créditos FAD en ayuda humanitaria para Irán y Honduras respectivamente.

En 2008 se llevó a cabo una evaluación independiente del Fondo de Microcréditos desde la DGPOLDE, con un balance preocupante.

importancia creciente de este instrumento financiero en el conjunto de la AOD neta. Entre sus principales conclusiones se señala que no existe un marco estratégico para las actuaciones en microfinanzas por parte de la cooperación española, que no existe adecuación entre la lógica de intervención del FMC y los objetivos en la promoción de este instrumento y que no existe complementariedad entre el FMC y el resto de las actuaciones de la cooperación española y con el resto de los actores que conforman el sistema de cooperación. Como hecho llamativo, la misma evaluación plantea la necesidad de avanzar sobre las dificultades prácticas que han impedido conciliar la sostenibilidad de la oferta de servicios financieros y una estrategia de focalización (lucha contra la pobreza) que permita facilitar el acceso de “los sectores más pobres de la población”



Cuadro 15

**Magnitudes más significativas del Fondo de Microcréditos,
2004-08 (euros)**

	2004	2005	2006	2007	2008
Importe de operaciones formalizadas	51.000.000	97.400.000	95.400.000	54.450.000	94.850.000
Número de operaciones	12	18	22	14	37
Importe medio de la operación	4.250.000	5.411.111	4.336.364	3.889.286	2.563.514
Desembolsos brutos de AOD (1)	39.480.528	57.530.443	72.502.690	51.250.000	92.470.981
Reembolsos (2)	-1.434.517	-5.026.994	-9.823.546	-11.213.564	-26.159.658
(1)-(2) Desembolsos netos de AOD	38.046.011	52.503.449	62.679.144	40.036.436	66.311.323

Fuente: Elaboración propia con datos de informes de Seguimiento PACI 2004-2008.

mediante, entre otras medidas, la aplicación de criterios más estrictos para la selección de beneficiarios. Si bien, el fondo como banco de segundo piso no selecciona beneficiarios directamente sino instituciones financieras intermedias, es requisito que como instrumento de lucha contra la pobreza cuente con los mecanismos pertinentes y acordes con un instrumento de lucha contra la pobreza. Es fundamental tener en cuenta las conclusiones de dicha evaluación y afrontar las carencias y limitaciones del instrumento con las necesarias medidas correctoras.

3.5. Operaciones de alivio de deuda externa

La gestión de la deuda externa en 2008 mantiene un ritmo marcado por el cumplimiento de algunos de los compromisos derivados de la Ley 38/06, de Gestión de la Deuda Externa, pero no se ha ido más allá.

En 2008 las operaciones bilaterales realizadas por España para el alivio de la deuda ascendieron a 236,7 millones de euros—un 5% de la AOD neta— (véase el cuadro 17). Además, dentro de las aportaciones canalizadas a través de organismos multilaterales España destinó 55,6 millones de euros adicionales a promover la condonación de la deuda multilateral. En total se trata de un esfuerzo de 292 millones de euros en materia de condonación, reestructuración y conversión de la deuda (véase el cuadro 18), aproximadamente 51,5 millones de euros más que en el año 2007.

En materia bilateral, según información suministrada por el Ministerio de Economía, en 2008 se ha avanzado indirectamente con el compromiso derivado de la Ley de Gestión de Deuda convirtiendo deuda por acciones de desarrollo para Senegal, Honduras, Nicaragua, Mauritania, Uganda y Burkina Faso, un total de 26,6 millones de euros, todos países HIPC. Esas operaciones de conversión, con un carácter en algunos casos innovador por la participación en ellas de instituciones financieras internacionales merecen una atención especial y la búsqueda de lecciones con vistas a su retroalimentación.

De las acciones de gestión de deuda bilateral directamente condicionadas por el Club de París, Guatemala, Iraq, Santo Tomé y Príncipe y Malawi fueron los

La gestión de la deuda externa en 2008 se ciñe al cumplimiento de algunos de los compromisos derivados de la Ley 38/06, de Gestión de la Deuda Externa.



Cuadro 16

Operaciones de microcréditos, 2008 (euros)

País	Desembolso	Reembolso	Desembolso neto
Perú	14.300.000,00	-1.989.909,39	12.310.090,61
Bosnia y Herzegovina	11.500.000,00	0,00	11.500.000,00
Ecuador	11.034.227,96	-897.494,83	10.136.733,13
Colombia	10.000.000,00	-2.962.670,98	7.037.329,02
El Salvador	8.000.000,00	-663.544,49	7.336.455,51
Serbia	7.000.000,00	0,00	7.000.000,00
Vietnam	7.000.000,00	0,00	7.000.000,00
Albania	6.500.000,00	0,00	6.500.000,00
Marruecos	6.000.000,00	0,00	6.000.000,00
Jordania	2.500.000,00	0,00	2.500.000,00
América del Sur, no especificados*	2.100.000,00	0,00	2.100.000,00
América del Norte, Central y Caribe, no especificados*	1.500.000,00	-3.860.125,04	-2.360.125,04
Paraguay	1.500.000,00	0,00	1.500.000,00
Nicaragua	1.250.000,00	0,00	1.250.000,00
Bolivia	600.000,00	-2.161.269,23	-1.561.269,23
Egipto	600.000,00	-474.553,41	125.446,59
México	500.000,00	0,00	500.000,00
Países en vías de desarrollo, no especificados*	452.980,61	0,00	452.980,61
Mozambique	300.000,00	0,00	300.000,00
Senegal	200.000,00	0,00	200.000,00
República Dominicana	18.000,00	-12.818.713,72	-12.800.713,72
Panamá	0,00	-331.377,10	-331.377,10
Total	92.855.208,57	-26.159.658,19	66.695.550,38
De los cuales, microcréditos por CC.AA.:			
Cataluña:			
Senegal	200.000,00	0,00	200.000,00
Mozambique	50.000,00	0,00	50.000,00
Comunidad Valenciana:			
Ecuador	134.228	0,00	134.227,96
Subtotal microcréditos CC.AA.	384.227,96	0,00	384.227,96

■ Países HIPC+PMA ■ Países HIPC

Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento PACI 2008. Se ha utilizado la lista de países menos adelantados según la Organización de NNUU para los PMAs (UN-OHRLLS-siglas en inglés) y la lista de países HIPC actualizada al 8 de octubre del año 2009 por el Banco Mundial.

*No especificados por países

Al igual que en 2007, el caso de Guatemala representa la principal operación de condonación de deuda (un 59%).

países que se vieron beneficiados con un total de 210 millones de euros en condonación y reestructuración tanto de deuda FAD como de deuda CESCE (comercial pública garantizada). Al igual que en 2007, el caso de Guatemala representa la principal operación de condonación (un 59%). Esto supone que Guatemala (país no HIPC) se ubica como principal "receptor" de ayuda española únicamente como producto de la contabilización como AOD de una operación de triangulación de deuda, cuyo monto multiplica exponencialmente el volumen de la operación inicial que dio origen a esta situación de endeudamiento.

Este año además otro de los principales beneficiarios de las operaciones de condonación o anulación es un país no HIPC, en este caso Iraq. De los acuerdos de



Cuadro 17

Operaciones de deuda bilateral, 2008 (euros)

País	Anulación de deuda		Reestructuración de deuda	Conversión de deuda	TOTAL	%
	FAD	CESCE	CESCE	FAD		
Guatemala		124.331.800			124.331.800	53,0%
Iraq		85.466.548			85.466.548	36,0%
Senegal (HIPC)				13.735.905	13.735.905	5,8%
Honduras (HIPC)				8.618.251	8.618.251	3,6%
Nicaragua (HIPC)				2.484.238	2.484.238	1,0%
Mauritania (HIPC)				1.205.464	1.205.464	0,5%
Uganda (HIPC)				415.719	415.719	0,2%
Burkina Faso (HIPC)				185.944	185.944	0,1%
Santo Tomé y Príncipe (HIPC)			159.632		159.632	0,1%
Santo Tomé y Príncipe (HIPC)	150.964				150.964	0,1%
Malawi (HIPC)	21.874				21.874	0,0%
TOTAL	172.838	209.798.348	159.632	26.645.521	236.776.339	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento PACI 2008. Para los países HIPC, se ha utilizado la lista de países HIPC actualizada el 8 de octubre del año 2009 por el Banco Mundial.



Cuadro 18

Operaciones de deuda multilateral, 2008 (euros)

	Banco Africano de Desarrollo
Cancelación deuda MDRI	6.995.771
Pago adicional cancelación deuda (MDRI)	4.613.848
Subtotal	11.609.619
	Banco Mundial
IDA Cancelación deuda MDRI	25.170.000
Pago adicional cancelación deuda (MDRI)	5.940.000
Subtotal	31.110.000
Iniciativa HIPC Liberia	12.883.294
Total multilateral	55.602.913
Total operaciones deuda bilateral + multilateral	292.379.252

Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento PACI 2008.

condonación y reestructuración de deuda, lo cierto es que el 99,84% corresponde a dos operaciones –Iraq y Guatemala– que no responden a una lógica de ayuda al desarrollo, y provienen de operaciones financieras que se han saneado décadas después. Esas dos operaciones no deberían formar parte del cómputo de la ayuda oficial al desarrollo, ofrecen una imagen distorsionada del esfuerzo de España en la materia. Mientras, durante el año 2008 menos del 1% se corresponde con países HIPC. Además, Santo Tomé y Príncipe y Malawi alcanzaron el punto de culminación en 2007 de la citada iniciativa pero no firmaron el acuerdo hasta 2008 en el marco del Club de París, lo que significa que las operaciones registradas en 2008 se deben principalmente a atrasos.

De los acuerdos de condonación y reestructuración de deuda, que el 99,84% corresponde a dos operaciones –Iraq y Guatemala– que no responden a una lógica de AOD.

La gestión de la deuda entra en vía muerta

La política de gestión de la deuda externa llevada a cabo por el Ejecutivo central durante los últimos meses entra en vía muerta para detenerse lentamente.

A 31 de diciembre de 2008, la deuda externa que el Estado español reclamaba a terceros países ascendía a 8.486 millones de euros, cifra que supone el 0,8% del PIB español.

Si se tuviera que definir la política de gestión de la deuda externa llevada a cabo por el Ejecutivo central durante los últimos meses, serviría como símil el de un tren que entra en vía muerta para detenerse lentamente. Lamentablemente ello es así dado que en los últimos tiempos todo indica que este tren está perdiendo velocidad de una manera alarmante. Como botón de muestra: hasta el 25 de noviembre el Gobierno no informó sobre la gestión de la deuda del año 2008, a la que está obligado por la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa, en los primeros treinta días hábiles de cada ejercicio presupuestario. Estos retrasos dificultan enormemente el trabajo de seguimiento y de control ciudadano sobre el cumplimiento de dicha ley por lo que se refiere al compromiso de desligar la compra de bienes y servicios españoles en las operaciones de cancelación de deuda, así como el nivel de cumplimiento de las cancelaciones de deuda para los países más empobrecidos y endeudados del plantea. De la misma manera, es difícil conocer con prontitud cuál es el papel que está desarrollando el Estado español en la gestión de la deuda de los países empobrecidos en las instituciones financieras internacionales en un momento de crisis como el actual. A esta situación debe añadirse la preocupación alrededor de la propuesta de reforma del FAD que el Gobierno aprobó el pasado 6 de noviembre, en Consejo de Ministros, para su posterior trámite en el Parlamento. La propuesta, en general, desconoce muchas de las demandas que se vienen reclamando desde muchos sectores para una mayor coherencia del FAD como instrumento de lucha contra la pobreza.

Así las cosas, ¿cómo se encuentra la fotografía de la deuda reclamada por la Administración española? A 31 de diciembre de 2008, la deuda externa que el Estado español reclamaba a terceros países ascendía a 8.486 millones de euros, cifra que supone el 0,8% del PIB español.⁵⁸ De esta cantidad, el 52% (4.421 M) es deuda procedente de los créditos FAD o deuda concesional, mientras que un 40% (3.426 M) corresponde a deuda comercial o también denominada deuda CESCE. El 8% restante (640 M) corresponde a otras deudas. Si se analiza la **deuda por regiones** del año 2008 (véase la tabla siguiente), se observa que América Latina acumula casi un 48% del peso de la deuda (más de 4.000 millones de euros), hecho lógico ya que es hacia esta región donde históricamente más se ha internacionalizado la economía española. Cuba, con casi 1.780 millones de euros, sigue encabezando la lista de los países endeudados, no tan sólo de esta región sino también de todo el mundo. Le sigue Argentina, con casi 1.105 millones, que es el segundo país en la lista. De hecho, estos dos países acumulan más de una tercera parte de la deuda que reclama la Administración española a todos los países empobrecidos. Algunos de los países latinoameri-

58. Esta cifra no incluye los compromisos de cancelación de deuda previstos en los programas de conversión de deuda ya firmados, por lo que, en realidad, la cifra debería ser algo mayor. Así, según el Informe anual 2008 del ICO, el pasivo por países que han recibido préstamos FAD se encontraba en 4.834 M€. Es decir, si tuviéramos en cuenta toda la deuda viva FAD a 31 de diciembre de 2008, el total de la deuda reclamada se situaría sobre los 8.900 M€.

canos que se encuentran en la lista de “deudores”, como es el caso de Nicaragua, Bolivia, Honduras y Haití, pertenecen al grupo de países más empobrecidos y más altamente endeudados del planeta. Estos cuatro países tienen una deuda agregada con la Administración española que asciende a 271 millones de euros. Cancelar estas deudas no representaría un esfuerzo extraordinario para la Administración española, más cuando muchas de ellas tienen un origen ilegítimo.⁵⁹

Deuda externa por regiones a 31/12/2008 (en millones de euros)

31.12.2008	Deuda FAD	Deuda CESCE	Otros tipos de deuda	Total Deuda	% TOTAL
América Latina	1.460,22	1.957,99	623,70	4.041,91	47,63
Asia	1.261,61	76,85		1.338,46	15,77
África Subsahariana	423,96	743,74		1.167,70	13,76
África del Norte	714,20	385,36	15,84	1.115,40	13,14
Oriente Medio	440,72	102,59		543,31	6,40
Europa	70,59	62,98		133,57	1,57
Otros	49,57	96,41		145,98	1,72
TOTAL DEUDA	4.420,87	3.425,92	639,54	8.486,33	100

Fuente: Elaboración del ODG a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

El continente africano (la suma del norte de África y el África subsahariana) sigue a América Latina en términos de endeudamiento, con un 27% agregado. Por una parte, el Estado español viene reclamando a África subsahariana casi un 14% del total de esa deuda. Ésta es la región más empobrecida del planeta y es la que cuenta con el mayor número de países que deben afrontar el pago de la deuda al Estado español. Un total de 25 países deben pagar algo más de 1.160 millones de euros. Costa de Marfil es el país que más endeudado se encuentra con la Administración española, con más de 305 millones de euros. Le siguen Angola, con casi 250 millones, y la República Popular del Congo, con cerca de 240 millones. Estos tres países acumulan casi 800 millones en deudas, cifra que representa más de dos terceras partes de la deuda de la región. No obstante, la mayoría de los países de la región debe cantidades pequeñas con relación al total de la deuda reclamada por el Estado español. Sin embargo, para estos países la deuda supone una enorme carga con efectos negativos sobre su desarrollo. No se debe olvidar que 16 de estos países pertenecen al grupo de países empobrecidos y altamente endeudados.

Por su parte, el norte de África debe algo más de 1.150 millones de euros, lo cual supone un 13% del total. Dentro de esta zona destaca Egipto, que encabeza la lista de países deudores con más de 495 millones de euros. El tercer continente deudor del Estado español es Asia, cuya deuda supone más de un 16% del total de lo que reclama la Administración española (un total de casi 1.340

América Latina acumula casi un 48% del peso de la deuda (más de 4.000 millones de euros), por ser esta región donde históricamente más se ha internacionalizado la economía española.

El continente africano (la suma del norte de África y el África subsahariana) sigue a América Latina en términos de endeudamiento, con un 27% agregado.

59. Para más información al respecto se puede leer el informe “Créditos FAD: Evidencias de ilegitimidad”, en: <http://www.odg.cat/paginacas.php?id=641>, y/o el informe sobre las “Deudas ilegítimas entre Ecuador y el Estado español”, en: www.odg.cat/navegacas.php?id_pagina=11&id_publicacions=21&publicacions=3.

Tanto la deuda de Asia como la de Oriente Próximo tienen un alto componente concesional, debido a que su origen viene relacionado sobre todo a créditos FAD.

En 2008 el Gobierno español recobró 525 millones de euros: por cada euro anulado se cobraron más de dos en concepto de servicio de deuda.

millones de euros). Oriente Próximo, al que se le requiere casi 545 millones de euros (un 6% del total), es la cuarta región más endeudada. Turquía encabeza la lista, con más de 320 millones de euros y casi el 60% de la deuda de esta región. Tanto la deuda de Asia como la de Oriente Próximo tienen un alto componente concesional, debido a que su origen viene fundamentalmente relacionado a créditos FAD. Por último, Europa ocupa el quinto lugar en importancia, con un 1,6% de la deuda reclamada por la Administración española y algo más de 130 millones de euros.

En cuanto a las **políticas de anulación de deuda**, hay que decir que en 2008 el Gobierno canceló 237 millones de euros a un total de 10 países,⁶⁰ cifra que representa menos del 3% del total de la deuda reclamada. Es importante resaltar que casi el 90% de estas cancelaciones se concentró sobre dos países: Guatemala, al que se le anularon más de 124 millones de euros, de acuerdo con el cierre del contencioso de CELGUSA,⁶¹ e Iraq, que obtuvo una cancelación de más de 85 millones de euros, según lo acordado en el seno del Club de París, que es el club de acreedores donde se renegocia la deuda bilateral.⁶² Del resto de los países que han obtenido cancelaciones durante 2008 cabe resaltar que **a Honduras y Nicaragua se les han vuelto a otorgar nuevos créditos FAD durante 2008, a pesar de encontrarse entre el grupo de países empobrecidos y altamente endeudados**. De esta manera, si por un lado obtienen un cierto “alivio”, por otro, se les vuelve a “cargar” financieramente, ya que deberán hacer frente a nuevos pagos en el futuro. De hecho, a **Nicaragua se le ha cancelado menos importe de deuda que la que se ha generado con nuevos créditos otorgados**.⁶³ No suficiente con ello, ambos países han seguido devolviendo a la Administración española parte de otras deudas anteriores, por lo que el costo final ha sido mucho mayor que el supuesto beneficio de las cancelaciones recibidas.

También son llamativos los casos de **Uganda, Santo Tomé y Príncipe y Burkina Faso, a los que se les ha cancelado incluso menos cantidad de dinero que lo que se les ha recobrado de deudas anteriores**. Es decir, que sobre estos países se hace evidente que el Gobierno ha sido mucho más eficaz cobrando la deuda que cancelándola. De hecho, si se realiza un análisis histórico de la relación global entre la anulación de la deuda respecto al cobro de la misma, podemos observar como **nunca ha sucedido que las anulaciones efectuadas hayan sido superiores a los recobros obtenidos por parte de la Administración española**. De hecho, en 2008 se han recobrado 525 millones de euros, o lo que es lo mismo **por cada euro anulado se cobraron más de dos en concepto de servicio de deuda**.

60. Esta cifra no incluye 11,6 millones de euros aportados a la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM/MDRI).

61. Véase el cuadro al respecto en *La realidad de la ayuda 2007-2008*.

62. Para más información sobre este Club y sobre el proceso de cancelación de la deuda iraquí se puede consultar en: www.clubdeparis.org/sections/traitements/irak-20041121/viewLanguage/en.

63. Según los datos facilitados por el Avance del Seguimiento del PACI 2008, a Nicaragua se le han cancelado casi 2,5 millones de euros en 2008, mientras que en enero de 2008 recibió un crédito FAD por importe de más de 12 millones. Durante ese año reembolsó 1,8 millones de euros de deudas anteriores. Por otro lado, a Honduras se le cancelaron 8,6 millones de euros, mientras que en marzo de 2008 recibió un crédito FAD por 4 millones de euros. Durante 2008 Honduras pagó casi 600.000 millones de euros en concepto de servicio de la deuda.

Además **el Consejo de Ministros**, a pesar de no haber hecho una evaluación del impacto de los créditos sobre el desarrollo de los países, **durante 2008 ha seguido otorgando créditos FAD, incluso a países HIPC**. Ello vulnera, una vez más, el espíritu de la Ley de Deuda, que prevé un plan de renegociación y cancelación de la deuda de estos países para aliviarlos de esa carga.

Todo ello lleva a pensar que, pese a los pequeños avances que parecían entreverse en el texto de la Ley de Deuda –en cuanto a mayor transparencia de la gestión así como el mandato legal de reforma de los mecanismos que continúan generando deuda en el Sur–, en estos momentos la gestión de la deuda está entrando en una peligrosa vía muerta.

En este sentido, para reactivar dicha gestión, se recomienda **una moratoria unilateral del cobro de la deuda** (y también de los intereses), tal y como ha recomendado el secretario general de la Conferencia de la ONU sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en una reunión de alto nivel del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC), celebrada el 30 de abril de 2009. Es importante tener en cuenta la coyuntura de crisis en la que nos encontramos y que esto supondrá seguramente para muchos países un mayor endeudamiento. Paralelo a ello, aconsejamos que el Gobierno **audite toda la deuda que reclama** a terceros países, a fin de conocer el origen de la misma, tal y como recomienda de manera especial Cephias Lumina, experto independiente de la ONU en deuda externa⁶⁴. Consideramos que estas auditorías deben ser públicas, integrales y en ellas deben poder participar tanto los Parlamentos como la sociedad civil del Norte y del Sur. Como resultado de estos procesos, el Gobierno debería **anular todo crédito que resultara ilegal y/o ilegítimo y pedir responsabilidades** a aquellas personas que los negociaron y otorgaron. Existen ya algunos precedentes en esta línea como es el caso de parte de la deuda entre Noruega y Ecuador. Asimismo, es importante que el Gobierno no olvide que si ha de utilizar el mecanismo de **conversión de deuda** únicamente lo haga para aquellos casos en que ésta sea considerada como **legítima** en el proceso de auditoría pública, mixta e íntegra. Siempre y cuando esta opción sea aceptada de forma coordinada tanto por la sociedad civil del país deudor como por su gobierno.

En la misma línea, para reformar a fondo los mecanismos generadores de deuda, es necesario que los proyectos de ley que en estos momentos se están debatiendo en el Parlamento garanticen la no utilización de créditos, ni de seguros de crédito, en países de menor renta que la española, por una cuestión de coherencia de políticas, sobre todo con la Ley de la Deuda. Especialmente, nunca se deberían otorgar créditos a países empobrecidos y altamente endeudados, a países menos avanzados, a países con bajos ingresos, a países con un índice de desarrollo humano bajo, a países frágiles, ni a países altamente endeudados de renta media. Asimismo se debería eliminar la utilización de cualquier instrumento de ayuda ligada (sea crediticia o no). Tampoco se debería con-

A pesar de no haberse hecho una evaluación del impacto de los créditos sobre el desarrollo de los países, durante 2008 se ha seguido otorgando créditos FAD, incluso a países HIPC.

Los proyectos de ley que en estos momentos se están debatiendo en el Parlamento deben garantizar la no utilización de créditos, ni de seguros de crédito, en países de menor renta que la española, por una cuestión de coherencia de políticas, sobre todo con la Ley de la Deuda.

64. Para acceder al informe completo presentado por Cephias Lumina el 5 de junio de 2009 en Ginebra, durante la 11ª sesión del Consejo de los Derechos Humanos de la ONU, se puede ir a: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.10_sp.pdf.

Los mecanismos públicos de apoyo a la exportación para impulsar actividades de transnacionales españolas, actualmente no garantizan el control de impactos ambientales y sociales negativos en los países empobrecidos.

tribuir con fondos públicos a las instituciones financieras multilaterales, dado que las políticas llevadas a cabo por estas instituciones han incidido negativamente en las economías de los países que han seguido sus recomendaciones. Por otro lado, es imprescindible que existan mecanismos públicos de control, así como un compromiso para la realización de evaluaciones *ex ante* y *ex post* para todos y cada uno de los proyectos financiados mediante los nuevos instrumentos creados. Estos mecanismos deben garantizar la transparencia y participación ciudadana del Estado español (Parlamento y sociedad civil) y de las poblaciones afectadas en los países receptores de la inversión, con total garantía para prevenir la corrupción en la negociación de los mismos así como para respetar los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales de la población allí donde se lleven a cabo los proyectos.

Por último, se hace necesario un cuestionamiento profundo de los mecanismos públicos de apoyo a la exportación para impulsar actividades de transnacionales españolas, ya que actualmente éstos no garantizan el control de impactos ambientales y sociales negativos en los países empobrecidos. Por ello, es necesario que los textos prevean garantías explícitas del cumplimiento de las obligaciones, los pactos y tratados internacionales sobre los derechos humanos, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción en todos y cada uno de los proyectos financiados. En este sentido, es imprescindible que también existan mecanismos sancionadores legales en casos de vulneración de los derechos humanos y delitos de corrupción por parte de todos los actores que participen en cualquier momento en los proyectos, tanto en lo que refiere a las empresas como a las Administraciones españolas y extranjeras.

Esperamos que todas estas demandas sean tenidas en cuenta, tanto por el Gobierno como por el Parlamento español, con el fin de asegurar una gestión de la deuda de calidad, que salga de esa vía muerta en la que se ha adentrado peligrosamente en los últimos meses.

Dani Gómez-Olivé y Gemma Tarafa.

Observatorio de la Deuda en la Globalización

3.6. La acción humanitaria española en el año 2008*

Una primera mirada a la acción humanitaria (AH) del conjunto del Estado español durante el año 2008 arroja resultados francamente optimistas.

Una primera mirada a la acción humanitaria (AH) del conjunto del Estado español durante el año 2008 arroja resultados francamente optimistas: aumento significativo de las cifras - lo que en épocas de crisis económica es relevante-, entrada en vigor de la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria, crecimiento de la contribución a organismos humanitarios y fondos internacionales, puesta en marcha de la Oficina de Acción Humanitaria en el seno de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), reducción considerable de los fondos imputados al Ministerio de Defensa como humanitarios..., en definiti-

* Sección elaborada por Francisco Rey Marcos, codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Irene Arcas y Alicia Pérez Daza, investigadoras del mismo.

va, cuestiones que reflejan mayor claridad y rigor respecto a este componente de la cooperación española.

Sin embargo, y sin negar los avances reseñados, una mirada más atenta hace ser algo más pesimista y suscita dudas sobre la solidez de estos avances y de que exista claridad sobre lo que debe ser la acción humanitaria en el conjunto de la ayuda española. Así, la sensación de que la acción humanitaria sigue sin encontrar su sitio en el conjunto de la cooperación pública española ha sido muy palpable en el año 2008 y dos ejemplos lo ilustran claramente: la falta de inclusión de un apartado para esta modalidad de ayuda en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2008, y el carácter lateral que se le da en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Si a esto se le añade el fuerte retroceso experimentado por la acción humanitaria descentralizada, la confusión conceptual que aún manejan algunas comunidades autónomas y entidades locales respecto a lo humanitario, la utilización (pequeña pero significativa) del FAD para cuestiones humanitarias, o el retraso en la adopción de mecanismos de evaluación y, en general, de mejora de la calidad por parte del conjunto de actores, se tendrá una visión más real que junto a los innegables logros recuerda las carencias a las que hay que seguir haciendo frente.

1. Una mirada a las cifras

Se han imputado como acción humanitaria más de 404,3 millones de euros, lo que supera considerablemente los 231,1 millones de euros de 2007. La cifra de acción humanitaria neta es algo inferior: 395,9 millones de euros, al haberse reembolsado una cantidad de 8,3 millones de euros de años anteriores. Los fondos de comunidades autónomas y entidades locales -ayuntamientos y consejos insulares, organizaciones supramunicipales y entidades especializadas en cooperación como son los fondos de cooperación y solidaridad- supusieron en el año 2008 el 12,3% y el 2,9% respectivamente del total de la AOD destinada a acción humanitaria, mientras que en 2007 estos porcentajes fueron un 25,5% y un 4,95%, habiendo disminuido respecto del año anterior de forma relativa su aportación.

Como se observa en el cuadro 19, la mayor parte de la ayuda humanitaria pública española ha sido gestionada en 2008 por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (65,2%) y, dentro de este, por la AECID (33,3%), lo que supone un fuerte incremento, pues la AECID gestionó en 2006 tan solo el 21,2%.

El MAEC es el ministerio que mayor incremento tiene, ya que pasa de gestionar 97 millones en 2007 a más de 263 en 2008. Ello se debe a que partidas que anteriormente se consignaban en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio referentes a las contribuciones a organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) se han contabilizado en 2008 en el MAEC. La AECID ha sido la responsable de canalizar toda la ayuda bilateral y algunas partidas de la multilateral.

Debido a las contribuciones multilaterales, se han imputado al Ministerio de Economía y Hacienda más de 94 millones de euros frente a los 64 millones de 2007. Esta cantidad se basa en estimaciones sobre el porcentaje que la Comisión Europea, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), las Naciones Unidas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- y Fondo Central de Respuestas ante Emergencias -CERF-) o el Banco Mundial dedican a cuestiones humanitarias.

Sin negar los avances reseñados, una mirada más atenta hace ser algo más pesimista y suscita dudas sobre la solidez de los avances y de que exista claridad sobre lo que debe ser la acción humanitaria en el conjunto de la ayuda española.

Se han imputado como acción humanitaria más de 404,3 millones de euros, lo que supera considerablemente los 231,1 millones de euros de 2007.



Cuadro 19

Desembolsos destinados a AH por agentes (2008)

	Acción humanitaria bilateral	% de acción humanitaria bilateral	Acción humanitaria multilateral	% de acción humanitaria multilateral	Total acción humanitaria	% de Total acción humanitaria
1. Administración General del Estado	253.226.645	84,8 %	105.501.674	100,0 %	358.728.319	87,7 %
Mº Administraciones Públicas	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Mº Asuntos Exteriores y de Cooperación	252.259.208	84,4 %	11.218.867	10,6 %	263.478.075	65,2 %
Del cual: AECID	134.459.208	45,0 %	0	0,0 %	134.459.208	33,3 %
Mº Ciencia e Innovación	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Mº Cultura	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Mº Defensa	225.050	0,1 %	0	89,4 %	225.050	0,1 %
Mº Economía y Hacienda	0	0,0 %	94.282.806	0,0 %	94.282.806	23,3 %
Mº Educación, Política Social y Deporte	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Mº Fomento	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Mº Igualdad	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Mº Industria, Comercio y Turismo	742.387	0,2 %	0	0,0 %	742.387	0,2 %
Mº Interior	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Mº Justicia	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Mº Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Mº Sanidad y Consumo	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Mº Trabajo e Inmigración	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Mº Vivienda	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Otras entidades públicas	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
2. Comunidades autónomas	36.892.205	12,3 %	0	0,0 %	36.892.205	9,1 %
Andalucía	11.802.806	4,0 %	0	0,0 %	11.802.806	2,9 %
Aragón	1.037.648	0,3 %	0	0,0 %	1.037.648	0,3 %
Asturias	1.319.000	0,4 %	0	0,0 %	1.319.000	0,3 %
Baleares	903.481	0,3 %	0	0,0 %	903.481	0,2 %
Canarias	91.042	0,0 %	0	0,0 %	91.042	0,0 %
Cantabria	148.601	0,0 %	0	0,0 %	148.601	0,0 %
Castilla-La Mancha	4.959.701	1,7 %	0	0,0 %	4.959.701	1,2 %
Castilla y León	4.498.558	1,5 %	0	0,0 %	4.498.558	1,1 %
Cataluña	1.046.988	0,4 %	0	0,0 %	1.046.988	0,3 %
Extremadura	257.042	0,1 %	0	0,0 %	257.042	0,1 %
Galicia	1.075.000	0,4 %	0	0,0 %	1.075.000	0,3 %
La Rioja	40.000	0,0 %	0	0,0 %	40.000	0,0 %
Madrid	1.449.143	0,5 %	0	0,0 %	1.449.143	0,4 %
Murcia	151.581	0,1 %	0	0,0 %	151.581	0,0 %
Navarra	831.653	0,3 %	0	0,0 %	831.653	0,2 %
País Vasco	1.954.394	0,7 %	0	0,0 %	1.954.394	0,5 %
C. Valenciana	5.245.568	1,8 %	0	0,0 %	5.245.568	1,3 %
Ceuta	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %
Melilla	80.000	0,0 %	0	0,0 %	80.000	0,0 %
3. Entidades locales	8.568.724	2,9 %	0	0,0 %	8.568.724	2,1 %
4. Universidades	70.660	0,0 %	0	0,0 %	70.660	0,0 %
Total acción humanitaria (euros)	298.758.235	100,0%	105.501.674	100,0 %	404.259.908	100,0 %

Fuente: Avance de Seguimiento PACI 2008.

Se han imputado al Ministerio de Defensa tan solo 225.000 euros, lo que supone la cantidad más baja de los últimos años. La clarificación de lo que puede o no computarse como acción humanitaria siguiendo las directrices del CAD ha hecho que se reduzca espectacularmente esta cantidad. El total de AOD computado al Ministerio de Defensa es de 12 millones de euros, debido a la participación de contingentes españoles en la operación de paz en el Líbano (FINUL), Afganistán y otros casos en menor cuantía.



Cuadro 20

Contribuciones a fondos de OMUDES computados como AH

	2007	2008	Diferencia
Organismo			
PMA - Programa Mundial de Alimentos	15.000.000	55.100.000	40.100.000
CERF - Fondo Central de Respuestas ante Emergencias	15.000.000	30.000.000	15.000.000
Grupo Banco Mundial	4.400.000	35.500.000	31.100.000
PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	6.991.441	23.535.248	16.543.807
UNRWA OOPS - Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina	6.200.000	16.305.759	10.105.759
ACNUR - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	2.850.000	8.639.653	5.789.653
FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	0	7.845.909	7.845.909
UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	594.209	6.000.550	5.406.341
CICR - Comité Internacional de la Cruz Roja	2.050.000	7.370.000	5.320.000
OPS - Organización Panamericana de la Salud	0	2.298.780	2.298.780
UE-PEGASE - Ayuda Humanitaria de Emergencia	0	3.000.000	3.000.000
Diferencia total	53.085.650	195.595.899	142.510.250

Fuente: DGPOLDE. Volcado de datos cooperación española 2008.

Como se observa en el cuadro 20, ha sido la contribución a organismos internacionales, especialmente en el componente de ayuda alimentaria, la que ha aumentado más durante el año 2008.

2. Algunas cuestiones cualitativas

En febrero de 2008, tras un largo proceso de elaboración en el que participaron numerosos actores de la cooperación, se presentaron varias de las estrategias sectoriales de la cooperación española. Entre ellas, la de acción humanitaria (documento de estrategia sectorial –DES–).

El objetivo fundamental de la Estrategia de Acción Humanitaria era situarla en el mismo nivel que las nuevas posiciones y tendencias del conjunto de donantes. El propósito de la Estrategia que afecta a todos los actores de la cooperación española, a Administraciones públicas, ONG, centros e instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil de muy diverso tipo es orientar la actuación de los diversos actores para mejorar la respuesta humanitaria de España y su inserción en la respuesta humanitaria global, contribuyendo a la mejora de la situación de las poblaciones vulnerables del planeta. El DES hace suyos los compromisos asumidos por España con los principios de la Buena Donación Humanitaria (GHD, siglas en inglés de Good Humanitarian Donorship). Se está a la espera de la publicación del Plan de Acción que concrete este punto. Intermón Oxfam e IECAH publicaron un informe y realizaron una campaña de difusión del mismo para que la GHD se considerase como referente en toda la acción humanitaria pública en el Estado⁶⁵.

El objetivo fundamental de la estrategia de acción humanitaria era situarla en el mismo nivel que las nuevas posiciones y tendencias del conjunto de donantes.

65. I. Arcas, A. Pérez Daza, F. Rey, J. Pérez y Z. Quirós. *La buena donación humanitaria: propuestas para la cooperación española*, Barcelona: IECAH, Intermón Oxfam, 2008.

Los objetivos más destacables de la Estrategia son:

- Mejorar la capacidad y la eficacia de la respuesta humanitaria de la cooperación española aumentando la cantidad y calidad de la misma.
- Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados, estimulando la participación de la sociedad civil.
- Aumentar el compromiso de la cooperación española con las iniciativas internacionales en la materia.
- Contribuir a la reducción de riesgos y a la lucha contra la vulnerabilidad extrema, articulando las respuestas a corto plazo con aquellas a medio y largo plazo.
- Insertar la acción humanitaria en el conjunto de la cooperación española de un modo adecuado, que mantenga su especificidad pero impulse las sinergias con el resto de los instrumentos.
- Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente a los desastres de todo tipo.

Durante 2008, el monto gestionado por la AECID para acción humanitaria casi ha vuelto a duplicarse, gran parte de él se ha canalizado a través de organismos multilaterales y ha aumentado su compromiso a escala internacional.

Como punto negativo es destacable la falta de alusiones a lo humanitario en el PACI, salvo en el anexo presupuestario y el poco avance de estas cuestiones en el Plan Director.

3. La acción humanitaria de la AECID en 2008

Durante 2008, el monto gestionado por la AECID para acción humanitaria casi ha vuelto a duplicarse, gran parte de él se ha canalizado a través de organismos multilaterales y ha aumentado su compromiso a escala internacional.

Con la reforma de la Agencia se ha creado la Oficina de Acción Humanitaria, a partir de la anterior Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia. Sus principales funciones son la gestión y ejecución de la acción humanitaria oficial; y la coordinación de las capacidades de la Administración del Estado con las de las administraciones autonómicas y locales. En la actualidad, la Oficina se compone de dos departamentos: Emergencia y Posconflicto, y Prevención y Evaluación.

Durante el año 2008 se inauguró un Centro Logístico en Panamá. Su objetivo es reducir el coste de transporte de la ayuda e incrementar la rapidez de respuesta. Asimismo, se espera que el centro contribuya a mejorar la coordinación de los países receptores de ayuda con los organismos regionales. La AECID ha invertido un millón de euros para el abastecimiento del centro, que dispone de 800 m² para almacenar más de 200 toneladas de material de diverso tipo para respuesta de emergencia.

La AECID ha gestionado un presupuesto total de acción humanitaria (AH) de 115,67 millones de euros, lo que supone un incremento de un 42% con respecto al de 2007.

3.1. La AECID en cifras

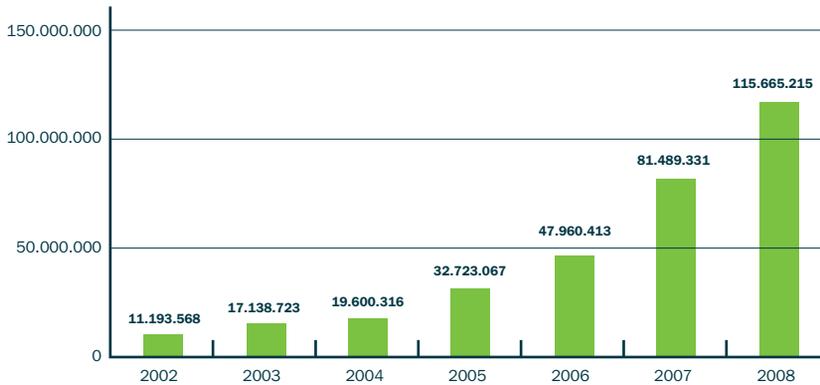
La AECID ha gestionado un presupuesto total de acción humanitaria (AH) de 115.67 millones de euros, lo que supone un incremento de un 42% con respecto al de 2007.

Destaca, frente al año pasado, el incremento de la financiación a ONG e instituciones nacionales: mientras que en 2007 esta sólo representaba un 3%, este año es de un 10%. En este sentido, se han canalizado 14,9 millones de euros a través del instru-



Gráfico 9

Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH (euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la AECID.

mento de convocatoria abierta y permanente (CAP), y 5,9 millones de euros a través de convenios de acción humanitaria que ha firmado la Agencia con distintas ONG.

A escala internacional, destaca el compromiso con los organismos de las Naciones Unidas, y la contribución española al CERF de este año ha hecho que España se consolide en el quinto puesto al haber incrementado en más del 100% su contribución anterior y haber alcanzado los más de 45 millones de dólares. Asimismo, es destacable la contribución realizada al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que ha sido de 9,13 millones de euros.

En cuanto a las principales crisis financiadas, un año más, el continente africano es la región más financiada por la AECID, con un 46%. El resto de las regiones no han sufrido importantes modificaciones respecto a años anteriores: la segunda región es Asia (31%), y, por último, el continente americano (20%).

4. La acción humanitaria en la cooperación descentralizada en 2008

Los fondos que destinaron los actores descentralizados a acción humanitaria, tras un año –2007– en que habían sufrido un gran incremento, han disminuido su importancia.

Los gobiernos autonómicos han destinado menos fondos a acción humanitaria y las entidades locales los han mantenido prácticamente estables, lo que implica una gran pérdida de peso relativo en cuanto a la acción humanitaria bilateral total, ya que la financiación aportada desde la Administración General del Estado ha tenido un gran incremento.

4.1. Acción humanitaria autonómica

Durante el año 2008 las comunidades autónomas españolas han ido desarrollando muchos instrumentos programáticos que en la mayor parte de los casos

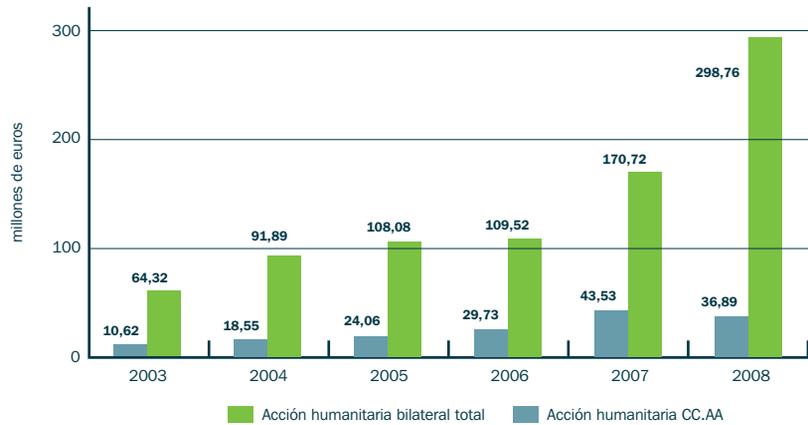
A escala internacional, destaca el compromiso con los organismos de las Naciones Unidas, y la contribución española al CERF de este año ha hecho que España se consolide en el quinto puesto al haber incrementado en más del 100% su contribución anterior y haber alcanzado los más de 45 millones de dólares.

incorporan lo humanitario, así como convocatorias de proyectos de acción humanitaria.

Durante el año 2008 los fondos destinados a acción humanitaria por la cooperación autonómica han disminuido respecto al año anterior en un 15,25%.

Durante el año 2008 los fondos destinados a acción humanitaria por la cooperación autonómica han disminuido respecto al año anterior en un 15,25%. Esta disminución, aunque es importante, debe ser tomada en cuenta con cautela, ya que lo que resalta, si se tiene en cuenta un período algo más amplio, es la tendencia sostenida al alza de los fondos.

Gráfico 10 Evolución AHCC.AA y AH bilateral total



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del seguimiento PACI 2006, 2007 y datos preliminares del 2008 suministrados por la DGPOLDE.

Es destacable la gran pérdida de peso de la cooperación autonómica dentro de la acción humanitaria bilateral total, que ha pasado de suponer un 25,5% en 2007 a un 12,35% en 2008.

Es destacable la gran pérdida de peso de la cooperación autonómica dentro de la acción humanitaria bilateral total, que ha pasado de suponer un 25,5% en 2007 a un 12,35% en 2008.

4.2. Acción humanitaria local

El análisis cuantitativo de los fondos destinados a acción humanitaria desde las entidades locales españolas es muy complejo debido a la dificultad de contar con datos verídicos del total de los agentes que en ella intervienen. Estos datos son recogidos por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) a través de una encuesta que realiza de manera anual.

Su importancia en términos económicos a día de hoy en acción humanitaria es bastante baja, representa menos de un 3% de la acción humanitaria bilateral total y supone alrededor del 8% de los fondos locales de cooperación –porcentaje que se ha mantenido constante a lo largo de los últimos años–.

5. Fondos de cooperación y solidaridad

Aunque están llamados a ser un mecanismo de coordinación de actores, no supo-

nen un gran peso dentro de los fondos destinados a acción humanitaria por la cooperación local. Durante 2008 gestionaron solamente alrededor del 6% del total de los fondos de cooperación local, es decir, alrededor de 500.000 euros.

Cuadro 21 Evolución AOD y AH local

	2005	2006	2007	2008
AOD desembolsada	55.819.115	58.227.615	72.362.657	68.112.690
AH desembolsada	4.723.866	5.241.686	6.315.421	5.714.646
%AH/AOD	8,46%	9,00%	8,73%	8,39%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos con información aportada por las EELL disponible en: http://www.femp.es/index.php/femp/direcci_n_de_internacional_y_cooperaci_n/comisi_n_de_cooperaci_n/recogida_de_datos.

3.7. Cooperación descentralizada

Según los datos del Seguimiento PACI 2008, se produjo un incremento del 19%⁶⁶ en el año 2008 con respecto a los volúmenes de AOD del año 2007 aportados por las comunidades autónomas, ligeramente menor a la del conjunto de la cooperación española (21,3%). Se ratifica una tendencia de crecimiento positivo de la cooperación autonómica, aunque más reducida cada año (en el año 2006 la tasa de crecimiento con respecto a la del año anterior fue de 21,7% y la del año 2007 fue de 20% con respecto a la del año 2006). Lamentablemente, la tendencia en este ámbito es preocupante para 2009, y más aún para 2010, en que se han anunciado recortes en un número significativo de administraciones autonómicas –a falta de datos consolidados, aquellos de los que dispone la CONGDE a fines de 2009 indican que cuatro comunidades autónomas han congelado su presupuesto y siete lo han recortado, frente a únicamente cuatro que lo habrían aumentado–.

Este año, como en pasadas ediciones, se producen discrepancias entre los datos de desembolsos de AOD suministrados por las comunidades autónomas a las sedes territoriales de Intermón Oxfam en consulta directa y los informados oficialmente por la DGPOLDE. En el cuadro 22 se han presentado para fines indicativos aquellos casos en que esas discrepancias son más significativas: Comunidad Valenciana, País Vasco, Castilla-La Mancha, Cantabria, Madrid y Extremadura.

Es necesario homogeneizar al máximo los criterios de registro de la cooperación descentralizada, mejorando su coordinación en la presentación de la información con la Administración General del Estado (AGE), y adaptando sus criterios a los que aplica el CAD de la OCDE, para evitar así en lo posible la necesidad de ajustes posteriores. Las causas de estas discrepancias son variadas, e incluyen lo que desde

Se produjo un incremento del 19% en el año 2008 con respecto a los volúmenes de AOD del año 2007 aportados por las comunidades autónomas, ligeramente menor a la del conjunto de la cooperación española (21,3%).

66. Esta cifra no es exacta. Por una parte, varias comunidades autónomas han solicitado a la DGPOLDE corregir las cifras de AOD que fueron publicadas en el año 2007. Demandas que no se han realizado en el informe del Seguimiento PACI 2008. De la misma forma, durante el año 2008 han sido significativas las discrepancias de datos reportados por la DGPOLDE y los que en consulta directa de las sedes territoriales de Intermón Oxfam con las distintas comunidades autónomas han sido obtenidos.

algunas comunidades autónomas se considera “un uso a veces restrictivo del criterio de compromisos y desembolsos”⁶⁷ o desfases entre el momento de consulta y publicación de datos oficiales por la DGPOLDE, que, conforme a las normas que se han dado a sí mismos los donantes, se rige de manera estricta por los criterios oficiales sectoriales y geográficos de contabilización establecidos por el CAD, sin perjuicio de que puedan producirse algunos errores, omisiones o desajustes.



Cuadro 22

Cooperación Autonómica, 2007-2008

	AOD bruta		AOD bruta (a)	Variación (%) 2007-2008	% sobre total CC.AA.	AOD % presupuesto total (b)		AOD per cápita (euros)		Presupuestos AOD (c)	AOD % PIB	
	2007	2008				2007	2008	2007	2008		2007	2008
Andalucía	81.798.541	96.775.351	-	18,31%	20,82%	0,28%	0,30%	10,15	11,80	nd	0,06%	0,06%
Navarra	19.017.170	20.699.796	-	8,85%	4,45%	0,49%	0,48%	31,39	33,37	nd	0,11%	0,11%
Baleares	16.414.377	15.594.107	-	-5,00%	3,36%	0,57%	0,47%	15,93	14,54	nd	0,06%	0,06%
C. Valenciana	30.629.358	64.815.651	79.867.455	111,61%	13,95%	0,23%	0,46%	6,27	12,89	nd	0,03%	0,06%
País Vasco (d)	29.379.900	40.837.201	44.450.981	39,00%	8,79%	0,34%	0,41%	13,72	18,93	45.000.000	0,05%	0,06%
Castilla-La Mancha	36.218.580	40.341.400	38.145.834	11,38%	8,68%	0,44%	0,39%	18,32	15,77	nd	0,10%	0,11%
La Rioja	4.436.818	4.078.224	-	-8,08%	0,88%	0,36%	0,31%	14,36	12,84	nd	0,06%	0,05%
Asturias	12.938.623	11.776.201	-	-8,98%	2,53%	0,33%	0,30%	12,04	10,90	nd	0,06%	0,05%
Canarias	17.778.637	18.746.030	-	5,44%	4,03%	0,26%	0,25%	8,78	9,03	17.216.418	0,04%	0,04%
Cataluña	57.768.931	62.827.889	-	8,76%	13,52%	0,21%	0,22%	8,01	8,53	nd	0,03%	0,03%
Cantabria (e)	5.469.245	5.116.708	5.925.000	-6,45%	1,10%	0,25%	0,21%	9,55	8,79	6.440.000	0,04%	0,04%
Madrid	30.973.098	38.979.100	38.393.373	25,85%	8%	0,17%	0,21%	5,09	6,22	41.506.832	0,02%	0,02%
Aragón	8.008.170	9.610.565	-	20,01%	2,07%	0,16%	0,17%	6,18	7,24	nd	0,02%	0,03%
Extremadura (f)	9.897.984	9.087.860	10.417.141	-8,18%	1,96%	0,20%	0,16%	9,08	8,28	nd	0,06%	0,05%
Castilla y León	13.114.683	10.333.747	12.449.567	-21,20%	2,22%	0,14%	0,12%	5,19	5,06	15.482.966	0,02%	0,02%
Murcia	5.121.307	5.130.756	-	0,18%	1,10%	0,12%	0,11%	3,68	3,60	nd	0,02%	0,02%
Galicia	10.703.097	9.873.774	-	-7,75%	2,12%	0,10%	0,09%	3,86	3,55	nd	0,02%	0,02%
C.A. Melilla	84.800	84.800	-	0,00%	0,02%	-	0,04%	1,22	1,19	nd	0,00%	0,01%
Total comun. autónomas	389.753.319	464.709.158	-	19,23%	100,00%	0,27%	0,27%	7,27	10,7	-	0,04%	0,04%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguimiento PACI 2008 y del Instituto Nacional de Estadística.

Notas:

(a) Según consulta de las sedes territoriales de Internóm Oxfam con las comunidades autónomas respectivas.

(b) Para el conjunto de las CC.AA. se calculó un promedio simple.

(c) Según consulta de las sedes territoriales de Internóm Oxfam con las comunidades autónomas respectivas.

(d) Para los datos de AOD de 2008 la fuente de información del Gobierno Vasco fue el Informe de Ejecución del Plan Anual 2008 de Cooperación para el Desarrollo, presentado por el equipo saliente de la Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco al Consejo vasco de cooperación, con fecha 12 de diciembre de 2008.

(e) Información publicada por la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación.

(f) Para los datos de AOD de 2008 la fuente de información del Gobierno de Extremadura fue la Memoria 2008 publicada por la comunidad autónoma (AEXCID).

A diferencia del año 2007, en el año 2008 el crecimiento nominal de la cooperación autonómica está menos distribuido.

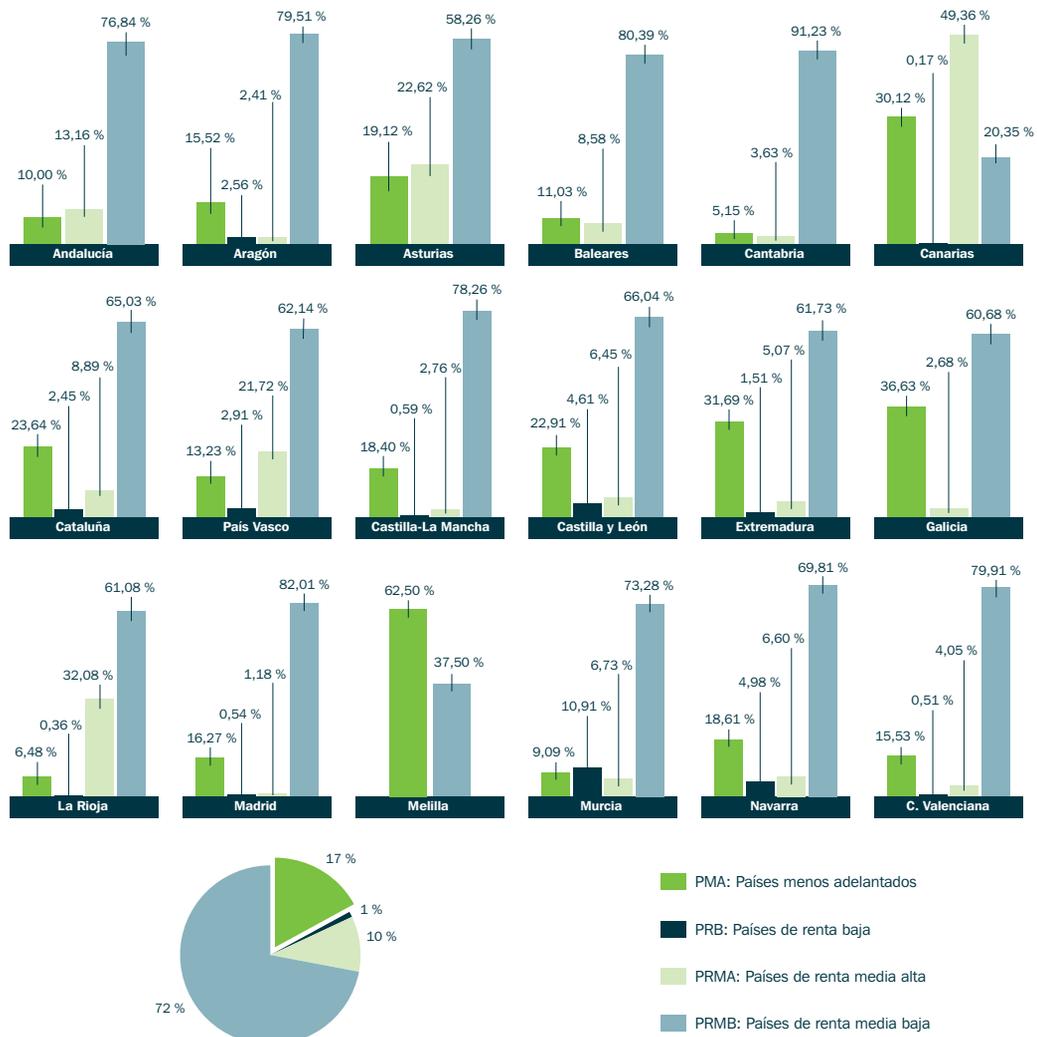
A diferencia del año 2007, en el año 2008 el crecimiento nominal de la cooperación autonómica está menos distribuido. Muchas comunidades autónomas bajan sus aportaciones y otras las suben de manera significativa soportando el retroceso de las primeras (véase el cuadro 22). De forma destacada y siguiendo la tendencia de crecimiento de los últimos dos años se encuentran: Andalucía, Aragón con incrementos de más del 18% y la Comunidad Valenciana, que más que duplica su AOD en 2008. Entre las que crecen de manera destacada específicamente entre el año 2007 y el 2008 se ubica el País Vasco (39%) y la Comunidad de Madrid (25%). Otras comunidades autonómicas como Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Extremadura o la Rioja más bien decrecen en valores absolutos con respecto al año 2007.

67. Véase, por ejemplo, el Informe de ejecución del Plan Anual 2008 de Cooperación para el Desarrollo, presentado por el equipo saliente de la Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco al Consejo Vasco de Cooperación, con fecha 12 de diciembre de 2008, p. 73.

A pesar del incremento de la AOD ejecutada por el conjunto de las comunidades autónomas, en términos de la AOD como porcentaje del PIB regional en el año 2008 ésta representó el 0,04% en el año 2008 al igual que en el año 2007. De la misma forma, el promedio del esfuerzo de AOD sobre los presupuestos consolidados de las comunidades autónomas se mantiene igual al del año 2007, es decir, 0,27%, lejos del 0,7% reivindicado por muchas administraciones en este nivel de gobierno.

A nivel agregado las comunidades autónomas ejecutan un 68% de sus recursos asignables geográficamente al continente americano. En el caso de África esta cifra asciende al 26%. Al igual que en años anteriores el foco geográfico de la cooperación descentralizada fueron los países de renta media baja (72%), con muy baja ejecución hacia los países menos adelantados (17%), ambos porcentajes calculados sobre la AOD especificada por el nivel de renta del receptor (véase el gráfico 11).

Gráfico 11 Concentración geográfica de las CCAA, 2008



Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de Seguimiento del PACI 2008.

Hay comunidades autónomas como Andalucía, Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia, Navarra y la Comunidad Valenciana que destinan el 70% o más de sus recursos a los países de renta media baja. Otras, como Canarias, Cataluña, Castilla y León, Extremadura, Galicia o Melilla, canalizan más del 20% de su AOD especificada por nivel de renta del receptor a países menos adelantados, según la información aportada por la DGPOLDE. No se explicita el destino geográfico de un 20% de los fondos de la cooperación descentralizada.

Con respecto a la orientación sectorial de la ayuda de las comunidades autónomas hay que señalar que en general una cifra aproximada del 21,23% de toda la cooperación autonómica se dirige a SSB.

Con respecto a la orientación sectorial de la ayuda de las comunidades autónomas hay que señalar que en general una cifra aproximada del 21,23% de toda la cooperación autonómica se dirige a SSB, y son las comunidades autónomas de Andalucía, Baleares, Cataluña, País Vasco y Galicia las que asignan menos del 20% de sus presupuestos de cooperación hacia estos sectores (véase el cuadro 23).

Cuadro 23		Cooperación autonómica a SSB, 2008		
	Aportaciones a SSB	% del Total	% de AOD	
Comunidades autónomas				
Andalucía	12.868.328	13,04%	13,30%	
Aragón	2.542.464	2,58%	26,45%	
Asturias	3.700.312	3,75%	31,42%	
Baleares	2.864.097	2,90%	18,37%	
Cantabria	1.136.322	1,15%	22,21%	
Canarias	4.066.344	4,12%	21,69%	
Cataluña	7.768.673	7,87%	12,37%	
País Vasco	5.009.662	5,08%	12,27%	
Castilla-La Mancha	13.461.379	13,65%	33,37%	
Castilla y León	2.911.400	2,95%	28,17%	
Extremadura	2.468.549	2,50%	27,16%	
Galicia	1.658.174	1,68%	16,79%	
La Rioja	1.044.400	1,06%	25,61%	
Madrid	9.107.959	9,23%	23,37%	
Murcia	1.302.128	1,32%	25,38%	
Navarra	5.910.282	5,99%	28,55%	
C. Valenciana	20.831.930	21,12%	32,14%	
Total	98.652.402		21,23%	

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de Seguimiento del PACI 2008.

En el año 2008 la AOD de entidades locales (diputaciones y administraciones locales) alcanzó una cantidad aproximada a 148,7 millones de euros, lo que supone un incremento del 22,45% con respecto al volumen de ayuda del año 2007, según datos ofrecidos por la DGPOLDE (véase el cuadro 24).

En el conjunto de los ayuntamientos sobre los que se dispone de datos, los de Madrid y Barcelona son los que disponen, en valores absolutos, de mayor cantidad de fondos de cooperación, al igual que en los años anteriores de 2007 y 2006,⁶⁸ aunque no son ni mucho menos los que dedican a la ayuda

En el año 2008 la AOD de entidades locales (diputaciones y administraciones locales) alcanzó una cantidad aproximada a 148,7 millones de euros.

mayor proporción de sus recursos. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, de Pamplona, de Gijón, de Córdoba y de Burgos logran en 2008 ejecutar el 0,7% o más en AOD con relación a sus presupuestos totales frente al 0,4% y 0,3% logrados por los ayuntamientos de Madrid y Barcelona respectivamente. Cabe señalar que en este nivel de la administración también se han producido discrepancias entre los datos oficiales emitidos por la DGPOLDE y los recogidos por las sedes territoriales de Intermón Oxfam en consulta con los ayuntamientos. Discrepancias que incluso han trascendido en los cálculos realizados para la estimación del peso de la AOD sobre los presupuestos totales de los ayuntamientos.

68. Véase *La realidad de la ayuda 2008-2009*.

Según la información aportada a Intermón Oxfam, que permite detallar los desembolsos de AOD de 2008 de las otras entidades locales, destacan la Diputación Foral de Bizkaia, que ejecutó 11,25 millones de euros (un crecimiento del 15% con respecto a 2007); la Diputación Foral de Álava, que creció en 2008 un 14% y destinó a AOD 3,03 millones de euros; la Diputación Foral de Gipuzkoa, con un desembolso de 4,37 millones de euros, y la Diputación de Barcelona, con 4,5 millones de euros (véase el cuadro 25).



Cuadro 24

Cooperación oficial de las principales entidades locales 2008

	AOD 2008 (euros)	AOD/pto.2008 (%) (a)	AOD/Pobl.2008 (euros/hab)	AOD 2008 (euros) (b)	Presupuestos AOD 2009 (c)
Ayto. de Madrid	19.373.458	0,40%	6,03	21.445.068	20.445.810
Ayto. de Barcelona	7.971.189	0,30%	4,93	7.132.349	8.555.777
Ayto. de Zaragoza	3.884.985	0,50%	5,83	-	nd
Ayto. de Córdoba	3.744.757	1,10%	11,51	3.532.790	nd
Ayto. de Sevilla	3.179.774	0,40%	4,54	-	nd
Ayto. de Bilbao	2.893.187	0,50%	8,19	2.923.582	3.128.095
Ayto. de Vitoria-Gasteiz (d)	2.722.071	0,70%	11,71	2.724.869	3.225.957
Ayto. de Pamplona	2.444.140	0,80%	12,39	-	nd
Ayto. de Gijón	1.671.657	0,70%	6,06	-	nd
Ayto. de Burgos	1.607.918	0,70%	9,04	-	1.713.163
Ayto. de Palma de Mallorca	1.407.058	0,30%	3,55	-	nd
Ayto. de Donostia-San Sebastián (e)	1.390.681	0,30%	7,55	1.674.709	1.687.709
Ayto. de Málaga	1.373.684	0,20%	2,43	-	nd
Ayto. de Logroño	1.188.101	0,60%	7,92	-	nd
Ayto. de Oviedo	1.017.881	0,40%	4,61	-	nd
Ayto. de Alicante	987.658	0,40%	2,98	-	nd
Ayto. de Valencia	959.300	0,10%	1,19	-	nd
Ayto. de Elche	891.000	0,40%	3,90	-	nd
Ayto. de Granada	806.193	0,20%	3,40	-	nd
Ayto. de Valladolid	786.496	0,20%	2,47	786.603	874.401
Otros EE.LL. (diputaciones)	88.474.314	-	2,53	-	-
Totales	148.775.502	0,46%	5,85	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Seguimiento PACI 2008.

Notas:

(a) Para el conjunto de las entidades locales se calculó un promedio simple.

(b) Según consulta de las sedes territoriales de Intermón Oxfam a los ayuntamientos respectivos.

(c) Según consulta de las sedes territoriales de Intermón Oxfam a los ayuntamientos respectivos.

(d) Información aportada a Intermón Oxfam por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, calculado sobre el total de ingresos (capítulos 1 a 9 de ingresos) derechos reconocidos.

(e) Información aportada a Intermón Oxfam por el Ayuntamiento de Donostia, porcentaje calculado sobre presupuesto general consolidado.



Cuadro 25

Cooperación oficial diputaciones 2008

	AOD 2008	AOD 2007	Variación (%) 2007-2008	AOD/pto.2008 (%)	Presupuesto del 2009
Dip. F. Vizcaya	11.258.977,87 euros	9.539.000,00 euros	15,28%	0,71%	11.276.105,00 euros
Dip. F. Álava	3.038,78 euros	2.611.909,00 euros	14,05%	0,55%	2.699.503,12 euros
Dip. F. Guipúzcoa	4.372.461,26 euros	4.036.497,00 euros	8,32%	0,30%	4.459.873,00 euros
Diputación de Barcelona	4.514.425,00 euros	4.219.857,00 euros	6,98%	0,63%	nd
Diputación de Burgos	529.989,00 euros	nd	-	0,39%	nd
Diputación de Valladolid	610.415,00 euros	nd	-	0,43%	nd

Fuente: Elaboración propia a partir de consulta de las sedes territoriales de Intermón Oxfam a las diputaciones respectivas.

En materia de SSB, la concentración en la entidades locales es en general mucho menor que la de las comunidades autónomas, con tan solo un 15,14% dedicado a esos sectores.

En cuanto a la concentración geográfica y sectorial, las entidades locales emulan a las comunidades autónomas en cuanto al destino geográfico de la ayuda. Durante el año 2008 un 63% de los recursos geográficamente identificables de las entidades locales tuvieron como destino América Latina, y quedó un 31% para África. En materia de SSB, en cifras aproximadas y en general la concentración hacia estos sectores en la entidades locales es mucho menor que el de las comunidades autónomas, con tan solo un 15,14% dedicado a esos sectores.⁶⁹

Veamos a continuación un análisis de los hechos más relevantes en las diferentes comunidades autónomas y algunos entes locales en el período 2008-2009, basados en análisis realizados por los responsables de las sedes territoriales de Interión Oxfam:

País Vasco

La cooperación descentralizada liderada por el Gobierno Vasco se ha visto muy condicionada por el cambio de legislatura (el nuevo lehendakari fue investido el 5 de mayo de 2009), que ha supuesto un cambio en el equipo responsable de cooperación para el desarrollo, que lentamente está asumiendo y retomando los temas que quedaron en suspenso al final del anterior período: resoluciones acerca de los diferentes instrumentos de la cooperación vasca (programas, acción humanitaria, juventud vasca cooperante, proyectos...) y el desarrollo normativo de las diferentes instancias contemplado en la Ley de Cooperación Vasca (Ley 1/2007, de 22 de febrero). Esto se ha traducido en un considerable retraso en la creación, por ejemplo, de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (creada por la Ley 5/2008, que fue aprobada por el Parlamento Vasco el pasado 19 de junio de 2008) cuya puesta en marcha estaba prevista en el primer semestre de este año 2009 y que será clave para el desarrollo de la política vasca de cooperación en los próximos años.

En diciembre de 2008 se celebró la primera reunión constitutiva del refundado Consejo Vasco de Cooperación (con modificaciones significativas respecto al anteriormente existente, según se recogía en la nueva ley), pero resulta preocupante que el mismo no ha vuelto a convocarse desde entonces, y está pendiente también que se retome la actividad de la Comisión de Coordinación Interinstitucional, que será clave para aunar esfuerzos y evitar incoherencias entre las diferentes instituciones públicas que, con presupuestos de AOD moderadamente crecientes, diseñan y ejecutan sus propias políticas de cooperación al desarrollo.

En cuanto al resto de las instituciones públicas vascas, hay que destacar la redacción conjunta del primer Plan Director de Cooperación al Desarrollo por parte de las tres diputaciones forales (Álava, Bizkaia y Gipuzkoa), con el valor añadido de tener en cada caso diferente color político. Aunque ese plan dispone de un marco teórico robusto para guiar sus actuaciones en materia de cooperación, la traducción práctica e instrumental del mismo ha quedado por debajo de las expectativas y tendrá que ser retomada y mejorada en posteriores planes.

Un motivo de preocupación para el próximo ejercicio es el previsible descenso en la recaudación fiscal (en septiembre se hablaba de una disminución del 22% respecto al año anterior), que podría traducirse en una reducción significativa de las partidas de cooperación para el desarrollo en los presupuestos públicos de las diferentes instituciones vascas.

69. Según datos aportados por el volcado del Seguimiento PACI 2008.

Cantabria

La principal novedad del período ha sido la aprobación del Primer Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2009-2012, que establece las prioridades transversales, sectoriales y geográficas de la cooperación cántabra, siguiendo el principio de especialización por ventajas comparativas para recoger el valor añadido de aquélla en el contexto de la pluralidad de actores públicos de la cooperación española.

El Plan también incluye el marco presupuestario con el compromiso de alcanzar el 0,7% del presupuesto propio de la comunidad en 2012, así como los indicadores internos de gestión y los mecanismos de evaluación pertinentes, las modalidades y los instrumentos de la cooperación e identifica la pluralidad de agentes implicados, para contribuir, desde los ámbitos de actuación que les son propios, a maximizar el impacto de la ayuda oficial al desarrollo realizada desde Cantabria.

Cataluña

La cooperación para el desarrollo en Cataluña durante el año 2008 ha experimentado un retroceso respecto al escenario que fijaba su propio Plan Director en la consecución del 0,7%.

En 2008 se ha visto como se presupuestaban 14 millones de euros en créditos o ayuda reembolsable que, afortunadamente y gracias a la presión de la FCONGD (Federación Catalana de ONG para el Desarrollo), no se ejecutaron. Además en el año 2008 se reducían drásticamente los escenarios de crecimiento de la cooperación y se dejaba de ejecutar una parte importante del presupuesto (4 millones de euros) al final del ejercicio.

En 2009 se ha visto como con relación al acuerdo parlamentario previo se ha reducido el presupuesto y ha desaparecido la línea de programas de cooperación creada en 2008 por falta de presupuesto para mantenerlo. Para el año 2010 ha hecho falta una gran presión de la sociedad civil catalana y la FCONGD para conseguir que el Parlamento enmiende una reducción de más del 20% del presupuesto y se mantenga el mismo presupuesto que en el año anterior, a pesar de lo cual se va a alejar del camino para llegar al 0,7% en 2010.

En cuanto a la ejecución del gasto, vuelve a disminuir el sector de las ONG, mientras que se incrementa el de cooperación directa y multilateral. Sigue éste siendo un punto débil de la cooperación catalana, poco decidida a favorecer a las ONGD y al tejido asociativo catalán. En el capítulo de subvenciones a las ONGD se aprecia una diversificación de fondos que se acompaña lógicamente con una disminución de fondos para proyectos.

Esta coyuntura se acompaña de un incremento de gastos administrativos del 31% (1,2 millones de euros) en un año de contención de gasto. Sin embargo, hay que destacar el esfuerzo de transparencia de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) que, como viene siendo habitual en los últimos años, facilita todos sus datos de gestión.

Con relación al Plan Director catalán, los porcentajes asignados por sectores y regiones se ajustan en líneas generales a lo programado, aunque hacer coincidir todas las piezas del rompecabezas de porcentajes que tiene el Plan Director hace muy difícil que su asignación y ejecución se realice con el máximo rigor.

El presupuesto de Cooperación que no controla la Agencia de Cooperación y que depende de los diferentes departamentos del Gobierno de la Generalitat (un 25% del total) sigue siendo un cajón de sastre donde no parece existir voluntad ni intención de alinearse con el Plan Director y en el que destaca el volumen ejecutado por las universidades (5,1 millones de euros), aunque sus recursos hayan disminuido respecto a los de 2007 (8 millones de euros).

En cuanto a los otros actores importantes, la Diputación de Barcelona sigue manteniendo un porcentaje próximo al 0,7% y sigue destacando también el bajo porcentaje de sus recursos que canaliza a través de ONGD (menos de un 25% de los fondos totales). Por su parte, el Ayuntamiento de Barcelona ha alcanzado ya el 0,3% del presupuesto consolidado, pero la proporción del mismo que dedica a las ONGD se queda en tan solo el 42%.

Hace falta una apuesta política más decidida para avanzar hacia el 0,7% en cantidad y calidad de la cooperación, y canalizar de una manera más coordinada y enérgica la presión del conjunto de actores en el sector del desarrollo para que así sea.

Comunidad Valenciana

Según las cifras suministradas por la DGPOLDE, la Comunidad Valenciana logró en el año 2008 un nivel de AOD que supone un 0,43% de su presupuesto. Por su parte, y para ese mismo ejercicio, la Generalitat proporciona una cifra de 79,86 millones de euros destinados a AOD, que elevaría ese porcentaje hacia el demandado 0,7%.

Además, se han concretado importantes avances en la consolidación de herramientas y estructuras para dotar a la cooperación valenciana de calidad y estabilidad. Se destaca en este esfuerzo presupuestario los siguientes aumentos:

- Los casi 4 millones de euros (de 9 millones a 12,65 millones) para los planes estratégicos de intervención, compromisos plurianuales establecidos por convenios con ONGD consorciadas.
- Los 11 millones de euros (de 15 millones a 26 millones) destinados a subvenciones de desarrollo.
- Los más de 2,5 millones de euros destinados a subvenciones de sensibilización. Este aumento era absolutamente necesario dado que en convocatorias anteriores más de treinta ONGD no recibían apoyo debido a la falta de presupuesto.
- En cuanto a la acción humanitaria, el año 2008 supuso un incremento importante de fondos y se destinaron a ese fin 5,7 millones de euros, de los cuales tan solo 3,1 millones (el 56%) se asignaron mediante convocatoria pública.

Se han producido avances evidentes que sorprendieron al sector como una convocatoria no prevista de grandes proyectos en mayo de 2008, cuando la ordinaria se había cerrado hacía apenas dos meses. Se puede decir que fue atendida una reivindicación histórica: aumentaba la adjudicación de ayudas mediante convocatoria pública (un 66%), lo que suponía una AOD más transparente, aunque ciertas partidas en el año 2008 (Acciones de iniciativa solidaria) requieren mayor transparencia. Por su parte, el máximo instrumento de planificación, el Plan Director 2008-2011, no incluyó una evaluación del anterior y no supuso un avance en términos de criterios orientadores. Además, preocupa que no haya apenas esfuerzo en personal (sólo un aumento del 5,7%) para una redimensionada Consejería.

También se ha de destacar la constitución en julio 2008 del Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo, aunque tanto su comisión permanente como los dos grupos de trabajo establecidos (Estrategias y Prioridades y Metodología de Evaluación) están arrancando de manera desigual, y con baja continuidad. Aunque es llamativo que no haya dotación para el funcionamiento efectivo y eficiente del Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo y que se mantengan partidas, como la Fundación Comité Ayuda Humanitaria, cuya finalidad no es desde nuestro punto de vista clara.

Otro elemento de especial mención es el esfuerzo por dotar de transparencia y planificación la acción humanitaria. Las convocatorias para este tipo de proyectos son una realidad desde el invierno de 2008.

En cuanto a la coordinación de políticas, hay que mencionar que la relación de la política valenciana con los organismos multilaterales se plasmó en la firma de cuatro convenios (PNUD, ACNUR, Unicef y la Organización de Estados Iberoamericanos). La relación con AECID se ciñe a una cofinanciación de un programa en Argentina y a las ocho personas becadas por la Generalitat Valenciana que apoyan a los equipos técnicos en diversas oficinas técnicas de cooperación.

Resulta por último preocupante que la tendencia positiva impulsada en 2008 pueda revertirse con un retroceso notable en 2009 y 2010 en vez de consolidarse. Además, sigue habiendo ámbitos con un importante margen de mejora: se necesita aumentar la ayuda humanitaria hasta el 10%, es preciso un mayor rigor y trabajo permanente para que el Consejo Valenciano sea un órgano consultivo realmente eficaz, mejorar el destino geográfico de los fondos y una mayor concreción de los criterios utilizados así como los procesos de evaluación de los planes directores –se presentó el plan 2008-2011 sin haber evaluado el anterior–. El proceso de evaluación debe entenderse como un *continuum* de mejora y aprendizajes.

Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Fue aprobado en diciembre de 2008 el Primer Plan Estratégico de Cooperación para el Desarrollo de Castilla-La Mancha, Horizonte 2011. El reto ahora es el seguimiento de este Plan mediante el análisis, estableciendo su posterior evaluación para monitorear el impacto que la política de cooperación castellano-manchega tiene en la reducción de la pobreza. Consideramos esencial la publicación en la web de las memorias anuales y evaluaciones, pues es cuando esta información está disponible cuando la participación y contribución de todos los agentes de cooperación resulta más efectiva.

Es positiva la futura convocatoria de programas (actualmente en preparación y consulta con las ONG a través de la Coordinadora), ya que en el largo plazo permitirá abordar objetivos de desarrollo más complejos, y sería positivo que la adoptasen también otras Administraciones. Destaca también en el plan el esfuerzo de concreción presupuestaria para cada una de las modalidades de cooperación, pese a que la sensibilización y educación para el desarrollo, con un 6%, está lejos aún del 10% recomendado. También se concreta en este Plan la ayuda hacia los países con menor índice de desarrollo humano, asignando a éstos un 20% del presupuesto.

El citado plan aborda medidas de coordinación alineadas con los principios de la Declaración de París, tanto con la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional como con las entidades locales, teniendo presente el fortalecimiento del papel del Consejo Regional de Cooperación y su coordinación con otras consejerías, en especial con la Consejería de Educación en materia de sensibilización y educación para el desarrollo. Sin duda éste es un gran reto por el que merece la pena trabajar.

La AOD en 2008 dedicó un 81% a proyectos de cooperación y sólo un 5,17% a sensibilización y educación para el desarrollo. Aunque ambas partidas crecieron respecto a 2007 (un 14% y 28% respectivamente), es preciso aumentar los fondos destinados a la educación para el desarrollo, y existe en el tejido de ONGD suficiente energía y capacidad instalada para asumir ese reto. Por su parte, la ayuda humanitaria ha bajado a menos de la mitad –en 2007 se destinó el 14% del presupuesto de cooperación, y en 2008 sólo el 6,37%–. Además, tras aprobarse un 79% de los proyectos presentados por un valor de 4,5 millones de euros, sólo se han desembolsado con cargo al presupuesto de 2008 proyectos de ayuda humanitaria por valor de 2,4 millones de euros, lo que implica que se ha trasladado a 2009 ese compromiso presupuestario, lo que supone una anomalía que podría limitar la capacidad de reacción ante futuras intervenciones de emergencia o acción humanitaria.

Junta de Castilla y León

Según los datos aportados por la DGPOLDE, Castilla y León es la comunidad autónoma que más redujo su AOD en 2008 (-21,2%). Esta cifra del Seguimiento del PACI representa un 0,10% sobre el presupuesto consolidado y pierde posiciones desde el 0,14% y 0,13% de los últimos años. Así pues, se detiene el crecimiento presentado en los últimos ejercicios, alejándose de la posibilidad de alcanzar el 0,7% comprometido en la Ley 9/2006 de Cooperación al Desarrollo.

En materia normativa aún está pendiente de aprobación el plan director de Castilla y León para la cooperación al desarrollo 2009-2012 tras haber sido consultado y debatido con los actores de cooperación al desarrollo. Valoramos el intento de concentración geográfica de este plan director y la marcada prioridad hacia los países con menor índice de desarrollo humano, a los que se destinará el 25% del total de la AOD anual.

Durante el año 2008 las cantidades destinadas a convocatorias de proyectos se han mantenido estables, y destaca un aumento de la cooperación directa, sobre todo en educación para el desarrollo. El porcentaje destinado a la sensibilización, la educación para el desarrollo, el apoyo a redes y las iniciativas de comercio justo ha ido creciendo hasta alcanzar un porcentaje aceptable (7%), aunque sólo el 40% se realiza por convocatoria pública. Esto se traduce en que anualmente son subvencionadas muy pocas ONGD que cuentan con recursos insuficientes para realizar actividades de sensibilización en una comunidad autónoma especialmente extensa.

Es necesario, en este sentido, que en el nuevo Plan Director 2009-2012 el trabajo de sensibilización de las ONGD se vea reforzado y potenciado como uno de los actores preferentes, y quizá sea pertinente una estrategia específica y consensuada de educación para el desarrollo y sensibilización.

También se aprecia en 2008 un descenso de un 41% de ayuda humanitaria, que pasa de 2,16 millones de euros en 2007 a 1,27 millones de euros en 2008.

En negativo debemos destacar que no haya habido continuidad en la publicación de las memorias anuales de gestión en la web, como instrumento de transparencia e información a los ciudadanos, para dar a conocer en detalle los informes de gestión, la evaluación de las intervenciones, más allá del balance de ejecución de 2008 que está disponible y que es claramente insuficiente.

Recientemente ha sido creada la Fundación para la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el Exterior y la Cooperación al Desarrollo, una institución atípica en el escenario de la cooperación al desarrollo al integrar entre las funciones que desarrollará temas tan dispares como la propia cooperación al desarrollo y la promoción cultural o la protección de los castellano-leoneses en el exterior.⁷⁰ Su definición fundacional resulta confusa y podría ser contraproducente y dificultar la transparencia y adecuada ejecución desde un punto de vista de desarrollo y de acuerdo a los criterios del CAD.

70. Según consta en el acuerdo de 18 de diciembre de 2008 de la Junta de Castilla y León, se autorizó su constitución "con el fin de promover, incentivar y ejecutar acciones orientadas a la potenciación y difusión de la identidad castellana y leonesa, de prestar atención y apoyo a los ciudadanos de Castilla y León y sus descendientes radicados en cualquier parte del mundo, así como de organizar y gestionar programas y proyectos en materia de migraciones, y cooperación al desarrollo, impulsando el desarrollo humano y la cooperación entre países e instituciones". Esta definición es confusa y puede entorpecer la finalidad de la cooperación al desarrollo con otros fines culturales y de asuntos exteriores, y dificultar la transparencia para el análisis del presupuesto destinado a cooperación al desarrollo según los criterios del CAD. Véase http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100/1236878956169/_/_/.

Con respecto a las entidades locales de Castilla y León, es el Ayuntamiento de Burgos el que se encuentra a la cabeza en materia de cooperación al desarrollo, pues destina el 0,7% de su presupuesto a la AOD, tras años de crecimiento sostenido de la misma, y dispone de un Consejo Local de Cooperación, una planificación anual y una convocatoria pública de subvenciones de cooperación al desarrollo (79% del presupuesto) y sensibilización y educación para el desarrollo (4%), con magnitudes mejorables para esta última.

El Ayuntamiento de Valladolid es la segunda entidad local que más destina en esta comunidad autónoma a la cooperación al desarrollo, y requiere con urgencia un plan municipal para mejorar la cooperación y preparar el camino hasta el 0,7% del presupuesto consolidado del Ayuntamiento. Debería aumentar su dedicación a la educación para el desarrollo y la sensibilización (sólo un 2,2% en la actualidad) y aumentar el peso de las ONGD en esa tarea esencial para construir ciudadanía y mejorar el sentido de solidaridad.

Comunidad de Madrid

La ayuda oficial al desarrollo de la Comunidad de Madrid en 2008, según el Seguimiento del PACI, habría aumentado un 25,8% con respecto a 2007.⁷¹ Si se compara con otras comunidades autónomas, en valores absolutos la Comunidad de Madrid se encuentra entre las comunidades autónomas que más cantidad destina a la cooperación al desarrollo, pero si lo que medimos es el esfuerzo presupuestario, con tan solo un 0,21%, Madrid pierde posiciones entre las comunidades más solidarias.

Un claro ámbito de mejora es el referente a la información y el análisis de la gestión de la política de cooperación. En aras al principio de transparencia, la publicación en tiempo y forma (sería razonable un plazo de seis meses después del final del ejercicio) de memorias de gestión, balances anuales, informes de ejecución, permitirían un análisis y seguimiento riguroso y facilitarían la participación de todos los actores de la cooperación.

En materia de ayuda humanitaria está pendiente también el procedimiento previsto en el Plan General 2009-2012 de formalización de convenios marco con ONGD especializadas para mejorar la calidad de las intervenciones. El escaso porcentaje que durante el año 2008 se ha destinado a ayuda humanitaria es del 2,84% sobre el total del presupuesto de cooperación, un gasto inferior al efectuado en la gestión y coordinación de la cooperación autonómica, y contrasta con el 7% previsto para ayuda humanitaria en el nuevo Plan General 2009-2012.

En cuanto a la distribución geográfica, se encuentra en el camino para lograr el 20% establecido en el Plan General para proyectos de cooperación realizados en África (se ha logrado un 17%), pero se observa que algunos de los países de destino de la ayuda no son los recogidos en el Plan General 2009-2012 como países prioritarios o países de atención especial. Rumanía, como país miembro de la UE y por lo tanto beneficiario de otros instrumentos de cohesión, no debería ser atendido por la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad de Madrid. Además, la ampliación del ámbito de actuación en 2008 con respecto al año anterior (de 15 a 28 países) no facilita la concentración geográfica perseguida por el Plan General.

Con relación al Ayuntamiento de Madrid se valora el desarrollo normativo de su política de cooperación (está ya vigente el Segundo Plan General 2009-2012 y han aprobado diferentes planes estratégicos de país, Perú, Ecuador y Marruecos de 2006-2009, Colombia y Bolivia de 2007-2010 y África de 2008-2011). En diciembre

71. Es importante señalar que la Comunidad de Madrid manifestó que los datos del Seguimiento PACI 2007 eran incorrectos, con lo cual el crecimiento supondría un 8% con respecto al año anterior. Sin embargo, el Seguimiento PACI 2008 no recoge dicha enmienda.

de 2009 el Consejo de Cooperación del Ayuntamiento opinó favorablemente sobre el Plan Estratégico para Centroamérica para el período 2009-2012, tras un proceso de diálogo con las ONG a través de la Federación de ONGD de la Comunidad de Madrid (FONGDCAM) y con otros actores. También ha hecho una evaluación del anterior Plan Director 2005-2008, cuyas consideraciones se han podido tener en cuenta para la elaboración del actual Plan General. Se resalta positivamente también la transparencia, materializada en la información clara y disponible en la web del Ayuntamiento.⁷²

Por otra parte, en 2008 se ha mantenido el presupuesto respecto a 2007, ahorrando en gastos de seguimiento y gestión y del propio servicio de cooperación, lo que ha hecho posible el aumento de las partidas destinadas a convocatoria pública: 4% de aumento en la convocatoria de cooperación, 11% en codesarrollo, 14% en sensibilización, 16% en cooperación directa y 11% en red universitaria. De la misma forma, un ámbito de mejora para el Ayuntamiento de Madrid es la educación para el desarrollo ya que sólo destina para esta modalidad el 4% del presupuesto total. Por su dimensión, el Ayuntamiento de Madrid puede establecer una convocatoria de programas de cooperación al desarrollo, y ello supondría una mejora sustancial.⁷³ También es necesaria una mayor orientación de su política de cooperación hacia los países menos adelantados, pues sólo el 10% de la ayuda oficial al desarrollo se ha dirigido a estos países, aún lejos del 20% recomendado.

Extremadura

En el año 2008, según datos del Seguimiento del PACI, la ayuda oficial extremeña cae un 8% con respecto a 2007. El porcentaje de la cooperación extremeña sobre su presupuesto consolidado sólo es del 0,16%, entre los más bajos en la cooperación descentralizada.⁷⁴

Destaca que los fondos destinados a la cooperación directa se han más que duplicado, de 1 a 2,23 millones de euros (la educación para el desarrollo se incluye aún en este instrumento). Durante 2009 la Coordinadora de ONG de Desarrollo de Extremadura ha participado en la elaboración de la estrategia de sensibilización y educación para el desarrollo, aún pendiente de aprobación, pero que establece por vez primera bases de convocatoria de sensibilización y educación para el desarrollo que regularán a través de concurrencia. Esta experiencia positiva de participación de todos los actores de cooperación extremeños debe repetirse en el futuro con vistas a planes anuales, plan general, bases de convocatoria o planes estratégicos de actuación por país.

Se han producido avances en materia de transparencia, concretados en la publicación en la web de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID) de los planes generales, planes anuales y balance de la memoria de gestión, que deberán mantenerse para otros documentos relevantes. Sorpren-

72. No sólo de planes generales, convocatorias, resoluciones, sino también de balances de gestión, resultados de evaluaciones en terreno, evaluación del Primer Plan Director, el balance de los proyectos financiados, disponibles para todos los actores en el ejercicio de transparencia y de fomento de la participación de los diferentes actores en la política de cooperación.

73. La experiencia de los actores y su trabajo a lo largo de los años en zonas geográficas determinadas, así como la planificación estratégica del Ayuntamiento bien permitiría la financiación de programas de cooperación con acciones de desarrollo más complejas, con resultados alcanzables y medibles a más largo plazo. Esta posibilidad de acceder a programas plurianuales sería sin duda también interesante en sensibilización y educación para el desarrollo, donde asistimos cada vez a un importe promedio de los proyectos menor (debido al aumento de ONGD que operan en la ciudad) de 50.000 € en 2006 a 34.783 € en 2008, y se evidencian dificultades en la planificación y continuidad de las actividades, en un ámbito donde sólo los resultados esperados se pueden constatar en el medio plazo.

74. Sin embargo, estos datos difieren de la Memoria 2008 publicada por la comunidad autónoma: en este caso la AEXCID cifra la ayuda en una cantidad de 10,4 millones de euros, lo que representaría un 0,19% del presupuesto consolidado y un crecimiento en volumen del 6% con respecto a 2007.

de y preocupa la financiación de proyectos en Rumanía, por su condición de Estado miembro de la UE con acceso a abundantes recursos por otras vías.

Creemos necesaria también la especialización de la cooperación concertada o directa en apoyar proyectos de transferencia de capacidades para la descentralización administrativa, el apoyo a las municipalidades en la gestión de servicios sociales básicos, los modelos de participación ciudadana o fortalecimiento de procesos democráticos, dejando otros sectores de actuación más tradicionales para la intervención a través de las ONGD.

Por último, se observa en la ayuda oficial al desarrollo de 2008 una caída significativa del presupuesto destinado a la acción humanitaria (de 2,31 millones de euros en 2007 a 577.006 euros en 2008, según los datos de la Memoria 2008), lo que representa sólo el 5,54% sobre el total de la ayuda, cuando el año pasado representaba un 23%.

Andalucía

En términos absolutos, un año más Andalucía destacó como la comunidad autónoma que aportó un volumen mayor de AOD de todos los entes descentralizados españoles, con 96,8 millones de euros. De esta manera lo finalmente desembolsado supuso el 0,30% del presupuesto andaluz (respecto al 0,34% presupuestado). Las ONGD valoran el importante esfuerzo que la Junta de Andalucía ha venido haciendo en cooperación en los últimos cuatro años; no obstante, es motivo de preocupación el hecho de que, por primera vez en varios años, el porcentaje de ejecución (sobre todo de la AOD directamente gestionada por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo –AACID–) no superó el 90%, lo que puede estar hablando de desajustes en la gestión de un presupuesto de cooperación creciente por parte de una agencia de reciente configuración como empresa pública.

Además los presupuestos para 2009 recogen un incremento bastante inferior al de los últimos años. Unido al hecho de que la AOD finalmente ejecutada por la Junta de Andalucía en 2008 ya se alejó del 0,35% comprometido al inicio de la legislatura, las ONGD consideran que está en peligro el objetivo reiterado por la Junta de Andalucía de alcanzar el 0,7% de su presupuesto en 2012. Habría que destacar por otro lado como hecho positivo la mejora en la homologación en los datos proporcionados para el Seguimiento PACI con los recogidos en la memoria anual de la AACID, que por primera vez son casi coincidentes.

En el plano institucional 2008 fue el primer año de implementación del Plan de Cooperación al Desarrollo 2008-2011. La constitución y puesta en marcha de la AACID ha centrado gran parte de las fuerzas de la cooperación autonómica, así que se han visto pocos desarrollos del Plan. Ha habido que esperar a 2009 para conocer el Primer Plan Anual de Cooperación, así como los primeros programas operativos por países prioritarios. Siguen pendientes, sin embargo, los programas horizontales (educación para el desarrollo, acción humanitaria, formación e investigación), así como los nuevos instrumentos de financiación plurianual para ONGD, que la Junta asegura que empezarán a funcionar en 2010.

En lo que respecta a los entes locales, siete administraciones andaluzas se encuentran entre las 25 que más aportaron a la AOD descentralizada española (ayuntamientos de Córdoba, Sevilla y Málaga, y diputaciones de Sevilla, Córdoba, Málaga y Cádiz), la mayoría de ellas por encima del millón de euros en 2008.

En cuanto al Ayuntamiento de Sevilla, su política de cooperación vivió en 2008 un complicado ejercicio, con varios cambios en su estructura administrativa y sus responsables políticos, y una continua polémica pública por la gestión de la cooperación directa. Desde las ONGD se espera que la elaboración del nuevo Plan Marco de Cooperación permita avanzar en la resolución de muchos de los problemas que la cooperación municipal arrastra desde hace varios años.

Diputación General de Aragón

Durante el año 2008, la Diputación General de Aragón ha destinado 9,61 millones de euros y ha mantenido la línea ascendente a la que se ha comprometido.

Se ha aprobado el Segundo Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2008-2011, en el que se establecen las prioridades geográficas, horizontales y sectoriales que se concretan en cada plan anual y que han sido consensuadas con los agentes de la cooperación aragonesa, recogiendo los compromisos de apoyo a servicios sociales básicos (30%), acción humanitaria (10%) y educación para el desarrollo (10%).

Es preciso destacar que en el actual Plan Director se establece como necesario un esfuerzo de mejora en la calidad y medición del impacto de la ayuda, que se implementará en los próximos años. Esta Administración destaca en su nuevo Plan Director el interés en evaluar las intervenciones de la cooperación aragonesa a través de una estrategia de evaluación global, mediante el establecimiento de criterios, objetivos e indicadores y en cuya elaboración propone incorporar a todos los actores de la cooperación al desarrollo.

Se destaca también en el citado plan el interés por solicitar las reformas normativas necesarias para que la evaluación se convierta en una herramienta estable de la cooperación aragonesa y sus resultados anuales sean publicados, lo que mejoraría la transparencia y permitiría una adecuada rendición de cuentas a la sociedad aragonesa.

El principal pero que debe señalarse es que el porcentaje de AOD previsto para los próximos cuatro años apenas llega al 0,3% para el año 2011, lo que deja muy lejos la aspiración del 0,7%.

Comunidad Autónoma de La Rioja

El Segundo Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de La Rioja 2008-2011 ha sido aprobado en el Parlamento riojano en febrero de 2009. Este Plan resulta coherente en cuanto a objetivos y prioridades sectoriales y los compromisos internacionales de lucha contra la pobreza pero es muy poco ambicioso a la hora de apoyar a países menos avanzados, ya que entre los países prioritarios y preferentes no se encuentra ninguno de África subsahariana.

Tal y como se señaló en su momento, la firma del Pacto Riojano contra la Pobreza abrió las esperanzas en la apuesta por un incremento de fondos y una apuesta por países de África subsahariana, aspectos que no se han visto potenciados en este año.

Una vez más, existe dificultad en conocer la cuantía que, dentro del Fondo Regional de Cooperación, corresponde al Gobierno de La Rioja y cuál es la cuantía que los ayuntamientos aportan al fondo de cooperación a través de la Encomienda de Gestión. Es por ello por lo que la cantidad aportada como AOD por el Informe Anual del Gobierno de La Rioja y la determinada en los datos de la DGPOLDE difiere de manera significativa.

Llama la atención, también, el bajo porcentaje de fondos canalizados vía ONGD, a favor de acciones de cooperación directa así como de actividades de sensibilización ejecutadas directamente por este organismo.

Comunidad Foral de Navarra

El 2008 ha sido el segundo año de aplicación del Primer Plan Director (2007-2010) y el año en que se han consolidado los diferentes instrumentos y convocatorias de una forma más ordenada y clara al publicarse pro-

tos de los diferentes instrumentos. Pero al mismo tiempo hay que resaltar los retrasos que han sufrido la publicación y la resolución de las diferentes convocatorias, causados en gran parte por problemas burocráticos y de falta de personal en el Servicio de Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Navarra.

También se ha puesto en ejecución el programa anual 2008 y por primera vez se ha publicado una memoria de gestión del ejercicio anterior. Fruto del trabajo de la Comisión de educación para el desarrollo, en la que están representados los distintos actores de la cooperación, se ha redactado el primer borrador de la Estrategia en educación para el desarrollo. Por el contrario no se ha culminado ninguna de las denominadas estrategias-país previstas con Perú y con la República Democrática del Congo.

Además se comenzó el proceso de reforma de la Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo de Navarra, que se espera culmine a fines de 2009 y mejore, entre otras cosas, la exigencia de los avales bancarios para las ONGD, armonice mejor plazos y tiempos de las distintas convocatorias e incremente los períodos de ejecución y justificación de los proyectos y programas. Las ONGD y otros actores de la cooperación plantearon éstas y otras propuestas en el marco de la Comisión de Seguimiento del Plan Director, que se ha venido reuniendo quizás con menos periodicidad de la deseable, al igual que sucede con el Consejo Navarro de Cooperación del que las comisiones emanan.

Por otra parte se ha abandonado el proceso de regulación de la ayuda humanitaria y tampoco se ha avanzado en la prevista creación de una Agencia Navarra de Cooperación al Desarrollo.

Por último, merece destacarse el esfuerzo realizado por mejorar los canales de comunicación, con una reforma y actualización destacada de la página web y la edición en línea de un boletín cuatrimestral.

Comunidad Autónoma de Baleares

En el año 2008 se aprobó el Plan Director de Cooperación 2008-2011 de las islas Baleares, entendido como el marco desde el que se guían las actuaciones de la cooperación balear. En el marco del Plan Director y en el seno del Consejo de Cooperación al Desarrollo de las islas Baleares, se han constituido dos grupos de trabajo: Codesarrollo y educación para el desarrollo, que se han venido reuniendo de manera regular a lo largo de 2008. Cabe destacar la apuesta fuerte por los proyectos y actuaciones de codesarrollo.

También en 2008 se ha publicado la primera memoria de gestión de la cooperación del Gobierno balear. Por otra parte se ha procedido a una reestructuración de las instituciones de gestión del Gobierno de las islas Baleares, como son la Dirección General de Cooperación y la Agencia de Cooperación Internacional de las Islas Baleares.

Además destaca también la gran cantidad de actuaciones de cooperación directa llevadas a cabo por el propio gobierno regional, tanto en cooperación al desarrollo o en acción humanitaria (normalmente ejecutadas por medio de agencias oficiales de cooperación al desarrollo u otros organismos internacionales) como en actuaciones de sensibilización y educación para el desarrollo dirigidas a la población balear en general.

También ha sido importante la apuesta por la formación y capacitación de los distintos agentes de la cooperación en las islas y, sobre todo, de los propios técnicos del Gobierno balear, uno de los motivos del incremento de los costes de gestión y personal.

Por otra parte, y en cumplimiento del Plan Director, se ha comenzado un esfuerzo de concentración y especialización de la ayuda, tanto en el ámbito geográfico como en el sectorial, priorizando en las convocatorias a los países preferentes y el componente sectorial de servicios sociales básicos.

Galicia

La cooperación de la Comunidad Autónoma de Galicia se ha caracterizado por un discreto incremento de sus recursos sin llegar en ningún caso siquiera a un exiguo 0,1%. Esto significa que Galicia sigue apareciendo con un esfuerzo bajo en ayuda oficial al desarrollo –tanto en términos absolutos como relativos a su potencial económico o a su demografía– si se compara con otras comunidades autónomas de España. Pero en el momento de redactar este informe, cambio político por medio, se han conocido además los presupuestos para el año 2010 y se ha consolidado una preocupante tendencia a la baja iniciada el año pasado, que nos llevará el próximo año a la cota aproximada de un 0,085% del presupuesto consolidado. Con las cifras delante, en 2007 el departamento responsable de la cooperación manejó 9,37 millones de euros; en 2008 fueron 12 millones de euros; en 2009 han sido 10,39 millones de euros, y para 2010 la partida consignada es de 9,74 millones de euros.

Así las cosas, planteamos dos ideas. La primera, entender que es importante que el sector de las ONGD apoye y participe en el esfuerzo de los órganos encargados de gestionar la cooperación oficial de la comunidad autónoma, de forma que se encuentre el mejor camino para priorizar el esfuerzo inversor del Gobierno gallego en esta materia tan crítica. Somos conscientes de que, dada la coyuntura económica, es difícil plantear proyectos de crecimiento en el seno de un contexto en que son muchas las necesidades planteadas y el presupuesto es menor, pero lo cierto es que en Galicia la situación de partida es de franca estrechez, por lo que es preciso revertir, tal y como ha sido manifestado desde todos los partidos políticos, sin que ello se haya traducido en una acción decidida en la práctica hasta hoy.

Por otro lado, y a partir de un espíritu claramente constructivo, entendemos que la sociedad civil organizada debe monitorear hoy más que nunca la eficacia y eficiencia de las acciones planteadas y explicar a la opinión pública, con claridad y firmeza, que las razones para hacer cooperación están hoy más vigentes que nunca y por ello Galicia no puede quedarse atrás. Tenemos el reto compartido de, Administración, organizaciones del sector y sociedad civil, mejorar la cantidad y la calidad de la ayuda oficial al desarrollo: todos, desde el análisis, la ejecución de programas, la participación en los órganos colegiados de la cooperación y la mejora de nuestras propias propuestas, tenemos mucho que aportar.

En otro orden de cosas, entendemos que este momento, de evaluación del Primer Plan Director de la Cooperación Gallega y formulación del Segundo Plan Director, es verdaderamente privilegiado para avanzar en la calidad de la misma. Esto en ámbitos como el del papel de cada uno de los agentes de la cooperación o en el de clarificar y cuantificar las acciones en tal materia emprendidas por otras consejerías. Otro tema pendiente es el de la revisión, por el Parlamento de Galicia, del marco geográfico de la cooperación. Y dos más: una reflexión profunda de para qué sirve y cuál puede ser el papel real de la Axencia Humanitaria Galega, o la dinamización del Consello Galego de Cooperación ó Desenvolvemento como órgano verdaderamente útil en la validación, proposición y análisis de nuestras políticas y herramientas de cooperación.

3.8. Cofinanciación de ONGD

Las donaciones canalizadas por ONGD han pasado de 594 millones en 2007 a 643,6 millones de euros en 2008,⁷⁵ lo que supone un 8% de crecimiento, muy por debajo de la magnitud general del incremento nominal de la AOD, que ha sido del 21,3%.

75. Dato suministrado por el Seguimiento del PACI 2008 en la p. 24. Este dato no es consistente con la información aportada en la tabla 4 de la p. 13 del mismo informe, que señala que un total de 635,9 millones de € fueron canalizados a las ONGD en concepto de cooperación al desarrollo en 2008. Según este dato, es muy probable que se hayan sobreestimado las aportaciones para ONGD en cooperación al desarrollo.

La proporción de donaciones canalizadas por ONGD solo representa el 13% de la AOD bruta total, cifra similar a la de 2007. Aunque todos los agentes han aumentado sus donaciones vía ONGD, salvo las universidades que las han reducido.

Las comunidades autónomas son las que más han aumentado sus contribuciones al sector, que han pasado de 283,49 millones en 2007 a 316,17 millones en 2008. La cooperación descentralizada (comunidades autónomas y entidades locales) representa el 61,3% de las fuentes de financiación de las ONGD. Las aportaciones de la AGE contabilizan 248,67 millones de euros en 2008, y solo representan el 6% de su AOD neta total.

En lo referente a los sectores de destino de las donaciones a ONGD, los recursos de ayuda humanitaria han vivido una reducción sensible del 14%, ya que han pasado de 54,2 millones en 2007 a 46,3 en 2008, es decir, más bajo que los 47,4 millones de 2006. En cuanto a la educación para el desarrollo y la sensibilización, las ONGD han ejecutado un 58% del total de las actuaciones de la AOD en la materia, con un total de 34,2 millones de euros, con lo que han confirmado su posición como el principal agente sensibilizador en la sociedad española acerca de los problemas de la pobreza, el desarrollo y la injusticia a escala local y global.

Con relación al origen de las ONGD, las ONGD españolas recibieron 572,3 millones de euros de donaciones, lo que representa el 91% del total de las donaciones a ONGD en 2008, mientras que las ONGD internacionales y las ONGD regionales o locales en los países en desarrollo canalizan respectivamente el 3% y el 6% de los recursos directos de la Administración pública dirigidos a ONGD. Estas cifras son meramente indicativas, puesto que buena parte de los recursos asignados a ONGD españolas también llegan a ONGD en los países de destino. Por ejemplo, en el año 2007, un 63% del total de los fondos ejecutados por las ONGD españolas fueron ejecutados como ayudas monetarias para los socios locales de las ONGD españolas, que son quienes ejecutan directamente los proyectos de desarrollo sobre el terreno.⁷⁶

En otro orden de ideas, 2008 ha sido un año marcado por la continuidad del marco de relación de la AECID con las ONGD focalizado en la definición de instrumentos y mecanismos destinados a la gestión de la cofinanciación por las ONGD. En 2008 destacan como temas clave la continuidad del trabajo de flexibilización y adecuación de los instrumentos de financiación y de las herramientas y manuales de rendición de cuentas correspondientes a las convocatorias dirigidas a ONGD así como el proceso de diseño del Plan Director 2009-2012 durante el último trimestre del año.

La continuidad en la revisión y el desarrollo de nuevos manuales de justificación se ha realizado con la consideración de aquellas cuestiones ya identificadas en la Ley General de Subvenciones que suponían una dificultad adicional al trabajo de

Las comunidades autónomas son las que más han aumentado sus contribuciones al sector de las ONGD, que han pasado de 283,49 millones en 2007 a 316,17 millones en 2008.

En el año 2007, un 63% del total de los fondos ejecutados por las ONGD españolas fueron ejecutados como ayudas monetarias para los socios locales de las ONGD españolas.

76. Según la Coordinadora de ONGD, el volumen de fondos obtenidos por las ONGD españolas alcanzó una cifra cercana a 670 millones de € en 2007, de los cuales, 363,54 millones de € provinieron de fondos públicos (147 millones de € de la Administración Central del Estado, 171 millones de € de la cooperación descentralizada y 45 millones de € del ámbito internacional). De los 670 millones de € recibidos en 2007 se ejecutó un volumen de 643 millones de euros. (Informe de la Coordinadora de ONGD-España sobre el sector de las ONGD, 2008).

2008 ha sido un año marcado por la continuidad del marco de relación de la AECID con las ONGD centrado en la definición de instrumentos y mecanismos destinados a la gestión de la cofinanciación por las ONGD.

Como en 2007, el objetivo histórico planteado por las ONGD de que al menos un 2% de la AOD total se destine a educación y sensibilización sigue sin cumplirse.

este sector. Este trabajo se ha basado en la identificación y comprensión de las dudas planteadas por las propias ONGD, recogidas y presentadas por la CONGDE, y en los aspectos comentados durante el desarrollo de los borradores de la disposición adicional 18ª (DA 18ª), teniendo como precedente los elementos ya incorporados por la AECID en 2007 en el Manual de justificación del gasto correspondiente a la convocatoria abierta y permanente que facilitarán la gestión tanto en lo referente a la definición del socio local como en lo relativo a la justificación de las intervenciones.

Es importante tener en consideración el paréntesis que se ha dado en el proceso de desarrollo de la DA 18ª. Este paréntesis no ha ralentizado el trabajo de revisión y desarrollo de nuevos manuales de justificación, sin embargo, sí ha sido un elemento clave que ha impedido el desarrollo de mecanismos de financiación, procedimientos de justificación y rendición de cuentas para acción humanitaria, adecuados para responder con flexibilidad y eficacia, temas que se aplazaron hasta la publicación de la DA 18ª en 2009.

Por otra parte, las órdenes de bases que regulan las convocatorias ordinaria y abierta y permanente siguen estableciendo desde 2005 un tope de 5 millones de euros por año y ONGD para la financiación de propuestas de desarrollo. Este tema se ha venido debatiendo desde la publicación de las órdenes de bases y se ha solicitado la eliminación del mismo tanto si se considera un escenario de estabilidad de la AOD debido a los efectos de la crisis como si se considera el incremento gradual de la misma y su reflejo en la AOD destinada a ONG de desarrollo.

La eliminación de ese techo permitiría una asignación de AOD para las ONGD adecuada al perfil y capacidades de aquellas entidades con probada experiencia de gestión, conocimiento y presencia continuada en países/regiones geográficas y sectores prioritarios en el marco de la cooperación española. Todo ello permitiría una mejor contribución de la cofinanciación y de las ONGD a una cooperación eficaz y de calidad como la que defiende el Tercer Plan Director.

3.9. Educación y sensibilización para el desarrollo

Como en el año 2007, el volumen de recursos destinados a la sensibilización y educación para el desarrollo ha crecido en 2008, pues ha pasado de 51,77 millones de euros en 2007 a 59,27 millones en 2008.⁷⁷ Sin embargo, este incremento ha sido mucho menos importante que en 2007: el crecimiento entre el año 2007 y 2008 fue de 14,5% frente a un 54,5% entre 2006 y 2007. Los recursos desembolsados en 2008 representan el 1,20% de la AOD bruta total española y el 1,69% de la AOD bilateral bruta (incluida la vía multilateral). Una partida claramente rezagada en el conjunto de la AOD española.

Como en 2007, el objetivo histórico planteado por las ONGD de que al menos un 2% de la AOD total se destine a educación y sensibilización sigue sin cumplirse.

77. Se tienen en cuenta sólo las aportaciones bilaterales y multilaterales a OМУDES porque la información disponible sobre los desembolsos vía multilateral no es del todo clara, como es el caso de las aportaciones realizadas al FED de la Unión Europea.



Cuadro 26

Educación y sensibilización al desarrollo por agentes en 2008 (euros)

	Bilateral	Multilateral	Total general
Educación y Sensibilización			
AGE - Administración General del Estado	11.336.929	3.956.334	15.293.263
CC.AA. - Comunidades autónomas	33.892.243	570.350	34.462.593
EE.LL. - Entidades locales	8.815.290	45.000	8.860.290
UNIV - Universidades	650.178	-	650.178
Total	54.694.641	4.571.684	59.266.325

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de datos del Seguimiento PACI 2008.

En valores absolutos se supera la meta del marco presupuestario del PACI 2008 que preveía desembolsar 41,37 millones de euros por este concepto. Queda además pendiente una importante brecha que debe cubrirse para llegar a la meta del 3% de la AOD bilateral bruta a destinarse a proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo de aquí a 2012 tal como lo plantea el Plan Director 2009-2012 (véase el cuadro 28).

Las comunidades autónomas canalizan el 58,15% (34,46 millones de euros) de la ayuda dirigida a la educación para el desarrollo y la sensibilización; son por excelencia los agentes que más apoyan este sector. Les sigue la Administración General del Estado, que le ha destinado 15,29 millones de euros, 25,8% del total. Las entidades locales y las universidades son las que menos fondos dedican a este concepto (véase el cuadro 26).

El 58% de los flujos totales destinados a sensibilización y educación para el desarrollo siguen siendo canalizados por las ONGD (34,2 millones). En especial, las ONGD españolas son las que más recibieron –más del 96% de estos recursos–, frente a las aportaciones directas de la Administración pública a ONGD en el país socio y a ONGD internacionales, según la información disponible. De la misma forma que se ha mencionado en la sección anterior, esta cifra es meramente indicativa pues buena parte de los recursos de las ONGD españolas se utilizan para financiar las actividades de las contrapartes en los países receptores.⁷⁸

Las comunidades autónomas son las entidades que más han financiado la sensibilización y la educación para el desarrollo realizadas por las ONGD: contabilizan el 73% de los flujos desembolsados para sensibilización y educación para el desarrollo canalizados por ONGD, frente al 14,53% por las entidades locales, 12,37% por la AGE y menos del 1% por las universidades (véase el cuadro 27).

Es importante que se mantenga un elevado ritmo de crecimiento en esta partida para conseguir que la sociedad en su conjunto conozca más y mejor la realidad de los países del Sur, la importancia de la promoción de la justicia y el desarrollo global y el papel que las sociedades del Norte pueden llegar a tener. De la misma

Las comunidades autónomas canalizan el 58,15% (34,46 millones de euros) de la ayuda dirigida a la educación para el desarrollo y la sensibilización; son por excelencia los agentes que más apoyan este sector.

78. Véase el informe de la Coordinadora de ONGD-España sobre el sector de las ONGD, 2008.



Cuadro 27

Educación y sensibilización al desarrollo canalizada a través de ONGDs 2008 (euros)

	Administración General del Estado	Comunidades autónomas	Entidades locales	Universidades
Educación y sensibilización vía ONGD				
ONGD internacionales	150.000	908.848	-	-
ONGD nacionales (del país donante)	4.036.137	24.079.760	4.957.767	5.593
ONGD locales / regionales (de países receptores)	43.500	-	10.000	-
Total	4.229.637	24.988.608	4.967.767	5.593

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de datos del Seguimiento PACI 2008. DGPOLDE.

La estrategia de educación para el desarrollo de la cooperación española aprobada en 2007 supuso un avance muy importante para la asunción del objetivo de promover una ciudadanía global comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión así como en la promoción de un modelo de desarrollo verdaderamente humano y sostenible.

manera en el Sur es importante que las ONGD lleven a cabo un trabajo de sensibilización y educación para el desarrollo para un mayor conocimiento por la población beneficiaria de los problemas que la afectan así como de las posibles salidas que se analizan y evalúan. Es un elemento imprescindible para que pueda haber apropiación de las políticas de desarrollo por parte de la población beneficiaria, principio clave de la Declaración de París y en muchos casos es un complemento necesario para las intervenciones de desarrollo.

La Estrategia de educación para el desarrollo de la cooperación española aprobada en 2007 supuso un avance muy importante para la asunción del objetivo de promover una ciudadanía global comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión así como en la promoción de un modelo de desarrollo verdaderamente humano y sostenible. En la elaboración de esta estrategia las ONGD, junto con otros actores, desempeñaron un papel determinante, de manera que, aunque no totalmente, sí podría afirmarse que es una estrategia compartida y que nos compromete a todos. Con ella se inició un proceso de negociación que continuó con la elaboración del Tercer Plan Director.

En este plan se le otorga a la educación para el desarrollo el carácter de ámbito estratégico, así que pasa de ser considerada como un instrumento de la cooperación española (Segundo Plan Director) a cobrar una relevancia aparentemente mayor, que las ONGD como promotoras de la educación para el desarrollo habíamos estado demandando durante largo tiempo. Sin embargo, no queda claro en qué consiste pasar a ser un *ámbito estratégico* para la cooperación. Precisarlos en términos de financiación, reflejo en el organigrama institucional, instrumentos específicos o dotación de recursos humanos son algunas claves para que esa aplaudida elevación a *ámbito estratégico* no quede en un simple brindis al sol.

Además, hay que precisar que dentro del sistema español de cooperación parece persistir una visión excesivamente tradicional de la educación para el desarrollo, ya que en ocasiones se regresa a planteamientos que la sitúan como una herramienta para la formación al servicio de la cooperación y no como una propuesta educativa con afán transformador. En algunos casos, se han confundido planes de comunicación y visibilización de las actuaciones de la cooperación para el desarrollo, con acciones de educación para el desarrollo y sensibilización.

Los mencionados avances, no obstante, no dejan de plantear retos para el sistema de cooperación. Por un lado, aunque se han dado tímidos pasos para la pue-

ta en marcha de la estrategia, casi dos años después de su aprobación, no se dispone todavía de un plan de acción para su impulso, y no está previsto desarrollarlo hasta finales de 2010. Ello no puede significar, sin embargo, que deje de avanzar en afrontar los retos a los que se enfrenta esta área de la cooperación. En primer lugar, sería importante trabajar en el seno de la Comisión Sectorial junto a las comunidades autónomas para ir realizando los debates necesarios para facilitar el establecimiento del futuro plan de acción. Además, debe reforzarse cuanto antes la dotación de recursos humanos especializados en el seno de la Administración central responsable de la cooperación, ahora muy escasa.

Por último, destacamos la necesidad de incorporar nuevos mecanismos e instrumentos para impulsar la calidad de la educación para el desarrollo a través de diagnósticos y evaluaciones, teniendo en cuenta la existencia de unas bases y convocatorias específicas, la plurianualidad de las intervenciones y la necesidad de realizar una apuesta mucho más decidida por el fomento de los convenios como herramientas para promover procesos a más largo plazo.

Para las ONGD, la coordinadora estatal y las federaciones y coordinadoras autonómicas de ONGD, la participación en el proceso de elaboración del Plan Director supuso un notable esfuerzo cuyos frutos no terminan todavía de apreciarse. Es importante, por ello, mantener la decidida apuesta tanto de la DGPOLDE como de la AECID de rescatar y destacar el esfuerzo de coordinación y consenso realizado por todos los agentes, con el fin de evitar afectar negativamente a procesos de negociación futuros.

Destacamos la necesidad de incorporar nuevos mecanismos e instrumentos para impulsar la calidad de la educación para el desarrollo.

4. Consideraciones finales y conclusiones

Los años 2008 y 2009 nos han demostrado con los paquetes de rescate ante la crisis internacional que hay recursos sobrados cuando intereses *importantes* están en juego. Es imperdonable que, mientras se destinan billones –sí, hasta 18 billones de dólares– al rescate financiero y políticas asociadas, se escatime en los presupuestos de ayuda o, como nos ha enseñado la Cumbre de Copenhague sobre el Cambio Climático, en los recursos para permitir a los países en desarrollo adaptarse a las crisis climáticas que hemos provocado desde los países más industrializados. La lucha continúa y estamos a sólo cinco años de examinar si logramos cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El panorama internacional de la financiación del desarrollo no es del todo claro: en un ambiente cargado de mensajes de solidaridad se deja entrever el reciclaje de propuestas viejas, diferencias entre los discursos y las acciones concretas de los donantes y un notable déficit de coordinación.

Por su parte, en el año 2008 la cooperación española nos dejó ver un panorama sin grandes novedades, una continuación del año 2007:

- El aumento real en dólares de las cifras de AOD de España se situó en un 24%, y es uno de los países del CAD que más incrementaron su AOD entre el año 2007 y el 2008. A pesar de este incremento, España no alcanza la meta del 0,5% de la RNB comprometido y se queda la ejecución de 2008 en un 0,45% de la RNB, cinco puntos básicos por debajo de lo planificado, una desviación similar

El año 2008 la cooperación española nos dejó ver un panorama sin grandes novedades, una continuación del año 2007.

El incumplimiento una vez más de las previsiones de la cooperación española, muestra la persistencia de deficiencias sistémicas, como la necesidad de revisión y actualización de las estructuras de coordinación y de los mecanismos instrumentales o la escasa capacidad instalada.

a la del año 2007. El incumplimiento una vez más de las previsiones de la cooperación española, muestra la persistencia de deficiencias sistémicas, como la necesidad de revisión y actualización de las estructuras de coordinación y de los mecanismos instrumentales o la escasa capacidad instalada.

- El año 2008 refuerza la condición española de donante multilateral por excelencia que se ha materializado en los últimos tres años: según nuestras estimaciones el componente multilateral de la ayuda española en 2008 representó el 58,5% de todos los recursos de AOD. Cualitativamente, y a pesar de algunos pasos en positivo dados durante el año 2009 que implican cierta mejora en la planificación y seguimiento de este principal componente de la ayuda española, aún quedan muchas carencias sobre las que es urgente avanzar. Reiteramos los siguientes aspectos ya mencionados en ediciones anteriores a este informe:
 - La necesidad de la conformación de equipos especializados en el análisis técnico y de impacto sobre el desarrollo para la selección de los fondos u organismos que se apoyarán.
 - El establecimiento de sistemas de control de las aportaciones realizadas y el seguimiento de las capacidades de ejecución (*delivery*) e impacto de las agencias y los fondos multilaterales.
 - La necesidad de sistemas de reporte para garantizar una adecuada rendición de cuentas sobre los recursos canalizados a terceros.
 - La presencia cualificada en los órganos de decisión de las instituciones y los mecanismos en que España participe.

Todo ello, tanto en los organismos no financieros como en los financieros, y en estos últimos especialmente, por su nuevo protagonismo en la respuesta anti-crisis.

- En materia de tratamiento de la deuda, 2008 confirma la falta de decisiones políticas para impulsar una nueva generación de operaciones de condonación o conversión de la deuda, al mismo tiempo que se produce un ligero incremento de las partidas generadoras de deuda externa para los países receptores. En 2008 las operaciones bilaterales realizadas por España para el alivio de la deuda ascendieron a 236,7 millones de euros, al igual que en el año 2007 esta cifra fue equivalente al 5% de la AOD neta. De los acuerdos de condonación y reestructuración de deuda, lo cierto es que el 99,84% correspondieron a dos operaciones –Iraq y Guatemala– que no responden a una lógica de ayuda al desarrollo, y provienen de operaciones financieras cuestionables que se han saneado décadas después. Mientras, durante el año 2008 menos del 1% se correspondieron con países HIPC.
- La agenda de eficacia de la ayuda española parece avanzar sin un plan público que pueda ser objeto de análisis. En 2008 se produjeron algunos hechos puntuales que dejan ver en el camino difusas señas positivas pero es difícil juzgarlos sin una visión global plasmada en una hoja de ruta que permita realizar una aportación efectiva de los distintos actores que conformamos el sistema de cooperación al desarrollo de España en la consecución de ayuda más eficaz.
- Uno de los hechos positivos con relación a la agenda de eficacia de la ayuda fue la mayor actividad de los enfoques basados en programas o ayuda programáti-

La agenda de eficacia de la ayuda española parece avanzar sin un plan público que pueda ser objeto de análisis.

ca. Tomando en cuenta todas las aportaciones bilaterales (sin OМУDES), la cifra de apoyo programático representó el 3,69% de la ayuda bilateral neta española en 2008. Lo que supone casi dos puntos porcentuales más que en 2007. Con relación a la AOD neta total, estas aportaciones significaron 1,61% en 2008 (en 2007 supusieron menos del 1%). El apoyo presupuestario general, el apoyo presupuestario sectorial, los fondos comunes y otros instrumentos de EBP vía bilateral representaron el 18%, el 48% y el 33% respectivamente de la ayuda bilateral canalizada como ayuda programática por todos los agentes de la cooperación española en el año 2008.

Uno de los hechos positivos con relación a la agenda de eficacia de la ayuda fue la mayor actividad de los enfoques basados en programas o ayuda programática.

- Es importante destacar el incremento de los fondos de apoyo presupuestario sectorial bilateral que han pasado de 22,3 millones de euros en 2007 a 36,85 millones de euros en 2008. Elemento positivo, puesto que el apoyo presupuestario sectorial es generalmente considerado como una vía de transición hacia el apoyo presupuestario general, instrumento por excelencia de la ayuda programática.
- Tanto desde la perspectiva institucional como desde la estratégica y desde la presupuestaria, la acción humanitaria española ha dado un salto importante en 2008, que debe ser valorado muy positivamente. Subsisten algunas limitaciones en materia de coherencia de políticas, coordinación entre las diversas administraciones y, sobre todo, mejora de la calidad de la ayuda y evaluación, pero el panorama global es alentador. La creación de la Oficina de Acción Humanitaria es un hito positivo, aunque sea aún pronto para hacer una valoración de su actuación. La respuesta directa de la AECID ha sido importante pero debe analizarse con más rigor su pertinencia y el como insertarla dentro de la respuesta global, para reforzar el papel de las oficinas técnicas de cooperación y el personal de terreno en materia de respuesta a emergencias. Se esperaba la publicación del Plan de Acción Nacional de Buena Donación Humanitaria para 2008, publicación que se ha visto retrasada al menos un año.⁷⁹
- El cuadro 28 indica cómo se mostró el año 2008 en relación a las metas planteadas por el Plan Director 2009-2012:
 - Por una parte, en el año 2008 la cooperación española parece haber logrado sentar las bases para dar cumplimiento a algunas de las metas propuestas en este plan director, en particular cabe resaltar las referidas al porcentaje de la AOD bilateral bruta distribuible sectorialmente que se destina a servicios sociales básicos y el porcentaje de la AOD total asignable geográficamente que se debería dirigir a países menos avanzados. Aunque en este último caso el volumen de AOD dirigido a PMA sobre la RNB se encuentra lejos de los objetivos internacionales. Es preciso destacar, además, que el cumplimiento de estos objetivos se sustentó en el componente multilateral de la AOD, lo que plantea cautelas sobre la capacidad española de sostenimiento de dichos logros. Además, una parte importante de los recursos (812 millones en 2008) no se especificó geográficamente.

En el año 2008 la cooperación española parece haber logrado sentar las bases para dar cumplimiento a algunas de las metas propuestas en este Plan Director.

79. Conclusiones elaboradas por Francisco Rey Marcos, codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Irene Arcas y Alicia Pérez Daza, investigadoras del mismo.

- Del resto de las metas, tal como se señala en el cuadro 28, queda mucho por hacer para satisfacer los objetivos sectoriales y lograr la concentración geográfica que plantea el Plan Director en cuestión. Estos aspectos no se lograrán automáticamente sin hacer transformaciones fundamentales en la planificación, el seguimiento y la evaluación de la cooperación española.

En lo que se refiere a las perspectivas de la AOD española para 2010, la preocupación es notable entre quienes consideramos ésa una actuación prioritaria en España.

En lo que se refiere a las perspectivas de la AOD española para 2010, la preocupación es notable entre quienes consideramos ésa una actuación prioritaria en España. Por una parte, en la Administración General del Estado persisten algunos retos para la mejora de la eficacia y la calidad en su desempeño –por citar tan solo el elemento más destacado–, la falta de capacidades humanas instaladas y la ausencia de la necesaria flexibilidad para introducir las o corregir vicios ya muy antiguos en su gestión es el principal. Por otra parte, en el PACI 2010 se ha introducido una nueva partida de ayuda reembolsable que se ejecutará desde el MAEC por valor de 550 millones de euros.

Si bien puede tener sentido que el crédito –bajo las condiciones OCDE y con un objetivo claro y bien integrado en el conjunto de instrumentos del sistema– pueda tener un papel en nuestro sistema, empezar por una partida superior al 10% de la ayuda no resulta el mejor camino para que una tarea tan compleja se lleve a cabo con el rigor y la tranquilidad necesarias. Podemos predecir que corremos un serio riesgo de caer en la subejecución o en la asignación apresurada de recursos bajo una modalidad en la que ni siquiera se dispone de la experiencia, la maquinaria y las alternativas precisas. Utilizar de forma conveniente el crédito exige un notable esfuerzo de preparación y dotación de experiencia y capacidades para el sistema español que no pueden darse en tan corto espacio de tiempo.

Por su parte, las señales que llegan de la cooperación descentralizada no son positivas. Aunque algunas comunidades autónomas y ayuntamientos han mantenido en sus presupuestos sus compromisos previos con la AOD; debemos constatar una reducción considerable en este componente significativo de nuestra AOD. Nuestras estimaciones indican que la cooperación descentralizada podría entrar en una senda descendente, que induciría a su vez un descenso en la AOD española total subsiguiente, y por tanto menos actuaciones en países en desarrollo principalmente por la vía de los proyectos y en colaboración con las ONGD. La sensibilización a la sociedad española se vería también seriamente afectada por este recorte contra el que es preciso luchar.

Nuestras estimaciones indican que la cooperación descentralizada podría entrar en una senda descendente, que induciría a su vez un descenso en la AOD española total subsiguiente, y por tanto menos actuaciones en países en desarrollo principalmente por la vía de los proyectos y en colaboración con las ONGD.

El análisis que se realiza en el presente informe se centra en el año 2008, aunque cuenta ya con algunos datos e indicios de 2009 y con las previsiones presupuestarias para 2010. El desfase temporal de este informe se debe a la tardía publicación de los datos de la ayuda española por parte de la Secretaría de Estado de Cooperación. Los tiempos de información a la sociedad han empeorado en los últimos años, pues ha pasado de ofrecerse la información completa del Seguimiento del PACI en el mes de junio o julio posterior al ejercicio analizado (hasta el año 2005) a postergarse y retrasarse hasta septiembre, octubre (año 2008) y finalmente noviembre (año 2009). Más allá del obligado desfase que estos retrasos imponen en la elaboración del informe *La realidad de la ayuda*, lo preocupante es la dimensión de la falta de información a la sociedad, y la dificultad para un análisis que permita introducir correcciones precisamente por ese retardo temporal. Con este desfase es difícil que el análisis que Intermón Oxfam hace en este informe de la cooperación en el año 2008 permita introducir medidas correctoras, pues el ejercicio 2009 ya está vencido, y están aprobados presupuesto y el PACI 2010.



Cuadro 28

Línea de base en 2008 de las metas del Plan Director 2009-2012*

	2008 (a)	Meta para 2012	Por cumplir	2008 (b)	Meta para 2012	Por cumplir
AOD como % de la RNB	-	-	-	0,45%	0,70%	0,25%
Recursos humanos en la AGE	-	-	-	1.339 puestos en la AECID	Aumentar de manera sostenida los recursos humanos en la AGE	-
% de recursos canalizados a través de ONGD y destinado a proyectos de educación para el desarrollo	-	-	-	5,32%	5%	Meta cumplida
% de la AOD bilateral bruta destinado a proyectos de educación al desarrollo	2,55%	3%	0,45%	1,69%	3%	1,31%
% de la AOD bilateral bruta destinado a proyectos de educación al desarrollo sin cooperación descentralizada	0,74%	-	-	0,55%	-	-
% de la AOD bilateral bruta distribuible sectorialmente y destinado a SSB	19,22%	25%	5,78%	33,46%	25%	Meta cumplida
% de la AOD bilateral bruta distribuible sectorialmente y destinado a SSB sin contribuciones al Fondo de Agua	-	-	-	21,16%	-	-
% de la AOD bilateral bruta distribuible (con OМУDES) destinado a SSB sin OМУDES de agua y saneamiento	-	-	-	17,05%	-	-
% de AOD distribuible destinado a programas de salud reproductiva (c)	-	-	-	1,63%	6%	4,37%
% de AOD distribuible destinado a programas de género (d)	-	-	-	3,35%	9%	5,65%
% de la AOD destinado al desarrollo rural (e) y la lucha contra el hambre (f)	-	-	-	4,68%	10%	5,32%
AOD total destinado al Fondo de Agua	-	-	-	300 mill. euros	1.050 mill. euros	750 mill. euros
% de la AOD geográficamente especificable a países del grupo A	-	-	-	30,57%	66%	35,43%
% de la AOD geográficamente especificable a países del grupo B	-	-	-	10,02%	20%	9,98%
AOD destinada a PMA en % de la RNB	-	-	-	0,09%	0,15%	0,06%
% de la AOD geográficamente especificable a PMAs	-	-	-	31,10%	25%	Meta cumplida

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado del Seguimiento del PACI 2008.

Notas:

* todas las estimaciones se han realizado a partir de la AOD bruta.

(a) Sin incluir aportaciones vía bilateral a OМУDES (organismos multilaterales de desarrollo).

(b) Incluyendo aportaciones vía bilateral a OМУDES (organismos multilaterales de desarrollo)

(c) Estimación a partir de las aportaciones categorizadas por el CAD como atención a la salud reproductiva, planificación familiar y desarrollo personal y salud reproductiva.

(d) Estimación a partir de las aportaciones categorizadas como subcategorías dentro de la Línea Estratégica 6 del Plan Director 2005-2008:

LE 6.a. Promoción de una mayor representación de las mujeres y participación paritaria en todos los espacios sociales y políticos.

LE 6.b. Fortalecimiento de las políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género.

LE 6.c. Mejora de oportunidades de las mujeres en el ámbito económico.

(e) Estimación a partir de la ayuda categorizada por el CAD en el CRS 43040 (desarrollo rural).

(f) Estimaciones a partir de las aportaciones categorizadas como subcategorías dentro de la Línea Estratégica 2 del Plan Director 2005-2008:

LE 2.1.a. Fortalecimiento de la soberanía alimentaria en los ámbitos micro y local (familiar, comunidad y municipio).

LE 2.1.b. Fortalecimiento de las capacidades para la soberanía alimentaria de las instituciones y población en el ámbito territorial.

LE 2.1.c. Fortalecimiento de las capacidades para la soberanía alimentaria de las instituciones y población en el ámbito nacional.

LE 2.1.d. Fortalecimiento de las capacidades para la soberanía alimentaria de las instituciones y población de carácter regional.

LE 2.1.e. Otras actuaciones relacionadas.

CAPÍTULO 3

Pastel para todos, del Norte al Sur

Autor:

Nils-Sjard Schulz, investigador de FRIDE*



*El presente capítulo es fruto de la colaboración entre la CONGDE e Intermón Oxfam en el marco de la presidencia española de la Unión Europea y se ha beneficiado de los comentarios de Carlos Botella Calatayud, Deborah Itriago, Eva Garzón, Jaime Atienza, Margarita Puerto Gómez, Marketa von Hagen, Óscar Angulo y Stefan Meyer.

1. Raíces de la división del trabajo

Desde mediados de los años noventa, la ayuda internacional ha experimentado una acelerada proliferación de donantes dispersos en un sinfín de zonas geográficas y sectores. Se observa, por un lado, una avalancha de nuevos actores, como los fondos globales y los llamados donantes emergentes. Por otro, la ayuda bilateral convencional se encuentra especialmente fragmentada entre sectores y países. Esta característica del sistema internacional de la ayuda, muchas veces percibida como endémica, tiene varios efectos negativos que diversos ensayos¹ señalan como graves limitaciones para su eficacia.

Primero, la multitud de enfoques y proyectos que un Gobierno del Sur recibe tiende a saturar las capacidades de su Administración pública, mucha veces muy débil. En muchos países del Sur, el escaso personal cualificado de los Gobiernos se ve obligado a atender a un verdadero ejército de coordinadores, oficiales y consultores procedentes de decenas de países industrializados, de los que cada uno defiende sus propias reglas. Por otro lado, la dispersión es la hermana de la duplicación que a su vez reduce el valor real de la ayuda. Sencillamente, una parte considerable de los recursos se evapora en la Administración propia de los donantes que muchas veces trabajan en paralelo y, peor aún, comunicados. Tercero, la fragmentación es uno de los factores que impide una mayor transparencia y previsibilidad de los flujos de la ayuda. La dispersión significa que los fondos se cortan en muchas piezas muy pequeñas que están en continuo cambio y no logran componer un mosaico claro sobre la utilidad real de lo que se está haciendo. Estos tres aspectos se agrupan bajo el concepto de costes de transacción que constituye uno de los males centrales que trata de resolver la agenda de eficacia de la ayuda.

Por tanto, no sorprende que la fragmentación de la ayuda se haya encontrado en el corazón de los debates sobre las políticas de desarrollo y la agenda de la eficacia a lo largo de los últimos diez años. Un aspecto interesante consiste en su potencial transformador de las relaciones entre donantes y receptores (que ahora se suelen denominar socios), sobre todo si se implementa de forma adecuada. La fragmentación es principalmente un problema que concierne a la comunidad donante de forma individual y colectiva. En otras palabras, refleja claramente los vicios de los donantes y reclama un cambio sustancial en el desempeño de los países industrializados en las formas y modos en los que proveen la ayuda.

Ya en 1996, la OCDE expresó sus dudas acerca del “grado en el que [el número y la diversidad de las estrategias de los donantes] promueve o perjudica la apropiación y participación nacional”. Consecuentemente instó a sus miembros a que aseguren “una mejor coordinación (...) en apoyo de las estrategias de los países en vías de desarrollo”.² Tres años más tarde, el Banco Mundial incluyó en su Marco Integral de Desarrollo, bajo el que se desarrollarían las primeras estrate-

En muchos países del Sur, el escaso personal cualificado de los Gobiernos se ve obligado a atender a un verdadero ejército de coordinadores, oficiales y consultores, de los que cada uno defiende sus propias reglas.

La fragmentación de la ayuda es principalmente un problema que concierne a la comunidad donante de forma individual y colectiva.

1. Roodman, David: Aid Project Proliferation and Absorptive Capacity, Centre for Global Development Working Paper Number 75, Washington DC, 2006; Knack, Stephen and Rahman, Aminur: Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients, World Bank Policy Research Working Paper 3186, Washington DC, 2004; y Acharbya, Arnab *et al.*: Aid proliferation: how responsible are the donors?, IDS Working Paper 214, Brighton, 2004.

2. Traducción del autor, véase CAD: Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation, París, 1996, p.15.

La armonización se refiere a que los donantes dejen de realizar actuaciones disconexas bajo procedimientos muy diversos y procuren ofrecer una ayuda coordinada bajo el liderazgo nacional y alineada con las políticas públicas de desarrollo del país socio.

Un concepto vital reside en las llamadas ventajas comparativas de los donantes como guión maestro de la concentración.

gias de reducción de pobreza, la coordinación de la ayuda para “evitar duplicaciones” y “reducir las competiciones ineficientes”.³ A raíz de estas propuestas, emerge a inicios del milenio el concepto de la armonización de los donantes. La armonización se refiere a que los donantes dejen de realizar actuaciones disconexas bajo procedimientos muy diversos y procuren ofrecer una ayuda coordinada bajo el liderazgo nacional y alineada con las políticas públicas de desarrollo del país socio.

Esta idea es recogida en una serie de acuerdos clave para el sistema de la financiación para el desarrollo y la ayuda internacional. Así, el Consenso de Monterrey establece que los donantes deben “armonizar sus procedimientos operacionales al más alto nivel, a fin de reducir los costos de las transacciones” (§43). Como documento clave para las buenas prácticas en esta dirección, la Declaración de Roma de 2003 y los principios rectores elaborados en el mismo año por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ofrecen pautas claras sobre la armonización y sus instrumentos operativos (como la ayuda programática).⁴ Finalmente, la armonización se incluyó como uno de los cinco pilares de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda de 2005.⁵ Desde entonces, la armonización se mide en el uso de procedimientos comunes (básicamente, a través de la ayuda programática) y la coordinación de las misiones y trabajos analíticos de los donantes.⁶

En este marco más amplio, la división del trabajo aparece como un motor muy potente de armonización y racionalización de las actuaciones de los donantes. Aquí el rol del CAD cobró gran relevancia, ya que en diferentes *peer reviews* (las evaluaciones mutuas que los miembros del CAD realizan sobre el desempeño de sus sistemas de cooperación), los autores destacan la elevada fragmentación sectorial y geográfica de donantes como Suecia (2000) y Alemania (2001), países que posteriormente darían pasos sustanciales hacia una concentración de su ayuda. Un mandato aún más claro surge de la Declaración de París, que introduce “un enfoque pragmático de la división del trabajo y de la distribución de la carga [que] aumente la complementariedad reduciendo los costes de transacción” (§33). Un concepto vital reside en las llamadas ventajas comparativas de los donantes como guión maestro de la concentración. Estas ventajas comparativas deberían basarse en “panoramas claros” proporcionados por los países del Sur, lo que implica que el liderazgo de la redistribución de los donantes recaería principalmente en los receptores de la ayuda. Esto supondría una seria reconsideración del poder que tienen los países socios a la hora de decidir sobre las actuaciones de los donantes en el respectivo contexto nacional. No obstante, este mandato no fue respaldado con un indicador para facilitar el seguimiento sobre los avances en la complementariedad de los donantes, lo cual explica por qué existe escasa información sobre el proceso de división del trabajo en los diferentes países y las posibles limitaciones de su implementación por parte de los socios.

3. Banco Mundial: *Toward Country-Led Development: a Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework - Synthesis Report*, Washington DC, 2003, p.71.

4. Bajo la expresión de ayuda programática se encuentran instrumentos como el apoyo presupuestario, los fondos comunes de donantes, la cooperación delegada o los fondos multilaterales o globales.

5. CAD: *Guidelines and Reference Series - Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, París, 2003.

6. Indicadores 9 y 10a/b de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda 2005.

En la práctica, países africanos como Tanzania, Uganda y Zambia, que reciben ayuda de decenas de donantes, comenzaron a desarrollar las primeras estrategias conjuntas de asistencia (*Joint Assistance Strategies*) a partir de la Declaración de París, como marco para la coordinación y concentración de los donantes. Estos documentos pretenden identificar donantes líderes para restringir en lo posible el número de actores presentes en los distintos sectores.⁷ En muchos casos, se encontraron con ciertas dificultades de atender adecuadamente la cuestión políticamente sensible de las ventajas comparativas, ya que los países socios no se veían en condiciones de valorar a la comunidad donante. Por el lado de los donantes, los países Nordic+, pioneros en la eficacia de la ayuda y el compromiso con el desarrollo,⁸ articularon a partir de 2005 instrumentos para apoyar estos procesos nacionales. Estos se plasmaron en unos principios de complementariedad⁹ y una guía práctica para la cooperación delegada.¹⁰ En este último mecanismo, especialmente Noruega y Suecia destacaron por apuestas concretas, y Noruega delegó sus fondos para Malí a Suecia, país que a su vez canalizó su ayuda a Malawi a través de Noruega.

Dentro de su apuesta por una política de desarrollo común¹¹ y sobre la base de sus experiencias de *modus operandi* supranacionales, la Unión Europea ha dado un empuje sustancial a la división del trabajo hace dos años. Como una de las “estrellas” de la presidencia alemana, el Código de Conducta (CdC) sobre la Complementariedad y la División del Trabajo, aprobado por el Consejo de la UE en mayo de 2007,¹² indica principios e instrumentos claros para un despliegue más racional de los donantes de la UE (lo que incluye actualmente a los 27 donantes bilaterales y la Comisión Europea). Como mecanismo “voluntario, flexible y autorregulador”, el CdC insta a la UE a “actuar como fuerza impulsora para la complementariedad y la división del trabajo en el proceso internacional de armonización y coherencia”. Se inspira en gran medida en los avances de los países Nordic+, aunque también mantiene una clara perspectiva sobre la construcción de una política de cooperación común entre los Estados miembros y la Comisión. Como campo de pruebas, introduce tres niveles de división del trabajo, de los que posteriormente los siguientes dos han logrado mayor fuerza:¹³

7. Véase como resumen DANIDA/EC-DGDEV: *Joint Assistance Strategies in Tanzania, Zambia and Uganda*, Copenhagen, 2005.

8. El grupo Nordic+ se compone por los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) además de Gran Bretaña, Irlanda y los Países Bajos.

9. Nordic+ Complementarity Principles, noviembre de 2005.

10. Nordic+ Practical Guide to Delegated Cooperation, octubre de 2006.

11. La UE ha dedicado diferentes esfuerzos a la construcción de una agenda común entre las cooperaciones bilaterales y la Comisión Europea. De especial importancia son el Consenso Europeo de Desarrollo de noviembre de 2005 y el llamado “paquete de la eficacia de la ayuda” de marzo de 2006, que introduce instrumentos como el mapa de donantes, la cofinanciación y la armonización de reglas y procedimientos.

12. El origen conceptual y operativo del CdC se encuentra en: Mürle, Holger: *Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Operational Options*, DIE Discussion Paper No. 6, Bonn, 2007.

13. Adicionalmente, el CdC introdujo la complementariedad intersectorial a escala global, que busca promover la especialización temática de los donantes en general, suponiendo que cada donante tiene ciertas fortalezas que podrían encontrar demanda en todos los países socios (un posible ejemplo sería la supuesta especialización de España en los procesos de descentralización). Este ámbito cuenta con muy pocos avances y es probable que se quede principalmente en una reflexión general sobre las ventajas sectoriales de los donantes.

Países africanos como Tanzania, Uganda y Zambia han comenzado a desarrollar las primeras estrategias conjuntas de asistencia (*Joint Assistance Strategies*) como marco para la coordinación y concentración de los donantes.

La Unión Europea (UE) ha dado un empuje sustancial a la división del trabajo desde hace dos años.

- *la complementariedad a nivel de país receptor (o nacional)* es el ámbito de división del trabajo que más se ha detallado: cada donante europeo se compromete a concentrarse en tres sectores en cada país, mientras que cada sector no debería recibir la ayuda de más de cinco donantes europeos.
- *la complementariedad entre los países receptores (o internacional)* pretende atender la problemática de la distribución desigual de los donantes por los distintos receptores, que ha conllevado la aparición de países “mimados”¹⁴ (con un claro exceso de donantes) y “huérfanos”¹⁵ (que carecen de suficiente apoyo de la comunidad internacional). Aquí, los donantes europeos acordaron revisar sus prioridades geográficas.

Sin embargo, como se verá más adelante, uno de los puntos críticos de la división del trabajo reside en el hecho de que en muchas ocasiones los donantes no tienen en suficiente consideración los intereses y necesidades de los países receptores. La puesta en práctica de la división del trabajo avanza sobre todo en el ámbito de la cooperación europea, preocupada por mostrar avances rápidos en una de sus “banderas” más visibles. Al mismo tiempo, el liderazgo del Sur es aún difícil de asegurar. Las relaciones jerárquicas inherentes a la ayuda aún suponen en muchas ocasiones una posición débil de los países del Sur a la hora de identificar las fortalezas (y debilidades) de los donantes. Existe por tanto una creciente necesidad de que este proceso sea liderado por los países del Sur en el marco de sus estrategias de desarrollo y marcos de coordinación de la ayuda. En otras palabras, la complementariedad entre donantes debe mejorar la eficiencia de los recursos, produciendo más y mejores resultados para la ciudadanía en los países del Sur a partir de las políticas públicas nacionales. Solamente así, la división del trabajo será coherente con las premisas de la asociación entre el Norte y el Sur, fundamentadas en los diferentes acuerdos internacionales como la Declaración del Milenio (especialmente el Objetivo del Milenio de Desarrollo 8), el Consenso de Monterrey y la Declaración de París.

La complementariedad entre donantes debe mejorar la eficiencia de los recursos, produciendo más y mejores resultados para la ciudadanía en los países del Sur a partir de las políticas públicas nacionales.

2. De la UE al diálogo Norte-Sur: las premisas de Accra

A partir del CdC, la UE estableció la división del trabajo como uno de sus principales buques insignia. Este se dirige hacia dos destinos principales, buscando, por un lado, la construcción de una política de desarrollo común de la UE en el exterior (y su mayor visibilidad) y, por otro, la mejora de la eficacia de la ayuda europea. Esta dualidad ha condicionado en gran medida el rumbo de la división del trabajo entre los miembros de la UE, lo que ha tenido como resultado una elevada presión por demostrar avances frente a una creciente cautela por parte de los países del Sur.

El frente más avanzado se encuentra en la división del trabajo nacional (en los países receptores)

En este contexto, el frente más avanzado se encuentra en la división del trabajo nacional (en los países receptores), mientras que el nivel internacional (entre países receptores) se está promoviendo de forma más incipiente.

Desde 2007, la UE ha reforzado la complementariedad en el país receptor con mecanismos como la caja de herramientas (*tool kit*)¹⁶ y la *Fast Track Initiative on Divi-*

14. Como Ghana, Mozambique, Tanzania o Vietnam.

15. Como Guinea, Nigeria, Uzbekistán o Yemen.

16. EU Toolkit for the implementation of complementarity and division of labour in development policy, January 2009.

sion of Labour.¹⁷ Ambos tratan de mejorar algunas de las debilidades operativas del CdC con orientaciones más claras para el día a día en los países en desarrollo.

La *caja de herramientas*, documento no oficial, recaba algunas experiencias en países como Camboya, Etiopía y Malí, haciendo especial hincapié en los pasos para establecer procesos de división del trabajo. También destacan las perspectivas de los países socios, por ejemplo su sensibilidad frente a un refuerzo del conjunto de los donantes (*donors ganging up*) frente al Gobierno nacional o el traslado del poder de decisión de los ministerios sectoriales al Ministerio de Finanzas como entidad global encargado de la coordinación de la ayuda.

Por su parte, la Iniciativa Vía Rápida para la División del Trabajo (FTIDoL), liderada por Alemania y la Comisión Europea, busca facilitar los procesos de división del trabajo en un total de actualmente 32 países socios. El seguimiento a la FTIDoL demuestra la utilidad de algunos instrumentos, como el mapeo de donantes y la cooperación delegada (véase más abajo). Al mismo tiempo indica que el “liderazgo limitado de los países socios aún parece ser uno de los obstáculos más importantes para los procesos de división del trabajo”.¹⁸ Solamente cuatro países (Ghana, Ruanda, Tanzania y Zambia) están al mando de los procesos de complementariedad entre los donantes europeos. Según los informes de la FTIDoL, la falta de implicación de los Gobiernos nacionales se explica sobre todo por su temor a perder volumen y diversidad de la ayuda, además de las capacidades de gestión limitadas y el reducido peso político de la cooperación al desarrollo. Este escaso liderazgo nacional ha sido muy criticado por la sociedad civil europea,¹⁹ especialmente en vista de que la división del trabajo podría causar estragos en el alcance de los ODM si no se vincula claramente con las políticas públicas nacionales del Sur.

La apuesta europea por la división del trabajo también fue llevada al Foro de Alto Nivel (FAN) sobre la eficacia de la ayuda, celebrado en septiembre de 2008 en Accra (Ghana) con la participación de 1.800 delegados provenientes de 126 países y 38 organizaciones internacionales. La UE estableció la división del trabajo como una de sus cuatro prioridades para las negociaciones en la capital ghanesa.²⁰ A lo largo de la preparación del FAN se generó, bajo el liderazgo de Alemania, una serie de documentos bastante sólidos sobre diferentes aspectos operativos, jurídicos y políticos de la armonización, en general, y la división del trabajo a nivel de país, en especial. Menor atención recibió, de nuevo, la división del trabajo internacional, aunque, como se verá más adelante, este nivel de complementariedad afecta de forma muy directa a las relaciones entre el Norte y el Sur. En todo caso, la mesa redonda sobre armonización se centró en dos instrumentos esenciales para la división de trabajo nacional.

17. Monitoring Report EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity, November 2008.

18. Traducción del autor.

19. Keijzer, Niels y Corre, Gwénaëlle: División del trabajo - Hacia una coordinación europea en materia de cooperación para el desarrollo, Documento de trabajo ECDPM, Maastricht, marzo de 2009.

20. Además del uso de los sistemas nacionales, la predictibilidad y la rendición de cuentas mutua, véase para más detalle: Consejo de la Unión Europea: Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda - Accra (Ghana), del 2 al 4 de septiembre de 2008 - Orientaciones para la participación de la UE, Bruselas, julio de 2008.

El liderazgo limitado de los países socios aún parece ser uno de los obstáculos más importantes para los procesos de división del trabajo.

La división del trabajo podría causar estragos en el alcance de los ODM si no se vincula claramente con las políticas públicas nacionales del Sur.

Los “donantes líderes” actúan como un interlocutor principal para el diálogo de políticas con el Gobierno, aseguran la coordinación con los demás donantes, buscan el consenso y lideran el trabajo analítico conjunto.

La selección de un “donante líder” recae en la comunidad donante que debería consultar el proceso con el Gobierno nacional.

Primero, los **mapeos de donantes** hacen una radiografía de las actividades sectoriales, muchas veces muy dispersas, que los donantes llevan a cabo en un cierto país. Se complementan con otras herramientas como la información sobre los flujos de la ayuda. Mientras que su fin consiste en la mejora de la información (y por ende la transparencia), los mapas resultantes no suelen incluir un callejero detallado para encontrar posibles vías hacia la racionalización de la ayuda. Es decir, son una condición necesaria, pero insuficiente para iniciar un reparto más eficiente de los donantes en los distintos sectores. En algunos casos (como en Camboya y Uganda), este mapeo se articuló en el marco de los procesos nacionales²¹ es decir, bajo el liderazgo del país socio, creando una sólida base para debatir posteriormente el nuevo despliegue de los donantes. En otros, fueron los donantes quienes generaron la información sin mayor implicación del Gobierno, lo que, como en Mozambique y Nicaragua, llevó a que el mapa correspondiente se percibió como un producto muy aislado y por tanto poco útil para futuros pasos dentro del proceso de desarrollo y coordinación de la ayuda.²²

Un segundo aspecto debatido en Accra fueron los **esquemas de donantes líderes**,²³ con el resultado de definiciones más claras de los posibles roles de los proveedores de la ayuda. La idea de los donantes líderes facilita el creciente uso de la cooperación delegada, que, como ya se ha explicado arriba, fue promovida especialmente por los países escandinavos. La cooperación delegada constituye un instrumento muy útil para una transición hacia la división del trabajo, porque permite la “graduación” suave de algunos donantes como especialistas en un cierto sector y la retirada paulatina de los demás proveedores de AOD. Sobre la base de experiencias en Kenia, Tanzania, Uganda y Zambia, durante el FAN de Accra se estandarizaron las distintas funciones de los donantes a nivel sectorial. Así quedó establecido que los “donantes líderes” actúan como un interlocutor principal para el diálogo de políticas con el Gobierno, aseguran la coordinación con los demás donantes, buscan el consenso y lideran el trabajo analítico conjunto. Por su parte, los “donantes activos” mantienen su implicación en un cierto sector apoyando y supervisando las tareas de los “donantes líderes”. La atención de los “donantes de segundo plano” se centra en dar seguimiento a los procesos y operaciones en un cierto sector, sin intervenir en el diálogo de políticas. Finalmente, los “donantes silenciosos” carecen de estructuras operativas y son representados por los “donantes líderes”. La selección de un “donante líder” recae en la comunidad donante que debería consultar el proceso con el Gobierno nacional y tener en consideración diferentes características que permiten un rol eficaz del donante líder, como son las capacidades de la oficina de país, la confianza y credibilidad entre los distintos actores, el apoyo desde la sede central del donante y la agilidad en la toma de decisiones.

21. Lo que incluye las estrategias nacionales de desarrollo (por ejemplo, las estrategias de reducción de la pobreza) y los planes de coordinación de la ayuda (planes de implementación de la Declaración de París, *Joint Assistance Strategies*, etc.), ambos liderados por el país socio. En el caso de las Naciones Unidas, se está procurando articular los esfuerzos a través de los *Development Assistance Frameworks* (UNDAF).

22. Para más información sobre el proceso de los mapeos, véase DAC: Donor Mapping - Assessment of the Status Quo: Background Paper Background Paper for the III High-Level Forum on Aid Effectiveness, Accra, September 2008.

23. DAC: Lead, Active, Silent and Background Donors in Division of Labour Arrangements: Background Paper for the III High-Level Forum on Aid Effectiveness, Accra, September 2008.

Mientras que estos documentos se refieren principalmente a las opciones operativas de actuación de los donantes, el Programa de Acción de Accra (PAA) impone un papel más efectivo de los países del Sur en la división del trabajo. Esto se debe principalmente a la preocupación de los Gobiernos del Sur por el posible impacto de la división del trabajo en sus relaciones con los donantes. Así, los países socios apostaron fuertemente por su liderazgo y control sobre la complementariedad de los donantes como una de sus seis prioridades defendidas durante la negociación en el FAN de Accra.²⁴

Este refuerzo de la posición de los países socios se plasmó de forma muy concreta en el PAA. Reafirmando el mandato de la Declaración de París (véase más arriba), los ministros acordaron reducir “la costosa fragmentación de la ayuda” y asegurar “una mejor asignación de recursos dentro de los sectores, dentro de los países y entre los países”. Concretamente, el artículo 17 del PAA ofrece las siguientes pautas para la división del trabajo:

- Asegurar el liderazgo nacional en la identificación de las ventajas comparativas, el apoyo a las prioridades del país socio y el mantenimiento de los niveles de financiación a nivel de cada país (artículo 17a).
- Elaborar principios de buenas prácticas sobre la división del trabajo liderado por el país socio, incluida la valoración de los avances en la implementación de estos principios a partir de 2009 (artículo 17b).
- Iniciar un diálogo entre donantes y países socios sobre la división internacional del trabajo a más tardar en junio de 2009 (artículo 17c).
- Atender la problemática de países que no reciben suficiente ayuda, es decir, los “países huérfanos” (artículo 17d).

Por tanto, el acuerdo de Accra se centra especialmente en el liderazgo del país socio en la complementariedad nacional (artículos 17a y 17b) y en alguna orientación para la división del trabajo internacional (artículos 17c y 17d).

Con vistas a la **complementariedad en el país receptor**, la mesa redonda sobre armonización del FAN, copresidida por Alemania y Uganda, debatió la adopción de los principios de buenas prácticas sobre la división del trabajo nacional. Sin duda, la génesis, en ocasiones accidentada, de estos principios refleja nítidamente el cambio de peso en la agenda de la división del trabajo. Mientras que los inicios se dieron en plataformas exclusivas de donantes (como el grupo Nordic+ y la UE), en Accra se cedió mayor voz a los países del Sur. Esto coincidió con una mayor apertura, incluso “democratización”, de los espacios globales, especialmente del Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF, Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda) como un mecanismo central de diálogo actual entre el Norte y el Sur, a partir de los diferentes procesos de consulta regionales celebrados en los meses previos al FAN y la reconstitución del WP-EFF como organismo paritario en abril de 2009.²⁵

Inicialmente basados en un análisis conjunto de la Comisión Europea y Francia

24. Los otros aspectos priorizados fueron el uso de los sistemas nacionales, la cooperación Sur-Sur, la predictibilidad a medio plazo, el control nacional sobre la asistencia técnica y una reducción significativa de las condicionalidades.

25. Véase Schulz, Nils-Sjard: El camino hacia la gobernanza global de la ayuda (en tiempos turbulentos), FRIDE comentario, abril de 2009.

El Programa de Acción de Accra (PAA) impone un papel más efectivo de los países del Sur en la división del trabajo.

Con vistas a la complementariedad en el país receptor, la mesa redonda sobre armonización del FAN (Foro de Alto Nivel de Accra), co-presidida por Alemania y Uganda, debatió la adopción de los principios de buenas prácticas sobre la división del trabajo nacional.

La división del trabajo internacional afecta a cuestiones muy sensibles de asignación geográfica de la ayuda que se relacionan con decisiones en el marco de la política exterior de los países donantes.

Donantes como Alemania, Canadá, Dinamarca y Suecia, han reducido o están reduciendo de forma unilateral el número de los países prioritarios de su cooperación.

sobre las opciones de actuación de los donantes,²⁶ los principios de buenas prácticas surgen de un taller celebrado en Pretoria en febrero de 2008, donde ocho países receptores²⁷ ofrecieron sus perspectivas críticas sobre la división del trabajo. Con ello, se logró reequilibrar la agenda hacia la consideración de aspectos políticos (como el liderazgo, la confianza y la capacidad de diálogo político).²⁸ No se alcanzó un consenso final sobre los ocho principios de buenas prácticas ni en Accra ni en la primera sesión pos-Accra del WP-EFF, en la que se reconstituyó el *task team* (equipo de tareas) sobre división del trabajo, liderado por Alemania y Uganda. Solamente a finales de marzo de 2009 se aprobó una versión final que, a petición de los países socios y algunos donantes multilaterales, incluyó mayor consistencia retórica con el liderazgo de los países del Sur. Así, los “estándares emergentes” hacen especial hincapié en el liderazgo del país y sus capacidades de racionalizar y dar un uso óptimo a los recursos disponibles.²⁹

Con vistas al FAN de 2011 en Corea, el *task team* del WP-EFF sobre la división del trabajo se centrará en medir y evaluar el progreso en la división del trabajo, principalmente sobre la base de planes de acción nacionales para la puesta en práctica de los principios de buenas prácticas.

Por su parte, **la división del trabajo internacional** afecta a cuestiones muy sensibles de asignación geográfica de la ayuda que se relacionan con decisiones en el marco de la política exterior de los países donantes. Aún así, el PAA introduce una meta temporal (junio de 2009) para iniciar el diálogo entre el Norte y el Sur sobre cómo los donantes se reparten entre los países socios, lo que se explica sobre todo por la preocupación de los países socios de que la concentración geográfica de los donantes pueda resultar en menores recursos. Con anterioridad a Accra se realizó muy poco análisis sobre esta dimensión, aunque es de resaltar que algunos donantes, como Alemania, Canadá, Dinamarca y Suecia, han reducido o están reduciendo, de forma unilateral y con impactos en ocasiones perjudiciales (véase página 121), el número de los países prioritarios de su cooperación. Actualmente, en la parte analítica, la atención se centra en la dispersión financiera de la ayuda a nivel de cada país. El CAD elaboró en 2008 una matriz de fragmentación de la ayuda programable por país (CPA por su sigla en inglés)³⁰ que demuestra importantes desequilibrios en la presencia y el peso de donantes en los diferentes países. Así, 39 países socios recibieron la cooperación de al menos 25 donantes, y en 24 de estos países, 15 donantes no alcanzan ni el 10% de la ayuda total para el país. Como se verá más adelante, en algunos casos, como en Camboya, se realizaron

26. CAD/OCDE: “Compendium on Good Practices on Division of Labour,” draft report, 1 May, París.

27. Bangladesh, Burkina Faso, Camerún, Ghana, Senegal, Sudáfrica, Uganda y Zambia.

28. Issue Paper on Complementarity and Division of Labour, Accra HLF, septiembre 2008.

29. Los ocho principios de buenas prácticas son: liderazgo del país, racionalización de la ayuda, uso óptimo de los recursos, flexibilidad y pragmatismo, desarrollo de capacidades, impacto neutro en los volúmenes de la ayuda, seguimiento y evaluación de los avances, así como comunicación y difusión. Véase para más detalle: CAD: International Good Practice Principles for Country-Led Division of Labour and Complementarity, París, abril de 2009.

30. La ayuda programable por el país (*Country Programmable Aid*) excluye el alivio de la deuda, la ayuda humanitaria y alimentaria, las becas estudiantiles, las investigaciones y la ayuda oficial a través de ONGD. La CPA es por tanto un acercamiento ambicioso, aplaudido por la sociedad civil europea, a la ayuda bilateral “real”, es decir, la que realmente recibe y puede gestionar el país socio. Véase para más detalle, CAD/OCDE: Report of 2008 Survey of Aid Allocations Policies and Indicative Forward Spending Plans, París, 2008, y una revisión de EURODAD: OECD Survey reveals discrepancies in quality and predictability of aid, Bruselas, 2008.

matrices de fragmentación entre los distintos sectores que indican situaciones aún menos favorables a un uso eficaz de los recursos.

A partir del PAA, el marco de debate sobre la complementariedad geográfica ha sido elevado a un diálogo horizontal entre los donantes y los países socios. Sin embargo, los laterales de este marco son aún débiles. Se carece aún de un mandato claro para debatir la reorientación de los recursos y actividades de los donantes en un formato que sea coherente con las dinámicas democratizadoras que se observan en el WP-EFF.

En esta materia, el *task team* del WP-EFF pretende invertir en el análisis de la fragmentación y sus implicaciones, además de identificar vías para lanzar el diálogo entre donantes y socios sobre la división del trabajo. De sus avances dependerá la atención real a los países huérfanos y la creación de prácticas adecuadas para la concentración geográfica, incluyendo las salidas de los donantes.

3. Un cuchillo de doble filo: cortando el pastel por el lado del Sur

Como se ha visto en las primeras dos secciones de este capítulo, la división del trabajo surge como un instrumento para disminuir la fragmentación de las actuaciones de los donantes y ha sido acogido con gran fuerza en la agenda de la eficacia de la ayuda. Mientras que la concentración sectorial y geográfica guarda gran potencial para mejorar la calidad de la ayuda, existen algunos indicios de que los países del Sur tienen un rol secundario en los procesos de reasignación de los recursos.

Sin embargo, el liderazgo de los países socios es fundamental para asegurar que la división del trabajo se inserte en la asociación entre el Norte y el Sur, en vez de minarla. De hecho, la división del trabajo constituye un cuchillo de doble filo a la hora de repartir las tareas en el país receptor y entre los distintos países receptores. El pastel de la ayuda nacional (a nivel del país receptor) e internacional (entre los países receptores) se puede cortar “por el Norte”, es decir, sobre la base de criterios y prácticas establecidos por parte de los donantes. O el corte se puede realizar “por el lado del Sur”, donde se tendrían en consideración los intereses y necesidades de los países en vías de desarrollo a la hora de tomar las decisiones del nuevo reparto de los donantes. Estas dos formas también son de gran relevancia para el alcance de los ODM, ya que la experiencia demuestra que las políticas nacionales solamente son eficaces si son lideradas por el país. En la práctica, esto significa que la división del trabajo puede abrir o cerrar brechas nacionales de financiación críticas para luchar contra la pobreza.

Una de las conclusiones tanto del CdC como del PAA consiste en la necesidad de anclar la promoción de la división del trabajo en dos premisas fundamentales. Por un lado, el liderazgo del país debe ser un ingrediente imprescindible para racionalizar el reparto de los donantes en cada país. Aquí quedan aún muchas tareas pendientes, ya que la división del trabajo emerge de un discurso muy enfocado en los donantes, especialmente los europeos. Por otro, hay que asegurar la horizontalidad en la toma de decisiones acerca de la asignación sectorial y geográfica de los recursos de la ayuda que hasta la fecha se ha basado en criterios unilaterales de los donantes. El desafío principal reside en asegurar que la división del traba-

Mientras que la concentración sectorial y geográfica guarda gran potencial para mejorar la calidad de la ayuda, existen algunos indicios de que los países del Sur tienen un rol secundario en los procesos de reasignación de los recursos.

La división del trabajo puede abrir o cerrar brechas nacionales de financiación críticas para luchar contra la pobreza.

jo, en vez de actuar como un troyano de los intereses propios de los donantes y reforzando su posición de control sobre el reparto de los recursos, se inserte en los procesos de la asociación entre el Norte y el Sur iniciados en París y reforzados en Accra.

Dos premisas surgen del Código de Conducta europeo y el Programa de Acción de Accra:

El liderazgo del país del Sur es una condición imprescindible para la división del trabajo

Las decisiones sobre la reasignación sectorial y geográfica se deben tomar de forma horizontal entre el Norte y el Sur

El desafío principal reside en asegurar que la división del trabajo, en vez de actuar como un troyano de los intereses propios de los donantes y reforzando su posición de control sobre el reparto de los recursos, se inserte en los procesos de la asociación entre el Norte y el Sur iniciado en París y reforzado en Accra.

Esta asociación entre los donantes y socios tiene su origen en el aprendizaje sobre la inutilidad de las políticas y condiciones impuestas por parte del Norte en vista de la falta de voluntad del Sur a la hora de implementar las recetas, muchas veces nefastas, del Norte. Es así como surgió a mediados de los años noventa la asociación (*partnership*) como paradigma que pretende superar la ineficacia de la cooperación internacional guiada por el Consenso de Washington y los Programas de Ajuste Estructural. Esencialmente, estas políticas decepcionaron por sus resultados en ocasiones nefastos (entre ellos, el empobrecimiento y la mayor desigualdad social) y se enmarcaron en un fuerte desgaste de las relaciones entre el Norte y el Sur en vista de las fuertes condicionalidades, la crisis de la deuda y la fatiga de la ayuda.

Como respuesta, iniciativas como el Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial y las estrategias de reducción de la pobreza generaron un buen conocimiento sobre los incentivos y oportunidades para asegurar que las políticas e instituciones de los países del Sur sean más útiles para el desarrollo. En su centro se encuentra la apropiación y el liderazgo del país socio, al que los donantes deberían apoyar de forma eficaz, es decir, coordinada y armonizada. Esto implicó también una revisión de las relaciones de poder en la medida en que se exigiera un rol más adaptado de los donantes a las prioridades del país socio. En última estancia, esto dio lugar a una mayor mutualidad en la rendición de cuentas, es decir, también los donantes deben mejorar sustancialmente su desempeño y rendir cuentas sobre sus avances frente a los países en desarrollo.

En este cambio de paradigma, la Declaración de París y el PAA constituyen hitos de gran significado, ya que han abierto el espacio para los países del Sur en el diseño y la revisión de las políticas de desarrollo a escala global. De aquí nace una emergente gobernanza global de la ayuda que implica que los aspectos centrales de la ayuda (como las buenas prácticas, estándares, volúmenes y criterios de asignación) se acuerden de forma cada vez más horizontal entre donantes y países socios.³¹ En esta gobernanza global de la ayuda en construcción, la división del trabajo constituye una prueba de fuego para las premisas de la asociación, que refleja las impor-

31. Véase para más detalles de la génesis de la gobernanza global de la ayuda: Meyer, Stefan y Schulz, Nils-Sjard: De París a Accra - Construyendo la gobernanza global de la ayuda, FRIDE Desarrollo en contexto, Madrid, agosto de 2008.

tantes limitaciones en el camino hacia una mayor horizontalidad en la toma de decisiones estratégicas tanto a nivel de país como en las políticas globales de la ayuda. Un problema central se encuentra en la tensión entre los acuerdos globales que reclaman el liderazgo del Sur, por un lado, y el hecho de que los donantes emplean la ayuda como un instrumento de su política exterior soberana, por otro.

En concreto, las siguientes dos piedras angulares parecen desafilar el “corte por el Sur”:

- **Criterios para la división del trabajo:** existe una base analítica muy frágil con respecto a factores que puedan guiar la concentración de los donantes. Algunos donantes han aplicado ciertos criterios para reducir su número de países receptores. Pero no hay una visión clara sobre los criterios de los países en desarrollo para reducir de manera apropiada el número de donantes en los sectores y a nivel nacional sin perjudicar los avances y metas pendientes en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.
- **Prácticas de salida:** a pesar de que es una consecuencia natural de la división del trabajo, hasta la fecha se ha prestado muy escasa atención a los efectos de la salida de uno o varios donantes de un cierto sector o país. En muchos casos, sobre todo en la división del trabajo entre países, los países socios están confrontados con hechos consumados y tienen dificultades de integrar la salida en sus políticas públicas de desarrollo y coordinación de la ayuda.

En ausencia de bases conceptuales y metodológicas sólidas, resulta aún muy difícil asegurar que los criterios y prácticas de la división del trabajo se inserten adecuadamente en el contexto más amplio de la asociación entre el Norte y el Sur, propicio a que se genere una mayor horizontalidad en el poder de decisión. Como se verá en los siguientes párrafos, existe cierta urgencia en atender estas lagunas en vista de los procesos de concentración que están realizando algunos donantes. Además, ambas dimensiones cobran aún más importancia en un contexto de crisis económica que crea una enorme presión sobre la financiación para el desarrollo y los principios de la asociación. Así existe un cierto riesgo de que los previsibles recortes conlleven una intensificación de la concentración de los donantes sin que se atiendan los intereses y necesidades de los países del Sur.

3.1. Criterios para la división del trabajo³²

Las matrices de fragmentación financiera, elaboradas por el CAD,³³ dibujan un panorama detallado sobre la necesidad de superar la dispersión de los fondos e impulsar la concentración de las actividades de los donantes. Por ejemplo, 15 de los 26 donantes en Perú sumaron en 2005-2006 menos del 10% del total de la ayuda recibida³⁴ por el país andino. De forma parecida, Malí recibió el 90% de su ayuda de solamente 11 del total de 24 donantes activos en el país en 2005-2006. Sin embar-

32. Parte de esta sección se ha inspirado en el siguiente documento pendiente de publicación: Grimm, Sven y Schulz, Nils-Sjard: International division of labour - Towards a criteria-led process?, DIE Discussion Paper, Bonn, 2009.

33. Véase CAD/OCDE: Report of 2008 Survey of Aid Allocations Policies and Indicative Forward Spending Plans, París, 2008. Actualmente se están generando matrices más detalladas por países socios y donantes, que deberían publicarse en breve en el siguiente portal del CAD: <http://www.oecd.org/dac/scalingup>.

34. Como se ha mencionado arriba, se trata de ayuda programable por el país.

No hay una visión clara sobre los criterios de los países en desarrollo para reducir de manera apropiada el número de donantes sin perjudicar los avances y metas pendientes en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

Hasta la fecha se ha prestado muy escasa atención a los efectos de la salida de uno o varios donantes de un cierto sector o país.

go, estos datos cuantitativos aún no ofrecen suficientes pistas para orientar la concentración de los donantes a nivel internacional, ya que pueden obviar el peso relativo de cada donante en los diferentes sectores. Para algunos países, el CAD ya está preparando matrices de fragmentación sectorial que demuestran una imagen más matizada. Así, la cooperación sueca en Camboya solamente representa el 2,5% de la ayuda total, pero es el segundo donante más importante en el sector de educación, contribuyendo al 20,8% de los fondos externos disponibles.³⁵

Frente a esta visión cuantitativa, el debate sobre criterios cualitativos para la división del trabajo (y con ella la asignación de los recursos) es aún muy incipiente. Poca atención se ha prestado al valor real de cada aportación financiera, es decir, a las ventajas comparativas de cada donante. Para conocer mejor esta dimensión cualitativa, es necesario distinguir entre los dos principales niveles de la división del trabajo, es decir, la complementariedad en el país receptor y la concentración geográfica.

En la división del trabajo en el país receptor, la identificación de criterios para la concentración de los donantes se encuentra aún en un estado incipiente.

En la división del trabajo en el país receptor, la identificación de criterios para la concentración de los donantes se encuentra aún en un estado incipiente. Según el mandato de la Declaración de París, los países socios están a cargo de identificar las ventajas comparativas. No obstante, esta visión fue matizada por el CdC europeo que propone que cada donante autoevalúe sus propias ventajas comparativas que deben ser “reconocidas” por “el Gobierno del país socio y los demás donantes”. Como posibles criterios para establecer ventajas comparativas, el CdC aporta unos once aspectos (véase recuadro). Con base en esta batería de criterios los donantes de **Uganda** recibieron en 2006 cuestionarios sobre sus respectivas ventajas comparativas. Como respuesta, algunos donantes destacaron como ventajas comparativas la experiencia, la capacidad de diálogo, los recursos

**Ventajas comparativas:
la visión del CdC europeo**

- Presencia en el lugar.
- Experiencia en el país, sector o contexto.
- Confianza y crédito de los Gobiernos socios y de otros donantes.
- Experiencia y especialización técnicas del donante.
- Volumen de la ayuda a nivel del país o del sector.
- Capacidad para abordar o prevenir nuevas políticas o sectores.
- Capacidad para reaccionar rápidamente o capacidad de previsión a largo plazo.
- Eficacia de los métodos de trabajo, procedimientos y calidad de los recursos humanos.
- Mejores resultados comparativos, sin necesidad de ventaja absoluta.
- Coste más bajo en comparación con otros donantes con niveles de calidad suficientes.
- Creación de nuevas experiencias y capacidades como nuevo donante.

humanos y el apoyo significativo a un sector, pero no lograron un consenso con otras agencias del Norte más reacias al proceso. Por ejemplo, se criticó la “irracionalidad” de estos criterios que automáticamente asignarían un rol de liderazgo a los actores con mayor peso en un sector.³⁶ Dado que además el liderazgo del Gobierno nacional fue más bien esporádico,³⁷ el proceso ha encontrado serias dificultades a la hora de consensuar los próximos pasos en los grupos de coordina-

35. DAC: Fragmentation on the basis of sectorial allocable CPA data - Cambodia, París, 2009.

36. AFRODAD: A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation - The Case of Uganda, Harare, 2007.

37. The Republic of Uganda Office of the Prime Minister: Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration in Uganda, Kampala, 2008, p.33.

ción sectorial y de incluir suficientemente la perspectiva de los ministerios sectoriales.³⁸ Aun así, el Gobierno de Uganda prevé relanzar a lo largo de 2009, como parte de la revisión de su *Joint Assistance Strategy*.

Uno de los problemas centrales para identificar criterios claros de la concentración sectorial de los donantes reside en que la mayoría de los países socios percibe la división del trabajo como parte de la agenda de los donantes. En la práctica, varios países participantes en la FTIDoL, como Bangladesh o Nicaragua,³⁹ han expresado su incomodidad con el ritmo y la forma del proceso de división del trabajo que perciben como liderado por los donantes europeos. En otros casos, como en **Camboya**, un país pionero en la coordinación de la ayuda, se ha identificado la fragmentación como un desafío enorme para la calidad y racionalidad de la ayuda. No obstante, el Gobierno nacional indica que desea mantener y gestionar la diversidad, conservando un rango amplio de opciones sobre las diferentes políticas sectoriales. Además, tal como indica un reciente informe, “tomar el liderazgo esperado en esta área [la división del trabajo] puede ser incuestionablemente una tarea difícil e incómoda para el Gobierno del Reino de Camboya”.⁴⁰

Ventajas comparativas vistas desde el Sur: el ejemplo de Camboya

- Mandato de la sede central y un rol reconocido a nivel sectorial.
- *Expertise* sectorial establecida en Camboya y compromiso de mantener la presencia técnica.
- Financiación predecible y comprometida del sector.
- Consistencia agregada y complementariedad del portafolio de cooperación a nivel de país.
- Confianza demostrada y buenas relaciones de trabajo con las contrapartes gubernamentales.
- Compromiso con la implementación de las directrices sectoriales y las prácticas de la eficacia de la ayuda.
- Capacidad de desempeñar un rol de liderazgo o coordinación que sea de una utilidad colectiva.

Uno de los problemas centrales para identificar criterios claros de la concentración sectorial de los donantes reside en que la mayoría de los países socios percibe la división del trabajo como parte de la agenda de los donantes.

A pesar de estas reservas, el Gobierno camboyano elaboró en 2008⁴¹ una serie de criterios para la complementariedad sectorial que permiten un primer acercamiento a las ventajas comparativas desde el Sur (véase recuadro). Mientras algunos aspectos coinciden con las propuestas del CdC (como la experiencia y la capacidad acumuladas a nivel sectorial), se refuerza la atención al cumplimiento de los compromisos asumidos de los donantes en materia de eficacia de la ayuda (como la predictibilidad).

Una visión parecida se puede observar en el caso de **Malawi**. Los documentos oficiales de este país subsahariano indican que el compromiso con la eficacia es uno de los factores clave para conocer el valor añadido, lo que incluye aspectos como el uso de los sistemas nacionales y la ayuda programática. El Gobierno de Malawi también incluye el apoyo al diálogo sectorial y político, además del compromi-

El Gobierno camboyano elaboró en 2008 una serie de criterios para la complementariedad sectorial que permiten un primer acercamiento a las ventajas comparativas desde el Sur.

38. Ugandan National Integrated Monitoring and Evaluation Secretariat: Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration in Uganda (First Phase 2005-2007), Kampala, 2008.

39. Comisión Europea: Staff working paper An EU Aid Effectiveness Roadmap to Accra and beyond From rhetoric to action, hastening the pace of reforms, SEC(2008)435, abril de 2008.

40. Traducción del autor, véase página 35 de: Wood, Bernard *et al.*: Cambodia Evaluation of Aid Effectiveness, Phnom Penh, 2008.

41. Royal Government of Cambodia: The Cambodia Aid Effectiveness Report (AER) 2008, Phnom Penh, 2008.

Los criterios emergentes en el Sur tendrían una relación más directa con el desempeño real (y no solamente las capacidades) de los donantes.

so de financiar las brechas más urgentes en los sectores críticos para el desarrollo y el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el país.⁴²

En suma, el liderazgo de los países del Sur en la identificación de ventajas comparativas es aún limitado. Los ejemplos mencionados demuestran que los criterios emergentes en el Sur tendrían una relación más directa con el desempeño real (y no solamente las capacidades) de los donantes, pero su elaboración y aplicación se encuentra restringida por la débil posición nacional frente a los mismos. Existen en especial algunas dudas sobre en qué medida un reparto “por el lado del Norte” facilitaría el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sin basarse en el liderazgo directo por los actores nacionales, especialmente si el proceso no se vincula con las estrategias nacionales de desarrollo.

Una situación aún más frágil para el liderazgo del país socio se puede observar en los actuales procesos de la división del trabajo internacional. Hasta la fecha, la división del trabajo entre países se expresa principalmente en procesos de concentración geográfica por parte de los donantes. Sobre la base de las recomendaciones de revisiones entre pares del CAD, algunos países industrializados han condensado la lista de países en desarrollo elegibles para recibir su ayuda al desarrollo.

Criterios para la concentración geográfica: el caso sueco

Grado de pobreza: se elaboró un “índice de necesidades” basado en la renta nacional bruta per cápita, la existencia de malnutrición infantil, la prevalencia de VIH/SIDA y otras condiciones agravantes, además del índice de desarrollo humano, el coeficiente Gini, la educación primaria y el crecimiento del producto nacional bruto.

Entorno para la eficacia: estrategias nacionales de desarrollo orientadas hacia la lucha contra la pobreza, buena gobernabilidad, grado de corrupción, dependencia de la ayuda, resultados de la cooperación sueca hasta la fecha y peso relativo de la financiación sueca.

Derechos humanos y gobernabilidad democrática: proceso de democratización y cumplimiento de DDHH, inclusión de la sociedad civil y potencial para la mejora en términos de DDHH y la democracia.

Valor añadido sueco: demanda de las capacidades suecas, relaciones a largo plazo, aspectos regionales, planes de otros donantes con el país y participación activa de Suecia en un proceso de construcción de la paz actualmente en marcha.

La posición de los países socios, especialmente cuando dependen de la ayuda, suele ser muy débil.

La experiencia muestra que los países donantes promueven su concentración geográfica de forma unilateral, es decir, como una decisión relacionada con su política exterior legítima y soberana que no se coordina con los demás donantes ni se acuerda con los países socios. Por tanto, existe una considerable tensión entre la toma de decisión sobre la concentración geográfica, por un lado, y los principios de asociación plasmados en la Declaración de París y el PAA, por otro. La posición de los países socios, especialmente cuando dependen de la ayuda, suele ser muy débil, ya que carecen de plataformas para enmarcar estas decisiones en dinámicas multilaterales.

42. Véanse Ministry of Finance Malawi: Annual Debt and Aid Review 2007/08, Lilongwe, 2008, y Development Assistance Strategy (DAS) 2006-2011.

La cooperación sueca está promoviendo uno de los procesos más ambiciosos de división del trabajo internacional. Como parte de la implementación de una nueva política de desarrollo, **Suecia** decidió en agosto de 2007 reducir en los próximos tres años drásticamente el número de países prioritarios para su cooperación bilateral, concretamente de 67 a 33.⁴³ El propósito central de este hito fundamental en la cooperación sueca es focalizar la ayuda en menos países y sobre todo en los países más pobres. El Gobierno en Estocolmo gestionó el proceso de decisión con un alto grado de transparencia y fundamentó la selección de los futuros 33 países socios en cuatro grupos de criterios:⁴⁴ grado de pobreza, entorno para la eficacia, derechos humanos y gobernabilidad democrática, y el valor añadido de Suecia en el país receptor (véase recuadro). Un gran número de estos criterios se basaron en índices reconocidos, como el índice de desarrollo humano del PNUD, la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial o el índice de democracia del Economist Intelligence Unit. Otros aspectos más subjetivos dieron una cierta discrecionalidad a la decisión final, lo que, por ejemplo con respecto a la decisión de salida de Honduras y Nicaragua, creó cierta polémica entre los actores suecos.⁴⁵

Como parte de la implementación de una nueva política de desarrollo, Suecia decidió en agosto de 2007 reducir en los próximos tres años drásticamente el número de países prioritarios para su cooperación bilateral, concretamente de 67 a 33.

Un proceso parecido se realizó en **Alemania**, país que a partir de 2007 ha empezado a concentrar su ayuda en 58 países en desarrollo (en vez de los alrededor de 120 anteriormente atendidos). Dando un buen margen para incluir consideraciones políticas, el Gobierno alemán utilizó criterios como necesidades de desarrollo, el desempeño en términos de gobernabilidad, la relevancia relativa de la contribución alemana al total de la ayuda recibida, factores políticos, aspectos regionales y vínculos existentes.⁴⁶

Por su parte, los países socios han mostrado muchas reservas con respecto a la concentración geográfica. Aparte de la sensibilidad política, algunos países, como Camboya (véase más arriba), prefieren gestionar la diversidad que les ofrece un “menú de apoyos” amplio y que conlleva, en principio, una posición más favorable en las negociaciones. Otros temen una reducción sustancial de los fondos externos una vez que se decida que algunos donantes se queden, pero otros salgan del país. Esta sospecha no es infundada en vista de que los donantes suelen realizar la concentración geográfica sin coordinarse con otros donantes. En la práctica, esto impide que los efectos de una salida (reducción de flujos financieros, pérdida de *expertise*, etc.) sean compensados rápidamente por otro actor. Aun así, parece evidente que los países del Sur no podrán frenar las dinámicas de concentración geográfica. De hecho, los donantes seguirán en este proceso con o sin la participación más activa de los países del Sur, con independencia de los impactos que pueda tener sobre sus capacidades de desarrollo: se trata principalmente de una cuestión de política exterior de los países industrializados.

Aparte de la sensibilidad política, algunos países, como Camboya, prefieren gestionar la diversidad que les ofrece un “menú de apoyos” amplio y que conlleva, en principio, una posición más favorable en las negociaciones.

Sin embargo, existen también ejemplos de regularización proactiva por parte de los países del Sur. Así en 2003, el Gobierno de la **India** decidió lanzar su nueva

43. Swedish MFA: Focused bilateral development cooperation, August 2007.

44. Swedish MFA: Guidelines: decisive factors for country focus, August 2007.

45. Véase para más detalle, página 12 de Schulz, Nils-Sjard: La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación, FRIDE Documento de Trabajo 79, Madrid, 2009.

46. Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo: Country concentration, Berlín, enero de 2009.

El Gobierno de la India decidió lanzar su nueva política para la cooperación bilateral, apostando por eliminar la dependencia de la ayuda exterior y por ofrecer ayuda como donante a otros países.

política para la cooperación bilateral, apostando por eliminar la dependencia de la ayuda exterior y por ofrecer ayuda como donante a otros países. En este marco, se previó una reducción drástica del número de los donantes activos en el país. El volumen de la ayuda fue el eje central para esta decisión: los donantes con una cartera menor de 25 millones de USD anuales se verían “liberados de sus cargas”.⁴⁷ Otro criterio de exclusión consistió en el rechazo a cualquier ayuda ligada. Los elevados costes de transacción, con una multitud de donantes bilaterales trabajando en pequeños nichos, fue el tercer argumento central. Finalmente, India quiso evitar la injerencia de los donantes sobre cuestiones políticas como las pruebas nucleares o la gobernabilidad, sobre las que especialmente los donantes nórdicos, más pequeños en volumen, se habían expresado muy críticamente.⁴⁸

Mientras que una gran parte de los países en desarrollo podría coincidir con estos criterios, éstos se encuentran en condiciones muy diferentes. Por ejemplo, muchos países dependen fundamentalmente de la ayuda, por lo que no pueden liderar un diálogo horizontal con los donantes.

Criterios para la concentración geográfica: la opción india

Volumen: inicialmente se planteó la opción de solamente aceptar ayuda de los miembros del G-8, pero el criterio finalmente elegido es una aportación mínima de 25 millones de USD. Otros donantes podrán utilizar canales multilaterales y de ONGD para apoyar el desarrollo del país.

Ayuda no ligada: la India decidió rechazar cualquier ayuda ligada a los intereses propios de los países donantes.

Costes de transacción: dado el descontrol y alto coste de las actividades fragmentadas de los donantes bilaterales, la India expuso una clara preferencia por la ayuda multilateral.

No injerencia: en su proceso de graduación como potencia emergente, la India quiso evitar el “derecho a voto” por parte de los pequeños donantes y al contrario buscó un diálogo horizontal con donantes de mayor peso.

Una posible solución sería que se acuerden parámetros internacionales reconocidos por todos los países receptores en un marco multilateral, para así dar un cierto peso a los criterios que podrían establecerse por parte de los actores nacionales. Como hemos visto arriba, los donantes suelen referirse a *rankings* como el Informe de desarrollo humano o los distintos índices relacionados con la calidad democrática e institucional, en su mayoría realizados por organismos multilaterales como el Banco Mundial.

Sin embargo, la clasificación del desempeño de los donantes es aún muy incipiente y fragmentada. Una reciente valoración de los mecanismos de rendición de cuentas a nivel internacional identificó múltiples mecanismos internacionales. Su pro-

La clasificación del desempeño de los donantes es aún muy incipiente y fragmentada.

47. Traducción del autor. Véase punto 126 de 2003/04 Union budget speech (<http://www.indiabudget.nic.in/ub2003-04/bs/speecha.htm>)

48. Para más detalles sobre el proceso en la India, véase Price, Gareth: India's aid dynamics: from recipient to donor?, Asia Programme Working Paper, Chatham House, London, 2004; y de Groot, Albert *et al*: Managing Aid Exit and Transformation - India Country Case Study, Estocolmo, 2008.

blema: muchas veces carecen de información rápida, no crean suficiente presión para cambiar el desempeño y están desvinculados entre sí.⁴⁹

Aun así, algunos índices ya han cobrado cierta fuerza. Un ejemplo es el índice de compromiso con el desarrollo (CDI, por sus siglas en inglés), elaborado por el Center for Global Development.⁵⁰ Desde 2003, el CDI mide anualmente el desempeño de 22 países miembros del CAD⁵¹ en las áreas políticas con mayor impacto en los países del Sur: cantidad y calidad de la ayuda, apertura hacia las exportaciones de los países en desarrollo, políticas para mejorar las inversiones extranjeras directas, políticas migratorias, protección del medio ambiente global, seguridad (financiación de misiones de mantenimiento de la paz) y nuevas tecnologías. Así, en 2008, los Países Bajos y Suecia ocupan los primeros dos puestos, mientras que Japón y Corea del Sur se encuentran en la cola. España ocupa el duodécimo rango, clasificándose favorablemente en las políticas migratorias⁵² (cuarto puesto), pero mostrando deficiencias en políticas de seguridad (decimonoveno puesto). A pesar de su complejidad metodológica, el CDI constituye un fundamento muy sólido para valorar la coherencia de políticas de los donantes. Sin embargo, los países en desarrollo aún no aprovechan el CDI como un posible espejo que puedan mostrar a los donantes.⁵³

Otras iniciativas incluyen el índice de respuesta humanitaria (IRH), elaborado por DARA. Basándose en los 23 principios de Buena Donación Humanitaria, el IRH valora el desempeño de los 23 miembros del CAD y la eficacia de su ayuda humanitaria. Aquí, Suecia y Noruega estaban a la cabeza del *ranking* en 2008, y los que estaban a la cola eran Portugal y Grecia. En este índice, España obtuvo un decimosexto puesto mostrando resultados mixtos. Su desempeño es bueno en el apoyo a las comunidades locales ante los desastres y la predictibilidad de la financiación, pero existen tareas pendientes para mejorar la rendición de cuentas de la ayuda humanitaria española y contribuir de forma más consistente al rol de las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja.⁵⁴

Finalmente, también cabría la posibilidad de sistematizar los datos de las encuestas de seguimiento sobre la Declaración de París, elaboradas por el CAD en 2006 y 2008, hacia una valoración comparativa de los avances de los donantes en materia de la eficacia de la ayuda. Una mirada rápida demuestra, por ejemplo, que Gran Bretaña e Irlanda destacan entre los líderes en 2008, mientras que Portugal y Esta-

El Índice de Compromiso con el Desarrollo (CDI, por sus siglas en inglés), mide anualmente el desempeño de 22 países miembros del CAD en las áreas políticas con mayor impacto en los países del Sur.

En base a los 23 principios de Buena Donación Humanitaria, el IRH (Índice de Respuesta Humanitaria) valora el desempeño de los 23 miembros del CAD y la eficacia de su ayuda humanitaria.

49. Droop, James *et al.*: Mutual accountability in aid effectiveness - International-level mechanisms, Oxford Policy Management Brief, Oxford, 2008.

50. http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/

51. De los 22 países valorados, Luxemburgo y Corea del Sur no son miembros del CAD, pero suelen participar en sus diferentes actividades, como por ejemplo sus revisiones entre pares.

52. La valoración favorable de España en esta materia se debe a la creciente inmigración (y regulación legal) de personas no cualificadas provenientes de países en vías de desarrollo.

53. Además, parece que existe una relación favorable entre la calidad democrática (valorados con los mismos indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial que se aplican a los países en desarrollo) en un país donante y su grado de compromiso con el desarrollo. Es decir, los países del Sur deberían tener un elevado interés en los procesos políticos de los países del Norte. Más detalles se encuentran en: Faust, Jörg: Are More Democratic Donor Countries More Development Oriented? Domestic Institutions and External Development Promotion in OECD Countries, Discussion Paper 12/2006, Instituto Alemán de Desarrollo, Bonn, 2006.

54. DARA: Press release HRI 2008 - Spain, Madrid, 2008.

La división del trabajo internacional sigue reflejando muy nítidamente las constelaciones del sistema político internacional y la desigualdad en el poder sobre la toma de decisión.

En muchas ocasiones, los países del Sur se ven confrontados con decisiones de concentración que los donantes toman de forma autárquica.

dos Unidos ofrecen una ayuda de menor calidad en términos de los indicadores de la Declaración de París. Aquí, España se encontraría en un puesto medio del tercio bajo.⁵⁵

Mientras que los avances en el desempeño de los donantes son aún lentos, la división del trabajo internacional sigue reflejando muy nítidamente las constelaciones del sistema político internacional y la desigualdad en el poder sobre la toma de decisión. Al fin, los donantes deciden de forma unilateral sobre su concentración geográfica. Para este corte “por el Norte” se suele utilizar una mezcla de índices existentes, a la que se unen factores políticos que permitan mayor discrecionalidad. Por su parte, los países del Sur aún no han planteado parámetros propios para facilitar la división del trabajo internacional, con la notable excepción de la India. Es muy probable que, para mejorar la posición de los países del Sur en estas decisiones, sea necesario crear algunas referencias globales, idealmente en un marco multilateral, para medir y valorar la calidad y el desempeño de los donantes, por ejemplo en términos de coherencia de políticas, calidad democrática y eficacia de su ayuda.

En ambos casos (la complementariedad nacional y la división del trabajo internacional), el liderazgo del país socio no está asegurado debido a múltiples razones, entre las que destacan las relaciones de poder jerárquicas inherentes a la ayuda. Superar este desequilibrio resulta fundamental para no torpedear los avances logrados en la asociación entre el Norte y el Sur. Una solución podría nacer de un debate más global del valor añadido de cada donante, idealmente a nivel multilateral. Simplemente, tal como demuestran los escasos índices existentes de donantes, una corona sueca no equivale a un euro portugués. Existe un cierto riesgo de que algunos países del Sur se queden con una comunidad donante menos comprometida con la calidad, porque los donantes más capaces, como los miembros del grupo Nordic+ se están concentrando en otros países socios. El siguiente apartado demostrará cómo estos “patios traseros de la comunidad donante” empiezan a aflorar en casos como Honduras y Malawi.

3.2. Prácticas de salida

En la práctica, paradójicamente parece que existe más concreción en la división del trabajo internacional (es decir, la concentración geográfica de los donantes) que en la complementariedad sectorial a nivel de país. En ambos casos, se está prestando muy poca atención a las implicaciones de la división del trabajo: la salida de un contexto sectorial y/o geográfico.

En muchas ocasiones, los países del Sur se ven confrontados con decisiones de concentración que los donantes toman de forma autárquica. En otras palabras, la salida constituye por lo general un hecho consumado. Este enfoque rígido puede implicar algunos efectos negativos en la capacidad de los países del Sur de asu-

55. Como base de esta valoración rápida, se han considerado los resultados de la encuesta de seguimiento de la Declaración de París de 2008, especialmente los indicadores relacionados con el uso de los sistemas nacionales de gestión de finanzas públicas, la reducción de unidades paralelas de implementación, la ayuda programática y la coordinación de las misiones de los donantes. Para más detalles véase el anexo B (Donor Data - one table per indicator) de CAD: Ayuda más eficaz para el 2010 - Encuesta de 2008 de seguimiento de la Declaración de París, París, 2008.

mir la salida de un donante en sus políticas de desarrollo, lo que afectaría especialmente a los recursos disponibles para luchar contra la pobreza.

De especial importancia son estos efectos en el caso de la división del trabajo internacional, en la que, debido a la falta de criterios comunes (véase más arriba), los países del Sur carecen actualmente de influencia directa. Las salidas pueden crear serias tensiones entre la concentración geográfica, como parte de la división del trabajo internacional, y las premisas de la asociación entre el Norte y el Sur. En otras palabras, las formas y prácticas adoptadas a la hora de salir de un país afectan de forma inmediata a las capacidades de liderazgo nacional y la rendición de cuentas mutua entre el país en desarrollo y el donante saliente.

Las formas y prácticas adoptadas a la hora de salir de un país afectan de forma inmediata a las capacidades de liderazgo nacional y la rendición de cuentas mutua.

En este sentido, la división del trabajo puede tener un efecto directo en las capacidades de los países del Sur para promover su propio desarrollo. Por ejemplo, parece evidente que la forma de salida afecta al liderazgo y la apropiación nacional. Así, una comunicación temprana, una gestión de la salida acordada con el Gobierno nacional y una apuesta por las relaciones posteriores (es decir más allá de la ayuda) podrían facilitar la integración de la salida en los planes nacionales de desarrollo y la identificación de nuevas formas de cooperación.

El grado de responsabilidad del donante saliente y la comunidad donante remanente también es muy importante. La transparencia y previsibilidad en la gestión de la salida, el compromiso con sectores y poblaciones especialmente vulnerables y la búsqueda de sustitutos podrían facilitar un mejor cumplimiento de los donantes con sus responsabilidades asumidas en la Declaración de París y en el PAA.

Sin embargo, lejos de ser una oportunidad para los países socios, las prácticas de salida actuales parecen perjudicar a las capacidades nacionales. Una evaluación reciente sobre 14 procesos de salida, realizada por cuatro donantes del grupo Nordic+, concluyó que “solamente en casos muy excepcionales se observa un seguimiento bueno y cuidadoso a las salidas”⁵⁶ y “las consecuencias [de una gestión mala de la salida] para las personas e instituciones implicadas fueron graves, en algunas ocasiones incluso desastrosas”.⁵⁷

Una evaluación reciente sobre 14 procesos de salida, realizada por cuatro donantes del grupo Nordic+, concluyó que “solamente en casos muy excepcionales se observa un seguimiento bueno y cuidadoso a las salidas”.

En este marco, una investigación en curso por parte de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) está revisando el impacto de las salidas en el liderazgo nacional y la responsabilidad de los donantes.⁵⁸ Analizando cinco experiencias de salida de la cooperación sueca⁵⁹ (todas a culminar a finales de 2010), los resultados preliminares dibujan una imagen muy compleja, pero confirman la necesidad de que todos los actores (donante saliente, donan-

56. Traducción del autor, original en página 13 de: Jerve, Alf Morten & Slob, Anneke: *Managing Aid Exit and Transformation - Lessons from Botswana, Eritrea, India, Malawi and South Africa*, Synthesis Report, Stockholm, 2008.

57. Traducción del autor, original en página 4 de: Jerve, Alf Morten & Slob, Anneke: *Managing Aid Exit and Transformation - Summary of a Joint SIDA, MINBUZA, NORAD, DANIDA Evaluation*, Stockholm, 2008.

58. Véase marco analítico en: Schulz, Nils-Sjard: *La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación*, FRIDE Documento de Trabajo 79, Madrid, 2009. El proyecto de investigación cuenta con cofinanciación por parte de la AECID.

59. Los casos de estudio son Bolivia, Honduras, Malawi, Malí y Vietnam.

tes remanentes y Gobierno nacional) desempeñen su rol con mayor responsabilidad y en consonancia con la agenda de la eficacia de la ayuda.

En el caso de **Honduras**,⁶⁰ la cooperación sueca está haciendo ciertos esfuerzos para orientar la salida hacia la sostenibilidad y especialmente la mejora de las capacidades nacionales. A pesar de que el anuncio de la salida causó una considerable polémica en el país, la oficina de la agencia sueca ASDI procuró adaptar la estrategia de salida a las necesidades de los distintos actores hondureños. Una buena ilustración es el refuerzo estratégico del Instituto Nacional de la Mujer (INAM) durante la fase de la salida. Hasta finales de 2010, Suecia apoyará al INAM en la construcción de una política transversal de igualdad de género que servirá como marco estratégico para promover los derechos humanos de la mujer como principios rectores de todas las políticas públicas y sectoriales.

La oficina de ASDI (agencia de cooperación sueca) en Tegucigalpa ha sufrido desde el inicio del proceso de salida una importante retirada de personal, lo cual interrumpe la continuidad de la gestión planificada.

Sin embargo, existen también dudas importantes con respecto a la sostenibilidad de la salida sueca, incluso a corto plazo. Por un lado, la oficina de ASDI en Tegucigalpa ha sufrido desde el inicio del proceso de salida una importante retirada de personal, lo cual interrumpe la continuidad de la gestión planificada. Por otro, los demás donantes se desentienden de las implicaciones de la salida sueca. A pesar de que ASDI consultó con otros donantes la disponibilidad a asumir posibles brechas de financiación (por ejemplo para el INAM), no existe un sentimiento de responsabilidad con el alcance de los ODM, como en este caso el relacionado con la igualdad de género. Tampoco aparecen oportunidades para sustituir a Suecia como interlocutor competente y comprometido en el diálogo político con el Gobierno y aliado para la sociedad civil. Este último aspecto prácticamente carece de solución, ya que no existe otro donante capaz de asumir estas tareas políticas más complejas de la misma forma. En la dimensión financiera, un problema es la prácticamente inoperatividad del CdC europeo en el país, por falta de una suficiente masa crítica de donantes comprometidos. Otro se relaciona con las muy distintas formas de cooperar. La cooperación española, por ejemplo, también apoya al INAM y podría fácilmente aumentar su financiación, pero utiliza modalidades menos flexibles (por ejemplo, en forma de proyectos específicos en lugar de un apoyo programático). Canadá, país que está aumentando sustancialmente su ayuda a Honduras, tampoco prevé asumir los “agujeros” dejados por Suecia, porque pretende invertir en sectores muy distintos (en concreto, agricultura en vez de gobernabilidad). Este último caso indica un preocupante autismo que a todas luces es difícilmente conciliable con los mandatos de coordinación y mutua responsabilidad de los donantes.

En Honduras, aún no se ha realizado un mapeo de donantes, por lo que incluso falta información sobre los flujos de ayuda con vista al futuro.

Finalmente, el Gobierno nacional carece de una estrategia de reorientación de los fondos de la cooperación internacional a partir de la cooperación sueca. En Honduras, aún no se ha realizado un mapeo de donantes (véase sección anterior), por lo que incluso falta información sobre los flujos de ayuda con vistas al futuro. En esta base frágil, el Gobierno hondureño tampoco se ha planteado las posibilidades de cubrir ciertas brechas financieras con fondos propios. Por tanto, parece más que probable que la salida sueca abra un déficit sensible en la financiación a la estrategia nacional de reducción de la pobreza.

60. A continuación se presentan algunos resultados preliminares de un estudio de país realizado por FRIDE en febrero de 2009 que se publicará a lo largo del segundo semestre de 2009. Para un informe del taller realizado en Tegucigalpa, véase Puerto Gómez, Margarita y Schulz, Nils-Sjard: Salir de Honduras a la sueca - Creando buenas prácticas, FRIDE informe de actividad, Madrid/Tegucigalpa, marzo de 2009.

Desde la perspectiva global, la experiencia de Honduras crea muchas dudas con respecto a la concentración de los donantes. En primer lugar, el país está sentado sobre graves riesgos fiscales. Muchos sectores, como la educación y la salud, dependen fundamentalmente de la ayuda exterior. La razón es que el Estado hondureño no ha sido capaz de generar y dirigir sus propios recursos (por ejemplo en forma de impuestos) a la inversión en estos servicios sociales.⁶¹ Segundo, Honduras alberga una comunidad donante limitada en términos de calidad y puesta en práctica de la eficacia de la ayuda. Con Suecia parte el único miembro del grupo Nordic+. Suecia marcó las políticas nacionales de desarrollo a partir de la Declaración de Estocolmo y fue pionera en el uso de nuevas modalidades como el apoyo presupuestario. Así, a partir de finales de 2010, el acceso de Honduras se restringirá a una ayuda bilateral menos pionera, con Alemania, Canadá, España, Estados Unidos y Japón como donantes más relevantes. La ausencia de donantes Nordic+, reconocidos por su compromiso con la gobernabilidad, los derechos humanos y la implementación de la Declaración de París, abre muchos interrogantes sobre una complementariedad eficaz entre los distintos tipos y culturas de cooperación existentes.

Una situación parecida se observa en **Malawi**,⁶² uno de los 15 países más pobres del mundo.⁶³ El país sufre de capacidades nacionales muy limitadas frente a unos desafíos extremos. El problema endémico del SIDA, la frágil gobernabilidad y la inseguridad alimentaria minan su desarrollo humano. La salida sueca se produce en un contexto de cooperación delegada con Noruega, siendo este último país responsable de gestionar los fondos de Suecia. En este caso, se detectaron varias “trampas” relacionadas con la cooperación delegada y específicamente con el hecho de que Suecia careció de una estructura propia en Malawi. En concreto, Estocolmo no comunicó de forma directa su retirada al Gobierno nacional hasta un año después de tomar la decisión e iniciar el proceso de salida.⁶⁴ También la coordinación con el donante líder, Noruega, dejó que desear, especialmente con respecto a la transparencia sobre el monto real que Suecia retiraría de cada sector. En algunos casos, hubo una elevada confusión con respecto a los respectivos aportes suecos y noruegos a los fondos comunes que establecieron a lo largo de la cooperación delegada. Esto implicó una sensible reducción de la predictibilidad para el país, dificultando la previsión de las políticas de desarrollo. A pesar de que la ayuda sueca representó cerca de un 7% en 2007, ningún actor (donantes, Gobierno y demás actores nacionales) parece valorar el impacto real de esta salida. Sin embargo, el caso del Human Rights Consultative Committee (HRCC), un paraguas institucional de unas veinte organizaciones activas en los derechos humanos y la democratización, demuestra que pueden existir pérdidas muy sensibles para el país. La financiación institucional del HRCC dependió en un 80% de un fondo común de Noruega y Suecia que en 2009 ha sido cancelado a raíz de la salida sueca. No se ha hecho sufi-

Desde la perspectiva global, la experiencia de Honduras crea muchas dudas con respecto a la concentración de los donantes.

Estocolmo no comunicó de forma directa su retirada al Gobierno de Malawi hasta un año después de tomar la decisión e iniciar el proceso de salida.

61. De Jong *et al.*: Honduras - ¿Qué pasó con la ERP?, *Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina*, ASDI, Estocolmo, 2007.

62. A continuación se presentan algunos resultados preliminares de un estudio de país realizado por FRIDE en marzo de 2009 que se publicará a lo largo del segundo semestre de 2009.

63. Índice de desarrollo humano 2008.

64. Al inicio del proceso, el director del departamento de África de ASDI envió una comunicación al embajador de Malawi en Londres, quien sin embargo no la derivó a las autoridades nacionales. No se dio comunicación de más alto nivel y tampoco el embajador sueco residente en Zimbabue que visita Malawi al menos una vez al año incluyó este tema en su comunicación con el Gobierno de Malawi.

ciente esfuerzo por reforzar las capacidades organizacionales y la sostenibilidad del HRCC. Tampoco se ha realizado un diálogo a nivel de la comunidad donante sobre cómo absorber este agotamiento del apoyo internacional de este organismo vital para la calidad democrática.

Entre la comunidad donante, la salida sueca ha sido recibida por lo general con indiferencia, en lo que ha influido la falta de información y una escasa cultura de coordinación real entre los donantes activos en Malawi.

Entre la comunidad donante, la salida sueca ha sido recibida por lo general con indiferencia, en lo que ha influido la falta de información y una escasa cultura de coordinación real entre los donantes activos en Malawi. Parecido al caso de Honduras, la corresponsabilidad frente a la salida sueca es muy limitada, a pesar de que implica la deducción de recursos o incluso el cierre de proyectos y programas de gran relevancia para las capacidades nacionales y la democracia de Malawi. El elevado grado de dependencia de la ayuda y los acuerdos existentes, por ejemplo en la estrategia de asistencia al país,⁶⁵ debería inspirar un enfoque más coordinado para evitar daños mayores en el desarrollo de uno de los países más pobres del mundo.

Finalmente, dentro de su muy reducido margen de actuación, el Gobierno de Malawi tampoco logró articular respuestas claras a la salida sueca. Mientras que al principio no se conoció la dimensión real de la misma, el Gobierno nacional no alberga muchas ilusiones sobre el desempeño de la comunidad donante. El país tuvo experiencias muy duras con la salida de Dinamarca en 2001 y cuenta con una comunidad donante sumamente inestable, con agencias del Norte entrando y saliendo así como aumentando y disminuyendo su financiación y portafolio de ayuda en el país. Otra razón de resignación nace de la prácticamente nula capacidad de respuesta de este tipo de choques. Malawi no se encuentra en condiciones para generar más recursos propios (para lo que se requeriría recaudar impuestos a una población muy pobre) y en general sufre de varios factores (entre ellos, el SIDA y la fuga de cerebros) que minan de forma continua sus escasas capacidades para proveer unos servicios públicos sostenibles. Este entorno complejo pone en jaque algunos de los escasos avances en materia de ODM, especialmente los ubicados en el ámbito de la lucha contra el hambre, la salud materna y la sostenibilidad medioambiental.

Malawi no se encuentra en condiciones para generar más recursos propios y en general sufre de varios factores que minan de forma continua sus escasas capacidades para proveer unos servicios públicos sostenibles.

Con vistas a las dinámicas globales, la experiencia de Malawi demuestra que la concentración geográfica de los donantes se debería adaptar a las condiciones reales de los países. Desde 2003, Malawi ha perdido tres de los seis donantes Nordic+ (Dinamarca, Países Bajos y Suecia) y se enfrenta en estos momentos a la salida de Canadá, anunciada en marzo de 2009. En comparación con sus vecinos Mozambique, Tanzania y Zambia, el país africano acoge una comunidad donante con menor impulso hacia la continuidad, la coordinación y el cumplimiento de las premisas de la Declaración de París y el PAA. Considerando la permanencia de los donantes, incluidos los Nordic+, en los “países mimados” vecinos, se confirma la necesidad de mejorar los criterios del despliegue de la ayuda y así asegurar que el corte se haga por el lado del Sur.

3.3. Cortando por el lado del Sur: opciones para el futuro

Como se ha visto en las páginas precedentes, tanto los criterios como las prácticas tienen una relevancia inmediata para el liderazgo nacional y su capacidad de

65. Development Assistance Strategy (DAS) 2006-2011.

generar el desarrollo y de luchar contra la pobreza. Los casos relatados demuestran un panorama poco favorable a que se cumplan las premisas de la asociación entre el Norte y el Sur, tal como establecen la Declaración de París y el PAA. Los donantes aún perciben la ayuda como una parte sensible de su política exterior y se reservan el derecho, por otro lado legítimo siguiendo el derecho internacional, de decidir sobre su reparto de forma soberana y por tanto unilateral. Esto predetermina también la salida, que parece basarse en unas prácticas (y procesos) poco adaptadas a las necesidades y capacidades de los países del Sur. Incluso en el caso de buenas prácticas del donante saliente, el resto de la comunidad donante no suele implicarse en amortiguar posibles choques y el Gobierno tiende a carecer de recursos y capacidades de realizar el correspondiente “relleno” de las brechas financieras. Más allá de la pérdida de fondos, la salida de un donante como Suecia puede suponer un serio debilitamiento del diálogo político y de los espacios para la sociedad civil como actor central para la democracia en los países del Sur. El resultado de este encadenamiento poco afortunado es un claro riesgo de que la división del trabajo, como una bandera de la agenda de la eficacia, acabe minando los esfuerzos por alcanzar los ODM y otras metas de desarrollo.

Una vez tomada esta fotografía crítica, se pueden extraer las siguientes lecciones constructivas para el corte del pastel por el lado del Sur:

En primer lugar, parece imprescindible que la división del trabajo sectorial y geográfico se base sin excusas en el liderazgo de los países del Sur y promueva sus capacidades como Gobierno y como sociedad. En otras palabras, no se deberían dar procesos de complementariedad entre los donantes sin que el país del Sur lo coordine y regule. Los países del Sur se enfrentan a diferentes problemas relacionados con su dependencia de la ayuda y el reparto de poder en las negociaciones, que sin embargo pueden superarse. Así, los procesos de división del trabajo nacional, incluidos los mapeos y la identificación de las ventajas comparativas, se deberían integrar con fuerza en los ministerios de Finanzas de los países del Sur que se podrían beneficiar de un aprendizaje mutuo con otros países socios y de apoyos técnicos sólidos controlados por el Gobierno nacional. También es necesario superar la propia inercia del sistema de la ayuda a nivel nacional. En este sentido, más allá de los argumentos en pro de una gestión de la diversidad y el temor a la pérdida de financiación, es necesario que los países del Sur estén dispuestos a tomar el mando. De hecho, la alta presión a los donantes, generada por el CdC europeo y el PAA, podría aprovecharse de forma mucho más estratégica por parte de los países del Sur para regular las actividades de los donantes en los respectivos contextos nacionales.

En segundo lugar, una mayor inversión en los índices clasificando el desempeño y las capacidades de los donantes, especialmente de los miembros del CAD, podría ayudar a orientar el debate sobre el valor añadido de cada uno de estos actores. Existen algunos antecedentes, pero es necesario que se fortalezca la perspectiva de los países del Sur, tanto de Gobierno como de la sociedad civil, en estas herramientas. Un tema central parece ser la coherencia de políticas y la capacidad real de ofrecer una ayuda eficaz, relevante y comprometida. Esto tiene especial relevancia para la división del trabajo internacional ya que el reparto global solamente llevará a una reasignación de recursos proclive a la lucha contra la pobreza si se tiene en cuenta la calidad de cada cooperación. Por tanto, la valoración de los donantes debería insertarse en los procesos de responsabilidad mutua a nivel internacional, especialmente a nivel del WP-EFF (específicamente su clúster de ayuda

No se deberían dar procesos de complementariedad entre los donantes sin que el país del Sur lo coordine y regule.

El reparto global solamente llevará a una reasignación de recursos proclive a la lucha contra la pobreza si se tiene en cuenta la calidad de cada cooperación.

transparente y responsable) y el Foro de Cooperación al Desarrollo, una plataforma del ECOSOC de las Naciones Unidas que atenderá especialmente los aspectos políticos del sistema de la ayuda con conferencias y estudios especializados.⁶⁶ Idealmente, además de facilitar el debate sobre la complementariedad internacional, esta clasificación de los donantes se nutra de y retroalimente a los procesos nacionales indicados en el primer punto.

Bajo el liderazgo del Gobierno nacional, el “mercado de ODM” quedaría constituido por las brechas (y por tanto la demanda) de aportes externos (financiación y capacidades) que existen para poder avanzar en los distintos ODM y otras metas nacionales de desarrollo.

Finalmente, frente al impacto negativo de algunos procesos de salida en los objetivos de desarrollo se debería plantear la posibilidad de **orientar la división del trabajo hacia el alcance de los ODM**. Algunos instrumentos, como los mapeos de donantes, podrían servir como base para establecer un “mercado de ODM”. Bajo el liderazgo del Gobierno nacional, el “mercado de ODM” quedaría constituido por las brechas (y por tanto la demanda) de aportes externos (financiación y capacidades) que existen para poder avanzar en los distintos ODM y otras metas nacionales de desarrollo. En la práctica, se trataría de vincular los mapeos de los donantes con las estrategias nacionales de desarrollo y, en su caso, las *Joint Assistance Strategies*. Especialmente los sectores críticos para la lucha contra la pobreza y en muchas ocasiones muy poco atendidos por la cooperación internacional, como es la agricultura y la infraestructura, podrían beneficiarse de una perspectiva más sensible de la división del trabajo con relación a los ODM.

4. El reto español: mejor un corte pausado...

Existen múltiples retos políticos e institucionales para implementar la agenda de la eficacia de la ayuda en la propia casa, esencialmente en la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID).

En los últimos cinco años, la cooperación española está experimentando un proceso de reformas institucionales y operacionales que pretende mejorar sus capacidades para ofrecer una ayuda eficaz y de calidad. En otras palabras, se busca enriquecer la firme apuesta financiera (principalmente, por el 0,7%) con una gestión más racional y orientada a resultados. Dentro de sus distintos ritmos y momentos,⁶⁷ el proceso de reforma ha generado un debate fundamental entre un creciente grupo de instituciones y personas sobre la eficacia de la cooperación española.

No cabe duda de que los documentos estratégicos existentes, especialmente el nuevo Plan Director 2008-2012, y el posicionamiento de los delegados españoles en las negociaciones internacionales reflejan un compromiso muy elevado con la asociación entre el Norte y el Sur. De esta dinámica nacen importantes oportunidades para apoyar de forma consistente y concreta a los países en desarrollo en la emergente gobernanza global de la ayuda.

Sin embargo, existen también múltiples retos políticos e institucionales para implementar la agenda de la eficacia de la ayuda en la propia casa, esencialmente en la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). Tam-

66. Véase para más detalles sobre la estructura y las funciones del WP-EFF, además de su interacción con las Naciones Unidas, Schulz, Nils-Sjard: El camino hacia la gobernanza global de la ayuda (en tiempos turbulentos), FRIDE comentario, Madrid, 2009

67. Véase Arias, Marta: Culminar la reforma en tiempos difíciles, en Internóm Oxfam: *La realidad de la ayuda 2007-2008*, Barcelona, 2008; Alonso, José Antonio: Cooperación española: desafíos para una nueva legislatura, ICEI Paper 03, Madrid, 2008; y Meyer, Stefan: La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, FRIDE Documento de trabajo 40, Madrid, 2007.

bién el sistema descentralizado de la cooperación española plantea desafíos específicos. El Plan Director, sobre todo su Plan de acción para una ayuda más eficaz, marca unas metas sumamente ambiciosas que hasta la fecha se están explorando en pasos pequeños, pero muy relevantes. Aquí destaca el Grupo de Trabajo de Eficacia y Calidad de la Ayuda (GTEC) que desde abril de 2008 reúne cada dos semanas a personal de la AECID y la DGPOLDE. Este mecanismo de coordinación pretende apoyar la implementación de las orientaciones del Plan Directo y del Contrato de Gestión de la AECID en materia de eficacia y calidad, especialmente la Declaración de París y el PAA. Al mismo tiempo, mejora la apropiación de los profesionales propios de la AECID de las implicaciones de la Declaración de París y el PAA.

A mediados de 2009, el Gobierno español ha anunciado que la división del trabajo será uno de los ejes centrales durante su presidencia del Consejo de la Unión Europea en el primer semestre de 2010. En este contexto, las dos dimensiones de promover la eficacia de la ayuda y la división del trabajo (en y entre países receptores) cobran especial relevancia. Por un lado, la reflexión sobre la complementariedad sectorial y geográfica es aún embrionaria, pero el nuevo Plan Director establece metas de gran envergadura que deberán articularse en los nuevos marcos de asociación. Por otro, las previsiones para la presidencia europea incluyen la división del trabajo como tema prioritario, lo que crea oportunidades para que la UE adopte una perspectiva más sensible hacia los criterios y prácticas de la división del trabajo nacional e internacional.

El Gobierno español ha anunciado que la división del trabajo será uno de los ejes centrales durante su presidencia del Consejo de la Unión Europea en el primer semestre de 2010.

4.1. España ante la división del trabajo nacional

Desde la aprobación del CdC europeo en mayo de 2007, la cooperación española se ha adentrado con mucha cautela en la división del trabajo **complementariedad nacional**. Tras una mención muy general en el Plan Director 2005-2008, una primera entrada para la identificación de las ventajas comparativas españolas se abrió en la elaboración de los documentos de estrategia país (DEP), en cuyo marco España se propuso identificar sus “ámbitos de especialización” a nivel de cada país.⁶⁸ Aun así, los DEP resultantes reflejaron una elevada dispersión sectorial. En países como Bolivia y Guatemala, la cooperación española cubre más de 17 sectores (definidos como objetivos estratégicos atendidos).⁶⁹ Esta fragmentación sectorial de la planificación de país guarda relación con el amplio abanico de prioridades sectoriales que estableció el Plan Director anterior (2005-2008) y que, con algunos matices, se mantiene en el Plan Director actual (2009-2012). Es decir, mientras se mantenga una visión genérica sobre el quehacer de la cooperación española, resultará difícil restringir la dispersión sectorial a nivel de cada país.

Desde la aprobación del CdC europeo en mayo de 2007, la cooperación española se ha adentrado con mucha cautela en la división del trabajo (complementariedad) nacional.

Esto se traduce también en una elevada fragmentación de la ayuda. Según los datos de las matrices de fragmentación del CAD, España ocupa el segundo puesto (tras Alemania) en la dispersión sectorial de un total de 18 donantes europeos, medi-

68. Herramienta para la elaboración de los documentos de estrategia país (DEP) de la cooperación española, mayo de 2005.

69. Véase tabla 1 en el anexo de Schulz, Nils-Sjard: La división del trabajo entre los donantes europeos: ¿Reparto del pastel o compromiso con la eficacia?, FRIDE Desarrollo en contexto, Madrid, 2007.

España ocupa el segundo puesto (tras Alemania) en la dispersión sectorial de un total de 18 donantes europeos, medida entre 2005 y 2007.

Un caso especialmente llamativo es Benín: aportando solamente 400.000 dólares, la cooperación española llegó a atender 8 sectores en esta estrecha república del golfo de Guinea.

da entre 2005 y 2007. De los 12 sectores establecidos por la metodología del CAD,⁷⁰ España cubre un promedio de 8,3 en cada país. De hecho, mantiene compromisos en la totalidad de los sectores en cinco países: Ecuador, Guinea Bissau, Honduras, Mauritania y Mozambique. Si se excluye el apoyo presupuestario general, un instrumento apenas utilizado durante estos años (véase capítulo 5), toda la gama sectorial se encuentra cubierta en 26 países socios, que en su mayoría son prioridades geográficas de la legislatura anterior.⁷¹ Entre los 52 países incluidos en el Plan Director 2005-2008 no se encuentra ningún caso en el que la cooperación española se haya concentrado en menos de 7 de los 12 sectores posibles.⁷² A estos se unen también nueve países no prioritarios⁷³ que entre 2005 y 2007 reciben una ayuda (CPA) española dispersa en más de 7 áreas temáticas. Un caso especialmente llamativo es Benín: aportando solamente 400.000 dólares, la cooperación española llegó a atender 8 sectores en esta estrecha república del golfo de Guinea.⁷⁴

Frente a esta desfavorable situación de salida, el tercer Plan Director (2009-2012) fija unas pautas bastante ambiciosas. En línea del CdC, exige que los nuevos marcos de asociación (que se definirán conjuntamente con los 23 países del llamado grupo A) “tenderá[n] hacia la concentración en un máximo de tres sectores”. De partida, se incluye aquí una filosofía muy coherente con el liderazgo de

Dispersión sectorial promedio por país socio de los donantes europeos, sobre la base de la CPA (2005-2007)

DONANTE EUROPEO	Promedio de sectores en cada país socio
Alemania	9,4
España	8,3
Francia	8,0
Noruega	7,8
Irlanda	7,4
Grecia	7,3
Austria	7,1
<i>Promedio</i>	6,7
Suiza	6,6
Bélgica	6,5
Luxemburgo	6,5
Países Bajos	6,5
Suecia	6,5
Italia	6,0
Finlandia	5,9
Gran Bretaña	5,6
Comisión Europea	5,4
Portugal	5,0
Dinamarca	4,3

Elaborado según datos de CAD/OCDE: Report of 2008 Survey of Aid Allocations Policies and Indicative Forward Spending Plans, París, 2008.

70. Existe una cierta polémica con respecto a la definición de sectores a nivel internacional. En este caso, los 12 sectores están inspirados en la clasificación general utilizada por el CAD, lo que permite el uso de los sistemas de información del departamento de estadísticas del CAD (es decir, son los datos que reportan los propios donantes) y, en líneas generales, un buen grado de comparabilidad. Esta clasificación engloba educación; salud; población y salud reproductiva; agua y saneamiento; otras infraestructuras sociales; infraestructura económica; agricultura; otros sectores productivos; medio ambiente; gobierno y sociedad civil; multisector; y apoyo presupuestario general.

71. Además de los cinco ya mencionados, se trata de Angola, Argelia, Bolivia, Cabo Verde, Colombia, Cuba, El Salvador, Etiopía, Filipinas, Guatemala, Haití, Malí, Marruecos, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Senegal, Túnez, Uruguay y Venezuela.

72. Excluyendo el caso de Irak donde se cubrieron seis sectores.

73. Benín, Burkina Faso, Camerún, Kenia, Malí, Níger, Pakistán, Serbia y Turquía. Esto aplica también a India, Indonesia, Sri Lanka y Tailandia, que caben bajo el supuesto de “países del sureste asiático que han padecido las consecuencias del maremoto de 2004” que se incluyeron en los países con atención especial.

74. Algo parecido aplica a Burkina Faso, donde España invirtió un promedio anual de 700.000 dólares en siete sectores.

los países socios. El Plan Director prevé que la concentración debe articularse a partir de la nueva filosofía de los marcos de asociación. En otras palabras, la concentración sectorial se vincula directamente con el tipo de relación más horizontal que pretende construir España a partir de la “asociación amplia”.⁷⁵

Por otra parte, España también se compromete a revisar su “posición relativa (...) con respecto a otros donantes” y “el papel que puede jugar la cooperación española en dicho escenario (donante activo o silencioso) para ser más eficaz en desarrollo”. Esto indica que uno de los instrumentos más destacados para la complementariedad se encuentra en la cooperación delegada. Sin embargo, España se adentra en este instrumento de forma más bien cautelosa, contando con una primera experiencia de cooperación delegada en Malí, donde España delega un millón de euros anuales a los Países Bajos para el apoyo presupuestario en el sector de salud. Además, aún hay cierta confusión con respecto a los términos utilizados que no coinciden con la sistematización lograda en Accra (véase sección 2), lo que se está revisando con unas directrices del GTEC. Una duda adicional es que la puesta en práctica se basa en la asunción de que esta especialización se generará “en función del análisis del contexto a través de la planificación país (marcos de asociación que definirán la fórmula más eficaz para cada caso concreto)”. Es decir, los avances en materia de cooperación delegada dependerán fundamentalmente de los nuevos marcos de asociación, lo que en vista de la variada calidad de los DEP (equivalentes del ciclo de planificación anterior) puede parecer demasiado optimista.

En la práctica, España participa en algunos procesos de división del trabajo, por ejemplo en Bolivia, Ecuador, Etiopía y Mozambique. El caso más destacado es Bolivia, donde la cooperación española cuenta con una experiencia piloto como promotora de la división del trabajo. Dentro de su apuesta fuerte por la eficacia, la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en Bolivia lideró la generación de documentos clave para el FAN de Accra y, como punto focal (junto con Dinamarca), está facilitando la división del trabajo entre los donantes que conforman el Grupo de Socios para el Desarrollo (GruS). Actualmente está en curso un proceso de autoevaluación para identificar donantes líderes en los distintos sectores y los consiguientes puntos de entrada para la cooperación delegada. A nivel sectorial, se realiza un diagnóstico de las capacidades de los donantes para cumplir los principios de la Declaración de París, incluyendo el desarrollo de las capacidades de los ministerios correspondientes. El proceso ha permitido elevar el perfil y capacidad de gestión de la cooperación española en uno de sus “hábitat” naturales. Mientras que el Gobierno boliviano se muestra conforme con el proceso y sus objetivos, aún queda por asegurar un mayor liderazgo nacional en el día a día que también depende de la continuidad y consistencia de la coordinación de la ayuda en general.⁷⁶

Frente a la necesidad de asegurar un liderazgo nacional difícil de construir, una de las ventajas de la complejidad propia del sistema español consiste en la nece-

75. Según el Plan Director, “para la cooperación española el mejor camino para afrontar la agenda de desarrollo es una asociación entre los diferentes actores alrededor de objetivos y/o visiones comunes para el desarrollo. Este III PD retoma, refuerza, y desde una nueva lectura, plantea el principio de asociación para el desarrollo como modo de interactuar y de sumar esfuerzos entre los actores con diferentes orígenes, misiones, competencias, o naturalezas, hacia objetivos y visiones comunes de desarrollo humano y erradicación de la pobreza” (página 25).

76. Véase para más detalle sobre la coordinación algo inestable de la ayuda en Bolivia, CAD: Ayuda más eficaz para el 2010 - Encuesta de 2008 de seguimiento de la Declaración de París - Bolivia (capítulo de país), París, 2008.

España participa en algunos procesos de división del trabajo, por ejemplo en Bolivia, Ecuador, Etiopía y Mozambique.

Mientras que el Gobierno boliviano se muestra conforme con el proceso y sus objetivos, aún queda por asegurar un mayor liderazgo nacional en el día a día que también depende de la continuidad y consistencia de la coordinación de la ayuda en general.

sidad de realizar un proceso pausado. Sin embargo, para esto es necesario reforzar fundamentalmente la capacidad de España (y de sus diferentes actores) para articular la concentración sectorial en torno a las prioridades de los países del Sur. Una entrada posible sería impulsar las bases operativas de la puesta en práctica del Plan Director 2009-2012. Aquí sería recomendable que la cooperación española tuviera en consideración los aspectos debatidos a lo largo de este capítulo, en especial con respecto a la generación de criterios,⁷⁷ las prácticas de salida y la conceptualización de la cooperación delegada.

Además, se podrían dar los siguientes pasos concretos para mejorar la complementariedad de la cooperación española a nivel del país socio:

A nivel del país es necesario seguir impulsando en lo posible la coordinación entre la OTC y los representantes de la cooperación descentralizada.

Para evitar las “islas de fragmentación” y la distorsión del sistema oficial español, el espacio de coordinación en el terreno deberá ser institucionalizado de forma más consistente en torno a las previsiones del Plan Director 2009-2012.

Gestionar la pluralidad de los actores españoles: Se necesita una seria apuesta por la concentración y específicamente del valor añadido de la cooperación española en los países en desarrollo. A nivel del país es necesario seguir impulsando en lo posible la coordinación entre la OTC y los representantes de la cooperación descentralizada. De forma especial, se necesita más control de las OTC sobre las actuaciones de otros ministerios españoles. Dadas las características propias de las actuaciones de las ONGD españolas y en función del posicionamiento que tome la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE) en el futuro, sería recomendable centrar los esfuerzos en la cooperación bilateral del Estado español e iniciar la tarea desde la Administración General del Estado. Para evitar las “islas de fragmentación” y la distorsión del sistema oficial español, el espacio de coordinación en el terreno deberá ser institucionalizado de forma más consistente en torno a las previsiones del Plan Director 2009-2012. Todos los actores deberán aumentar su conciencia de los efectos nefastos de la fragmentación para el país socio. En lo operativo, un mandato más claro para los coordinadores de las OTC, en línea del Contrato de Gestión actual de la AECID,⁷⁸ podría despejar muchas dudas que actualmente existen sobre liderazgos y decisiones al respecto. En última instancia, es importante que la OTC, como actor más relevante de la cooperación española, cree estándares claros y avance con la especialización aun cuando los demás actores requieran más tiempo, otro tipo de incentivos y/o respondan a lógicas diferentes, como es el caso de las ONGD que trabajan en sectores estratégicos y/o con financiación privada.

Reforzar las capacidades de las OTC en la concentración sectorial: El nuevo Plan Director plantea los marcos de asociación como un proceso (es decir, más allá del “documento”) que debería estar enmarcado en una progresiva delegación de responsabilidades a las oficinas de país. Hoy en día, las OTC carecen aún de un mandato estratégico y están subordinadas a las direcciones geográficas de la AECID.⁷⁹

77. En principio, existe una base favorable para que estos criterios se generen desde la perspectiva de los países socios, ya que estos deben surgir del proceso de elaboración de los marcos de asociación que a su vez deberán reforzar las capacidades del país socio en el liderazgo del desarrollo (según líneas de acción 1.1. y 3.3 del Plan de acción para una ayuda eficaz, un anexo del Plan Director 2009-2012).

78. El Contrato de Gestión de la AECID 2009-2010 establece como actuación crítica que “la AECID redefinirá la distribución de competencias entre sede y OCE [OTC] para participar de manera eficaz en los procesos de armonización y alineamiento en cada país”.

79. Se da una situación interesante en el sistema español, ya que dentro de un esquema altamente centralizado se deriva, prácticamente “por omisión”, la toma de decisión sobre las ventajas comparativas hacia las oficinas de país. Sin embargo, éstas no cuentan con un respaldo firme ni un mandato claro por parte de la sede para este proceso. Justo lo contrario está ocurriendo en otras cooperaciones europeas más descentralizadas. Por ejemplo, en Suecia y Noruega, los sectores prioritarios en cada país se han decidido en Estocolmo y Oslo, respectivamente, y después han dado un amplio margen para implementar esta concentración en el ámbito operativo.

Dado el desigual nivel de capacidades en las distintas OTC, es fundamental que se refuerce el rol de las OTC y las capacidades de su personal para que el diálogo a nivel nacional (con el Gobierno nacional y los demás donantes) sea eficaz y se vaya acumulando experiencia en el uso de los diferentes instrumentos para la división del trabajo (en especial, la cooperación delegada). Se debería procurar que las diferentes OTC no actúen de forma aislada para identificar sus ventajas comparativas, sino que se adentren en un proceso de aprendizaje mutuo, especialmente a nivel regional y subregional.

Respaldo el “corte pausado” con un refuerzo del liderazgo del país: Las serias dificultades de anclar la división del trabajo en los países socios se podría superar con un apoyo directo a la generación de criterios nacionales de “selección de donantes”, identificados por el Gobierno nacional en consulta con la sociedad civil. Idealmente, aquí se integraría el “mercado de los ODM” al que los donantes deberían contribuir con sus recursos (véase sección 3.3). Para reforzar el liderazgo nacional en la práctica, España podría facilitar consultorías especializadas en algunos países piloto, que sean coordinadas por el Gobierno nacional y articuladas con los espacios de coordinación de la ayuda, además de coherentes con los planes nacionales de desarrollo y de coordinación de la ayuda. Estas consultorías podrían identificar criterios nacionales para la complementariedad, idealmente en base de datos y análisis ya existentes (como los mapeos). Probablemente estos procesos no generen insumos claros para los primeros marcos de asociación, especialmente en los países que carecen de suficiente información (como en América Latina) y/o una posición más débil frente a los donantes (como en África subsahariana). Pero darán frutos sostenibles a medio y largo plazo. Este “corte pausado” se debería acompañar además con un cercano seguimiento, en el marco de las estrategias nacionales de desarrollo, a los procesos de salida de los diferentes sectores y su impacto en las capacidades nacionales de promover el desarrollo y el alcance de los ODM.

4.2. España ante la división del trabajo internacional

Por su parte, el horizonte de la **concentración geográfica** de la cooperación española es todavía difuso. Barreras muy rígidas se erigen sobre los distintos intereses e incentivos presentes en el sistema español de la ayuda. Tras el aviso del examen entre pares del CAD de 2007,⁸⁰ el nuevo Plan Director solamente logró una reducción mínima (entorno al 4%) del número de países priorizados, concretamente de 52⁸¹ a 50 países. Las prioridades geográficas de la cooperación española son bastante estables en general. El Plan Director 2009-2010 incluye cuatro nuevos socios⁸² y deja “caer” seis países⁸³ de la lista de la legislatura anterior.

Dentro de estos cambios, las variaciones en los distintos grupos de prioridad son mínimas (véase recuadro siguiente). Existe además una matización importante ya

80. CAD: Peer review on Spain, París, 2007.

81. En comunicaciones oficiales, muchas veces se refiere a 56 países priorizados por el Plan Director 2005-2008. Sin embargo, explícitamente se mencionan solo 52 países en este documento estratégico, a lo que se une un número no determinado de “países del sureste asiático que han padecido las consecuencias del maremoto de 2004”.

82. Gambia, Guinea Conakry, Malí y Níger.

83. Albania, Bosnia-Herzegovina, Chile, China, Santo Tomé y Príncipe, además de Sudáfrica.

Dado el desigual nivel de capacidades en las distintas OTC, es fundamental que se refuerce el rol de las OTC y las capacidades de su personal para que el diálogo a nivel nacional (con el Gobierno nacional y los demás donantes) sea eficaz.

El horizonte de la concentración geográfica de la cooperación española es todavía difuso.

que, frente al Plan Director anterior, España se ha comprometido a canalizar en 2012 solamente el 66% de su AOD bilateral al grupo A (entre 2005 y 2008, la meta era un 70%). Sin embargo, una meta adicional consiste en distribuir el 85% de la AOD española al conjunto de los grupos A y B.

Grupos de prioridades	Plan Director	
	2005-2008	2009-2012
Países prioritarios (PD 05-08); Grupo A: Asociación amplia (PD 09-12)	23	23
Países con atención focalizada (PD 05-08); Grupo B (14): Atención focalizada (PD 09-12)	15	14
Países preferentes (PD 05-08); Grupo C: Asociación con países de renta media para la consolidación de logros de desarrollo (PD 09-12)	14	13
Total	52	50

Cabe esperar que la reforma de la AECID se centre a lo largo de los próximos dos años en crear un sistema de cooperación competitivo, parecido al de los países nórdicos.

España se encuentra entre los diez primeros donantes en 38 países socios, pero solamente es primer donante en Guinea Ecuatorial, mientras alcanza un segundo puesto en Ecuador, Turquía y Uruguay y es tercer donante de mayor peso en Argelia, Colombia, El Salvador y Venezuela.

Nuevamente, la realidad demuestra que estas premisas fueron difíciles de alcanzar en el período anterior. Así, en 2006, solamente el 46% de la ayuda se entregó a los países prioritarios. Por su parte, la matriz del CAD, basada en la CPA, permite una cierta comparación de la fragmentación con los demás donantes europeos. Revela que entre 2005 y 2007 España cooperó con 81 países, lo que resultó en una dispersión geográfica cercana al promedio de los donantes europeos (excluyendo la Comisión Europea), unos 74 países. También el promedio de ayuda programable por el país que dedica España a cada socio (10 millones de USD) se encuentra cerca de la línea de la media (12 millones de USD).

Esto revela que el grado de dispersión geográfica de la cooperación española no es excesivo. Aun así, requiere una reflexión más profunda sobre cómo alcanzar una mayor concentración en línea de las previsiones del CdC. Además, cabe esperar que la reforma de la AECID se centre a lo largo de los próximos dos años en crear un sistema de cooperación competitivo, parecido a los avances que han logrado los países nórdicos (que componen el grupo de mayor concentración que la media).⁸⁴

Más allá del problema de la distribución de la AOD española entre países no prioritarios, un tema menos atendido consiste en el peso relativo de España en los diferentes contextos geográficos. España se encuentra entre los diez primeros donantes en 38 países socios, pero solamente es primer donante en Guinea Ecuatorial, mientras alcanza un segundo puesto en Ecuador, Turquía⁸⁵ y Uruguay y es tercer donante de mayor peso en Argelia, Colombia, El Salvador y Venezuela (véase tabla siguiente). Con estos resultados, se confirma en cierta manera el protagonismo de la cooperación española en los países de renta media de América Latina y crecientemente del Norte de África.

84. Exceptuando a Finlandia e Irlanda, los miembros del grupo Nordic Plus, además de Alemania y Francia, son los donantes europeos con mayor concentración geográfica (medida en la ayuda promedio por país).

85. Es importante señalar que Turquía no es país prioritario de la cooperación española.

España entre los donantes “top ten” (2005-2007)

Posición	País socio	Promedio del peso relativo en la comunidad donante (% de CPA 2005-07)
1º	Guinea Ecuatorial	54,2%
2º	Ecuador, Turquía y Uruguay	16,3%
3º	Argelia, Colombia, El Salvador, Honduras y Venezuela	12,6%
4º	Paraguay	6,0%
5º	Bosnia-Herzegovina, Cuba, Guatemala, Mauritania, Panamá, Perú y Túnez	6,2%
6º	Argentina, Bielorrusia, Chile, China, Namibia	4,2%
7º	Administración Palestina, Costa Rica, Egipto, Guinea-Bissau, Jordania, Marruecos y República Dominicana	3,2% ⁸⁶
8º	Bolivia, Brasil, Haití, México y Nicaragua	3,8%
9º	Angola y Cabo Verde	3,5%
10º	Etiopía y Serbia	0,7%

Elaborado según datos de CAD/OCDE: Report of 2008 Survey of Aid Allocations Policies and Indicative Forward Spending Plans, París, 2008.

Con vistas al futuro, España aún tiene un amplio potencial para focalizar más su ayuda y buscar un impacto más consistente en algunos países. Al ser el octavo donante de más peso entre los miembros del CAD, se podría esperar que España constituya uno de los primeros donantes en más de diez países, especialmente cuando se trata de países del grupo A del nuevo Plan Director.

Sin embargo, también quedan dudas, incluso a corto plazo. Por ejemplo, entre los planes centrales de la AECID se encuentra el aumento de la ayuda a los países africanos, particularmente a África occidental como una necesidad de reforzar el camino hacia los ODM.⁸⁷ La presencia española en esta zona, de gran importancia estratégica en materias como la seguridad energética, las migraciones o la pesca, está creciendo desde un perfil aún bastante bajo, pero cuenta con el marco del renovado Plan África. En términos relativos, la cooperación española solamente desempeña un papel relevante en Cabo Verde, Mauritania, Guinea-Bissau y Guinea Ecuatorial (véase tabla anterior).

86. El bajo porcentaje promedio se debe al escaso peso español (0,7%) en Jordania, país con una muy elevada fragmentación de la ayuda que recibe.

87. Comparecencia de la directora de la AECID, Elena Madrazo Hegewisch, para informar sobre el plan de trabajo de la Agencia para el año 2009 en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Diario de sesiones del Senado, 25 de mayo de 2009.

Se podría esperar que España constituya uno de los primeros donantes en más de diez países, especialmente cuando se trata de países del grupo A del nuevo Plan Director.

En términos relativos, la cooperación española solamente desempeña un papel relevante en Cabo Verde, Mauritania, Guinea-Bissau y Guinea Ecuatorial.

La tensión entre la preferencia por América Latina con un paralelo aumento de ayuda a África, por un lado, y la concentración geográfica, por otro, está en franco aumento.

Dentro del Plan de acción para una ayuda eficaz, las previsiones presupuestarias del Plan Director 2009-2012 se podrían beneficiar con volúmenes indicativos de ayuda bilateral mínima por país.

A partir de 2008, España invertirá más fuertemente en el continente africano, lo que implicará una creciente fragmentación geográfica. Así, la capacidad política para salir de otros contextos geográficos, por ejemplo en América Latina, es muy limitada en vista de la “singularidad latinoamericana” de la cooperación española.⁸⁸ Mientras que existe alguna presión de otros donantes para que los fondos españoles se redirijan hacia los países africanos menos desarrollados, también es necesario seguir invirtiendo en la “doctrina de renta media”⁸⁹ como una característica o incluso ventaja comparativa de España. Esto explica por qué una de las preocupaciones centrales incluidas por el Gobierno español en su presidencia del Consejo Europeo en 2010 será la identificación de los mapas en “blanco” que deja la UE en la región latinoamericana.⁹⁰ Sin embargo, la tensión entre esta preferencia de América Latina con un paralelo aumento de ayuda a África, por un lado, y la concentración geográfica, por otro, está en franco aumento. Así, en la secretaría de Estado se reconoce que la elaboración del nuevo Plan Director estuvo marcada por serias dificultades para reducir el número de países prioritarios dadas las presiones e intereses de los diversos actores políticos, sociales y económicos.⁹¹ Y en los pocos casos afectados por la concentración y reasignación de grupos prioritarios, la gestión no parece haber sido muy afortunada. En Chile, la exclusión como socio del nuevo Plan Director ha causado cierto estupor entre representantes del Gobierno. En otros casos, como en Colombia, que comparte el grupo B con países como Afganistán, Guinea Ecuatorial e Irak, la reclasificación habría necesitado una comunicación más cuidadosa con la sensibilidad del país socio.

Con vistas al futuro, España tiene varias puertas de entrada para mejorar la concentración de su ayuda de una manera más consistente:

Reforzar las prioridades con recursos: Dentro del Plan de acción para una ayuda eficaz, las previsiones presupuestarias del Plan Director 2009-2012 se podrían beneficiar con volúmenes indicativos de ayuda bilateral mínima por país. Actualmente, solamente se cuenta con orientaciones según grupo de prioridad geográfica. Adicionalmente, se deberían establecer metas para asegurar que la cooperación española alcance un mayor peso relativo en sus países prioritarios, para aspirar a que España sea uno de los primeros tres donantes en al menos dos tercios (es decir, 15) de los países socios del grupo A. Existen diferentes vías de aumentar la financiación de forma eficiente a través de diferentes canales, entre las que destaca sin duda la cooperación delegada y el apoyo presupuestario (véase capítulo 5).

Reequilibrar, pero basándose en la demanda: En la carrera hacia el alcance de los ODM, España debería optar por un camino pausado hacia el reequilibrio interre-

88. Sanahuja, José Antonio: Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo - Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses; pendiente de publicación, Madrid, 2009.

89. En el centro de este enfoque se encuentra la idea de que es necesario cooperar con los países de renta media en el fortalecimiento institucional, la cohesión social, la mejora de los programas de salud y educación y el apoyo a los actores sociales más progresistas. Para más detalle, véase Alonso, José Antonio: *Cooperación con países de renta intermedia*, Editorial Complutense, Madrid, 2007.

90. La cooperación española crecerá en África, pero no a costa de América Latina, EFE, 8 de octubre de 2010.

91. Comparecencia de Soraya Rodríguez Ramos, secretaria de Estado de Cooperación Internacional, para informar sobre el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Diario de sesiones del Senado, 22 de diciembre de 2008.

gional de su ayuda. La mayor atención al continente africano producirá más fragmentación geográfica si España no se retira simultáneamente de otros contextos como América Latina, donde por otro lado tiene una amplia ventaja comparativa. Una opción viable sería aumentar de forma suave la financiación a los nuevos socios en África occidental, como Gambia, Guinea Conakry y Malí. Al mismo tiempo se podrían ir reduciendo paulatinamente los flujos financieros a algunos países de renta media-alta, particularmente en el Cono Sur donde ya se hayan afianzado ciertos avances en los ODM. Algunos de estos países latinoamericanos han expresado su interés en recibir apoyo para desarrollar su propia cooperación dentro de un esquema horizontal de relaciones bilaterales, en vez de ser considerados (únicamente) como receptores. En ocasiones, transformar la “ayuda” en una cooperación estratégica, por ejemplo a través de la triangulización y el apoyo a la cooperación Sur-Sur, aumentaría sensiblemente el valor real de los flujos españoles. Aquí es vital mejorar el entendimiento y las capacidades de promover una cooperación que sea realmente permeable a la demanda de los socios y capaz de responder a sus verdaderos retos de desarrollo.

En ocasiones, transformar la “ayuda” en una cooperación estratégica, por ejemplo a través de la triangulización y el apoyo a la cooperación Sur-Sur, aumentaría sensiblemente el valor real de los flujos españoles.

Gestionar las salidas desde lo estratégico: Con respecto a los países excluidos de las prioridades del Plan Director actual, la gestión de la salida y las perspectivas posayuda deberían orientar algunos esfuerzos específicos. Por ejemplo y tal como indicó la directora de la AECID,⁹² Chile podría considerarse como un socio para la cooperación triangular. En este sentido, es necesario desarrollar un nuevo tipo de cooperación sobre la base de mayor horizontalidad. En línea de lo expuesto en la sección 3, la cooperación española debería integrar en los acuerdos de salida las emergentes buenas prácticas para evitar tanto posibles tensiones con el paradigma de asociación como malentendidos en el ámbito diplomático.

4.3. Influir en los debates globales: hacia una división del trabajo coherente con la asociación

A lo largo de los últimos años, España ha conseguido mejorar su prestigio como donante comprometido con el aumento de la AOD y un actor muy favorable al rol de los países del Sur en las respectivas rondas de negociación sobre la ayuda (como en el FAN de Accra) y la financiación del desarrollo (como en la conferencia de Doha). Dentro de su apuesta multilateral, el Gobierno español también apoya de forma consistente la gobernanza global, por ejemplo a través de la apuesta por el refuerzo del Foro de Cooperación al Desarrollo creado en el ECOSOC que podría complementar el trabajo del WP-EFF.

En la puesta en práctica del CdC europeo y otras dinámicas relacionadas con la división del trabajo, la cooperación española se enfrenta a una serie de desafíos y barreras, algunas solamente franqueables a un alto precio político. Sin embargo, esta situación también alberga ciertas oportunidades, especialmente desde la perspectiva de los países del Sur y en especial de los socios priorizados en América Latina y el Caribe.

En la puesta en práctica del Código de Conducta europeo, la cooperación española se enfrenta a una serie de desafíos y barreras, algunas solamente franqueables a un alto precio político.

92. Página 15 de la comparecencia de la directora de la AECID, Elena Madrazo Hegewisch, para informar sobre el plan de trabajo de la Agencia para el año 2009 en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Diario de sesiones del Senado, 25 de mayo de 2009.

Una de las principales conclusiones de este capítulo consiste en que España podría promover un “corte pausado”, frente a la rápida concentración sectorial y geográfica de otros donantes menos plurales, como es el caso de Suecia. Dentro del firme compromiso con la división del trabajo, plasmado en el Plan Director actual, la cooperación española deberá encontrar su propio ritmo de adentrarse a la división del trabajo. En la medida en que España sea más permeable hacia las prioridades e intereses de sus socios (por ejemplo, a través de los nuevos marcos de asociación), una cierta lentitud tenderá a beneficiar una puesta en práctica cuidadosa y responsable.

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, la división del trabajo es un cuchillo con doble filo que en estos momentos corta el “pastel”, es decir distribuir los recursos disponibles, según los criterios del Norte. No obstante, es necesario reconducir este proceso hacia las bases de la asociación horizontal entre los donantes y los receptores, en especial el liderazgo de los países del Sur. Aquí, España tiene un papel específico que desempeñar a escala internacional, para lo que debería:

Sistematizar el proceso de los nuevos marcos de asociación y el refuerzo de los actores nacionales (véase sección 4.1) para identificar y compartir las opciones reales de una división del trabajo liderada por el país, incluyendo el uso y refuerzo de índices que midan el desempeño de los donantes;

Facilitar en esta base la voz y la perspectiva de los gobiernos del Sur en los distintos foros existentes que poco a poco se están abriendo a una mayor participación de los países socios, entre ellos el FTIDoL y el task team del WP-EFF, e

Introducir criterios de liderazgo nacional en la apuesta por la cooperación delegada (ventajas comparativas identificadas por los actores nacionales) como uno de los aspectos clave de la agenda de desarrollo a lo largo de la presidencia europea del Consejo Europeo.

Por otro lado, América Latina es la región que actualmente se perfila como una posible perdedora de las dinámicas europeas de la división del trabajo internacional. Donantes de gran relevancia y prestigio, como Suecia y Gran Bretaña, están rebajando drásticamente su presencia en la región. Esto plantea serios desafíos para la financiación del desarrollo, la calidad de la ayuda y la adecuada atención a los sectores sensibles, entre los que destaca la gobernabilidad. Debido tanto a coyunturas políticas como a su “graduación” como economías de renta media, países como Honduras y Nicaragua se ven enfrentados a lo que expertos nacionales en ocasiones perciben como una verdadera “fuga de donantes”.⁹³ Aparte de la cuestión financiera, también existen preocupaciones con respecto a las características de los donantes que se quedan en la región. Los de mayor peso, como Estados Unidos y Japón, no pertenecen al grupo europeo y no suelen enmarcar su cooperación en la agenda de la eficacia de la ayuda. Finalmente, la salida de los donantes pertenecientes al grupo Nordic+ suele dejar atrás sectores sensibles con escasa presencia efectiva europea, como es el caso de la gobernabilidad y la igualdad de género, áreas clave para el desarrollo de los países de la región.

América Latina es la región que actualmente se perfila como una posible perdedora de las dinámicas europeas de la división del trabajo internacional.

La salida de los donantes pertenecientes al grupo Nordic+ suele dejar atrás sectores sensibles con escasa presencia efectiva europea.

93. Schulz, Nils-Sjard: Poniendo en práctica París y Accra: Hacia una agenda regional en América Latina y el Caribe, FRIDE Desarrollo en contexto 18, Madrid, 2009.

Con vistas a los socios en América Latina, España podría:

Impulsar el debate sobre la necesidad de una ayuda europea de calidad en América Latina que sea capaz de responder a las demandas de la región, vinculadas con las brechas existentes de financiación (con el mapeo previsto)⁹⁴ y con el deseo de promover la cooperación Sur-Sur y triangular. En el marco de la presidencia española del Consejo Europeo, se debería convocar una nueva conferencia de donantes a América Latina⁹⁵ como actividad preparatoria a la Cumbre UE-América Latina en primavera de 2010 para alcanzar compromisos firmes frente a los desafíos detectables especialmente en los países centroamericanos.

Seguir promoviendo la homologación para la cooperación delegada y la cofinanciación para que España pueda servir como canal de flujos de ayuda de otros donantes europeos, incluyendo los de menor peso, que tengan una presencia limitada en América Latina. Esto requiere una gestión técnica más estratégica en el ámbito de la AECID y un refuerzo más sustancial de algunas OTC que aún tienen un perfil bajo en la comunidad donante en los respectivos países.

Promover la división del trabajo liderado por el país, reforzando la experiencia en curso en Bolivia y apoyando procesos parecidos en otros países de la región, por ejemplo a través del aprendizaje mutuo entre los países de la región.

En el marco de la presidencia española del Consejo Europeo, se debería convocar una nueva conferencia de donantes a América Latina como actividad preparatoria a la Cumbre UE-América Latina en primavera de 2010.

España podría promover la división del trabajo liderado por el país, reforzando la experiencia en curso en Bolivia.

94. La cooperación española crecerá en África, pero no a costa de América Latina, EFE, 8 de octubre de 2010.

95. La primera conferencia se celebró en diciembre de 2008, más detalle en EuropeAid: Conference on EU Donor Coordination in Latin America, Bruselas, 2008.

CAPÍTULO 4

España y el sistema multilateral: luces y sombras de un proceso de cambio

Autores:

José Antonio Alonso y Jessica del Olmo

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)



1. Cambio en la posición de España

Hasta muy recientemente, caracterizaba a la cooperación española una manifiesta renuencia a implicarse activa y comprometidamente en el apoyo al sistema multilateral. Las razones que se aportaban para justificar esta reserva recorrían el amplio arco que va desde la acerba crítica al mandato y proceder de las instituciones implicadas hasta el cicatero afán por no ceder protagonismo de cuanto se financiaba con recursos propios. En el fondo, latía la desconfianza que provoca lo desconocido, alimentada por los largos años de aislamiento previos de nuestro país. La cooperación española apenas era conocida en el entorno internacional y los gestores españoles de la ayuda desconocían las formas de actuar de los organismos internacionales. Como consecuencia eran pocas las iniciativas conjuntas que fuesen más allá de la obligada aportación de las cuotas que como socios nos correspondían. El resultado de ese proceder era que existía un manifiesto desequilibrio entre el peso que España había adquirido en el concierto internacional y el que le correspondía en la nómina de contribuyentes a la acción multilateral. El desajuste se hacía especialmente agudo en el caso de Naciones Unidas, donde España ocupaba, hasta iniciada esta década, un puesto postrero en la jerarquía de aportaciones multilaterales realizadas por los países desarrollados.

Hasta muy recientemente España mantuvo una manifiesta renuencia a implicarse en el apoyo al sistema multilateral.

La situación ha cambiado de forma significativa. En la actualidad España se identifica como uno de los más comprometidos contribuyentes al sistema multilateral: sobresale entre los financiadores más activos y constituye un apetecido socio al que se le busca para respaldar iniciativas multilaterales de todo tipo. De hecho, en los últimos años España ha sido origen de algunas relevantes iniciativas y fondos fiduciarios que operan en el seno del sistema multilateral. Todo ello en un contexto de muy sobresaliente crecimiento de los recursos dedicados a la ayuda al desarrollo, que han hecho de nuestro país un modélico y expansivo donante.

En apenas cuatro años se produjo, por tanto, un cambio radical en la posición que España ocupa tanto en el sistema de ayuda como, de forma más específica, en su componente multilateral. Se trata de un cambio que debe juzgarse con tonos inequívocamente positivos: en un entorno crecientemente global, es necesario disponer de más sólidas, eficaces y legítimas instancias de coordinación internacional. Respaldar las estructuras multilaterales existentes, tratando de canalizar a través de ellas parte de las iniciativas y los recursos nacionales puede ser interpretado como un gesto responsable en pro de una gobernanza del sistema internacional, inspirado en un pensamiento de democracia cosmopolita.

En apenas cuatro años se ha producido un cambio radical en la posición que España ocupa en el sistema de ayuda.

Ahora bien, más allá del juicio positivo que merece este cambio, las formas en las que se ha hecho no siempre han sido las mejores, incorporando riesgos y limitaciones que deben considerarse. En un ejercicio especulativo, cabría decir que en el recurso más activo de la cooperación española a la opción internacional confluyeron dos vectores de naturaleza (y con implicaciones) bien diferentes: por una parte, un sincero *compromiso multilateral*, asentado en la convicción de que, cada vez en mayor medida, los problemas asociados con la pobreza y la desigualdad internacional requieren respuestas coordinadas a escala supranacional; por otra, las *conveniencias de gestión*, que emanan del juicio, bien fundado, de que sólo a través de las instancias internacionales era posible

Convicción y conveniencia se sumaron en el respaldo de España al creciente protagonismo de la acción multilateral.

canalizar, con la agilidad y eficacia requerida, unos recursos de la ayuda que aparecían sometidos a una tendencia expansiva difícil de digerir desde bases estrictamente nacionales. *Convicción y conveniencia*, por tanto, se sumaron en el respaldo al creciente protagonismo de la acción multilateral: si la primera apenas admite objeciones, la segunda requiere un análisis más detenido, sopesando sus potencialidades y riesgos.

Ha de anticiparse que el recurso a las instancias internacionales para obtener mayores garantías en la adecuada gestión de los recursos de la ayuda no es un hecho que en sí mismo pueda criticarse. En general, se tiende a suponer –quizá un tanto exageradamente– que la ayuda multilateral tiene, respecto a la bilateral, un plus de calidad que deriva no sólo de la mayor competencia técnica que se le supone a este tipo de instituciones, sino también de su mayor capacidad para coordinar los esfuerzos singulares y marcar distancias respecto a los intereses más particularistas de cada donante. Son supuestos que deben someterse al contraste de la realidad en cada caso, pero que apuntan potencialidades ciertas del sistema multilateral. No parece, por tanto, que quepa criticar a un donante por el hecho de que decida canalizar una parte creciente de su ayuda por la vía multilateral. Ni siquiera es objetable que una parte de esos recursos se aporten con un propósito finalista, asociados a un objetivo o actividad previamente definido por el donante (ayuda multilateral). Aunque a nadie se le oculta que el abuso de esta práctica pone en riesgo el mandato multilateral de los organismos, que acabarían por convertirse en meros delegados del donante que los financia. Pero se trata de un riesgo que es posible contener. Así pues, el ascenso del compromiso multilateral por parte de un donante no debiera recibir sino juicios positivos, máxime si se tiene en cuenta la obligada respuesta cooperativa a escala internacional que demanda el proceso de globalización en curso.

Las objeciones tienen sentido si la opción se plantea como un sustituto de las responsabilidades del propio sistema de cooperación.

De lo dicho se desprende que el recurso que España ha hecho de la vía multilateral como medio para canalizar unos recursos que, de otro modo, hubiesen sido difíciles de gestionar no debiera en sí mismo suscitar la crítica. Las objeciones tienen sentido, sin embargo, si esa opción se plantea como un sustituto de las responsabilidades del propio sistema de cooperación, como un medio para eludir las exigencias de justificación de los propios compromisos o como una forma de rehuir las tareas de seguimiento y rendición de cuentas a que obliga el adecuado empleo de los recursos públicos (también los asignados multilateralmente). Uno y otro objetivo obligan a reforzar las capacidades técnicas nacionales para definir el papel de la acción multilateral en el seno de la política de ayuda, para identificar de forma cuidadosa las instituciones más solventes y eficaces con las que establecer la acción cooperativa, a negociar las condiciones asociadas a las aportaciones y compromisos mutuos y a establecer los sistemas de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de lo realizado. No siempre España estuvo en condiciones de cumplir con todos esos requisitos. Es, tal vez, la parte negativa de un proceso que, en su conjunto, ha sido –y conviene reiterarlo– muy positivo para la cooperación española.

A juzgar estos aspectos se dedican las páginas que siguen. Antes de entrar en el análisis de la cooperación multilateral española se discutirá el papel que la acción concertada a escala internacional está llamada a tener en el futuro y se ofrecerá una mirada comparativa a escala internacional de España en el sistema multilateral.

2. El futuro de la acción multilateral

Antes se ha aludido al creciente protagonismo que la acción multilateral está llamada a tener en el sistema de relaciones internacionales. No está de más, por tanto, indagar acerca de las razones en las que descansa semejante juicio. Pese a que son diversos los argumentos que se podrían ofrecer, todos ellos remiten, en esencia, a los cambios que la creciente integración entre mercados y países tiene sobre la estabilidad y gobernanza del planeta. Tres son los que interesa reseñar aquí: el cada vez más dilatado espacio propio de los bienes públicos internacionales, la extendida conciencia acerca del cuadro de derechos que asisten a las personas y la más amplia interacción entre los agentes sociales a escala internacional. Veamos estos tres aspectos de forma sucinta.

El proceso de globalización en curso ha tendido a acentuar las interdependencias, los vínculos de todo tipo, entre países, incrementando los efectos indirectos –las llamadas externalidades– de carácter transnacional. Actividades que antes eran responsabilidad exclusiva de los Estados, como la seguridad o la estabilidad financiera, la gestión ambiental o la preservación de la salud pública, han de ser abordados hoy en un contexto de creciente coordinación internacional; al tiempo que esa coordinación se reclama en el caso de nuevos bienes o actividades que nacen ya con rango internacional, como la lucha contra el cambio climático o la preservación de la capa de ozono. La relación es de doble sentido: las decisiones adoptadas en un entorno local generan, cada vez en mayor medida, efectos que trascienden las fronteras nacionales; y, al tiempo, el entorno internacional influye sobre el marco nacional de una forma cada vez más poderosa, condicionando los márgenes de decisión autónoma de gobiernos y sociedades.

Señalar estos aspectos es poco menos que innecesario si se tiene en cuenta la crisis que en estos días sacude a la economía internacional que, aunque iniciada en el mercado financiero e hipotecario norteamericano, está afectando a países y regiones –como África subsahariana– que ni padecieron burbuja inmobiliaria alguna, ni nunca han concedido una *hipoteca subprime*. Las interdependencias internacionales a las que se alude trascienden, sin embargo, el ámbito de lo económico. Hace apenas un lustro la opinión pública se sobresaltaba con la noticia del surgimiento de un brote de la llamada “gripe aviar” en una provincia oriental, y más bien pobre, de China; apenas una semana después, el contagio se extendía a una de las ciudades más modernas del mundo desarrollado –Montreal–, en el otro extremo del planeta. La globalización ha hecho que las distancias entre regiones y países se hayan acortado, lo que ha dado lugar a una creciente interdependencia que disuelve distancias y fronteras.

Los ámbitos a los que se refieren estas interdependencias afectan a aspectos cruciales de nuestro bienestar, en tanto que condicionan la seguridad, la preservación de la vida y el progreso colectivo. Pueden tener, además, un carácter tanto positivo como negativo. En el primer caso, por las potencialidades que encierran (por ejemplo, la capacidad de acelerada difusión internacional de un tratamiento médico); en el segundo, por los riesgos que incorporan (por ejemplo, las posibilidades de contagio de una crisis financiera). En buena parte de los casos, sin embargo, un mismo fenómeno puede tener consecuencias de ambos signos y el balance final depende de las formas de gestión del proceso.

Pues bien, sobre este tipo de interdependencias transfronterizas se erige el espacio propio de los bienes públicos internacionales: es decir, bienes que afectan a

Actividades que antes eran responsabilidad exclusiva de los Estados han de ser hoy abordadas con una creciente coordinación internacional.

Sobre este tipo de interdependencias transfronterizas se erige el espacio propio de los bienes públicos internacionales.

todos, sin posibilidad de exclusión, una vez que son producidos. De forma más precisa, los bienes públicos se caracterizan por dos rasgos que los diferencian de aquellos que pueden ser objeto de transacción comercial: se trata de bienes *no excluibles*, lo que significa que no hay un modo fácil de determinar el precio vinculado a su consumo; y de bienes de *beneficios no rivales*, lo que significa que el consumo por parte de un agente no limita las posibilidades de consumo del resto. Aunque estas dos propiedades son caracterizadoras de un número reducido de bienes públicos llamados “puros”, se presentan de una manera parcial en un amplio repertorio de bienes públicos denominados “impuros”.

No conviene dejar al mercado la asignación de bienes públicos, requiriéndose alianzas para coordinar las contribuciones que requiere su producción a través de un esfuerzo concertado.

La incapacidad para acotar el acceso al consumo de los bienes públicos, una vez producidos, limita el estímulo de sus potenciales consumidores a asumir la financiación correspondiente a la provisión del bien. Más bien, lo que se genera es un incentivo para el comportamiento oportunista, de modo que cada consumidor espera poder beneficiarse del esfuerzo de los demás. No conviene, por tanto, dejar al mercado las tareas de asignación de estos bienes, requiriéndose de alianzas, acuerdos o compromisos para coordinar las contribuciones que requiere su producción a través de un esfuerzo concertado. En el caso de que se trate de bienes públicos cuyo beneficio trascienda las fronteras nacionales, el esfuerzo concertado debe hacerse desde instancias internacionales. De ahí que la acción multilateral se vuelva más relevante a medida que se dilata el espacio de los bienes públicos internacionales. Un espacio que hoy acoge aspectos tan importantes como la normativa de derechos de las personas, la protección frente a enfermedades transmisibles, la preservación de la paz y la seguridad, la estabilidad financiera internacional, la difusión del conocimiento, la defensa de la biodiversidad o la lucha contra el cambio climático, por sólo citar algunos.

La Declaración del Milenio –y sus Objetivos– compromete a toda la Comunidad Internacional a hacer realidad unos mínimos de dignidad para todas las personas.

Un segundo gran factor que promueve el creciente protagonismo del ámbito multilateral está relacionado con los avances registrados en la formulación de un *marco normativo* de carácter internacional, asentado sobre una definición convenida de los derechos de las personas. Se trata de un marco normativo que se ha visto enriquecido por las resoluciones y planes de acción acordados en las conferencias y cumbres convocadas por Naciones Unidas. A través de esta dinámica se fue conformando un marco doctrinal acaso impreciso, pero notablemente útil desde el que abordar los problemas del desarrollo, que dio origen a un cuerpo de compromisos consensuados, de diverso alcance y nivel de precisión. Un paso significativo en este compromiso compartido se alcanzó en la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, celebrada en Viena, en 1993, en la que se definió la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de las personas, incluido el *derecho al desarrollo* como un componente inalienable e intrínseco del ser humano (un aspecto que sería posteriormente reafirmado en la Cumbre Social de Copenhague, en 1995). Se definió de este modo un cuadro de derechos intrínsecos a todos los seres humanos, una suerte de carta de ciudadanía de las personas por encima de fronteras, nacionalidades, razas y religiones. En correspondencia, la promoción de estos derechos debiera concebirse como una obligación internacional que a todos los países y pueblos compete. La Declaración del Milenio –y los ocho Objetivos derivados– es la última expresión de este proceso y compromete a toda la comunidad internacional a hacer realidad unos mínimos de dignidad para todas las personas, cualquiera que sea su origen.

Ahora bien, el nuevo marco global en el que se definen los derechos de las personas choca con el carácter preferentemente bilateral –y discrecional– que ha venido

caracterizando a la acción internacional de respaldo a esos derechos. El caso del derecho al desarrollo constituye una buena muestra de lo que se quiere decir: se define semejante derecho de forma concertada, pero su promoción efectiva se deja a la acción de un sistema redistributivo –la ayuda al desarrollo– de muy menguada eficacia, en parte como consecuencia de su naturaleza preferentemente bilateral. Al fin, los países ricos son los que libremente deciden la cantidad, composición y orientación de los recursos asignados. Tal conformación del sistema de ayuda se contrapone con la naturaleza crecientemente global de los problemas a los que se pretende hacer frente y con el carácter universal del derecho al desarrollo que asiste a los ciudadanos. Parece necesario, por tanto, dar un nuevo impulso a la acción multilateral dentro de las actividades de la ayuda al desarrollo, si se quiere ser eficaz en la consecución de un mundo más justo e integrado; un impulso que debe venir precedido por una profunda reforma del sistema multilateral hoy vigente.

Parece necesario dar un nuevo impulso a la acción multilateral dentro de las actividades de la AOD si se quiere ser eficaz en la construcción de un mundo más justo.

Por último, como tercer gran factor impulsor de un mayor protagonismo de la acción multilateral es preciso considerar la propia tendencia de la *sociedad civil*, que ha emprendido un camino autónomo para dotarse de un marco multilateral propio desde el que afrontar las tareas de organización, acción pública y presión política. Se constituyen, así, plataformas para la acción internacional, redes para el trabajo en común y sistemas compartidos de organización internacional, al margen de los gobiernos nacionales, desde los que afrontar las nuevas exigencias de una acción global y para sentar las bases de una actividad de control y presión frente a los poderes transnacionales, sean empresas, Estados u organismos multilaterales. La presión ciudadana por una política más generosa de condonación de la deuda externa de los países más pobres, a través de la campaña *Jubileo 2000*, o la más cercana campaña *Pobreza cero* constituyen ejemplos de lo que se dice. En suma, y más allá de las limitaciones que pueda presentar este proceso, las redes de organizaciones de la sociedad civil, con presencia en los escenarios internacionales, constituyen una respuesta al proceso de globalización que refuerza el ámbito multilateral en el que cabe plantear la gestión de muchos de los problemas que afectan al sistema internacional.

Ese impulso debe venir precedido por una profunda reforma del sistema multilateral hoy vigente.

Ahora bien, si hay tendencias que promueven la respuesta coordinada a escala internacional, también existen poderosos factores que conspiran contra esa posibilidad. Uno primero deriva de las propias debilidades del sistema multilateral hoy vigente, que afectan a su imagen y eficacia. Las críticas son múltiples y afectan a ámbitos diversos del sistema multilateral. Se refieren a la limitada capacidad operativa de algunas instituciones, la falta de claridad de su misión o el innecesario solapamiento entre ellas, su limitada coordinación y la baja cultura de rendición de cuentas que las gobierna. Son críticas ciertas, aunque en absoluto generalizables a todos los casos. No obstante, incluso admitiendo esas críticas, es necesario aceptar que el sistema multilateral vigente, con reformas que se consideren pertinentes, constituye el punto de partida obligado para generar un sistema eficaz y legitimado de acción coordinada a escala internacional.

El segundo factor de resistencia, mucho más poderoso si cabe, es el que tiene que ver con la resistencia que los Estados tienen a *perder cuotas de soberanía y grados de libertad* en sus procesos de decisión. La conformación de un sistema multilateral democrático y eficaz tiene que descansar necesariamente sobre una cierta delegación de competencias desde los Estados hacia las instancias internacionales: los gobiernos limitan los grados de holgura de sus decisiones autónomas, al tiempo que ceden las capacidades técnicas y los recursos humanos y financieros nece-

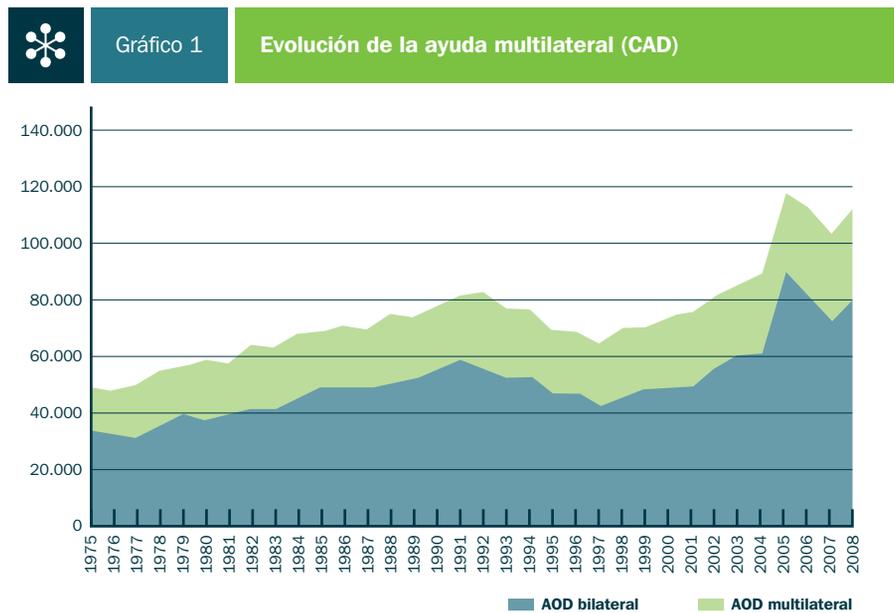
El deseo de las potencias dominantes de preservar su control es el principal obstáculo para un sistema renovado y democrático.

En los últimos años el componente multilateral no ha seguido el ritmo de crecimiento de la ayuda.

sarios para que una gestión concertada sea posible. Semejante propósito se enfrenta a los *intereses asociados a la preservación de la jerarquía internacional* por parte de quienes son sus principales beneficiarios. Es el deseo de las potencias dominantes de preservar su control sobre las acciones concertadas a escala internacional la principal resistencia a avanzar hacia un sistema multilateral democrático con capacidad para operar con autonomía y eficacia. Avanzar hacia ese objetivo supone transitar desde una democracia censitaria, como la que gobierna el sistema internacional, hacia una más plena e integradora democracia cosmopolita.

3. El sistema multilateral: una panorámica

A medida que se fue consolidando el sistema internacional de cooperación para el desarrollo fue asentándose también la estructura institucional y la capacidad operativa de su componente multilateral. No obstante, no se aprecia en el tiempo una tendencia clara en el peso atribuido a la cooperación multilateral en el total de la ayuda oficial al desarrollo (gráfico 1). En la década de los años setenta, se registra un incremento en la cuota atribuida a la cooperación multilateral, que llega a alcanzar el 37% de la AOD en 1977, y compensa el retroceso que experimenta la ayuda bilateral. En este período tiene un papel relevante el despliegue de la cooperación promovida por la UE, que emerge en esa década como nuevo actor relevante de la acción multilateral. A partir de 1980 y hasta el comienzo de la presente década, la cuota correspondiente a la ayuda multilateral se mantiene, con leves oscilaciones, en torno al 30% del total de AOD. Finalmente, en los últimos años, el componente multilateral ha sido incapaz de seguir el ritmo de crecimiento de los recursos de la ayuda, de modo que su cuota se situó en el 23%, en 2005: la cuota más baja de los últimos siete lustros. En 2008, la cuota subió al 28%, todavía por debajo de la media de períodos precedentes.

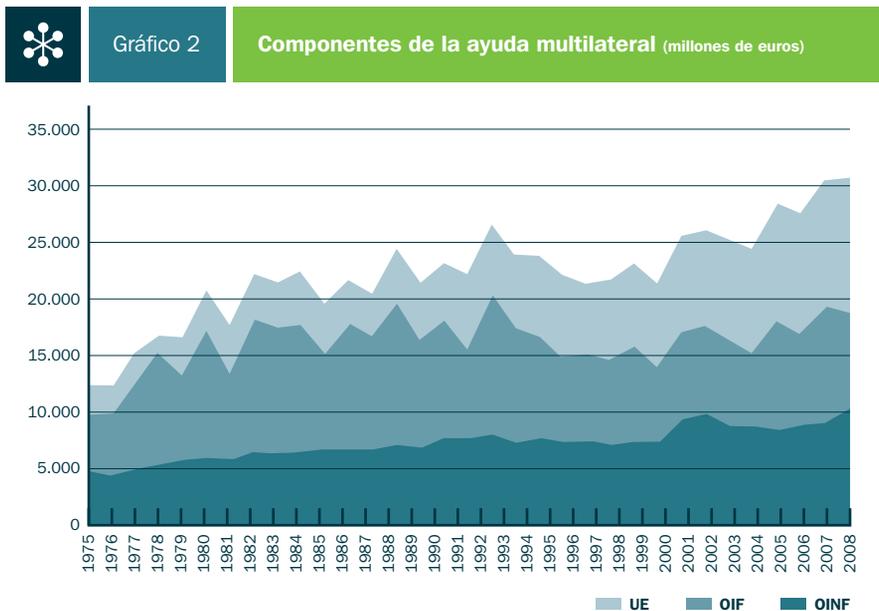


Fuente: CAD

No todos los componentes de la ayuda multilateral tuvieron similar evolución (gráfico 2). En concreto, la ayuda que procede de la Comisión Europea es la que experimenta un crecimiento más continuado a lo largo del tiempo, de modo que si suponía apenas el 12% de la ayuda multilateral en 1970, alcanza el 38% en 2007. La aportación de las instituciones no financieras siguió una senda cambiante en el tiempo, aunque con una leve tendencia a disminuir su peso relativo hasta muy recientemente en que esa senda se invirtió. Si en 1970 las instituciones no financieras aportaban el 29% de la ayuda multilateral, a mediados de la década de los ochenta comienza un lento declive que se prolonga a lo largo de la década siguiente. En los últimos años, sin embargo, la cuota de estas instituciones ha crecido hasta alcanzar el 34% del total de la ayuda multilateral. Por último, el componente que resulta más errático es el correspondiente a las instituciones financieras internacionales: en su senda se aprecia su más intensa actividad vinculada al período de ajustes estructurales, en la segunda mitad de la década de los ochenta, y el retroceso más reciente asociado a las condiciones más favorables que han regido hasta muy recientemente en los mercados privados de capital. De hecho, su aportación, que estaba en el 34% de la ayuda multilateral en 1975, ha descendido al 27% en 2007.

La ayuda que procede de la Comisión Europea es la que ha experimentado un crecimiento más continuado a lo largo del tiempo, llegando a un 38% en 2007.

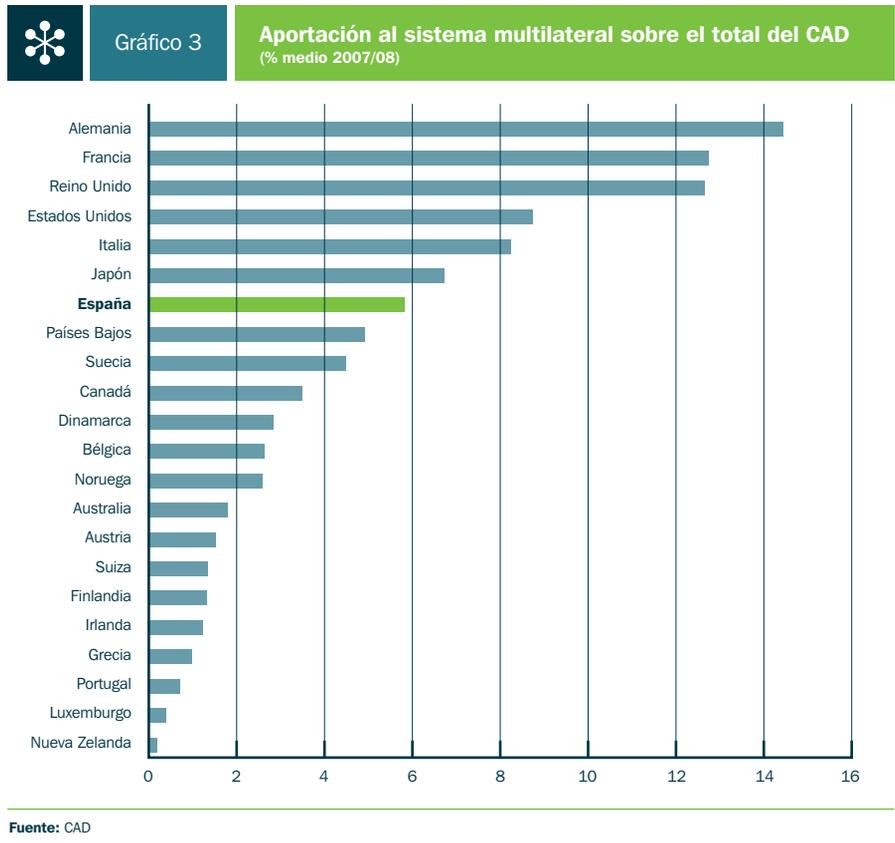
El componente de recursos canalizados a través de las IFIs es el más errático, con una aportación que ha pasado de 34% en 1975 al 27% en 2007.



Fuente: CAD de la OCDE

El total de los recursos multilaterales es resultado de aportaciones y esfuerzos muy dispares según los países. De forma más precisa, la contribución que los donantes hacen a la cooperación multilateral es muy dependiente de la dimensión del país y del vigor de las respectivas políticas de ayuda, por una parte, y del compromiso multilateral, por la otra. Ambos factores son relevantes, y así no es extraño que países de menor dimensión –como Alemania respecto a Estados Unidos– puedan hacer, en virtud de su más elevado compromiso multilateral, una aportación mayor a este tipo de organismos (gráfico 3). En concreto, si se adopta la media de los dos últimos años (2007/08), las aportaciones más relevantes al sistema multilateral les corresponden a Alemania, Francia y el Reino Unido: sólo

después de estos tres aparece Estados Unidos. En esta relación España ocupa un meritorio séptimo lugar, por el volumen de los recursos puestos a disposición de la ayuda multilateral.



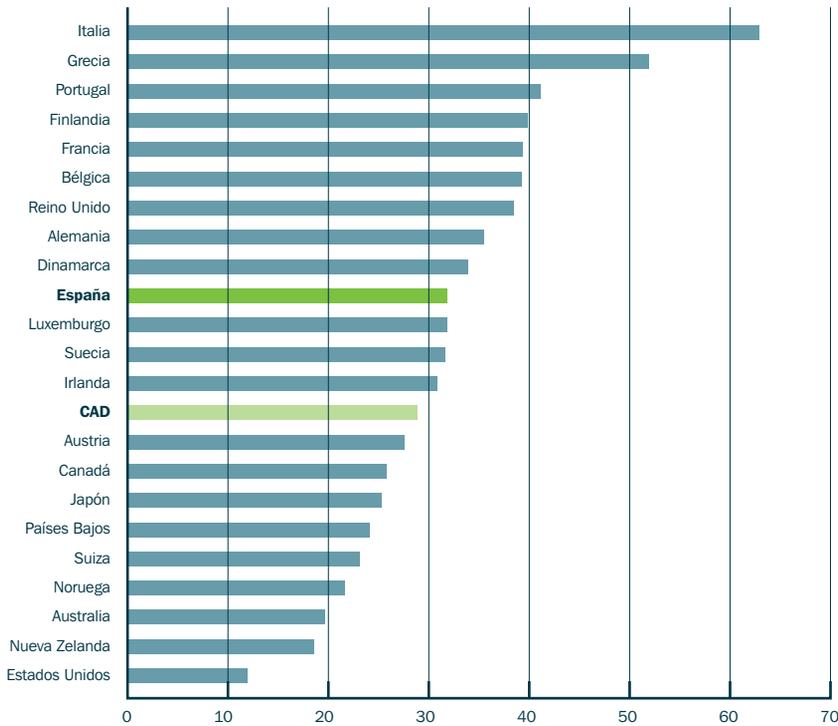
Dentro del segundo grupo, con una ayuda multilateral de entre 30% y 40% se encuentra España, con el décimo puesto como donante.

Como se ha señalado, la relación analizada es altamente dependiente de la dimensión económica de los respectivos países, por ello, es conveniente poner la contribución multilateral en relación con el total de ayuda propia de cada país. De este modo se obtiene una imagen de la especialización multilateral de cada uno de los donantes. Pues bien, Italia encabeza esta relación cuando se refiere a los dos últimos años de los que se tienen datos: más del 60% de la ayuda italiana se canaliza a través de las instituciones multilaterales (gráfico 4). Se trata de un caso totalmente excepcional, si acaso seguido por Grecia, que en parte expresa la limitada disposición que ambos países parecen tener a poner en marcha una activa política bilateral de cooperación para el desarrollo. En el resto de los casos, el peso de la cooperación multilateral se sitúa por debajo del 40% de la AOD. Dentro de este segundo grupo de países, con una ayuda multilateral de entre el 30% y el 40%, se encuentra España, ocupando el puesto décimo en la relación de donantes. Cabe señalar, en todo caso, que la cuota multilateral que presenta la ayuda española supera la del promedio del CAD.

Las cuotas resultantes de esta comparación pueden estar influidas no sólo por el compromiso multilateral de cada país, sino también por la disposición que cada uno de ellos tenga a poner en pie un sistema de cooperación bilateral propio. Por



Gráfico 4

Peso de la cooperación multilateral en el total de la AOD
 (% medio 2007/08)


Fuente: CAD

ello, interesa considerar también el peso que la ayuda multilateral tiene en relación con el PNB de los respectivos donantes (gráfico 5). Quizá este es el criterio que da una imagen más fidedigna del esfuerzo relativo que los donantes hacen en respaldo del sistema multilateral. Pues bien, la aplicación de este criterio arroja una imagen algo diferente del panorama internacional. En concreto, el país que realiza el mayor esfuerzo financiero relativo en materia de cooperación multilateral es Suecia, que dedica a este componente algo más del 0,30% de su PIB. A este país le siguen el resto de los países que cumplen el objetivo de dedicar el 0,7% de su PIB a la ayuda internacional, por este orden: Luxemburgo, Dinamarca, Noruega y Holanda. España, con una ayuda multilateral equivalente al 0,13% del PIB, ocupa en esta relación el puesto duodécimo, casi equiparado con Alemania. En el otro extremo, entre los que menor esfuerzo relativo dedican al sistema multilateral se encuentran dos potencias económicas, Japón y Estados Unidos, que aportan a la ayuda multilateral cuotas del 0,05% y del 0,02% de sus respectivos PIB.

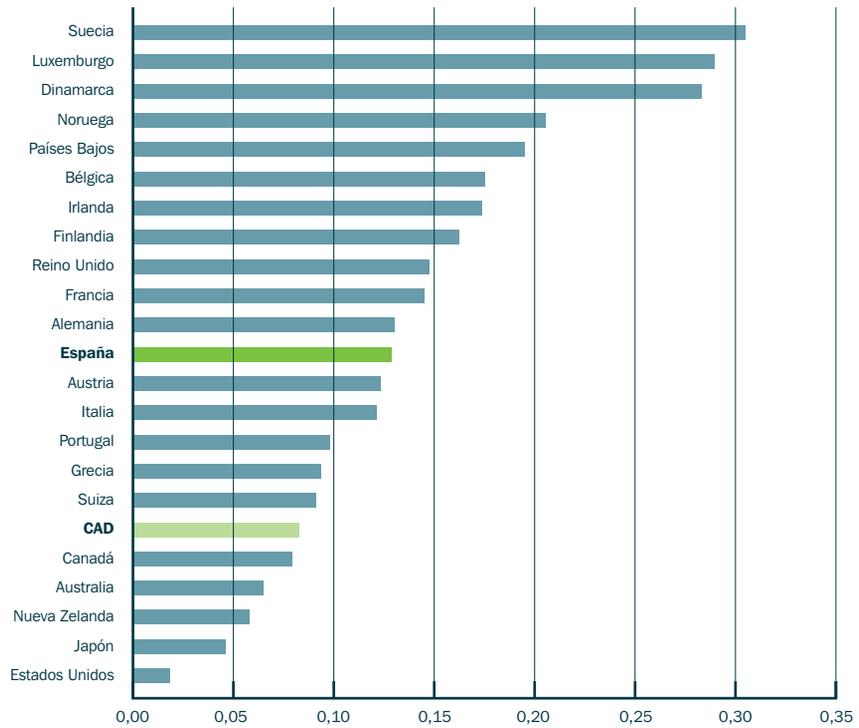
Suecia dedica a la ayuda multilateral algo más del 0,30% de su PIB, y le siguen los países que cumplen el 0,7%: Luxemburgo, Dinamarca, Noruega y Holanda.

Los datos hasta ahora ofrecidos –aunque enteramente homologables– ofrecen una imagen incompleta del respaldo financiero que los respectivos donantes otorgan al sistema multilateral. Como es sabido, ese respaldo financiero puede expresarse a través de dos modalidades diferenciadas: i) la cooperación multilateral, que es la que deriva de las cuotas obligatorias y de todas aquellas contribuciones que tienen por objeto respaldar los programas propios de los organismos financiados; y ii) la cooperación multilateral, que acoge aquellas contribuciones que los donantes



Gráfico 5

Ayuda multilateral sobre el PIB (% medio 2007/08)



Fuente: CAD

En el caso español el papel de las multilaterales es más relevante de lo que expresan las cifras ofrecidas.

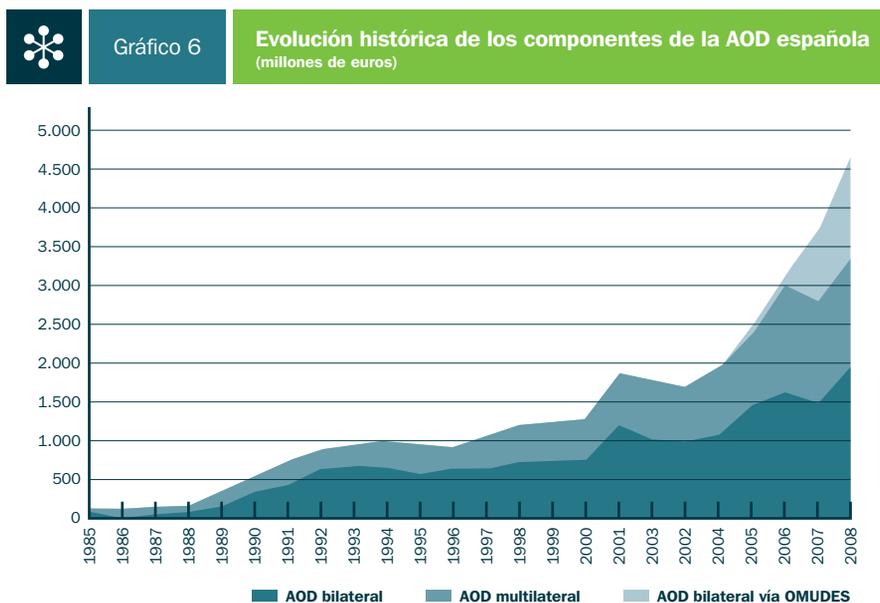
hacen a las instituciones multilaterales para respaldar iniciativa específicas, promovidas total o parcialmente por el donante y gestionadas por la institución financiada. Esta segunda modalidad es registrada por el CAD como cooperación bilateral, aunque los recursos que moviliza nutren la financiación obtenida por las instituciones internacionales. Como se verá más adelante, esta modalidad ha adquirido creciente relevancia en el caso español, lo que ha hecho que el papel de las instituciones multilaterales en la canalización de su ayuda sea más relevante que lo que expresan las cifras hasta ahora ofrecidas de ayuda multilateral.

4. España y la cooperación multilateral

La evolución del peso del componente multilateral dentro de la AOD española refleja las diversas etapas por las que atravesó el sistema nacional de cooperación para el desarrollo (gráfico 6). Así, la cuota correspondiente a ese componente experimentó un notable progreso al doblarse en la mitad de la década de los ochenta, en gran medida como consecuencia de los nuevos compromisos que se derivaban de la incorporación de España a la Comunidad Europea. En un entorno de un todavía muy débil sistema de cooperación para el desarrollo, las aportaciones obligadas al Presupuesto y al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) comunitario elevaron la cuota de la ayuda multilateral por encima del 50% del total de la AOD en 1986, 1987 y 1989. Tras esos años, la cuota experimentó fuertes oscila-

ciones, moviéndose entre el 27% y el 39% de la AOD, muy influida por los calendarios de pagos que imponían las reposiciones a las ventanillas blandas de los bancos de desarrollo y las ocasionales –y más bien escasas– decisiones sobre contribuciones voluntarias a fondos y programas de Naciones Unidas. En el primer lustro del nuevo siglo, el peso de la ayuda multilateral se incrementó, sin embargo, de modo perceptible, de forma que su coeficiente, con ciertas oscilaciones, se movió en torno al 40% del total de la AOD. Por último, es a partir de 2005 cuando se aprecia el impacto de la apuesta multilateral que adopta la cooperación española. Esa apuesta se materializó preferentemente a través del incremento de las partidas propias de la cooperación multilateral. Un solo dato puede confirmar este hecho: como se ha visto en el epígrafe precedente, la cuota correspondiente al componente estrictamente multilateral se mueve en el caso español en torno al 32% de la AOD en el último bienio; esa cuota se situaría en el 59% (casi el doble) si se refiriese al total de ayuda canalizada a través del sistema multilateral (multilateral y multilateral, por tanto). El progreso más destacado de este componente se produjo a partir de 2006, aunque no hay que descartar que en la tendencia se aprecie un cierto efecto estadístico debido al cambio en el sistema de registro que la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) adoptó entonces.

El componente estrictamente multilateral se sitúa en el 32% en el bienio 2006-2007, pero sube al 59% si consideramos toda la ayuda canalizada por vía multilateral.

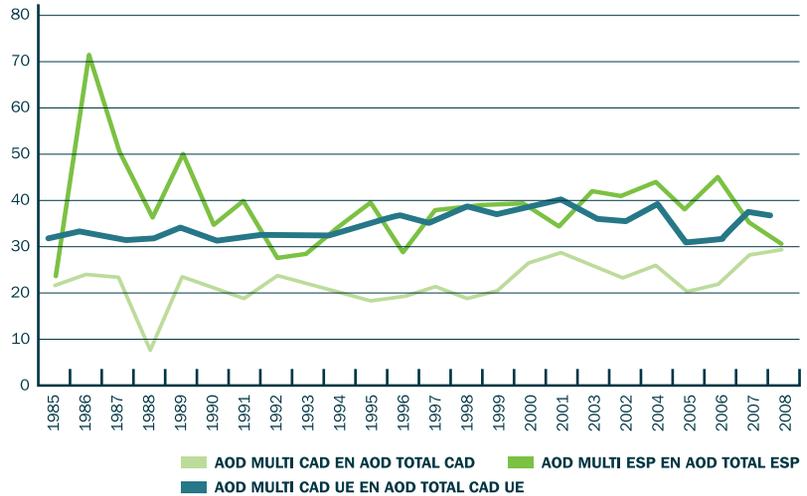


Fuente: Seguimiento PACI, varios años: 2002-2008

El peso relativo que la cooperación multilateral tiene en la AOD española ha sido en los últimos cinco lustros no sólo superior al que ese componente tiene en la ayuda promedio del CAD, sino también –aunque de una forma menos regular– a la propia que los países de la UE presentan como promedio. Esa superioridad se aprecia de forma más nítida en los últimos años del período si se considera el conjunto de la ayuda canalizada por vía multilateral. Dicho de otro modo, si se tiene en cuenta sólo la aportación multilateral la cuota española apenas se despega de la media comunitaria e, incluso, cae por debajo en los últimos años (gráfico 7a), pero supera claramente ese promedio cuando se le agrega la cooperación

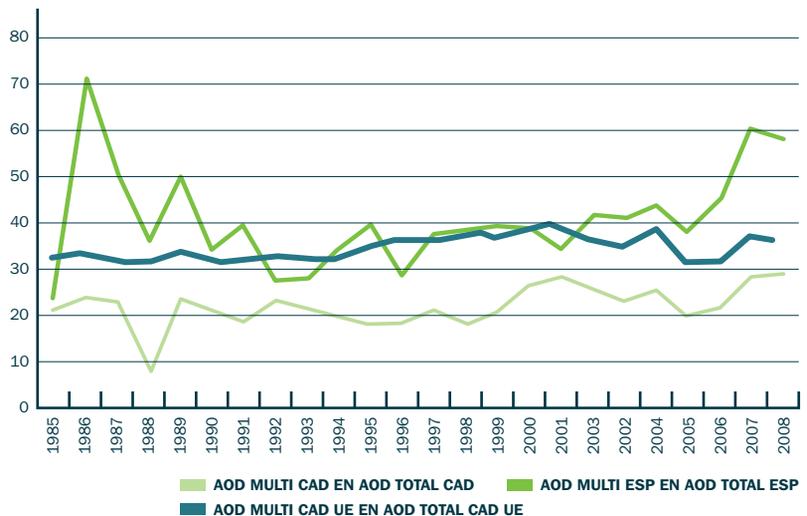
multilateral (gráfico 7b). En este último caso el porcentaje de la ayuda que España canaliza a través de las instancias multilaterales supera en casi 20 puntos porcentuales al promedio de la UE.¹

Gráfico 7a **Peso de la ayuda multilateral en el total de la AOD (%): España y el CAD, 1985-2008**



Fuente: CAD

Gráfico 7b **Peso de la ayuda canalizada por vía multilateral en el total de la AOD (%): España y el CAD, 1985-2008**



Fuente: CAD

1. La comparación no es totalmente apropiada, ya que no se está considerando el componente multilateral de los países de la UE. Un componente que, como se ha señalado, el CAD registra dentro de la ayuda bilateral de cada país. En todo caso, se trata de un componente que no tiene la significación que ha alcanzado en España en los últimos años.

Tiene interés conocer de una manera más precisa cómo queda la posición relativa de España en el panorama de las instituciones multilaterales. El gráfico 7 ofrece una imagen del peso que las contribuciones españolas a los distintos miembros del sistema multilateral tienen en la financiación de esos organismos. Para apreciar el progreso realizado en los últimos años se han tomado los datos de 2004 y 2007: lamentablemente los datos completos de 2008 (un año que ayudaría a completar la imagen) no están disponibles en el momento de redactar este artículo. Conviene advertir, además, que las cifras se refieren exclusivamente a la cooperación multilateral: no están, por tanto contempladas las aportaciones de carácter multilateral. Pese a ello se aprecia el progreso de España como país financiador del sistema multilateral.

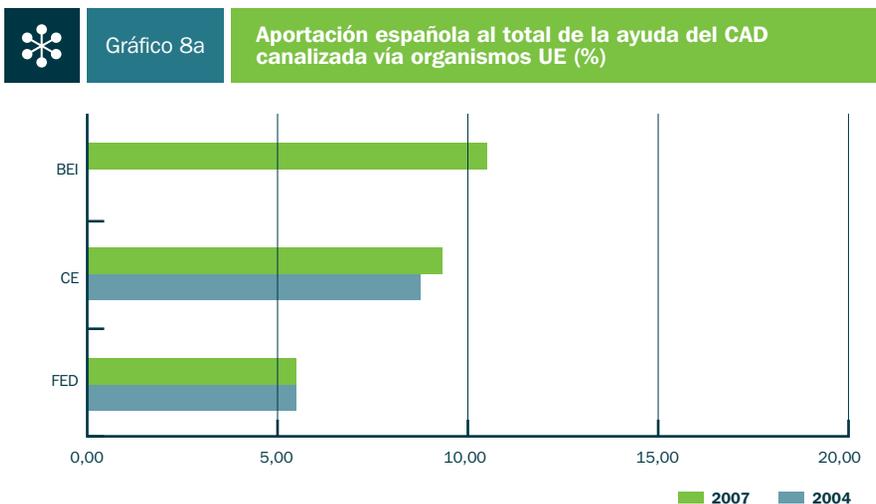
Pues bien, por lo que respecta a las aportaciones a la UE se aprecia un muy ligero incremento en la presencia de España como donante. La estabilidad de las aportaciones resulta razonable, ya que las cuotas de aportación al Presupuesto y al FED están definidas para períodos prolongados de tiempo. En todo caso, se observa un incremento en la aportación española al Banco Europeo de Inversiones que conviene reseñar.

También resultan relativamente estables las cuotas de financiación que España aporta a los organismos financieros internacionales (gráfico 7b). No obstante, se aprecia en el período el incremento del perfil de España como donante en el caso de algunas instituciones financieras, como el Banco Centroamericano de Integración Económica o el Banco Mundial.

Por último, el progreso es significativo y relativamente generalizado en el caso de los organismos de carácter no financiero. En buena parte de las instituciones del sistema de Naciones Unidas España ha mejorado muy notablemente su cuota como país financiador. La mejora se ha producido en buena parte de las instituciones con competencias en materia de ayuda, como el PNUD, ACNUR, FNUAP, PMA o Unicef. De nuevo conviene reiterar que en estas cifras no se contiene la información correspondiente a las aportaciones multilaterales: de integrarlas, el progreso de España sería todavía más manifiesto.

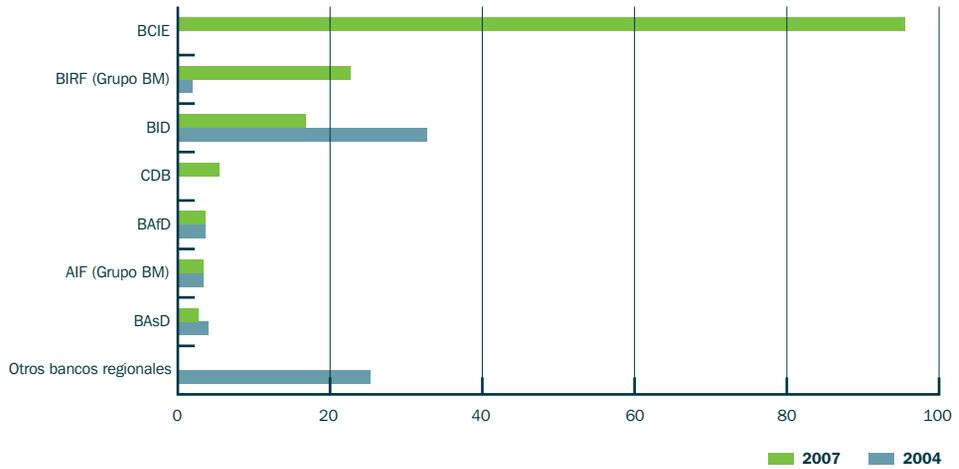
Por lo que respecta a las aportaciones a la UE se aprecia un muy ligero incremento de la presencia de España.

En Naciones Unidas España ha crecido de forma sobresaliente: el PNUD recibió 979 millones en el período 2006-2008.



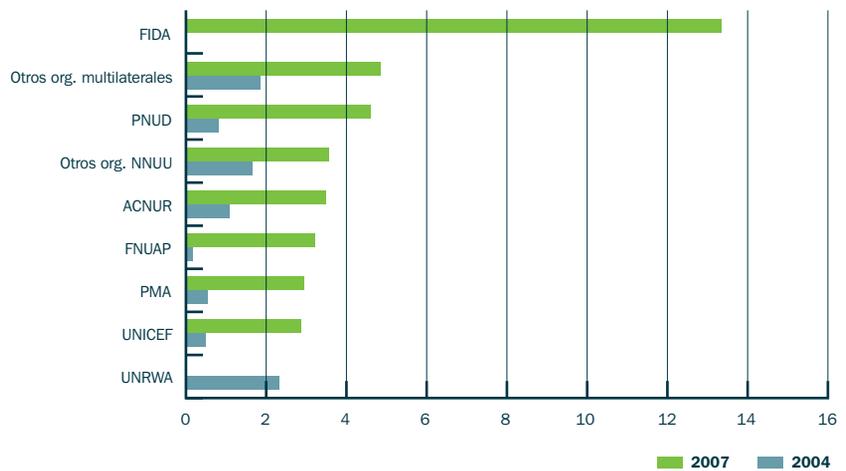
Fuente: CAD

Gráfico 8b Aportación española sobre el total de las aportaciones del CAD a organismos internacionales financieros (%)



Fuente: CAD

Gráfico 8c Aportación española sobre el total de las aportaciones del CAD a organismos internacionales no financieros (%)



Fuente: CAD

Las aportaciones agregadas de 2008 al sistema de NNUU multiplican por 23 las realizadas en el año 2003 (909 por 23 millones de euros).

Lo señalado en los párrafos previos puede ser objeto de un análisis más detenido y más completo si se consideran los principales organismos receptores de ayuda española en el período y se considera el conjunto de las aportaciones (incluidas las de carácter multilateral). A través de esta vía se confirma, una vez más, el extraordinario esfuerzo financiero realizado por la cooperación española. Así, dentro del sistema de Naciones Unidas, la principal institución receptora de la ayuda española fue el PNUD, que concentró cerca del 10% de la ayuda multilateral del último año. En concreto, España aportó al PNUD en los últimos tres años (2006-2008)

la extraordinaria cantidad de 979 millones de euros. Además de otras contribuciones menores, explica el protagonismo de esta institución la constitución del Fondo para los Objetivos de Desarrollo del Milenio, creado por España bajo la administración del PNUD. A distancia de esta institución se encuentra Unicef, segundo receptor de ayuda española en el seno de Naciones Unidas, que concentra en los tres años señalados unas aportaciones equivalentes a 177 millones de euros. Con magnitudes próximas a los 100 millones se encuentran el PMA (118 millones), FAO (107) y Unifem (93). Y, entre los 50 y los 70 millones, se encuentran el FNUAP (66), ACNUR (60), OMS (59) o el Fondo Central de Respuestas ante Emergencias (54). En conjunto el esfuerzo en este ámbito ha sido enorme: piénsese que las aportaciones agregadas de 2008 (909 millones) multiplican por 23 las cifras propias de las aportaciones realizadas cinco años antes (38 millones en 2003).

También fue importante el esfuerzo realizado en el ámbito de las instituciones financieras internacionales. En este caso el esfuerzo mayor se produjo en la Asociación Internacional de Fomento (ventanilla blanda del Banco Mundial), que concentró en los tres años apuntados 593 millones de euros. Si de la AIF se pasa al agregado correspondiente al conjunto del Grupo del Banco Mundial, la cifra acumulada sería de 827 millones de euros. Otras dos instituciones que concentraron el esfuerzo financiero de España en el período han sido el Banco Interamericano de Desarrollo, que recibe unas aportaciones equivalentes a 338 millones de dólares, y el Banco Africano de Desarrollo, que recibió 205 millones. Aunque en este caso la progresión fue menor, la dinámica de crecimiento de los recursos es también perceptible: la ayuda a estas instituciones se multiplica por cinco entre 2003 y 2008, ya que pasa de algo menos de 160 millones a cerca de 790 millones de euros.

La nómina de los principales receptores de la ayuda española no está completa sin la mención a algunos fondos globales, que también se convirtieron en canales privilegiados de la ayuda española. En esa condición está el Fondo Global contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis, que recibió en los tres años una cantidad equivalente a 235 millones de euros. De forma algo más modesta, la Fast Track Initiative (FTI) en materia educativa recibió 113 millones de euros en los tres años y la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI) captó 48 millones. En el panorama de las aportaciones multilaterales realizadas por España hay todo otro grupo plural de instituciones que, si bien reciben cantidades menores que las mencionadas, experimentaron en el período una progresión notable. El caso más ejemplar es el de la OEI que ha visto multiplicada por cerca de 70 veces la contribución española entre 2003 y 2008.

El Fondo Global contra el SIDA, la malaria y la tuberculosis recibió en tres años 235 millones de euros.

La Fast Track Initiative para la educación recibió 113 millones y la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI), 48 millones en el último trienio.

5. Concentración y complementariedad de la ayuda multilateral

En el pasado, por lo que se refiere al ámbito multilateral, la cooperación española venía caracterizada por tres limitaciones sobresalientes: i) su bajo nivel de su presencia en las instancias internacionales, en términos de aportaciones e iniciativas propias; ii) la elevada dispersión de sus contribuciones, que reflejaba la ausencia de prioridades claras; y iii) el limitado grado de complementariedad que la acción multilateral tenía con la acción bilateral, lo que evidenciaba que ambas se concebían como componentes autónomos del sistema de ayuda. La información aportada en el epígrafe previo es suficiente para ilustrar que el primero de



Cuadro 1

Distribución de la AOD española canalizada a través de organismos multilaterales de desarrollo: 2004-08 (millones de euros)

AOD canalizada vía organismos multilaterales de desarrollo	2004	2005	2006	2007	2008
Naciones Unidas	38,5	103,5	308,4	931,4	909,6
PNUD – Prog. de las NNUU para el Desarrollo	6,0	12,5	56,6	590,9	331,4
UNICEF – F. de las NNUU para la Infancia	2,2	15,3	37,6	49,3	90,5
PMA – Programa Mundial de Alimentos	1,2	9,7	13,5	20,3	84,2
UNIFEM – F. de Desarrollo de las NNUU para la Mujer	0,1	1,2	8,2	10,6	74,1
FAO – Org. de las NNUU para la Agricultura y la Alim (51%)	4,1	11,2	33,2	27,8	46,6
FNUAP – F. de Población de las NNUU	0,6	3,7	8,5	21,4	36,7
CERF – F. Central de Respuestas ante Emergencias	0,0	0,0	8,9	15,0	30,0
OMS – Organización Mundial de la Salud (70%)	6,3	10,1	17,3	16,5	25,2
ACNUR – Of. del Alto Comisionado de NNUU para los Ref.	4,0	12,3	20,2	17,7	22,9
UNRWA OOPS – Org. de Obras Públicas y Socorro de las NNUU para los Ref. de Palestina	3,0	5,9	10,7	6,6	17,7
UNESCO – Org. NNUU para la Edu, la Ciencia y la Cult. (25%)	1,6	3,2	6,4	9,6	15,4
UN-HABITAT – Prog. de NNUU para los Asent. Humanos	0,0	0,0	0,8	12,4	13,2
PNUMA – Prog. de las NNUU para el Medio Ambiente	0,6	1,7	6,3	6,7	12,7
ONUSIDA – Programa Conjunto de las NNUU sobre el VIH/SIDA	0,3	0,4	2,2	4,8	10,5
UNDG – Grupo de Desarrollo de NNUU	0,0	0,0	36,1	32,0	10,0
OMP – Operaciones de Mantenimiento de Paz de NNUU (7%)	0,0	0,0	5,4	0,0	9,9
OIT-Org. Mundial del Trabajo (15%)	0,8	3,8	6,5	10,2	9,4
FIDA – Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola	0,0	0,0	4,3	26,0	8,6
NNUU OTROS: Otras contribuciones al Sistema de las NNUU	7,7	12,5	25,7	53,6	60,6
Unión Europea	537,5	632,8	679,7	692,6	744,0
UE CE – C. Europea: coop. Intl. para el desarrollo	400,8	476,4	518,7	510,2	540,5
FED – F. Europeo de Desarrollo	136,7	155,3	155,9	167,3	179,5
Otras contribuciones a la Unión Europea	0,0	1,1	5,1	15,1	24,0
Grupo Banco Mundial	133,1	128,0	213,9	292,5	321,1
AIF – Asociación Internacional de Fomento	124,8	98,7	181,5	175,2	236,8
BIRD – Banco Internacional para la Reconstrucción y el Des.	2,5	18,7	1,0	35,6	0,3
Otras contribuciones al Grupo Banco Mundial	5,8	10,6	31,4	81,7	84,0
Otros Bancos Regionales y Fondos Especiales	105,5	108,2	109,2	93,0	462,4
BID - Banco Interamericano de Desarrollo	16,9	8,4	11,8	11,8	314,8
BAFD – Banco Africano de Desarrollo	25,3	42,7	57,8	42,7	104,4
BAsD - Banco Asiático de Desarrollo	36,1	40,7	17,0	22,6	29,6
BCIE - Banco Centroamericano de Integración Económica	0,0	8,8	12,0	9,8	10,1
BERD - Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo	0,0	1,0	8,5	5,0	3,5
Otras contribuciones a Bancos Regionales y Fondos Especiales	27,8	6,6	2,1	1,3	0,0
Fondo Monetario Internacional	20,0	4,6	7,9	1,0	-3,3
FMI SCLP - Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza	0,0	0,0	6,1	0,0	0,0
Otras contribuciones al FMI	20,0	4,6	1,8	1,0	-3,3
Otras Organizaciones Internacionales	32,2	38,9	166,0	254,2	351,0
GFATM - F. Global Contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria	0,0	1,0	62,0	75,9	97,6
FTI – Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos	0,0	0,0	7,0	45,2	61,3
GAVI – Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización	0,0	0,0	9,5	9,1	29,0
OEI – Org. Estados Iberoamericanos para Educ, Ciencia y Cult.	0,4	3,8	8,7	17,8	28,0
OPS – Org. Panamericana de la Salud	0,1	1,4	8,7	10,3	17,2
UNITAID – Facilidad Intl. de Compra de Medicamentos	0,0	0,0	0,0	15,0	15,0
CICR – Comité Internacional de la Cruz Roja	0,0	1,0	7,1	9,3	14,5
CEDEAO – Comunidad Económica de Estados de África Occid.	0,0	0,1	0,3	0,7	10,1
OEA – Org. de Estados Americanos	0,0	0,7	6,4	13,4	6,9
SEGIB – Secretaría General Iberoamericana	0,0	0,0	4,5	10,6	6,4
FONTAGRO – Fondo Regional de Tecnología Agropecuario	0,0	0,0	0,0	10,0	0,0
Otras contribuciones multilaterales	31,7	30,9	51,8	36,9	65,0
Total AOD vía Organismos Multilaterales de Desarrollo (mill. €)	866,8	1.016,0	1.485,1	2.264,7	2.784,8

Fuente: Seguimiento PACI, varios años: 2004-2008

los problemas parece haberse subsanado, y de forma holgada. Hoy España es un activo contribuyente a los organismos multilaterales; y, además, es un miembro que se quiere hacer presente en el diálogo internacional, a través de iniciativas propias y del respaldo activo a la agenda de desarrollo. El cambio ha sido muy notable y justo es reconocerlo.

El balance que cabe hacer del segundo y tercero de los problemas señalados, sin embargo, es más ambiguo. En ninguno de los dos casos se han logrado progresos suficientes. Veamos brevemente ambos aspectos.

Para analizar la evolución de la dispersión, hagamos caso omiso de las contribuciones a la UE, que vienen regidas por una lógica que en gran medida excede al campo de la ayuda, y concentremos nuestra atención sobre las aportaciones al resto de las instituciones –financieras y no financieras– del sistema multilateral. Para reducir el grado de dispersión del que se partía sería necesaria una definición más precisa y selecta de aquellas instituciones que se quieren convertir en principales socios y receptores de la ayuda española. Este proceso debiera traducirse en una cierta concentración de las aportaciones. Para comprobar si este proceso se ha producido se han estimado los coeficientes de concentración para las 5, 10 y 15 primeras instituciones receptoras, calculando su peso en el total de las aportaciones multilaterales. Pues bien, los datos revelan que no se ha producido progreso significativo alguno en los coeficientes de concentración entre 2003 y 2008 (cuadro 2). Se ha incrementado el número de los organismos que han sido receptores de contribuciones españolas: se ha pasado de 90 en 2003 a 121 en 2008; y se ha incrementado también la cuantía promedio que cada organismo recibe, que pasa de apenas 3 millones de euros, en 2003, a 17 millones, en 2008. A través de estas dos tendencias se refleja el incremento de la ayuda multilateral señalado en los epígrafes previos, pero no ha habido, sin embargo, incremento alguno en los niveles de concentración de la ayuda por organismos. En concreto los cinco principales receptores concentraban el 59% de la ayuda en 2003 y llegan al 53% en 2008; la cuota de los 10 primeros receptores era el 74% en 2003 y llega al 72% en 2008; y, por último, la cuota de los quince primeros incluso se redujo de 84% a 80%.

Los datos revelan que no se ha producido progreso significativo alguno en los coeficientes de concentración de la ayuda multilateral española entre 2003 y 2008.

El número de organismos receptores ha pasado de 90 a 121 y la aportación promedio de 3 a 17 millones de euros.

		2003	2007	2008
 Cuadro 2	Grado de concentración de la ayuda multilateral por organismos			
	C5: cinco primeros	0,59	0,60	0,53
	C10: diez primeros	0,74	0,72	0,72
	C15: quince primeros	0,84	0,79	0,80
	Nº organismos	90	116	121
	Cuantía media	2,8	13,6	17,1

Fuente: Elaboración propia

Por último, ¿se ha avanzado en la complementariedad entre la cooperación bilateral y multilateral? En principio, en el diseño de la acción multilateral de un país confluyen dos vectores de incidencia potencialmente contradictoria. Por una

parte, en tanto que componente de su política de cooperación, los donantes pretenden subordinar sus compromisos multilaterales a aquellos objetivos más relacionados con sus intereses nacionales. Por otra, en tanto que instrumento colegiado de gobernanza del sistema internacional, se admite que la acción multilateral debiera tener unos propósitos propios no necesariamente subordinados a los intereses más privativos de cada uno de los Estados implicados. La deseada coherencia entre estos dos vectores depende muy crucialmente de dos factores: I) en el ámbito doctrinal, del grado en el que cada país identifique como propia la agenda internacional; y II) en ámbito operativo, del grado en que el donante integre ambos canales (bilateral y multilateral) como modos complementarios de ejercer la ayuda internacional. Es decir, los conflictos disminuyen si el país piensa que la agenda internacional traduce adecuadamente las prioridades nacionales; y si, además, es capaz de integrar la acción de apoyo al sistema multilateral en la estrategia de cooperación del país.

España ha avanzado mucho en la necesaria identificación con la agenda internacional: hoy el Gobierno considera la acción concertada contra la pobreza parte de sus objetivos.

Sin duda, España ha avanzado mucho en el primero de los factores señalados: la necesaria identificación con la agenda internacional. Hoy el Gobierno piensa que la acción cooperativa contra la pobreza forma parte de los objetivos en los que España debe empeñarse, no sólo por razones éticas, sino también de cierto “egoísmo responsable”. Ahora bien ¿ha conseguido incrementar el grado de complementariedad entre la ayuda bilateral y multilateral? La respuesta es, de nuevo, negativa. Para confirmarlo hemos elaborado unos indicadores de similitud entre la cooperación bilateral y multilateral; y los hemos aplicado tanto a los patrones de distribución geográfica como a la composición sectorial de la ayuda (cuadro 3). Los datos disponibles sólo permiten hacer este ejercicio para los tres últimos años, pero se trata del período más significativo, ya que –como hemos visto– coincide con el momento de expansión de la ayuda multilateral.

Ahora bien ¿ha conseguido incrementar el grado de complementariedad entre ayuda bilateral y multilateral? La respuesta es negativa.

Pues bien, por lo que se refiere a la similitud sectorial, el índice se construyó para la clasificación a tres dígitos que utiliza el CAD de la OCDE. El valor del índice, lejos de aumentar, sufre en el período un ligero retroceso, lo que revela que el nivel de discrepancia en las especializaciones relativas se ha acentuado. No es más positiva la imagen que ofrece el índice de similitud de la distribución regional de la ayuda (cuadro 3). El indicador se reduce en el período, lo que revela una discrepancia acrecentada entre los patrones distributivos de la ayuda bilateral y multilateral. El coeficiente, además, es muy bajo cuando remite a países en lugar de regiones (lamentablemente no hay datos de este aspecto para todo el período).

 Cuadro 3 Índices sectorial y geográfico de similitud entre la ayuda bilateral y la canalizada a través de org. multilaterales		2006	2007	2008
		Similitud sectorial	0,768	0,661
Similitud regional	0,742	0,742	0,652	
Similitud por países			0,528	

Fuente: Elaboración propia

6. Los modos de gestión de la ayuda multilateral

Un último aspecto que debe tenerse en cuenta es la forma de gestión de la ayuda multilateral que ha seguido España en los últimos años. Habría que iniciar este recorrido señalando que en éste como en otros aspectos relacionados con la evolución reciente de la cooperación española se ha evidenciado el desequilibrio existente entre el dinamismo de los compromisos suscritos y las limitadas capacidades humanas, técnicas e institucionales de las que se partía. Un desequilibrio acentuado en este caso por haber convertido el canal multilateral en la vía preferente a través de la que orientar el crecimiento de la ayuda y así aliviar las rigideces y limitaciones del resto del sistema de ayuda. No es exagerado afirmar que una parte de las aportaciones multilaterales responde más a la búsqueda de alternativas a las deficiencias del sistema bilateral que al reconocimiento de las ventajas estratégicas del organismo finalmente financiado.

Es cierto que las limitaciones del sistema bilateral de las que se partía eran severas y afectaban a ámbitos muy diversos relacionados con los recursos humanos disponibles, las capacidades técnicas y de gestión, los estilos de dirección y las prácticas presupuestarias. Vistas esas dificultades, en lugar de invertir en la reforma del sistema, se decidió buscar vías alternativas para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de expansión de la ayuda. El problema es que también para hacer ayuda multilateral de calidad es necesario disponer de capacidades técnicas y humanas propias para identificar instituciones, programar aportaciones, negociar contenidos y establecer mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas. La cooperación española partió de muy limitados medios técnicos y humanos para hacer esas tareas, por lo que no es extraño que el proceso viniese teñido de una cierta improvisación.

Un primer síntoma que confirma este diagnóstico es la relación existente entre compromisos y desembolsos de la ayuda (gráfico 9). Como cabe observar, a lo largo del período señalado, los compromisos asumidos en materia bilateral son superiores, año tras año, a los desembolsos. Esta desproporción es expresiva de las limitaciones que la ayuda bilateral presenta para canalizar una ayuda expansiva como la que se programaba. Lo contrario sucede en el caso de la ayuda multilateral, incorporando bajo ese rótulo también a la multilateral. En este caso los desembolsos superan a los compromisos, lo que revela que parte de las contribuciones no estaban adecuadamente programadas en el comienzo de cada año. Todo sugiere, pues, que en muchos casos las contribuciones multilaterales se conceden para compensar las dificultades de crecimiento de la ayuda por la vía bilateral.

Un segundo indicio de la falta de programación previa de las aportaciones multilaterales lo proporciona la propia relación de instituciones financiadas (cuadro 1). El grado de dispersión de las ayudas induce a pensar que fue baja la capacidad selectiva por parte de la Administración. Por lo demás, no siempre el respaldo otorgado por España se justifica por la calidad o eficacia de la institución financiada. De hecho, no se conoce estudio previo alguno por parte de la Administración que haya informado, de una manera objetiva y contrastable, acerca de las competencias técnicas, adecuación del mandato y eficacia operativa de las instituciones como condición previa a la asignación realizada.

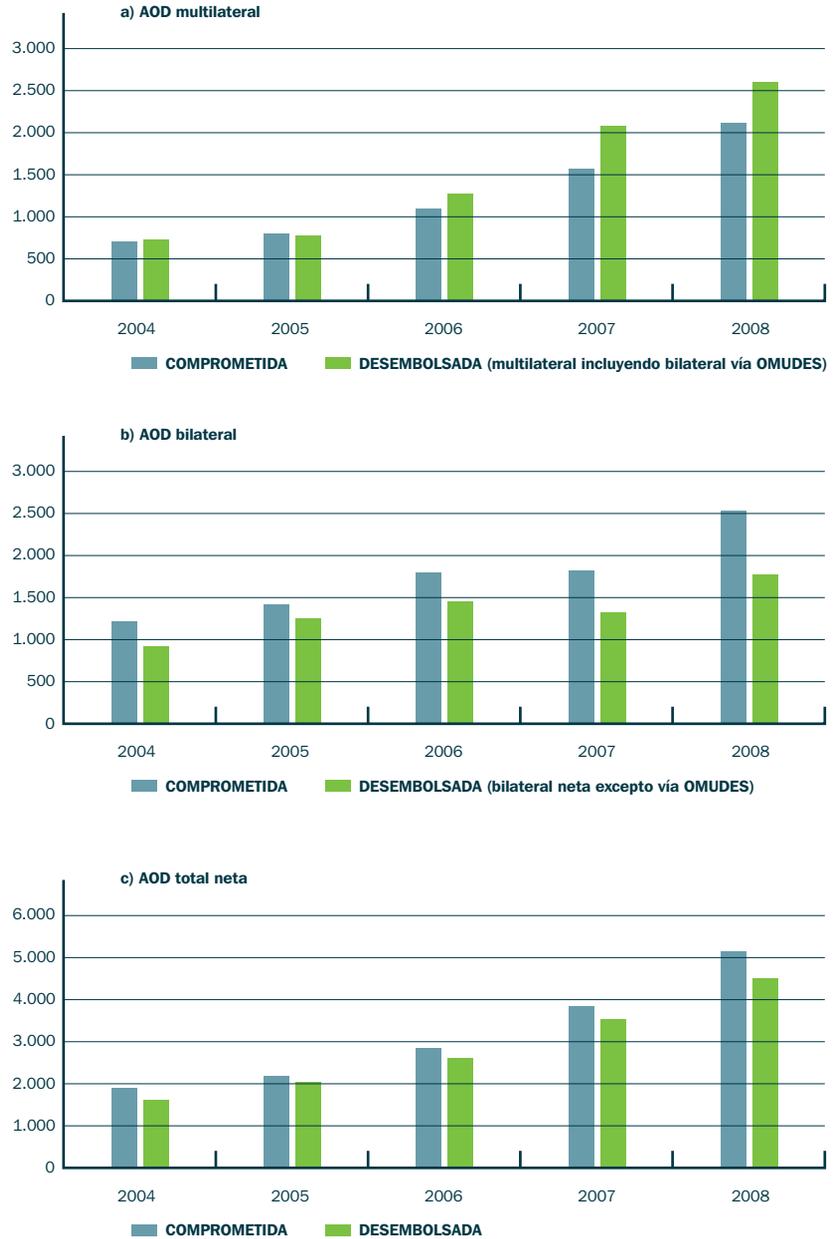
Parte de las aportaciones multilaterales responde más a la búsqueda de alternativas a las deficiencias del sistema bilateral.

También para hacer ayuda multilateral de manera eficaz son necesarias capacidades técnicas y humanas propias.



Gráfico 9

Relación entre la AOD española comprometida y desembolsada: 2004-08 (millones de euros)



Fuente: PACI y Seguimiento PACI, varios años: 2004-2008

Por último, ha sido también muy bajo el nivel de seguimiento y evaluación de los programas financiados y son tenues las exigencias de rendición de cuentas incorporadas a los acuerdos de financiación. En la mayor parte de los casos, las asignaciones resultaron de visitas de las instituciones internacionales a responsables de la cooperación española, con limitado contenido negociador desde el punto de vista técnico. En algunos casos los fondos aportados llevaron aparejado la inclusión de algún técnico espa-

ñol (*secondment*) en la institución financiada para el seguimiento del programa. Como consecuencia –y es un resultado positivo derivado del incremento de las asignaciones–, se ha incrementado el número de españoles presentes en el sistema multilateral. No obstante, no en todas las ocasiones se le dio a esas plazas los niveles de publicidad y de transparencia en el proceso de selección que serían exigibles.

Como consecuencia de todas estas carencias, es muy limitado el nivel de conocimiento que la sociedad española tiene acerca de los usos que se les dio a los recursos aportados en el ámbito multilateral, de la coherencia existente entre los programas financiados y los propósitos de la cooperación española y del grado de eficacia y capacidad transformadora que esa financiación tuvo en términos de desarrollo.

Este panorama, más bien crítico, se ha visto alterado por tres novedades recientes de interés. La primera es la aprobación, en enero del presente año, de la múltiples veces reclamada *Estrategia Multilateral para la Cooperación al Desarrollo Española*. La existencia de ese documento otorga un marco doctrinal y estratégico a la acción española en este campo. La segunda novedad deriva de la propia Estrategia Multilateral y fue confirmada en el III Plan Director: la necesaria elaboración de un informe sobre la cooperación multilateral que la Administración (bajo la coordinación de la DGPOLDE) debe presentar al Parlamento. Se trata de una oportunidad única no sólo para informar sobre los compromisos adquiridos, sino también para rendir cuentas acerca de sus efectos previsibles. Por último, la tercera novedad de interés alude al propósito de la cooperación española de suscribir, de forma inminente, convenios con aquellas instituciones multilaterales (PNUD, Unifem, Unicef, PMA) con las que España se encuentra más comprometida. Se trata de una decisión correcta que apunta en el sentido de otorgar mayor sentido estratégico y una mayor publicidad a los acuerdos.

7. Consideraciones finales

A lo largo de los últimos cuatro años se ha producido un cambio notable en la posición de España en el sistema multilateral. De ser un donante relativamente renuente a los compromisos internacionales ha pasado a ser un activo y generoso contribuyente. Una parte importante de esas aportaciones, sin embargo, se han orientado a la financiación de programas o fondos específicos, nutriendo lo que se denomina la cooperación multilateral. Aunque ese proceso ha de ser juzgado con tonos inequívocamente positivos, el modo en el que se gestionó el crecimiento de la ayuda multilateral es manifiestamente mejorable. El proceso de expansión de la cooperación multilateral se acompañó de un incremento de los niveles de dispersión de las aportaciones, contrariando la voluntad selectiva que se apuntaba en el II Plan Director. No ha servido tampoco la expansión de los recursos para incrementar los niveles de complementariedad entre la cooperación bilateral y la multilateral, lo que debilita la eficacia de ambos componentes del sistema de ayuda. Por último, aunque el proceso alentó una mayor presencia de técnicos españoles en las instituciones internacionales, no siempre los procesos de convocatoria y selección de candidaturas tuvieron los niveles de publicidad y transparencia que serían deseables.

Buena parte de las carencias aludidas en las formas de gestión de la ayuda multilateral son consecuencia del contraste existente entre los compromisos de

Se ha incrementado la presencia en organismos internacionales, pero no siempre esas plazas tuvieron el nivel de publicidad y transparencia en el proceso de selección que serían exigibles.

Aunque todo el proceso debe ser juzgado con tonos inequívocamente positivos, el modo en que se gestionó el aumento de la ayuda multilateral es manifiestamente mejorable.

Se manifiestan los costes de esa perversa lógica de empeñarse en objetivos sin atender a las capacidades de las que se parte.

expansión de los recursos y de las limitadas capacidades institucionales, técnicas y humanas de las que partía. Semejante contraste se acentuó por la voluntad de los responsables del sistema de ayuda de convertir a la vía multilateral en la alternativa con la que superar las rigideces y limitaciones del canal bilateral. El contraste entre compromisos y desembolsos pone en evidencia tanto las limitaciones de la cooperación bilateral para gestionar la ayuda prevista como el carácter no anticipado ni programado de muchas de las aportaciones multilaterales. Esa limitada previsión no sólo afecta a los recursos aportados, sino también a los débiles mecanismos de negociación de contenidos, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de lo hecho. También aquí, por tanto, se manifiestan los costes de esa perversa lógica –tan frecuentada en los últimos años– de empeñarse en objetivos sin atender a las capacidades de las que se parte.

En suma, la experiencia de los últimos años revela que la apelación al canal multilateral no puede ser un sustituto de las capacidades propias del sistema. Para hacer una cooperación multilateral sólida y de calidad, con exigencia a las instituciones financiadas, se requiere de un sistema nacional de cooperación bien dotado de recursos humanos y técnicos (no sólo de recursos financieros). Que sean otros los que gestionen los recursos no libera del esfuerzo (ni exime de las capacidades) que reclama la planificación, la negociación y el seguimiento de los acuerdos. Invertir en el sistema nacional de ayuda es, por tanto, también necesario para tener una buena cooperación multilateral.

En este panorama crítico, tres decisiones recientes aportan un rayo de optimismo. La aprobación de la Estrategia Multilateral, el compromiso de elaborar un informe anual para el Parlamento sobre la cooperación multilateral y la voluntad de trazar convenios de medio plazo con las principales instituciones internacionales a las que se financia constituyen tres decisiones que conviene aplaudir, en la medida en que son síntoma de un cambio necesario.

CAPÍTULO 5

El apoyo presupuestario, una prueba de coherencia

Autora:

Deborah Itriago, investigadora de Intermón Oxfam*

*Con la colaboración de Sarah Maugain. Este documento se ha visto beneficiado de los comentarios de Verónica Hernández, Jaime Atienza, Mari Cruz del Saso, Marta Romero y Nancy Holden.



1. La Agenda de Eficacia de la Ayuda (AEA) como marco del apoyo presupuestario (AP)¹

Desde su creación formal en el año 2005, la AEA se planteó como una respuesta a la necesidad de mejorar el impacto de la ayuda internacional al desarrollo. La implementación de esta agenda ha ido abordando elementos para lograr una gestión más eficiente y optimizada de algunos procesos específicos en el sistema internacional de cooperación al desarrollo.

Optimizar este sistema es una condición necesaria para lograr una mayor eficacia de la ayuda. En un documento reciente, la Comisión Europea señalaba que con los niveles de ayuda bilateral neta actuales de los países europeos donantes, el coste de fallar en la aplicación de la AEA podría significar una pérdida de entre 25.000 a 35.000 millones de dólares hasta 2015 (5.000-6.000 millones de dólares anuales).² Cifra cercana al 50% de toda la ayuda financiera de los donantes europeos del CAD en el año 2008.

Los objetivos de una mayor calidad y eficiencia de la ayuda internacional han sido reforzados en el conjunto de los principios acordados por países donantes y socios (países receptores) así como por organizaciones internacionales en la Declaración de París en el año 2005³ y actualizados en el año 2008 en el Plan de Acción de Acra.⁴ Estos principios se han diseñado con los siguientes objetivos principales:

- favorecer el liderazgo amplio de los países receptores en sus procesos de desarrollo,
- reducir la excesiva fragmentación de los recursos derivada de los múltiples agentes de desarrollo que canalizan fondos de ayuda,
- reducir los costes de transacción⁵ de la ayuda fundamentalmente para los países receptores,
- construir más capacidad local en los países fortaleciendo los sistemas nacionales de gestión de los fondos provistos por los donantes (principalmente los sistemas de gestión de las finanzas públicas),
- reducir las estructuras específicas (*ad hoc*) de cada donante para gestionar la ayuda, favoreciendo el trabajo coordinado entre éstos,
- desvincular la ayuda de la obligación de adquirir bienes o servicios de empresas de los países donantes por parte de los países receptores,
- promover formas más eficaces de canalizar la ayuda que generen mayores efectos positivos y sostenibles sobre el país receptor en el cumplimiento de objetivos de reducción de la pobreza y de desarrollo humano y
- avanzar en la mutua rendición de cuentas entre los gobiernos receptores, donantes y los ciudadanos en ambos grupos de países.

Desde su creación formal en el año 2005, la Agenda de Eficacia de la Ayuda se planteó como una respuesta a la necesidad de mejorar el impacto de la ayuda internacional al desarrollo.

El coste de fallar en la aplicación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda podría significar una pérdida de entre 25.000 a 35.000 millones de dólares hasta 2015 (5.000-6.000 millones de dólares anuales).

1. Deborah Itriago, investigadora de Intermón Oxfam, con la colaboración de Sarah Maugain. Este documento se ha visto beneficiado de los comentarios de Verónica Hernández, Jaime Atienza, Mari Cruz del Saso, Marta Romero y Nancy Holden.

2. Comisión Europea (2009), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Supporting developing countries in coping with the crisis*, <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm> (última consulta del autor el 23 de noviembre 2009).

3. OCDE-DAC, http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html (última consulta del autor el 23 de noviembre 2009).

4. OCDE-DAC, http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html (última consulta del autor el 23 de noviembre 2009) http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_33721_41297219_1_1_1_1,00.html.

5. Costes derivados de la búsqueda de información, de la negociación, de la vigilancia y de la ejecución de un intercambio.

Acorde con estos principios se ha promovido la utilización de estrategias e instrumentos de cooperación internacional como los *enfoques basados en programas o ayuda programática (APROG)* y como una modalidad específica dentro de ésta, el *apoyo presupuestario (AP)*. De hecho, la Declaración de París establece la meta de que el 66% de los flujos de ayuda de cada donante deberá canalizarse como APROG para el año 2010.⁶

Recuadro 1: Ayuda programática (APROG) y apoyo presupuestario (AP)

La APROG se define en general como la asistencia prestada para el cumplimiento de un programa de desarrollo preestablecido. Dentro de la APROG se encuentran diversos instrumentos financieros o modalidades como el apoyo presupuestario, los fondos de donantes denominados “cestas o fondos comunes” y los fondos globales multilaterales.

La Comisión Europea (CE) define el AP como la transferencia de recursos financieros de una agencia externa a las cuentas nacionales del país receptor. En específico, esta transferencia está dirigida al presupuesto nacional. Estos flujos de recursos externos se mezclan con los otros fondos públicos y son usados de acuerdo con el sistema de gestión de las finanzas públicas del receptor.⁷ El AP conceptualmente supone transferencias de recursos de una manera predecible, usualmente anual y de mediano plazo. La continuidad del AP, además, está vinculada principalmente al logro de resultados y metas de desarrollo humano, es decir, a la consecución de metas sociales (educación, salud, etc.) y no solo de tipo macroeconómicas (como por ejemplo, un nivel de déficit fiscal o endeudamiento externo dado).

Los donantes multilaterales han utilizado en el pasado fórmulas parecidas al AP contemporáneo. Pero en dichas fórmulas, como por ejemplo el apoyo a la balanza de pagos a través de los *policy-based lending* del Banco Mundial (BM), era usual condicionar la ayuda financiera de los donantes a la adopción de determinadas políticas económicas. Aunque el AP contemporáneo puede suponer para el receptor reformas institucionales o de políticas públicas, en realidad, se basa en dar una mayor importancia de la medición de *outputs* sociales como indicadores de éxito de la cooperación internacional al desarrollo.

Existen dos modalidades de AP. Una de ellas es el apoyo presupuestario general (APG), en el que se hace una transferencia a las cuentas nacionales del país socio por medio del Ministerio de Finanzas o Hacienda Pública. En este caso, se otorga una donación o préstamo y apoyo técnico para la consecución de un plan o estrategia de desarrollo global y/o reducción de la pobreza nacional. La otra modalidad es el apoyo presupuestario sectorial (APS) que representa una transferencia de recursos para financiar y dar apoyo técnico al logro de una estrategia, política pública o programa temático/sectorial específico.⁸

La Comisión Europea define el apoyo presupuestario como la transferencia de recursos financieros de una agencia externa a las cuentas nacionales del país receptor. En específico, esta transferencia está dirigida al presupuesto nacional.

El apoyo presupuestario contemporáneo da una mayor importancia a la medición de *outputs* sociales como indicadores de éxito de la cooperación internacional al desarrollo.

6. Indicador 9 de los 12 indicadores propuestos para monitorear los objetivos de eficacia de la ayuda en la Declaración de París.

7. ActionAid/ECDPM (2008), *Whither EC Aid? WECA Briefing Note: Budget support*, www.weca-ecaid.eu

8. *Ibid.*

La diferencia fundamental entre estas dos modalidades estriba en el grado de libertad y discrecionalidad del receptor en la gestión de los fondos externos recibidos. En el APS el donante ejerce cierta injerencia en la definición de la línea de gasto específica que la ayuda financiará. En el APG el gobierno central del país socio es libre de decidir si la ayuda externa se emplea en una partida del presupuesto o para resolver otras cuestiones como reducir o pagar deuda externa. Esta elección, sin embargo, suele depender de la situación fiscal y macroeconómica del país y del acuerdo establecido con el(los) socio(s) donante(s) sobre las prioridades en el marco del cumplimiento de la estrategia o plan de desarrollo nacional.

Usualmente una operación de AP integra los siguientes aspectos:

- Apoyo financiero/técnico a un país que cuente con una estrategia de reducción de la pobreza, una estrategia de desarrollo nacional o con una estrategia sectorial desarrollada por el país socio, que sea considerada aceptable por el (los) donante(s).
- El potencial país receptor o socio local tiene que demostrar también cierta estabilidad macroeconómica y transparencia financiera en la gestión de los fondos públicos, aunque este requisito varía según la tolerancia de cada donante o grupo de donantes.
- La firma de acuerdo entre donantes y país socio denominado “memorando de entendimiento” (MOU, siglas en inglés). En este documento se definen, entre otros elementos, los objetivos a cumplir, los compromisos y las responsabilidades de todas las partes, el marco o instrumento(s) para analizar el desempeño y por ende el seguimiento de las operaciones de AP que son usualmente anuales. Generalmente se incluyen también principios más amplios relacionados con dimensiones de buena gobernanza:⁹ compromiso con la paz, la democracia y el respeto a los derechos humanos, así como buenas políticas macroeconómicas, independencia del sistema judicial y lucha contra la corrupción.
- A menudo, se forma un grupo de donantes o mesa de AP de donantes de tamaño variable que coordina como “agencia externa” la operación de AP (normalmente con un donante líder). Esta tarea se realiza para armonizar mejor los procesos y procedimientos entre los donantes y alinear mejor la ayuda internacional con las metas de desarrollo establecidas por el país receptor.

1.1. El AP puede potenciar una mayor calidad y eficacia de la ayuda

En línea con los objetivos de la Declaración de París, este instrumento tiene como una de sus principales virtudes el reconocimiento contemporáneo más firme del legítimo protagonismo de los Estados receptores en la lucha contra la pobreza. Al poner acento en la responsabilidad de los gobiernos receptores, el AP concede una importancia destacada a los planes/programas definidos por los países socios.

Por otra parte, en la medida en la que se logra reducir la burocracia innecesaria (procedimientos y reportes requeridos) y se estabiliza la implementación de la

9. En este contexto, este concepto se asocia al de buena calidad institucional.

La diferencia fundamental entre el apoyo presupuestario sectorial y el apoyo presupuestario general estriba en el grado de libertad y discrecionalidad del receptor en la gestión de los fondos externos recibidos.

En línea con los objetivos de la Declaración de París, el apoyo presupuestario tiene como una de sus principales virtudes el reconocimiento contemporáneo más firme del legítimo protagonismo de los Estados receptores en la lucha contra la pobreza.

operación de AP, es una de las formas más eficientes de canalizar la ayuda con una mayor probabilidad de impacto sostenible en el medio y el largo plazo. Además, la transformación de las pautas de relación entre donantes y receptores, ahora centrada más que nunca en la necesidad de un diálogo sobre un proyecto de desarrollo común, favorece la complementariedad entre ambas partes y pone sobre la mesa de manera más clara los problemas que suponen las múltiples estructuras y procesos de donantes concurrentes en una zona o país socio.

1. Respalda la labor de los gobiernos receptores

Investigaciones y evidencia empírica reciente han demostrado que la habilidad de los países pobres para cumplir con los objetivos de reducción de la pobreza y desarrollo humano depende en gran medida de las posibilidades de incrementar la inversión pública de calidad¹⁰ en áreas como educación, salud, infraestructura productiva para los más pobres o agricultura. Dicho de otra forma, de la cantidad de recursos públicos que puedan ser gestionados eficientemente para proveer servicios sociales básicos de calidad para grupos de población más vulnerables. El AP puede ser una oportunidad para respaldar financiera y técnicamente esta función de los gobiernos socios.

El apoyo presupuestario puede ser una oportunidad para respaldar financiera y técnicamente a los gobiernos socios.

Los servicios de salud financiados y suministrados de manera pública continúan siendo en general los sistemas con el mayor rendimiento y los más equitativos.¹¹ De hecho, los argumentos que sacralizan la provisión privada de servicios de salud o educación frente a la pública no son conclusivos hoy en día.¹² Por el contrario, la experiencia de la gran mayoría de los países de renta baja o media en Asia que han logrado un acceso a la sanidad universal o cuasiuniversal nos revelan las ventajas de una fuerte provisión pública: Una mujer de Sri Lanka, por ejemplo, puede esperar vivir tanto como una mujer alemana a pesar de tener unos ingresos diez veces más bajos; si da a luz, tiene el 96% de posibilidades de ser atendida por un trabajador sanitario cualificado.¹³ Otras experiencias positivas señalan la importancia de los Estados como proveedores de los marcos de trabajo, incentivos y de la regulación adecuada para garantizar la calidad de la prestación de los otros proveedores de servicios. Por ejemplo, la provisión privada no lucrativa provista por las ONG puede ser más efectiva cuando se articula con el sistema público.

El apoyo presupuestario, es una de las formas más eficientes de canalizar la ayuda con una mayor probabilidad de impacto sostenible en el medio y el largo plazo.

Por otra parte, a diferencia de otras modalidades de ayuda, el AP se puede utilizar para financiar los gastos corrientes necesarios en reclutamiento y formación del personal en el sistema público. La Unesco estimó que entre el año 2004 y el 2015 se necesitarán en el mundo en desarrollo alrededor de 18 millones de maestros de primaria más para cumplir la meta específica de alcanzar la educación primaria universal.¹⁴ Sólo en África subsahariana se necesitará

10. Véase por ejemplo: Lindert, P.H. (2004), *Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

11. A. Marriott (2009), *Optimismo ciego: Los mitos sobre la asistencia sanitaria privada en países pobres*. Intermón Oxfam.

12. Véase por ejemplo, <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>.

13. *Ibid.*

14. UNESCO (2009), EFA Global Monitoring Report 2009. Overcoming inequality: why governance matters disponible en <http://www.unesco.org/en/efareport>.

incrementar en 3,8 millones la cantidad de maestros de primaria para el año 2015, si se tiene en cuenta el número de docentes que van a jubilarse y otros factores como bajas voluntarias o involuntarias producto del VIH/sida.¹⁵ El mismo informe señala que los maestros en la gran mayoría de los países de bajos ingresos tienen salarios menores a 3 dólares al día y que este salario es la principal fuente de ingresos de muchos de sus hogares. Además, en países como Malí, menos de la mitad de los maestros o maestras han tenido algún tipo de preparación y en la profesión el promedio del tiempo de capacitación es de tan sólo cinco días.¹⁶

Por todo lo anterior, los donantes no deben usurpar las obligaciones de los gobiernos receptores. Los gobiernos receptores deben ser los principales responsables de la toma de decisión sobre la planificación y asignación de los fondos públicos que provienen de la ayuda. Además, ello suele generar externalidades positivas sobre las capacidades gubernamentales de gestión de otras fuentes de recursos nacionales o domésticos como los impuestos o rentas derivadas de la exportación de recursos naturales. Este efecto multiplicador positivo permite crear las bases para librar una batalla de enormes réditos en el fortalecimiento de la gobernabilidad de los países en desarrollo. Mayor gobernabilidad significa, en parte, gobiernos dotados de mayores capacidades para definir e implementar políticas públicas eficiente y eficazmente, que se mantendrán cuando la ayuda externa desaparezca.

Los gobiernos receptores deben ser los principales responsables de la toma de decisión sobre la planificación y asignación de los fondos públicos que provienen de la ayuda.

2. Reduce ineficiencias de las estructuras de cooperación *ad hoc*

Actualmente, la gran mayoría de la ayuda (alrededor del 90%) es canalizada bajo la forma de “proyectos” específicos y puntuales, manejados directamente por los donantes, en unidades de implementación paralela dentro de las instituciones de los países receptores, a través de las ONG o de contratistas particulares. Si bien el AP no es idóneo en todas las situaciones ni en todos los países y el “proyecto tradicional” como instrumento tiene un espacio importante y útil en el sistema de cooperación internacional, lo cierto es que este último suele tener deficiencias estructurales difíciles de solventar sin desviar recursos vitales de países donantes y receptores en la lucha contra la pobreza.¹⁷ Los proyectos suelen generar la duplicación de esfuerzos, con ello mayor carga administrativa para los gobiernos receptores. Lo costes de transacción desvían recursos y energías del sistema público para el cumplimiento de sus responsabilidades con los ciudadanos. Además, suelen atraer a los trabajadores fuera de los sistemas públicos de provisión de servicios sociales básicos, fenómeno conocido como absorción de capacidades,¹⁸ y son las instancias donde es más fácil vincular la AOD a objetivos comerciales concretos de un país donante; el caldo de cultivo para el desarrollo de la ayuda ligada.

15. *Ibid.*

16. C. Pearce, S. Fourmy y H. Kovach (2009) *Delivering Education For All in Mali*. Internón Oxfam, p 17.

17. Esto no quiere decir que no haya espacio de mejora para optimizar la forma en que se diseñan e implementan los proyectos que sea más coherente con los principios de la Declaración de París.

18. D.W. Brinkerhoff (2007), ‘Capacity development in Fragile States. Dilemma and Directions’, *Capacity.org*, n.º 32.

Lo ideal es que proyectos, otras modalidades de ayuda y el apoyo presupuestario coexistan en nuevas formas de cooperación para favorecer soluciones integrales y más sostenibles a los problemas del desarrollo.

La experiencia revela que el apoyo presupuestario ofrece una excelente oportunidad para la buena armonización cuando el liderazgo del país socio es claro.

Lo ideal es que proyectos, otras modalidades de ayuda y el AP coexistan en nuevas formas de cooperación para favorecer soluciones integrales y más sostenibles a los problemas del desarrollo. Esto significará ajustes de los aportes de los actores o agentes de desarrollo en la lucha contra la pobreza. Tal y como señala un experto internacional, entre estos cambios fundamentales que deberán darse estará el de revertir el énfasis excesivo del papel de las ONG como fundamentalmente implementadoras de proyectos.¹⁹

3. Favorece el avance en los procesos de armonización de los donantes y el diálogo de políticas en el terreno con el país receptor

Los procesos de diálogo entre donantes y países socios difieren de país a país. En Ruanda por ejemplo, el grupo de AP está conformado principalmente por donantes europeos con la excepción del Banco Mundial. En Vietnam, la Línea de Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (PRSC, por sus siglas en inglés)²⁰, un instrumento crediticio de APG manejado por el Banco Mundial, actualmente está cofinanciado por al menos once organismos multilaterales y bilaterales para dar apoyo a la implementación de una estrategia general amplia para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico. Este marco se ha convertido en la principal plataforma de diálogo político de alto nivel entre donantes y el gobierno desde la puesta en marcha en el año 2001. Actualmente, una mezcla de capacidad de liderazgo del Gobierno vietnamita y las posibilidades que ofrece el AP ha derivado en una clara alineación entre el apoyo de los donantes y los planes nacionales del país que han sido aprobados por el Parlamento. Además, existe una estructura de diálogo abierto a los donantes no financieros como, por ejemplo, PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Unicef (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y la OMS (Organización Mundial de la Salud).

La armonización entre donantes no se logra con el uso de un determinado instrumento de ayuda. Sin embargo, la experiencia revela que el AP ofrece una excelente oportunidad para la buena armonización cuando el liderazgo del país socio es claro y cuando no resulta en una confabulación entre los donantes para presionar a los gobiernos receptores a aceptar políticas de desarrollo que responden a los intereses de los países ricos. De hecho, el AP resulta en una identificación más clara de los problemas y malas decisiones de los donantes cuando intentan imponer su propia visión y como producto de la dispersión de enfoques, estrategias y recursos. Revertir gradualmente esta realidad es una posibilidad de mejora indiscutible para el sistema internacional de cooperación.

2. Cifras globales de AP

El AP moderno tiene una existencia de alrededor de una década. Donantes bilaterales y multilaterales aportan fondos vía AP, aunque entre éstos no hay un patrón homogéneo ni en el volumen ni en el tipo de operaciones que realizan.

19. L. Leyser, J. Mang y F. Schmidjell (eds.) (2009), 'Civil and the New Aid Architecture', Summary Workshop Report, Vienna: Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation.

20. Desde 2001 se han concedido a Vietnam 9 créditos para financiar estrategias de reducción de la pobreza.

Con datos del *Monitoring Report 2008* del CAD sobre la eficacia de la ayuda, los principales donantes bilaterales de AP en el año 2007 para 56 países en desarrollo receptores fueron los Países Bajos, Irlanda, Reino Unido, Dinamarca y Suiza con una proporción mayor a 15% del total de su AOD dirigida a financiar los presupuestos públicos. Los resultados en el año 2007 fueron bastante consistentes con los de la misma encuesta, realizada anteriormente con datos del año 2005 para 34²¹ de los 54 países con datos del año 2007 (véase el gráfico 1).

Sin embargo, se pueden señalar algunas diferencias entre año y año: el incremento de un poco más de 16 puntos porcentuales entre 2005 y 2007 en el caso de los Países Bajos, para ubicarse éste, como el mayor donante de AP en el 2007 (con más del 40% de AOD bilateral en AP) y por el contrario, la caída de Irlanda en 20 puntos porcentuales, para ubicar la proporción de su AOD en AP en 30% en el año 2007. Reino Unido, Dinamarca y Suiza se mantuvieron bastante estables entre 2005 y 2007 con proporciones medias de AP sobre AOD de 27%, 18,5% y 16,5% respectivamente.

Por el contrario, países como Japón, España, Italia, Alemania y EEUU se mantuvieron entre los donantes del CAD que menos orientaron la ayuda bilateral por vía de AP durante el año 2007. Estos países canalizaron en el año 2007 entre un 1,35% y un 6% de la AOD en los países encuestados. Italia y España se mantienen estables entre el año 2005 y 2007, con cerca del 6,5% de los fondos de AP con relación a la AOD bilateral. La cooperación norteamericana incrementa en un poco más de tres puntos porcentuales su AOD vía presupuestos públicos en los países consultados, por lo que queda en una aportación media de 3,5% entre los dos años analizados. La cooperación alemana disminuye en una magnitud similar a la norteamericana y su aportación media de AP queda en un 7% del la AOD.

En el conjunto de los donantes multilaterales del año 2007, que se mantienen en los primeros lugares también en el año 2005 (según los datos consultados del *Monitoring Report 2008*), destacan el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Mundial, la Comisión Europea y el Banco Africano de Desarrollo. Estos organismos sitúan sus aportaciones de AP entre el 24% y el 39% de los recursos otorgados a los países analizados en el año 2007.

El Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Africano y el Banco de Desarrollo Asiático incrementaron entre 3,8 y 8 puntos porcentuales la proporción de recursos vía AP entre 2005 y 2007. La Comisión Europea, por el contrario, reduce en unos 4 puntos porcentuales la proporción de fondos que canaliza vía AP en el mismo período, por lo que su aportación de AP en el año 2007 queda en un 27% de los recursos otorgados a los países socios estudiados (véase el gráfico 2).

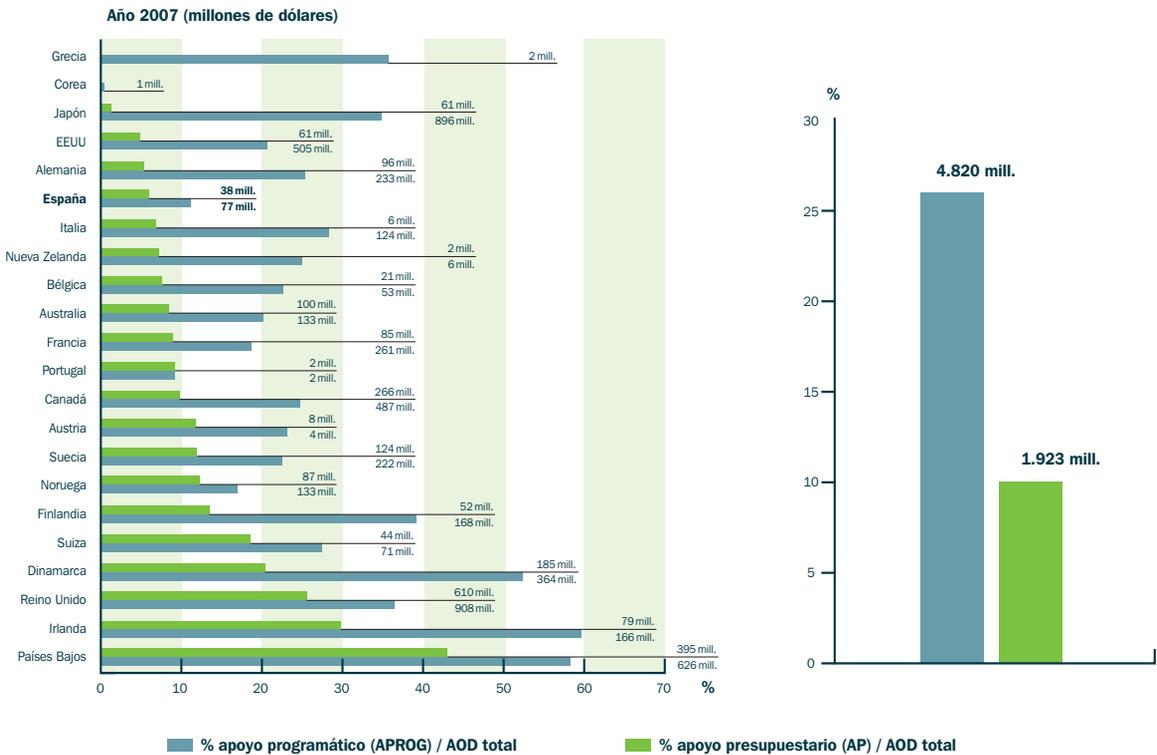
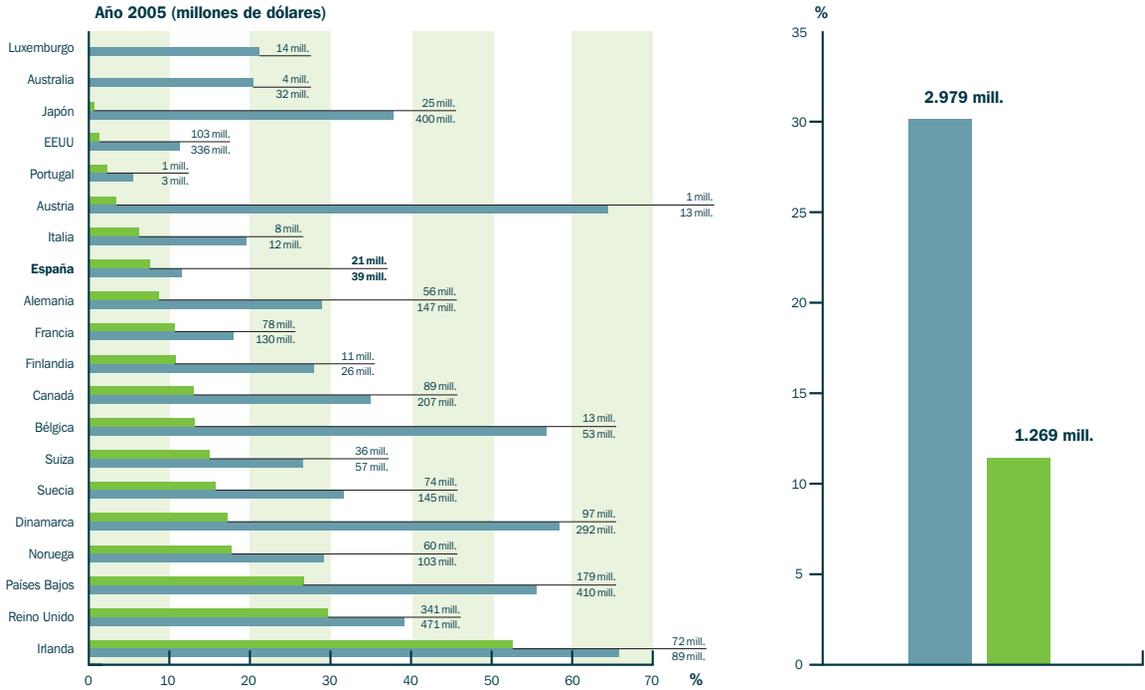
En cuanto a los principales receptores, el cuadro 1 muestra los países receptores de AP durante el año 2005 y el año 2007. Un total de 19 de ellos recibieron AP en una cantidad igual o superior al 20% de la AOD concedida por los donantes del CAD en el año 2007.

21. A excepción de Sudáfrica que no aporta datos para la encuesta del año 2008.

Los principales donantes bilaterales de apoyo presupuestario en el año 2007 para 56 países en desarrollo receptores fueron los Países Bajos, Irlanda, Reino Unido, Dinamarca y Suiza.

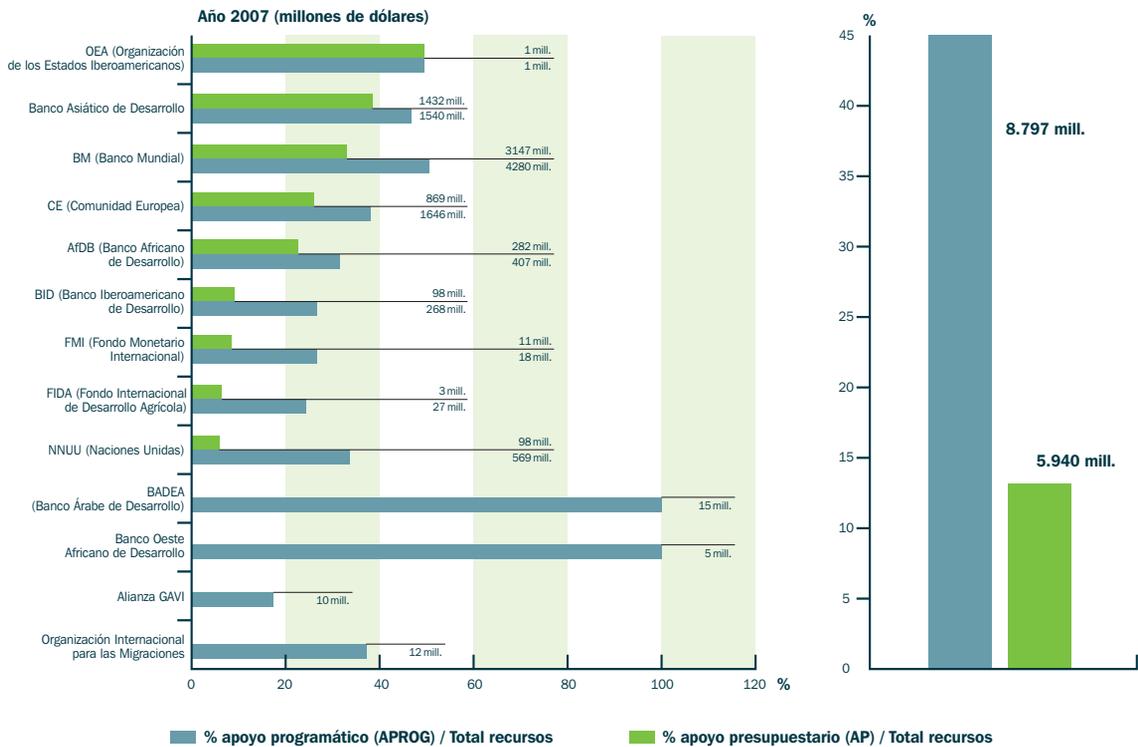
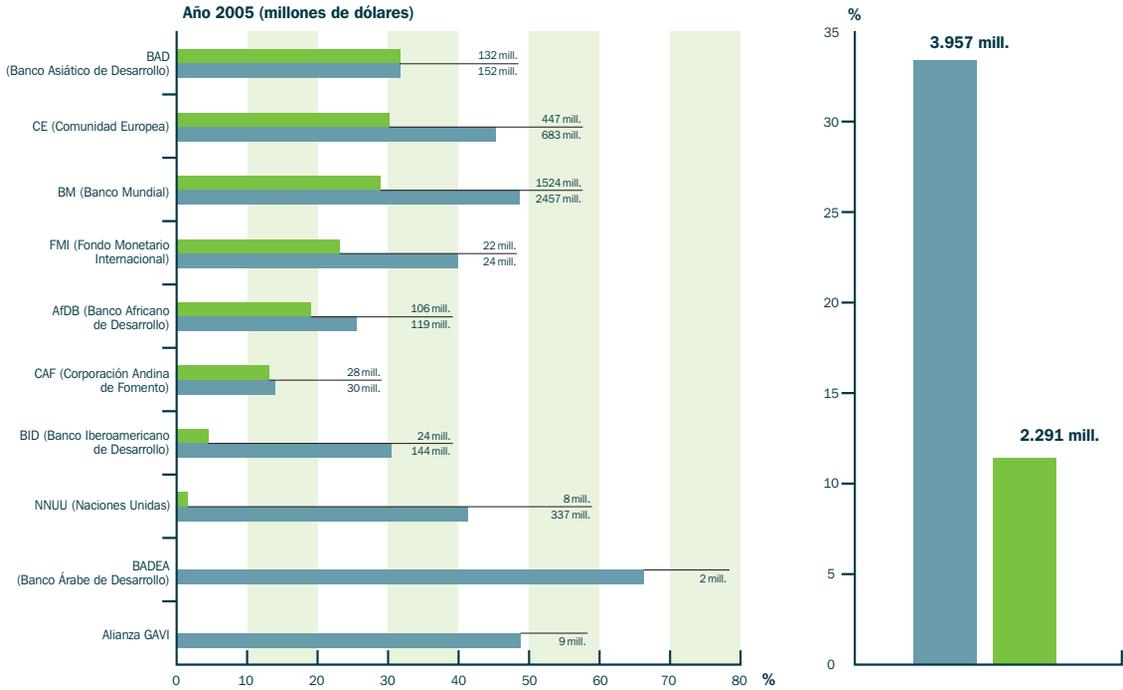
Países como Japón, España, Italia, Alemania y EEUU se mantuvieron entre los donantes del CAD que menos orientaron la ayuda bilateral por vía de apoyo presupuestario durante el año 2007.

Gráfico 1 Apoyo presupuestario de donantes (vía bilateral)



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta de seguimiento de la Declaración de París (2008) - CAD y base de datos del CAD para la AOD bilateral.
Nota: AOD bilateral de los donantes para el conjunto de países que respondieron a la encuesta de seguimiento en cada año respectivamente.

Gráfico 2 Apoyo presupuestario de donantes (multilaterales)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de seguimiento de la Declaración de París (2008) - CAD.
Nota: AOD de los donantes multilaterales para el conjunto de países que respondieron a la encuesta de seguimiento en cada año respectivamente.

Los países que recibieron AP durante el año 2007 en una proporción igual o mayor al 30% de su AOD –pero de los que no se dispone de datos en el año 2005 según la encuesta consultada– fueron Indonesia, Marruecos, Jordania, Papúa Nueva Guinea y Filipinas (véase el cuadro 2).



Cuadro 1

Principales países receptores de apoyo presupuestario, 2005 y 2007

País	Apoyo programático 2007			Total AOD 2007 (millones \$)	% AP/AOD 2007	% APROG/AOD 2007	% AP/AOD 2005	% APROG/AOD 2005
	AP (mill.\$) a	Otros (mill.\$) b	Total (mill.\$) c=a+b					
República Dominicana	183	66	249	391	47%	64%	3%	5%
Tanzania	745	395	1.141	1.877	40%	61%	40%	55%
Benín	139	53	192	392	35%	49%	36%	61%
Ghana	378	377	755	1.097	34%	69%	28%	53%
Uganda	435	402	837	1.275	34%	66%	36%	50%
Burkina Faso	269	204	473	827	32%	57%	28%	45%
Bangladesh	540	328	868	1.733	31%	50%	16%	41%
Mozambique	461	278	740	1.595	29%	46%	27%	46%
Ruanda	213	84	297	774	28%	38%	35%	42%
Malí	212	118	329	811	26%	41%	20%	48%
Vietnam	673	863	1.536	2.659	25%	58%	17%	34%
Moldova	56	11	67	221	25%	30%	16%	16%
Burundi	76	31	107	302	25%	36%	4%	54%
Nicaragua	140	145	285	620	23%	46%	17%	48%
Afganistán	774	666	1.440	3.623	21%	40%	23%	43%
Cabo Verde	32	15	47	152	21%	31%	13%	37%
Níger	85	124	210	428	20%	49%	8%	31%
Zambia	182	248	430	919	20%	47%	18%	47%
Rep. Democrática del Congo	200	12	212	1.019	20%	21%	22%	54%
Malawi	85	132	217	517	16%	42%	19%	32%
Bolivia	80	127	207	514	16%	40%	13%	32%
Senegal	96	174	270	695	14%	39%	12%	57%
Perú	34	15	50	407	8%	12%	6%	16%
Camboya	40	162	202	711	6%	28%	3%	24%
Albania	13	29	42	293	4%	14%	1%	5%
Honduras	18	54	72	427	4%	17%	19%	43%
Kirguistán	9	32	41	234	4%	18%	5%	12%
Mongolia	4	3	8	119	4%	6%	15%	29%
Yemen	11	59	70	330	3%	21%	3%	50%
Mauritania	6	122	127	363	2%	35%	0%	37%
Egipto	0	690	690	1.413	0%	49%	14%	61%
Etiopía	0	1.303	1.303	1.986	0%	66%	28%	53%
Kenia	0	225	225	738	0%	30%	10%	45%
Subtotal	6.192	7.549	13.741	29.463	21%	47%	20%	43%

Fuente: Adaptación encuesta de seguimiento de la implementación de la Declaración de París (2006 y 2008)-CAD.

Nota: AOD de los donantes bilaterales y multilaterales para el conjunto de países que respondieron a la encuesta de seguimiento en cada año respectivamente.

Según las agencias de cooperación consultadas²² para obtener información de las modalidades de AP (APG y APS) por donante y tendencias para el futuro se puede señalar lo siguiente (ver páginas 180 y 181):

22. A falta de datos en el CAD, se ha consultado directamente a todas las agencias de cooperación.



Cuadro 2

Principales países receptores de apoyo presupuestario, 2007

País	Apoyo programático 2007			Total AOD 2007 (millones \$)	% AP/AOD 2007	% APROG/AOD 2007
	AP (mill.\$) a	Otros (mill.\$) b	Total (mill.\$) c=a+b			
Indonesia	1.994	127	2.121	4.129	48%	51%
Marruecos	603	678	1.281	1.822	33%	70%
Jordania	147	222	370	473	31%	78%
Papúa Nueva Guinea	111	45	155	369	30%	42%
Filipinas	583	45	628	1.951	30%	32%
Madagascar	99	204	303	697	14%	44%
Sierra Leona	38	40	78	289	13%	27%
Nepal	66	73	139	609	11%	23%
Camerún	51	154	205	518	10%	40%
Colombia	37	24	62	395	9%	16%
Haití	64	354	418	682	9%	61%
Liberia	40	104	144	675	6%	21%
República Centroafricana	10	47	56	164	6%	34%
Togo	3	30	33	85	4%	39%
Sudán	16	147	162	846	2%	19%
Laos	4	28	32	348	1%	9%
Costa de Marfil	1	4	5	190	0%	3%
Chad	0	2	2	148	0%	1%
Ucrania	0	26	26	345	0%	8%
Kosovo	0	5	6	227	0%	2%
Nigeria	0	25	25	651	0%	4%
Total	3.868	2.384	6.252	15.672	25%	40%

Fuente: Adaptación encuesta de seguimiento de la implementación de la Declaración de París (2006 y 2008)-CAD.

Nota: AOD de los donantes bilaterales y multilaterales para el conjunto de países que respondieron a la encuesta de seguimiento en el 2008.

3. Principales oportunidades que ofrece el AP

Pretender atribuirle al AP aciertos o desaciertos concretos es una aventura con riesgo de error. Sin embargo, evaluaciones realizadas hasta la fecha pueden dar pistas sobre los elementos más positivos que se producen en las implementaciones de AP que han sido más exitosas y aquellos elementos que deben ser cuidadosamente gestionados para aprovechar al máximo las oportunidades que el AP puede conferir a los países en desarrollo.

3.1. Potencial mejora de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (SGFP), la función pública y otros sistemas clave

De una evaluación en el año 2006 realizada por el *International Development Department*²³ sobre la base de estudios de caso de Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Ruanda, Nicaragua, Uganda y Vietnam, se extrae como conclusión que el AP puede fortalecer los SGFP.

El apoyo presupuestario puede fortalecer los sistemas de gestión de las finanzas públicas.

23. IDD and Associates (2006), *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004: Synthesis Report*, International Development Department: Birmingham.

Los donantes y el apoyo presupuestario: realidad y tendencias

Donante	Modalidad de apoyo presupuestario	Foco geográfico
Comunidad Europea	Entre 2002 y 2005, la CE dedicó un total de 4.900 millones de euros al AP. De esta cifra, 3.000 millones de euros se destinaron al APG (61%), y 1.900 millones de euros al APS (39%). Durante el año 2008, se mantienen estas proporciones. Los compromisos totales de APG representaron un poco más del 60% de las nuevas operaciones de AP, para llegar a una cifra de 2.300 millones de euros.	Entre el año 2000 y 2005 la CE dirigió la mayor parte de su APG a los países de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP), los cuales a su vez recibieron más del 80% del APG aportado por la CE. El APS, en cambio, se concentró más en otras regiones durante ese período. En el año 2008, el APS representó 18% de las nuevas operaciones de los países ACP, cerca del 60% para países de Asia y 100% para Sudáfrica y países beneficiarios de la ENPI (European Neighbourhood Partnership Instrument).
Reino Unido	Durante el período 2003-2008 el RU ha canalizado un total aproximado de 2.500 millones de euros ¹ en AP. Aproximadamente un 71% de estos fondos se dirigieron al APG (1.800 millones de euros).	Un 77% del total de los fondos de AP durante el período 2007-2009 fueron a países africanos, un 23% a países del continente asiático y sólo un 0,2% a otros continentes (en específico a Nicaragua en el período 2007-2008).
Bélgica	Otorgó la mayor proporción de AP de los últimos años en APS (88% de los 147 millones de euros de AP en el período 2004-2008).	
Austria	La cooperación austriaca otorgó el 83% de los fondos a APS en el período 2005-2008 (de un total de AP de 15,4 millones de euros). Solo en el año 2008 hizo una operación de APG para Mozambique.	
España	Un 64% (69 millones de euros aproximadamente) en el período 2005-2009 fueron a APS ² .	Aproximadamente, el 48% del total de los fondos de AP durante el período 2005-2009 fueron a países del continente latinoamericano (Salvador, Honduras, Haití, República Dominicana), un 27% a países del continente africano (Cabo Verde, Guinea Bissau, Mali, Mozambique y Namibia) y un 25% a países de Asia (Vietnam y Filipinas).
Canadá	En los últimos diez años, Canadá ha otorgado 1.300 millones de dólares en AP (7% de la ayuda bilateral o 4% del total AOD). Estos fondos se han dirigido a 10 países aproximadamente.	
Alemania		Actualmente reciben ayuda presupuestaria 8 países: Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Ruanda, Zambia, Tanzania Uganda y Vietnam. En el pasado han recibido apoyo presupuestario sectorial países como Perú (sector agua) o Etiopía (servicios sociales básicos). Hay compromisos de AP con los siguientes países: Madagascar, Mali, Malawi y Senegal.

Fuente: Elaboración propia con datos del Reporte Anual 2009 de Políticas e implementación de la Ayuda Externa y Desarrollo de la Comisión Europea³ y datos suministrados por las agencias de cooperación de los donantes bilaterales del CAD.
 Nota: Cifras preliminares del año 2009. (1) Tipo de cambio libra/euro a fecha 15/11/2009: <http://www.euribor.com.es/convertor-divisas/?gclid=CPis4NP8jJ4CFaBb4wodQGmFqw>. (2) Cifras de apoyo presupuestario gestionado por la Agencia Española de Cooperación

Especialización temática APS	Tendencia	Otros comentarios
<p>La mayoría de los compromisos de Sudáfrica y de los países beneficiarios de la ENPI fueron a áreas centrales como la justicia, sistema legislativo, energía, comercio y fomento de la competencia. En el caso de Asia fueron a sectores sociales. En América Latina los nuevos acuerdos de APS estuvieron orientados al sector del agua, la educación y la creación de empleo. Aunque en los países ACP la mayor parte de APS sigue más limitado y centrado en los sectores tradicionales (carreteras, salud y educación), algunos nuevos sectores (justicia, educación profesional, descentralización) están emergiendo.</p>	<p>La CE apunta a aumentar la ayuda presupuestaria general y sectorial a casi el 50% de los fondos programables en los países ACP (5.500 millones de euros, el 25% de financiación disponible bajo el FED para el período 2008-2013).</p>	<p>Durante el año 2008, la cantidad de AP representó el 39% (3.860 millones de euros) de todos los compromisos de la CE. En específico, el 27% del presupuesto individual de la CE y más del 50% de los del Fondo Europeo de Desarrollo (FED).</p>
<p>Durante el período 2003-2008 la distribución temática del APS fue la siguiente: 40% salud, 21% educación, 15% servicios sociales, 12% economía, 8% gobierno y sociedad civil, 2% agua y saneamiento, 2,72% asistencia humanitaria y 0,40% protección del medio ambiente.</p>	<p>Se espera que en el período 2009-2012, un mínimo de 1.200 millones de euros sean canalizados hacia el AP. Cifra similar al AP otorgado durante los años 2007-2009. Concentrando el AP en África (82%) y en Asia únicamente.</p>	
	<p>Bélgica prevé pasar de un desembolso total de AP de 50 millones de euros en el año 2008 a 70 millones de euros en 2012.</p>	<p>El AP del período 2004-2008 significó en promedio un 13,82% del total de la AOD bilateral y un 1,94% de la AOD total.</p>
<p>La distribución temática del APS del período fue la siguiente: agricultura 26%, salud 23%, justicia y Estado de derecho 23%, gobierno local 17% y medio ambiente 12%.</p>	<p>Austria espera mantener sus flujos de AP en el 10%-15% de la AOD bilateral hasta 2010.</p>	
<p>Más del 85% de las operaciones de APS corresponden al sector de la educación y la salud.</p>		<p>La cooperación española ha realizado un total aproximado de 216 millones de euros en operaciones de APROG bilaterales, durante el período 2005 y lo que va de 2009. De esa cifra, el 65% (140 millones de euros) correspondieron a operaciones de AP gestionadas por AECID.</p>
	<p>El AP hecho en 2008 ascendió a un total de 71.8 millones de euros (2.9% de las nuevas aportaciones bilaterales). En 2007, este monto ascendió a 115.5 millones de euros (5.8% de las nuevas aportaciones bilaterales). En 2009 se espera incrementar a 223 millones de euros (7.82 % de las nuevas aportaciones bilaterales).</p>	

Internacional para el Desarrollo (AECID).

(3) Commission of the European Communities. Report from the Commission to the Council and the European Parliament Annual Report 2009 on the European Community's Development and External Assistance Policies and their Implementation in 2008. 30 June 2009.

La mejora de los sistemas de gestión de las finanzas públicas puede fortalecer las bases generales para una mejor rendición de cuentas.

La mejora en los procesos de asignación de los recursos públicos en el marco del apoyo presupuestario puede resultar en un incremento en el gasto público con una orientación pro pobre.

Los SGFP cubren todas las fases del ciclo presupuestario, desde la elaboración del presupuesto, el control y las auditorías internas, las adquisiciones y las disposiciones de seguimiento e información, hasta las auditorías externas. Por ello, el SGFP es un componente fundamental del proceso de desarrollo ya que a través de éste se espera contribuir al uso eficiente y responsable de los recursos públicos, a ayudar a respaldar la estabilidad fiscal y macroeconómica y a orientar la asignación de recursos destinados a abordar las prioridades nacionales. Un buen SGFP es una dimensión clave de buena gobernabilidad. Complementariamente, la mejora de los SGFP puede fortalecer las bases generales para una mejor rendición de cuentas *externa* (de los gobiernos a los donantes y viceversa) e *interna* (poder ejecutivo a otros poderes como legislativo o hacia el poder judicial).

En Bolivia, el AP que tuvo su auge entre los años 2003 y 2004 (Programa multianual de apoyo presupuestario –PMAP–) creó condiciones para potenciar las posibilidades de refuerzo del SGFP y fue un programa con un grado de apropiación considerable por parte del Gobierno boliviano del momento.²⁴ En cumplimiento con una condición de la Matriz 2004 de seguimiento del PMAP, el Gobierno elaboró en 2004 el Plan de acción de mediano plazo para “Mejorar la administración y transparencia de las finanzas públicas”, que a su vez incluyó una propuesta para una matriz 2005-2007. La Matriz de seguimiento de 2005-2007 incluyó condiciones respecto al establecimiento o refuerzo de otros varios sistemas, incluyendo un sistema de gestión por resultados en el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) y la Aduana Nacional Boliviana (ANB), el sistema integrado de registro de funcionarios públicos, el SIGMA²⁵ (central y descentralizado), así como el desarrollo de un sistema de información para el seguimiento y monitoreo de la estrategia nacional de desarrollo que estaba siendo elaborada en ese momento.

El ejemplo anterior, no sólo indica los posibles refuerzos del SGFP a través de la implementación del AP sino que normalmente al incidir sobre un aspecto neurálgico como éste se producen efectos potencialmente positivos en ámbitos de inestimable importancia en la consecución de metas sociales: reformas en la función pública, reformas fiscales, fortalecimiento institucional no solo de la *institución* presupuestaria sino también de otras áreas y procesos cruciales. En Mozambique, la experiencia con la aplicación de instrumentos de APROG ha permitido que en los espacios de diálogo entre gobierno y donantes se discutan cuestiones como el funcionamiento del tribunal de cuentas, la lucha contra la corrupción, los procedimientos públicos de licitación y contratación y el funcionamiento de los sistemas de legalidad y justicia.²⁶

3.2. Potencial incremento del gasto y la inversión pro pobre

La mejora en los procesos de asignación de los recursos públicos en el marco del AP puede resultar en un incremento en el gasto público con una orientación pro pobre. Es decir, gasto nacional priorizado en cubrir necesidades sociales básicas

24. Niek De Jong, Juan Carlos Aguilar, Kristin Komives (2008) ¿Ayuda externa para reducir la pobreza? Evaluación de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina, Informe país - Bolivia, SIDA, p. 36.

25. Sistema integrado de gestión y modernización administrativa.

26. J.Pita, C.Botella, P.de la Corte y S.Ferreira (2006), *Aplicación de los nuevos instrumentos en la cooperación española en África. Lecciones de la experiencia mozambiqueña*. Fundación Carolina: Madrid.

para la población más vulnerable. Las experiencias de AP de Burkina Faso (recuadro 2) y la Comisión Europea muestran señales positivas en este sentido.

Según una evaluación de Intermón Oxfam²⁷, el gasto público en enseñanza primaria ha aumentado en casi un tercio (un 31%) en ocho de los países que mayor cantidad de apoyo presupuestario recibieron de la CE durante el año 2002-2005: Ghana, Kenia, Madagascar, Malí, Mozambique, Níger, Ruanda y Zambia. Si bien estos resultados no pueden asociarse únicamente al AP de la CE, lo cierto es que entre 1999 y 2004, en casos como el de Mozambique, el gasto en educación aumentó en un 56% (como porcentaje del PIB).²⁸ En todos los casos (salvo en Ruanda), el aumento del gasto contribuyó al incremento de las tasas de matriculación en primaria.

Cuando el aparato gubernamental (gobierno y demás instituciones involucradas como el Parlamento) tiene incentivos para ser responsable y maneja con mayor nivel de certidumbre los flujos de fondos públicos, el incremento de la discrecionalidad sobre los fondos de la AOD puede derivar, además de en la eficiencia asignativa (foco en el gasto en áreas priorizadas o programas públicos más efectivos) y operacional, en un mejor equilibrio entre los gastos corrientes y de capital (inversiones o programas de medio y largo plazo).

Además, fortalecer las capacidades del país receptor para gestionar y orientar recursos provistos por la ayuda internacional con un enfoque pro pobre, de manera que esta ventaja sea extensible a otros recursos nacionales es una oportunidad vital para alcanzar las metas del desarrollo. De hecho, no hay evidencia concluyente de que se produzca *crowding out*, es decir, un menor esfuerzo de los gobiernos en la generación de fondos públicos nacionales como consecuencia de un mayor volumen de fondos vía AP. Por el contrario, el *Overseas Development Institute*²⁹ señala que en Tanzania, un país en que la AOD representa alrededor del 20% del presupuesto público y que es uno de los principales receptores de AP, los ingresos nacionales han crecido más rápidamente que los montos de ayuda en los últimos años. Según la misma fuente, este hecho ha sido un subproducto positivo del APG que se ha implementado en el país en los últimos años.

Recuadro 2: Apoyo presupuestario en Burkina Faso

Burkina Faso es uno de los países más pobres del mundo, clasificado por el PNUD en la posición 176 de 177 países, en términos del índice de desarrollo humano (IDH).³⁰ A pesar de que el porcentaje de población que vive en la pobre-

El gasto público en enseñanza primaria ha aumentado en casi un tercio (un 31%) en ocho de los países que mayor cantidad de apoyo presupuestario recibieron de la CE durante el año 2002-2005.

Fortalecer las capacidades del país receptor para gestionar y orientar recursos provistos por la ayuda internacional con un enfoque pro pobre, de manera que esta ventaja sea extensible a otros recursos nacionales es una oportunidad vital para alcanzar las metas del desarrollo.

27. S. Bökkerink (2008), *De cara al futuro. Cómo la Comisión Europea puede tomar la iniciativa en la aportación de apoyo presupuestario de calidad para la educación y la salud*. Intermón Oxfam.

28. *Ibid.*

29. A. Lawson, D. Booth, M. Msuya, S. Wangwe y T. Williamson (2006) 'Does General Budget Support Work? Evidence from Tanzania in S Koeberle, Z. Stavreki y J. Walliser, *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*. Banco Mundial: Washington, p-137.

30. PNUD, *Informe de desarrollo humano 2007/2008*, PNUD.

En Burkina Faso, el apoyo presupuestario y las otras formas de apoyo programático han mejorado la calidad del diálogo entre el Gobierno nacional y los socios donantes y la coordinación de los donantes en materia de educación y salud.

za ha disminuido en un 12% en la última década,³¹ el acceso a servicios básicos sanitarios sigue siendo un problema patente: solo hay aproximadamente un médico por cada 20.000 personas, en comparación con un médico por cada 24 personas en Francia.³²

A pesar de que ese panorama puede parecer desolador, se han producido considerables mejoras en los últimos años en los sectores de la educación y de la salud. Esos logros se deben, en parte, al compromiso mostrado por el Gobierno burkinés y a la intensificación del AP.³³ El AP y las otras formas de apoyo programático han mejorado la calidad del diálogo entre el gobierno nacional y los socios donantes y la coordinación de los donantes en materia de educación y salud.³⁴

En el año 2003 se aprobó un Plan Nacional de Salud con particular hincapié en la cobertura sanitaria, la mejora de la calidad de los servicios, la lucha contra las enfermedades como el sida y el desarrollo de los recursos humanos en el sector de la salud. Varios donantes han apoyado directamente al Gobierno en la implementación de este Plan Nacional. En el período 2002-2007 Francia, por ejemplo, desembolsó 35,5 millones de euros de ayuda presupuestaria directa al Gobierno burkinabé, de un total de 478,4 millones de euros en ayuda a este país en el mismo período.³⁵

Vale la pena señalar algunos de los logros en la gestión gubernamental de Burkina Faso: en primer lugar, la tasa de contagio por el sida ha pasado de un 7% en 1997 a estabilizarse en torno a un 2% desde 2005.³⁶ En segundo lugar, el tratamiento de las mujeres embarazadas afectadas por el sida para evitar la transmisión de madre a hijo forma ahora parte del servicio básico de salud en el 69% de los distritos sanitarios en Burkina.³⁷ En tercer lugar, un incremento en el número de centros de salud que ofrecen exámenes de diagnóstico ha permitido examinar a 90.000 personas sólo en el año 2005. En el mismo año, una campaña nacional permitió examinar a 39.000 alumnos en escuelas y universi-

31. Banco Mundial, Informe de país disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/BURKINAFASOEXTN/0,,menuPK:343886~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:343876,00.html> actualizado en marzo 2009 y consultado el 29 de Noviembre 2009.

32. PNUD, *Informe de desarrollo humano 2007/2008*. Datos para 2000-2004.

33. En 2002 Bélgica, la Comisión Europea, Dinamarca, los Países Bajos, Suecia y Suiza firmaron un memorando de entendimiento (MOU) de ayuda presupuestaria para consolidar su coordinación. Para ese momento el Banco Mundial solo actuaba como observador. En 2005 se firmó un acuerdo para financiar vía apoyo presupuestario general la estrategia de reducción de la pobreza del país PRSP (CGAB-CSLP). El grupo de miembros permanentes se amplió para incluir al Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y a Francia. Francia ha estado proporcionando ayuda presupuestaria fuera de este arreglo desde 2002.

34. IDD and Associates (2006), *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004: Synthesis Report*, International Development Department: Birmingham, p. 33.

35. CRS-CAD. Desembolsos brutos. Precios constantes de 2007. Actualización a 27/05/09. Conversión de monedas de Google en la misma fecha.

36. Naciones Unidas, *MDG Monitor* disponible en: http://www.mdgmonitor.org/factsheets_00.cfm?c=BFA&cd=854 actualizado en septiembre de 2008 y consultado el 29 de Noviembre del 2009.

37. Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos - Departamento de Eficacia y Calidad (2007), *Results in development 2005-2006*, disponible en http://www.minbuza.nl/en/Key_Topics/Development_Cooperation/Results_in_Development (última consulta del autor el 30 de noviembre del 2009) p. 41.

dades, el 1,73% de los cuales fueron diagnosticados con sida.³⁸ Por último, 24 nuevos centros sanitarios públicos abrieron sus puertas en el año 2005.³⁹

A pesar de la necesidad de reforzar la participación de la sociedad civil,⁴⁰ es preciso señalar que este crecimiento en flujos de apoyo presupuestario se ha acompañado de una creciente actividad de seguimiento e incidencia política por parte de organizaciones de la sociedad civil en torno a los presupuestos y el gasto gubernamental.

Fuentes: PNUD - 2007/2008, IDD and Associates 2006, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2007, CAD 2009, Naciones Unidas-Monitor ODM 2008, Gester y Seglaro 2007.

4. Riesgos que gestionar en las operaciones de AP

4.1. Vulnerabilidad ante conflictos de orden político

Los donantes varían mucho en cómo analizan y deciden la “preparación” de los países para recibir AP. A través de distintas metodologías, los análisis técnicos de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (SGFP) son los más frecuentes. Sin embargo, la valoración de otro tipo de riesgos (como por ejemplo los de naturaleza política) y por lo tanto una estrategia de gestión específica de éstos es menos explícita, aunque en la práctica es un obstáculo que ha condicionado más de una operación de AP.

El proceso presupuestario es por naturaleza un proceso de interacciones institucionalizadas y repetidas en que los diversos agentes políticos convergen para resolver conflictos acerca de la forma en la que serán distribuidos los recursos. El resultado de este proceso está condicionado por dinámicas formales e informales provenientes del marco de reglas (instituciones) políticas, económicas y sociales (cultura) e incluso por la naturaleza de las fuentes de financiación en cada país. Por lo tanto habrá agentes nacionales, subnacionales e incluso internacionales que estarán afectando al resultado del proceso presupuestario.⁴¹ El no tenerlo en cuenta puede ser un error de base que termine afectando no solo al diseño de la estrategia, a la sostenibilidad y al impacto en la reducción de la pobreza de la operación de AP, sino que ha afectado directamente a la población más vulnerable a *shocks* negativos de las finanzas públicas cuando se produce una crisis de gobernabilidad en el país receptor. Además, de las implicaciones obvias en relación a la selección de los grupos de la población que serán beneficiados por los recursos públicos.

Por cierta confusión entre los límites a la intervención de los donantes en los aspectos técnicos (como aquellos relacionados con una buena gestión de los recursos públicos) y cuestiones políticas a otro nivel (como salud de la democra-

Los donantes varían mucho en cómo analizan y deciden la “preparación” de los países para recibir apoyo presupuestario.

El proceso presupuestario es por naturaleza “un proceso de interacciones institucionalizadas y repetidas en que los diversos agentes políticos convergen para resolver conflictos acerca de la forma en la que serán distribuidos los recursos”.

38. *Ibid.*, p. 56.

39. *Ibid.*, p. 40.

40. R. Gerster y S.A. Somé (2007), *Burkina Faso: Budget Support Evaluation 2007*, Gester Consulting, p.14.

41. A. Mejía Acosta y P. de Renzio (2008), “Aids, Rents and the Politics of the Budget Process”, IDS Working Paper 31, IDS: Brighton.

El apoyo presupuestario se ha convertido en un instrumento muy vulnerable a conflictos de orden político.

La CE promueve una iniciativa para aumentar la previsibilidad a largo plazo de su apoyo presupuestario general para los países ACP (Asia, Caribe y Pacífico): *los Contratos ODM*.

cia, respeto a los derechos humanos, Estado de derecho, etc.) y la falta de una acotación clara a la influencia de organismos multilaterales como el FMI⁴², el AP se ha convertido en un instrumento muy vulnerable. La predictibilidad de la ayuda se ha visto afectada, a pesar de la premisa de que el AP debe ser un avance en reducir la volatilidad de los flujos de AOD.⁴³ Este fenómeno parece estar más acentuado con el APG que con el APS, dado que el primero supone más *political sellability*.⁴⁴ El AP financia a menudo gastos corrientes (como salarios), por lo que la predictibilidad debe ser un requisito “no negociable” en el uso de este instrumento y no cumplir con ello se ha convertido en un obstáculo para la confianza en este instrumento. En ciertas circunstancias, cuando no hay evidencias de situaciones de violación de derechos humanos o civiles, no se debe cortar la ayuda ante un conflicto en un país socio, sino fortalecer los procesos de diálogo político entre donantes y los representantes del país.

Cabe señalar que la CE promueve una iniciativa para aumentar la previsibilidad a largo plazo de su APG para los países ACP: *los Contratos ODM*. Con este dispositivo se espera mejorar la previsibilidad de la ayuda al conceder APG por seis años en lugar de tres,⁴⁵ con una única evaluación intermedia en lugar de las evaluaciones anuales; entre otros aspectos positivos. Según los planes de la CE, se espera que siete países africanos se vean favorecidos por este mecanismo. Estos países contarán con 1.500 millones de euros de la CE durante un período de seis años, para facilitar inversiones a medio plazo en la realización de los ODM.⁴⁶

4.2. Vigencia de condicionalidades

La decisión por parte de los países donantes bilaterales de iniciar/consolidar una cooperación basada en el AP depende en general de unas precondiciones o condiciones durante el seguimiento del AP que son establecidas/evaluadas directa o indirectamente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.^{47, 48}

42. T. Unwin (2004), “Beyond budgetary support: pro-poor development agendas for Africa”, *Third World Quarterly* 25 (8), p. 1515.

43. IDD and Associates, ‘How can the risk of General Budget Support be managed?’ in: IDD and Associates (2006), *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004*, International Development Department: Birmingham; p. 5.

44. Mayor compromiso político entre países donantes y países receptores de la ayuda.

45. Alargar el horizonte del seguimiento supone una mayor predictibilidad de la ayuda al reducir el riesgo de corte repentino de la ayuda.

46. Communication from the president of European Commission to the council (2009), *Democratic Governance/ Policy Dialogue*. p. 4, disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st09/st09465.en09.pdf> en mayo 2009.

47. A través de mecanismos del Banco Mundial como los Country Financial Accountability Assessment (CFAA), los Public Expenditure Reviews (PER), los Country Procurement Assessment Reviews (CPAR), los Institutional and Governance Reviews (IGR) y las estrategias de reducción de la pobreza, entre otros. A través del Fondo Monetario Internacional: los Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) y los Policy Support Instrument (PSI).

48. Los criterios de funcionamiento específico del AP suelen ser convenidos en común por los donantes y el gobierno receptor en un marco de indicadores de funcionamiento o desempeño. En este sentido, varios donantes han desarrollado una herramienta denominada PAF (Performance Analysis Framework). El PAF es una iniciativa para armonizar los procedimientos de seguimiento del apoyo presupuestario. Sin embargo, la mayoría de los donantes bilaterales hacen sus propias adaptaciones tomando como base el PAF. España utiliza esta metodología en sus operaciones de AP. Véase, para una comprensión de esta metodología, el documento: “Performance Assessment Frameworks. More than just a monitoring instrument” de Claudia Pieterse.

Estos mecanismos siguen permitiendo que se cuele la visión que tienen estas instituciones sobre las estrategias de desarrollo que deben implementarse y limitan por ende la verdadera apropiación (liderazgo) del país socio a través de la imposición de condicionalidades sensibles⁴⁹ vinculadas a aspectos como privatización, liberalización de mercados o límites inflexibles al déficit o gasto público, entre otros aspectos. A pesar de ciertos avances, este es un problema que sigue vigente. Las condiciones impuestas por el Banco Mundial para reducir el volumen de funcionarios en el marco de los programas de ajuste estructural (entre las décadas de 1980 y 1990) llevaron a una devastadora caída en el número de maestras/maestros cualificados en muchos países pobres. Malí, por ejemplo, apenas hoy se recupera a pesar de los esfuerzos gubernamentales.⁵⁰

Ciertas precondiciones y/o condicionalidades fijadas para dirigir o ampliar fondos al AP están sesgadas por una visión “minimalista” del rol del Estado y en concreto del de los gobiernos. Este hecho ha producido reservas alrededor del instrumento en algunos países en desarrollo que difieren de las fórmulas de los donantes bilaterales y multilaterales sobre *cómo* conseguir los objetivos de desarrollo.

A raíz de esta crítica al sistema de cooperación internacional, la CE ha pasado a vincular la ayuda a impactos directos en la educación y la salud (aunque no ha desligado del todo su AP de condicionalidades sensibles).⁵¹ Un estudio realizado por Oxfam y la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (Eurodad) que analiza once acuerdos de APG de la CE constató que todos ellos incluían indicadores relativos a mejoras en la atención a la salud y la educación. Como media, cada acuerdo consideraba nueve criterios encaminados a la mejora de los servicios de la salud y la educación.⁵² Cabe destacar, además, que el 40% de los indicadores de salud y educación resultantes de la aplicación de estos criterios tenían un componente específico de género.

4.3. Procesos de participación débiles o parciales

El refuerzo de la participación democrática no ha sido automático y es muy débil en general en el diseño de las operaciones de AP y en el proceso presupuestario en sí mismo. El AP es un instrumento efectivo para la lucha contra la pobreza si se puede acortar la distancia entre la realidad que viven los sectores más desfavorecidos de la población y las decisiones en torno a las políticas públicas que realizan los burócratas y tecnócratas en el nivel nacional. Si se siguen financian-

49. Hayes y A. Van Zyl (2008) *Lier analyse budgétaire et plaidoyer en faveur de l'aide: comment permettre aux groupes de la société civile de contrôler l'appui budgétaire apporté par les bailleurs*, Eurodad y IBP, p. 111.

50. C. Pearce, S. Fourmy y H. Kovach (2009) *Educación para todos en Malí*, Intermón Oxfam.

51. S. Bökkerink (2008), *De cara al futuro. Cómo la Comisión Europea puede tomar la iniciativa en la aportación de apoyo presupuestario de calidad para la educación y la salud*, Intermón Oxfam, p. 20.

52. Cada acuerdo incluye, como media, 3,9 indicadores de salud, 3,2 indicadores de educación, 1,5 indicadores de incremento de las inversiones en sectores sociales, 3,8 indicadores de gestión de las finanzas públicas y 1,3 indicadores de otro tipo. Estos otros indicadores incluyen aspectos asociados al agua, las carreteras, la energía, la seguridad alimentaria, el buen gobierno y el sector privado.

Ciertas precondiciones y/o condicionalidades fijadas para dirigir o ampliar fondos al apoyo presupuestario están sesgadas por una visión “minimalista” del rol de los gobiernos.

El refuerzo de la participación democrática no ha sido automático y es muy débil en general en el diseño de las operaciones de apoyo presupuestario y en el proceso presupuestario en sí mismo.

El apoyo presupuestario es un instrumento efectivo para la lucha contra la pobreza si se puede acortar la distancia entre la realidad que viven los sectores más desfavorecidos de la población y las decisiones en torno a las políticas públicas que realizan los burócratas y tecnócratas.

do las mismas políticas que mantienen siendo pobres a los que hoy son pobres, el AP será una oportunidad desaprovechada.

Sin embargo, los espacios de debate y las herramientas para la participación de las organizaciones de la sociedad civil (ONG, organizaciones comunitarias, partidos políticos, medios de comunicación) en los procesos de diseño de políticas públicas y la planificación y uso de los fondos públicos para su implementación no se han desarrollado significativamente en las operaciones de AP. En algunos pocos casos en los que se ha dado un mayor rol a la “sociedad civil” en el marco del AP se ha minado indirectamente el papel de los Parlamentos en los procesos de definición y seguimiento de las prioridades que atender con los recursos públicos disponibles.⁵³ Se necesita que beneficiarios y burócratas trabajen coordinadamente para que el AP pueda ser un instrumento efectivo de lucha contra la pobreza.

En Mozambique, un informe de Intermón Oxfam en el año 2008 señalaba críticamente que la Comisión de Control Presupuestaria del Congreso en Mozambique sólo accedía al detalle del presupuesto después de las negociaciones y acuerdos adelantados entre el G19 y el Gobierno⁵⁴; y en Tanzania, un informe de la cooperación inglesa indicaba que hay una impresión generalizada de los diputados del Congreso de ese país según la cual el énfasis en la “sociedad civil” ha afectado al papel del Parlamento negativamente.⁵⁵

Según la Encuesta de presupuesto abierto del año 2008, la debilidad de las instituciones formales de supervisión a los gobiernos es una característica común en muchos países. El Parlamento tiene poderes, tiempo y capacidad muy limitados para revisar la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y monitorear su implementación. De igual manera, en muchos países, las instituciones superiores de auditoría no tienen suficiente independencia o financiación para llevar a cabo su mandato, y con frecuencia no hay mecanismos para monitorear si el ejecutivo implementa las recomendaciones. Si bien el grado de atribuciones del Parlamento puede variar según los diseños institucionales específicos de cada país, las posibilidades de que éste pueda incidir en los procesos de asignación del gasto público que permitan que grupos vulnerables se vean favorecidos por las decisiones de los gobiernos en esta materia se ven frustradas por las limitaciones señaladas.⁵⁶ Además, es ineficaz crear mecanismos de participación amplios para la sociedad civil y leyes anticorrupción si las instancias de sanción al gobierno no pueden cumplir con su función.

Sin embargo, tampoco hay que despreciar, como señalábamos anteriormente, los riesgos de que los Parlamentos estén cooptados por intereses políticos contrarios

53. R. Gerster (2008), *Rapport d'évaluation indépendante du cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CGAB-CSLP) au Burkina Faso en 2007*, Gerster Consulting, p. 20.

54. I. Kreisler (2008), *La sociedad civil ante la nueva arquitectura de la ayuda. El caso de Mozambique*, Cuadernos CeALCI, Fundación Carolina : Nadrid, p. 23.

55. ActionAid/CARE (2006), *Where to Now? Implications of Changing Relations Between DFID, Recipient Governments and NGOs in Malawi, Tanzania and Uganda*, p. 24 disponible en <http://www.careinternational.org.uk/download.php?id=317> en mayo 2009.

56. P. De Renzio (2007), 'Aide publique, budgets et 'redevabilité': un article de synthèse', *Afrique Contemporaine*, 3-4(223), De Boeck Université : Bruxelles/París, p. 147 para casos de Tanzania y Ghana.

al bien común y las ineficiencias propias de la institución presupuestaria que puedan afectar al gasto con orientación pro pobre.

Por otra parte, el incremento general de unas mejores condiciones de base y de los procesos de rendición de cuentas en sí mismos se ha producido fundamentalmente en la relación de los gobiernos receptores hacia los donantes en oposición al efecto positivo esperado del AP de mayor responsabilidad de los gobiernos receptores hacia sus ciudadanos.⁵⁷

Recuadro 3: Los dilemas del apoyo presupuestario en Nicaragua

Nicaragua es uno de los países que más recursos ha recibido de la cooperación internacional desde la década de los noventa, y además se benefició por dos veces de iniciativas de reducción de la deuda externa. Nicaragua recibió un promedio de 572 millones de dólares por año en ayuda entre 1994 y 2007. Cifras que suponen entre un 12% y un 20% del PIB y en torno a un 30% del presupuesto nacional. Para el período 2003-2006, Nicaragua recibió una suma de 109,6\$ de ayuda por habitante, cinco veces más de la ayuda por habitante que recibieron los países más pobres.⁵⁸

La aportación ha resultado decisiva para el presupuesto público de inversión –excluyendo el gasto corriente– que llegó a cubrirse en más de un 70% con esos recursos. Sin embargo, la dispersión de la mayoría de las ayudas otorgadas, principalmente mediante proyectos, parecería haber limitado significativamente su impacto. Bajo esa preocupación los donantes –agencias bilaterales y organismos internacionales– pusieron en marcha, de acuerdo con el Gobierno de Nicaragua, experiencias de coordinación de sus actuaciones a partir del año 2000. Nicaragua participó activamente en los foros previos a la Declaración de París e impulsó la implantación de mecanismos de apoyo programático, primero, y presupuestario –sectorial y general–, más adelante.

En el caso del apoyo presupuestario, su puesta en marcha tiene lugar en el año 2005, vinculándose los primeros desembolsos de organismos internacionales y donantes bilaterales tanto al *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) –el programa financiero acordado con el FMI con su paquete de condiciones ortodoxas– como a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Humano 2005-2015. El paso adelante dado por la comunidad internacional fue paralelo a los esfuerzos de la Administración de Nicaragua por mejorar su transparencia y rendición de cuentas, pero el avance del apoyo presupuestario no fue sencillo desde sus inicios, por las dificultades para alcanzar acuerdos con el FMI sobre el contenido y cumplimiento de la carta de intenciones.

La rendición de cuentas se ha producido fundamentalmente de los gobiernos receptores hacia los donantes y no de los gobiernos receptores hacia sus ciudadanos.

En Nicaragua, el avance del apoyo presupuestario no fue sencillo desde sus inicios, por las dificultades para alcanzar acuerdos con el FMI sobre el contenido y cumplimiento de la carta de intenciones.

57. ActionAid/Care (2006), *op.cit.*, p. 5.

58. Adolfo Acevedo Vogl (2007): *Consideraciones sobre la efectividad de la cooperación externa de Nicaragua*. Ponencia presentada en el taller nacional “Desafíos de la sociedad civil ante el reto de la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo”. Managua, Octubre, 2007.

Desde el año 2005, el apoyo presupuestario se convierte en un instrumento importante de la cooperación internacional en Nicaragua.

Los donantes que otorgan apoyo presupuestario conformaron un grupo para el diálogo con el Gobierno de Nicaragua, el llamado “Grupo de apoyo presupuestario”, que ha alcanzado una alta relevancia política.

Desde el año 2005, el apoyo presupuestario se convierte en un instrumento importante de la cooperación internacional en Nicaragua –que llegó a alcanzar cerca del 20% del total de la ayuda por esta vía-. Numerosos donantes –no así España– apostaron por sumarse al apoyo presupuestario, comprometiendo con carácter creciente y plurianual recursos para el presupuesto nacional, y estimando el impacto de su ayuda a través de los indicadores del plan nacional de desarrollo.

En 2005 hubo un primer atraso en la entrega de los fondos por la tardanza en cumplir algunas de las condiciones establecidas en el PRGF, plasmado en el acuerdo plurianual con el FMI. Los desembolsos finalmente se realizaron en el último trimestre del año, y por una cantidad inferior a la inicialmente prevista (40,2 millones de dólares frente a los 89 previstos, aunque una parte importante de esa suma atrasada que sí se desembolsó más adelante explica los elevados montos del apoyo presupuestario en 2006).

Los donantes que otorgan apoyo presupuestario conformaron un grupo para el diálogo con el Gobierno, el llamado “Grupo de apoyo presupuestario”, que ha alcanzado una alta relevancia política por su nivel de interlocución con el Gobierno. En el marco de ese grupo se ha establecido una serie de principios generales que serían las “condiciones” para la continuidad del apoyo. Sus deliberaciones no han contado con la participación de la sociedad civil ni han sido de dominio público.

Apoyo presupuestario a Nicaragua 2005-2009 (millones US\$)

	2005	2006	2007	2008	2009
Préstamos	5,2	62,7	45,7	0	86,1
BID	0	29,8	14,9	0	25
Banco Mundial	0	30,3	25,2	0	26,1
FMI	0	0	0	0	35
Alemania	5,2	2,6	5,7	0	0
Donaciones	35	69,4	52,8	31,9	15
Suecia	7,4	9,5	0	0	0
Noruega	3	3,1	3,4	4,9	0
Holanda	10,7	12,8	15,3	7,9	0
Reino Unido	0,6	1,9	0	4,8	0
Suiza	0	10	5,2	5,2	0
Finlandia	1,8	4,4	2,8	0	0
Unión Europea	11,5	27,7	26,2	9,1	15
TOTAL	40,2	132,1	98,5	31,9	101,1

Fuente: Datos del Banco Central de Nicaragua 2005-2008. Estimaciones propias para datos 2009

En 2006 y 2007 el apoyo presupuestario funcionó con normalidad y en una tendencia de aportaciones creciente –aunque el atraso de 2005 resultó en una aportación mucho más alta en 2006, lo que resulta en un sesgo en los datos–. En mayo de 2008, varios de los donantes expusieron en el grupo de apoyo presupuestario su preocupación por el creciente déficit de gobernabilidad y anunciaron una suspensión temporal de los recursos en el mes de mayo. Pero sería a

raíz de las elecciones municipales de noviembre de 2008, en las que podría haberse producido un fraude a favor del partido gubernamental, cuando el grupo de apoyo presupuestario considera que se ha vulnerado el principio de la celebración de elecciones libres en el país, lo que hace que declaren en suspenso la ayuda del conjunto de los donantes bilaterales pendiente de entregar en 2008 y la comprometida para 2009.

2008 y 2009, el apoyo presupuestario se detiene

Esos problemas tuvieron como consecuencia que el apoyo presupuestario llegase en 2008 a tan sólo 31,9 millones de dólares, menos de un tercio de lo recibido en los dos años anteriores. En 2009, en el mes de octubre la situación se ha modificado, con una clara división entre los donantes bilaterales y los multilaterales, y con la Comisión Europea, que forma parte del grupo de apoyo presupuestario pero está en un lugar intermedio, habiéndose decantado hacia la reanudación del apoyo presupuestario pese a no haber conseguido los compromisos claros que buscaba en el Gobierno con la transparencia electoral. La Comisión Europea, hasta el verano de 2009 alineada con el resto de los donantes bilaterales –en su mayoría miembros de la UE–, realizará antes de fin de año su desembolso previsto de 15M\$.

Por su parte, los organismos financieros multilaterales siguen adelante con el apoyo presupuestario, aunque con un considerable retraso, fruto de un proceso de difícil deliberación en los órganos de dirección del FMI –en los que participan países que como donantes bilaterales no van a reanudar el apoyo presupuestario– y del retraso en el cumplimiento de una de las condiciones entre el Gobierno de Nicaragua y el organismo: la realización de una primera fase de una reforma tributaria que reduzca las exoneraciones. Tan pronto esté suscrito el acuerdo con el FMI –algo que de manera informal dan por hecho los representantes del organismo– en el mes de octubre, se producirá un desembolso de 51M\$ por parte del BID y Banco Mundial, y de 35M\$ del propio FMI, que por primera vez otorga al país apoyo presupuestario general, otorgando las instituciones financieras internacionales un total de 86M\$. En definitiva, no hay una reducción del apoyo presupuestario previsto –más bien un aumento– pero la mayor parte de los recursos llegarán en forma de crédito, lo que implica un coste superior y un aumento del endeudamiento.

Buena parte de los donantes bilaterales han expresado su voluntad de continuar cooperando con Nicaragua, pero con el planteamiento de hacerlo a través de fondos sectoriales extrapresupuestarios, como segundo óptimo ante los problemas no resueltos de gobernabilidad. Igualmente afirman que los volúmenes comprometidos serán necesariamente más bajos. El contexto actual de crisis, que se ha traducido en un menor volumen de ingresos para el Estado de alrededor de 333,5M\$, un 20,4% de los ingresos previstos al elaborar el presupuesto (según la tercera reforma presupuestaria), implica que Nicaragua ha debido aumentar su endeudamiento interno y su déficit fiscal para mantener un nivel de gasto con una caída menor a la de los ingresos (de un 8,5%), pero no ha sido suficiente para poner en marcha políticas contracíclicas con las que luchar contra los efectos de la crisis.

En mayo de 2008, varios de los donantes expusieron en el grupo de apoyo presupuestario su preocupación por el creciente déficit de gobernabilidad en Nicaragua y anunciaron una suspensión temporal de los recursos.

Buena parte de los donantes bilaterales han expresado su voluntad de continuar cooperando con Nicaragua, pero a través de fondos sectoriales extrapresupuestarios.

La mera suspensión del apoyo presupuestario disminuye la ayuda, golpea directamente a los sectores más pobres obligando a recortar inversiones y gastos esenciales e impide avanzar hacia un mejor desarrollo.

No hay evidencias concluyentes que permitan afirmar que el apoyo presupuestario sea un instrumento que favorezca más el desarrollo del riesgo fiduciario que cualquier otra modalidad de ayuda.

La cooperación recibida del Gobierno de Venezuela en el marco del ALBA no se traslada al presupuesto, sino a través de entidades privadas o mixtas, y no existen informes detallados de las actividades realizadas –más allá del recuadro en el informe anual sobre la cooperación externa del Banco Central de Nicaragua–. Los más de 400M\$ recibidos en 2008 podrían eliminar o al menos reducir sustancialmente la tensión presupuestaria actual y futura, pero esa opción no está siendo utilizada.

Como resultado de todo ello nos encontramos con que se han perdido recursos comprometidos en un país con elevadas tasas de pobreza, y que como sería conveniente en tiempos de crisis, el Estado no ha podido elevar el nivel de protección social o inyectar recursos a los sectores productivos de su economía. La mera suspensión del apoyo presupuestario disminuye la ayuda, golpea directamente a los sectores más pobres obligando a recortar inversiones y gastos esenciales e impide avanzar hacia un mejor desarrollo. Es cierto que la realidad política muchas veces plantea dilemas, pero la respuesta debe ser creativa y perseguir que nunca sean los pobres los perjudicados.

Jaime Atienza, investigador de Intermón Oxfam, con la colaboración de Adolfo Acevedo y Humberto Meza

4.4. Tarde o temprano habrá que superar las excusas...

Excusa recurrente n.º 1: El apoyo presupuestario incrementa el riesgo fiduciario y en especial la corrupción... ¡Falso!

No hay evidencias concluyentes que permitan afirmar que el AP sea un instrumento que favorezca más el desarrollo del riesgo fiduciario (riesgo de que no se utilicen los recursos según lo previsto) que cualquier otra modalidad de ayuda, y, en especial, el riesgo de corrupción.⁵⁹ El desvío de recursos depende de muchos otros factores que van más allá del tipo de instrumento que se utilice para canalizar la ayuda.

La corrupción es en general una función de la probabilidad de que se evite o descubra el delito (eficacia de los mecanismos de prevención y control) y de los costes asociados por haber incurrido en el acto mismo (eficacia de los mecanismos de sanción). Los mecanismos de prevención y control existentes en otras formas de ayuda, como por ejemplo los proyectos, no son mejores que los del AP. De hecho, la misma Comisión Europea reconoce que la experiencia de un caso de corrupción en el Banco Central de Tanzania demuestra que la acción conjunta de los donantes comprometidos con el AP puede promover una respuesta eficaz del gobierno receptor.⁶⁰ España en el marco del AP, junto con otros donantes, solici-

59. IDD and Associates (2006), *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004*, International Development Department: Birmingham.

60. Communication from the president of European Commission to the council (2009). *Democratic Governance/ Policy Dialogue*. p. 7, disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st09/st09465.en09.pdf> en mayo 2009.

tó que el Gobierno vietnamita rinda cuenta del dinero de la ayuda de una manera más transparente. En Vietnam se han producido progresos significativos en materia de transparencia, rendición de cuenta de los procesos presupuestarios y de la gestión financiera. Además, una nueva ley anticorrupción fue legislada recientemente.⁶¹

Excusa recurrente n.º 2: El apoyo presupuestario fortalece a los ministerios de Finanzas en detrimento de los ministerios con objetivos finalistas (ministerios sectoriales)... ¡Cuidado!

Para que se produzca una buena gestión operativa del gasto social, es requisito una buena gestión financiera de base. Gester (2006)⁶² y otros señalan que los ministerios sectoriales (Ministerio de Salud, etc.) muestran cierta resistencia al AP por los riesgos que representa que el dinero de los donantes no llegue si tienen que obtenerlo del ministro de Finanzas. La preocupación es razonable, pero este no es un problema que produce el AP.

La concentración del poder sólo en el Ministerio de Finanzas o sólo en los ministerios sectoriales puede ser una manifestación de la descoordinación interinstitucional interna en el país socio y suele ser también una expresión de vicios que ha reforzado el propio sistema internacional de cooperación: los incentivos a definir y mantener acuerdos cerrados entre los donantes y ciertos ministerios en detrimento de un plan de desarrollo común.

Según la organización Strategic Partnership with Africa (SPA), en ciertos contextos el APS puede desempeñar un papel muy útil complementario al APG al proveer el soporte para que la coordinación interministerial sea fortalecida y así lograr una mejor integración en la planificación, programación y presupuestación.⁶³

Excusa recurrente n.º 3: El AP no revierte en mejora de la calidad de la provisión de servicios sociales básicos y no es claro su impacto en la reducción de la pobreza... ¡Paciencia!

El aumento de recursos públicos disponibles no significa automáticamente una mejora en aspectos clave como el de una mayor calidad en la provisión pública, sobre todo en el nivel subnacional o local. La calidad de la provisión pública es explicada por muchos factores de orden político y técnico que requieren ajustes complejos de mediano y largo plazo. Solo por comentar algunos de esos factores, se podría mencionar los enormes retos que presentan los procesos de descentralización de recursos y competencias en los países en

Los ministerios sectoriales muestran cierta resistencia al apoyo presupuestario por los riesgos que representa que el dinero de los donantes no llegue si tienen que obtenerlo del ministro de Finanzas.

La calidad de la provisión pública es explicada por muchos factores de orden político y técnico que requieren ajustes complejos de mediano y largo plazo.

61. M. Cox (2006), 'How have programme-based approaches helped establish effective country leadership over development assistance? Vietnam's Poverty Reduction Support Credit, Paper for the 2006 Asian Regional Forum on Aid Effectiveness, Manila.

62. R. Gerster (2006), *Risks of general budget support: a tale of experience*, Gerster Consulting, descargado en www.gersterconsulting.ch/docs/Risks_of_GBS.pdf en marzo 2009.

63. Strategic Partnership with Africa (2005), 'Sector Budget Support: A Note from the Workshop of SPA Working Groups', Dublin, 5-6 octubre, p. 3-4 descargado de www.spa-psa.org en abril 2009.

desarrollo o la debilidad de base de las estrategias de reducción de la pobreza nacionales que el AP financia.⁶⁴

Como resultado de la descentralización, se espera que, entre otros aspectos, se mejoren los servicios públicos locales en términos de eficiencia, eficacia y apego a las preferencias de las comunidades. Sin embargo, la descentralización es una empresa compleja que implica transformaciones significativas como son las elecciones populares de autoridades regionales y locales, la transferencia de competencias de gasto y de ingreso de los gobiernos centrales a los subnacionales, y las reformas legales y procesos de modernización y rediseño de las instituciones, entre muchos otros elementos.⁶⁵

Lo interesante del AP es que ha robustecido los espacios de discusión entre los países socios y los donantes para entender muchos de estos obstáculos y actuar en consecuencia de manera más coordinada. Sin embargo, las nuevas reformas del sector público deben tener como propósito principal el incrementar la llegada de los recursos a los más pobres, de lo contrario, existe el riesgo de “tecnificar” en exceso el AP sin asegurarse de que estas reformas estén orientadas fundamentalmente a la lucha contra la pobreza.

Las reformas del sector público deben tener como propósito principal el incrementar la llegada de los recursos a los más pobres.

El Plan Director (2009-2012) establece ámbitos estratégicos que se espera que sean marcos apropiados para el desarrollo del apoyo presupuestario coherente con los principios de París.

5. El apoyo presupuestario español

En los últimos años, la cooperación española ha ido desarrollando iniciativas para mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda y, en específico, no solo ha aumentado el volumen de AOD como AP sino que ha promovido avances institucionales para acompañar esta evolución cuantitativa. El Plan Director (2009-2012) establece ámbitos estratégicos que se espera que sean marcos apropiados para el desarrollo del AP coherente con los principios de París. En especial, la estrategia de una mayor eficacia de la ayuda y la de una mayor coherencia interna en el sistema de cooperación español. A nivel más operativo y más reciente, varios elementos indican movimientos positivos:

La Unidad de Apoyo Programático de la AECID –UAP– (adscrita a la Unidad de Apoyo de la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral) tiene la misión de dar *asesoramiento y acompañamiento* en sede y terreno (las Oficinas Técnicas de Cooperación-OTC) sobre los temas transversales al AP (como, por ejemplo, sobre políticas financieras y gestión de las finanzas públicas). También se ocupa de aspectos relacionados con *la difusión de buenas prácticas y de la visión estratégica del AP* a través de la elaboración de documentos normativos como la guía de nuevos instrumentos o la centralización de la información sobre APROG de la AECID y del *fortalecimiento de capacidades internas* en sede y en terreno para llevar a cabo las operaciones de AP.

España ha demostrado en los últimos años un compromiso financiero vigoroso

64. R. Carter y S. Lister (2007), *Budget support: As good as the strategy it finances*, Informe Social Watch.

65. M. Mateo Díaz, texto preparado para el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 de noviembre de 2006.

con la ayuda internacional al desarrollo. Sin embargo, la dotación de estos recursos debería tener como premisa la utilización de las estrategias e instrumentos más idóneos en sintonía con las perspectivas y el liderazgo de los países receptores. El ritmo de incursión de la cooperación española en AP ha sido sistemático pero marcadamente cauteloso y esta evolución no se corresponde con la posición relativa que empieza a tener España entre los donantes europeos y del CAD. El AP es un instrumento que refleja el grado de compromiso y confianza con muchos de los postulados de la agenda de eficacia de la ayuda y su mayor utilización puede acelerar el proceso de aproximación del sistema de cooperación español al cumplimiento de los retos de una ayuda más eficaz, siempre y cuando el objetivo sea la reducción de la pobreza y no otro.

El ritmo de incursión de la cooperación española en apoyo presupuestario ha sido sistemático pero marcadamente cauteloso.

5.1. Recomendaciones para el Gobierno español

1. Incrementar la proporción de AOD vía AP

a) La cooperación española debe aportar un volumen de AP vía bilateral significativo en cada uno de los países de asociación amplia establecidos en el Plan Director 2009-2012 y seleccionados como potenciales receptores del AP, de acuerdo a la voluntad de consolidar e incrementar el uso de AP como el instrumento de ayuda más acorde a la agenda de eficacia. En este sentido, España debe asegurar que, en 2010, sus aportaciones de AP representen al menos:⁶⁶

- El 10%-15% de la ayuda bilateral en aquellos países de asociación amplia que todavía no reciben fondos españoles para financiar directamente los presupuestos públicos (por ejemplo, Ecuador, Bolivia, Níger o Senegal).
- Entre el 20- 25% en aquellos países foco en los que es oportuno reforzar la participación de España como donante de AP (por ejemplo, Haití, Malí, Guatemala, Mozambique o Salvador).
- Consolidar con más del 40% de los fondos bilaterales vía AP en casos de países como Vietnam, República Dominicana o Cabo Verde.

Todo esto, en un plan de trabajo coordinado con el país socio para alcanzar los ODM.

b) Focalizar los fondos dirigidos al APS en sectores clave para el cumplimiento de los ODM: servicios sociales básicos de calidad y seguridad alimentaria. En este último aspecto debe darse especial énfasis a la creación de oportunidades de empleo para los más pobres, como por ejemplo, respaldando las inversiones públicas dirigidas a incrementar la productividad de los pequeños agricultores.

El AP a reformas del sistema de gestión pública sólo es pertinente cuando se integra en una hoja de ruta clara del país socio para incrementar la llegada de los recursos públicos a los más pobres y para mejores servicios públicos para los más desfavorecidos.

c) El Ministerio de Asuntos Exteriores (MAEC) debe establecer metas anuales que garanticen el incremento progresivo de AP y que sirvan de hoja de ruta y de indicador de avance para cumplir con los hitos previstos en el Plan Director

El Gobierno español debe focalizar los fondos dirigidos al apoyo presupuestario sectorial en áreas clave para el cumplimiento de los ODM: servicios sociales básicos de calidad y seguridad alimentaria.

66. Cifras estimadas tomando en cuenta los flujos de AOD española en el país y la presencia de otros donantes haciendo apoyo programático.

2009-2012, según los cuales “para 2012 la Cooperación Española no contará con unidades de ejecución paralela en el 50% de los países con los que se asocia” y “el 66% de la ayuda de gobierno a gobierno es realizada en forma de ayuda programática”. Esta hoja de ruta debe garantizar la máxima predictibilidad, detallando por separado los porcentajes y montos de AP y de otras modalidades de ayuda programática, la vía bilateral y multilateral, así como el desglose por países.

El Ministerio de Asuntos Exteriores debe establecer metas anuales que garanticen el incremento progresivo del apoyo presupuestario y que sirvan de hoja de ruta y de indicador de avance para cumplir con los hitos previstos en el Plan Director (2009-2012)

d) El Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) tiene la oportunidad de incrementar el impacto en desarrollo de los recursos que maneja actuando coordinadamente con el MAEC en este campo, promoviendo iniciativas de condonación de deuda para transformar más recursos en operaciones de AP. Estas iniciativas deberían respetar los principios y procedimientos del AP, en particular la participación de la sociedad civil y el Parlamento del país socio, la desvinculación de la ayuda de intereses comerciales españoles así como de condiciones sobre sus políticas económicas y la mutua rendición de cuentas.

e) El Gobierno debe promover los cambios administrativos y/o legislativos para incrementar el tiempo predecible de la cooperación canalizada vía presupuestos públicos de los países receptores⁶⁷ hasta un mínimo de 3 a 5 años, así como para facilitar que los trámites administrativos garanticen el buen uso de los fondos sin obstaculizar la implementación del AP o el incremento los fondos de ayuda a canalizar a través de este instrumento.

2. Establecer criterios claros de selección, de análisis de riesgos y de salida

a) Destinar AP a países con voluntad de reformas para incrementar la rendición de cuentas de cara a los parlamentos y la sociedad civil, compromisos concretos con la lucha contra la pobreza y con el cumplimiento de los ODM plasmados en su planificación pública y donde se garantice el respeto a los derechos humanos. También es indispensable una disposición del país receptor a optimizar los procesos de gestión de las finanzas públicas, y en específico aquellos que tienen mayor impacto positivo en la asignación y llegada de recursos públicos a los más pobres. En los casos en los que estas condiciones no se cumplan, España debe trazar un plan con el país socio para el logro de las mismas.

b) El mayor riesgo que presenta el AP como instrumento de ayuda al desarrollo es precisamente la desviación de su fin último como mecanismo de lucha contra la pobreza y la excesiva tecnificación sin un criterio claro para lograr este objetivo. Se debe analizar en profundidad los procesos de decisión, actores involucrados y marcos institucionales formales e informales que están detrás de los procesos presupuestarios en los países socios para garantizar la representación de los intereses de las poblaciones discriminadas y para reducir ineficiencias.

c) Deben establecerse indicadores objetivos y públicos en lo referido a derechos humanos, gobernabilidad o cualquier otro criterio que para España pudiera ser motivo suficiente de interrupción del AP. El Parlamento y la sociedad civil tanto del país

67. Un ejemplo es la Ley de Subvención vigente. Según la ley, una subvención de Estado puede estar decidida para cuatro años. Sin embargo, las Comisiones Mixtas tienen una duración máxima de tres años.

socio como en España deben participar en esta definición, y recibir información sobre la situación de estos indicadores a través de los canales regulares de seguimiento. Al interrumpirse un AP se debe establecer una propuesta alternativa de soporte a la población local y a los objetivos de la cooperación española en el país.

d) Las decisiones sobre AP no pueden vincularse, en ningún caso, a la existencia de otros intereses de política exterior, comercial, migratoria, de seguridad o cualquier otro objetivo distinto a la lucha contra la pobreza, la consecución de los ODM y la promoción del desarrollo, de ninguna de las dos partes.

3. Enmarcar las operaciones de AP en los procesos de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

Muchas veces se concibe al AP como un instrumento ideal en países que cumplan con condiciones como un importante nivel de apropiación democrática de los procesos de desarrollo y la suficiente capacidad para asignar los recursos públicos eficientemente en concordancia con las metas del desarrollo. Estas cuestiones entre otras, son casualmente atributos débiles en los sistemas de gestión pública de la mayoría de los países en desarrollo. El AP puede y debe ser considerado una oportunidad y como parte de una estrategia comprensiva de trabajo común entre España, otros donantes y los países socios para reforzar precisamente las capacidades internas de los países socios y favorecer los procesos de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en esta dimensión.

No se puede esperar a que se den todas las condiciones óptimas para incrementar los fondos de AP a los países prioritarios de la cooperación española. Por el contrario, es necesario que España, a través de la UAP-AECID y en coordinación con otros donantes y el país socio, pueda robustecer técnicamente su propuesta de diseño e implementación de las operaciones de AP y, además, trabajar en paralelo en los ámbitos del país socio que pueden condicionar negativamente la gestión de los fondos públicos:

a) Profundizando en la participación de la sociedad civil, el parlamento, los gobiernos descentralizados y los ministerios sectoriales en el proceso de diseño y monitoreo de las operaciones AP. Esto ayudaría a establecer una suerte de AP *mejorado* mediante la transparencia, y abierto a la vigilancia y participación social que podría ser pertinente en contextos complejos de gobernabilidad. Se favorecería también la coordinación entre los Ministerios Sectoriales y el Ministerio de Finanzas del país receptor y entre el nivel nacional y el subnacional. Además, se respaldaría la función de control de los fondos públicos de los parlamentos –según las atribuciones otorgadas por los sistemas institucionales específicos– y la capacidad de rendir y exigir cuentas mutuamente.

b) Prestando asistencia técnica y financiando programas destinados a fortalecer las capacidades de escrutinio de los parlamentos y de las instancias de control y auditoría (interna y externa) hacia los gobiernos en los países socios. En España, el Congreso de los Diputados cuenta con un programa de capacitación a parlamentarios de países en desarrollo que podría enfocarse especialmente a reforzar estas capacidades.

c) Prestando asistencia técnica y financiando programas plurianuales destinados a promover espacios de coordinación entre los parlamentos e instancias de audi-

El apoyo presupuestario puede y debe ser considerado una oportunidad y como parte de una estrategia comprensiva de trabajo común entre España, otros donantes y los países socios para reforzar las capacidades internas de los países socios y favorecer los procesos de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en esta dimensión.

El Gobierno español debe apoyar con la financiación adecuada a las ONG y a otros agentes para que puedan respaldar a las Organizaciones de la Sociedad Civil de los países socios en el seguimiento de la función pública.

toria y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) del país socio durante la planificación y seguimiento de las finanzas públicas.

d) Apoyando con la financiación adecuada a las ONG y a otros agentes para que puedan respaldar a las OSC de los países socios en el seguimiento de la función pública. La financiación debe permitir fortalecer las capacidades de las OSC en los procesos de planificación y seguimiento de los recursos públicos, especialmente en la formulación de demandas hacia el nivel de gobierno subnacional y nacional en materia de servicios sociales básicos.

e) Prestando asistencia técnica y financiación a través de programas plurianuales para fortalecer las capacidades de los niveles de gobierno subnacionales en la gestión de las finanzas públicas y en la provisión de servicios básicos públicos. Esto sin embargo, debe hacerse robusteciendo la calidad de la coordinación con el ámbito nacional, usualmente con mejores capacidades, sin que lo nacional subordine lo local, donde suele ser más fácil avanzar más rápidamente hacia un mejor acceso a la salud, la educación y el agua. En este ámbito existe un gran espacio para la participación de la cooperación descentralizada española en los procesos de AP.

f) Incluyendo la perspectiva de género como un elemento transversal a todas las operaciones de AP. En muchos países empobrecidos las mujeres suelen estar alejadas de la toma de decisiones sobre los recursos públicos en los aparatos gubernamentales.

g) Prestando asistencia técnica para colaborar con el país receptor en los puntos neurálgicos del *sistema institucional* que son condición de base para una buena gestión de los recursos y para una mayor calidad de la provisión pública de servicios básicos: profesionalización de la administración pública, creación y fortalecimiento de mecanismos de control, prevención y sanción de la corrupción, fortalecimiento de las instancias de sanción al poder ejecutivo, desarrollo de dispositivos legales eficaces para la participación social en el escrutinio de la función pública, asesoramiento en los procesos de descentralización de recursos y de competencias, y desarrollo de sistemas de evaluación de impacto de la gestión pública (incluyendo el soporte para la recogida y tratamiento de datos y estadísticas fiables).

4. Planificar la combinación de instrumentos de ayuda como soporte estratégico del AP

El Gobierno español debe planificar la combinación de los distintos instrumentos de ayuda como soporte estratégico del apoyo presupuestario.

En el caso del AP es estratégico utilizar la batería de instrumentos de cooperación disponibles (proyectos, programas, otras fórmulas financieras de enfoques programáticos, la asistencia técnica e incluso el AP sectorial) como pasos previos y/o complementarios para ir abonando el camino para el AP general. La coordinación entre instrumentos puede ser definida como una estrategia de gestión de los riesgos específicos que están limitando la cooperación vía AP en los países socios de España, y como una forma de integrar ordenadamente a diversos actores del SEC en una estrategia de soporte en la implementación de iniciativas de AP.

Los próximos *Marcos de Asociación*, en sustitución de los *Documentos de Estra-*

tegia de País, deberían reflejar claramente la articulación de los instrumentos y los actores de la cooperación española que se va a dar en el país, con el objetivo final de garantizar una mayor promoción del AP. La combinación de instrumentos, el volumen de fondos que pueden manejar, el cronograma de desembolsos y cómo se complementan entre sí debe ser discutido y conocido por los países receptores con antelación, y en el marco de los procesos de negociación de la agenda de la ayuda bilateral española, habitualmente las comisiones mixtas. En este sentido, hay que considerar que las comisiones mixtas se celebran a nivel gubernamental, y que es preciso encontrar la fórmula para que Parlamento y sociedad civil puedan aportar a la formulación del Marco de Asociación.

5. Fortalecer las capacidades de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y otros actores clave en la gestión del AP

El Plan Director 2009-2012 le otorga un especial protagonismo a las OTC como las piezas de articulación de la ayuda programática de la cooperación española en el terreno.

Para cumplir esta función y en lo concerniente al AP, las OTC requerirán mayores capacidades para participar en los procesos de diálogo político para las reformas institucionales pertinentes y conexas a las operaciones de AP mencionadas anteriormente, conocimientos específicos para el asesoramiento en el diseño e implementación de políticas públicas sectoriales, así como de gestión de las finanzas públicas nacionales y subnacionales, entre otros temas cruciales. Es importante también hacer corresponder su rol en el terreno con las capacidades para una toma de decisión informada, para una delegación clara y para gestionar la diversidad de actores en terreno. También es clave asegurar que, como agentes primarios del monitoreo y seguimiento de la ayuda en terreno, se puedan establecer los canales y mecanismos efectivos para que puedan aportar información suficiente a la sede central de la AECID, y contribuir al proceso de aprendizaje derivado de la implementación del AP.⁶⁸ Sería muy útil que los Marcos de Asociación y las Comisiones Mixtas reflejen progresivamente este aprendizaje.

Ello requiere una urgente y necesaria la ampliación de plantilla, tanto en sede como en terreno, con la contratación de más personal especializado para la mejora del seguimiento de las operaciones de AP.

6. Articular el AP con los procesos de división del trabajo

Tarde o temprano España tendrá que responsabilizarse más activamente de las consecuencias derivadas de los procesos de división del trabajo de los donantes que ya se están produciendo. Tanto de las implicaciones que supone el reparto geográfico de países receptores entre los donantes como de las que derivan del reparto de los sectores de intervención en los países socios (ver capítulo sobre división del trabajo en esta misma edición de *La realidad de la ayuda*).

El Plan Director 2009-2012 le otorga un especial protagonismo a las OTC como las piezas de articulación de la ayuda programática de la cooperación española en el terreno.

Tarde o temprano España tendrá que responsabilizarse más activamente de las consecuencias derivadas de los procesos de división del trabajo de los donantes que ya se están produciendo.

68. Según el Plan Director 2009-2012 se creará una metodología para la dirección estratégica sobre el terreno, adaptada con los aprendizajes adquiridos de la aplicación de los Documentos de Estrategia de País o los Planes de Actuación Especial en el ciclo 2005-2008.

Por una parte, el impacto del reparto geográfico empieza a manifestarse en el surgimiento de “países “huérfanos”- aquellos que están quedando desasistidos por la salida de ciertos donantes, siendo la financiación que reciben insuficiente para cubrir las necesidades de la población pobre. Mayoritariamente estos países son países prioritarios de la cooperación española (países de renta media y de América Latina). En este sentido, existe una clara responsabilidad de España en materia de financiación y uso de las estrategias/instrumentos más idóneos en estos contextos.

La dispersión sectorial de la ayuda española supone un obstáculo más para que España lidere procesos de apoyo presupuestario.

La dispersión sectorial de la ayuda española supone un obstáculo más para que España lidere procesos de AP. La concentración sectorial permitiría utilizar estratégicamente las ventajas comparativas de España para refinar su trabajo como socio de los países en desarrollo en la lucha contra la pobreza. Ante la deficiencia derivada del desconocimiento de sus fortalezas, España no tendrá más opción que mantener el perfil de seguidor de las iniciativas de AP de otros donantes. En este sentido y como un mínimo, urge avanzar en la tarea de diagnosticar las fortalezas sectoriales de la Cooperación Española para cada uno de los países definidos en el Plan Director 2009-2012 y planificar con pie firme nuevas incursiones de AP. España debe prestar especial atención a que los sectores sociales básicos no queden huérfanos en los países con los que coopera.

7. De cara a la presidencia española de la CE

a) Apoyar a la Comisión Europea en la implementación de los Contratos ODM -acuerdos de AP a seis años ligados a resultados en los ODM-, y para que los principios que rigen tales contratos sean aplicados a la totalidad del apoyo AP general y sectorial europeo.

b) Urgir a la Comisión Europea y a los estados miembros a incrementar urgentemente el uso del AP, tanto general y sectorial. España debería aportar contribuciones adicionales voluntarias al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) por un monto equivalente como mínimo al 15% de su contribución anual al FED, a partir de 2010, para expandir los Contratos de ODM a más países o para desembolsar anticipos de los que ya existen, y para más AP. Si los Estados Miembros aportan contribuciones voluntarias similares, el FED podrá extender el AP sectorial en salud y otros sectores de los ODM a, al menos, diez países en 2012.

Es urgente que la Comisión Europea y los Estados miembros coordinen mejor sus operaciones de apoyo presupuestario.

c) Es urgente que la Comisión Europea y los Estados miembros coordinen mejor sus operaciones de AP. Especialmente en salud, donde la Presidencia Española está promoviendo junto a la Comisión una comunicación sobre Salud Global.

d) Reforzar el trabajo que viene haciendo la CE en AP, proponiendo medidas para avanzar sobre sus puntos más débiles: ampliar el AP a otras regiones no ACP, evitar la condicionalidad perjudicial asociada a políticas sensibles -vinculadas a aspectos como privatización, liberalización de mercados, o límites inflexibles al déficit o gasto público-, aumentar la predictibilidad de corto plazo que es afectada por la burocracia interna de la CE y potenciar la apropiación democrática y la rendición de cuentas.

e) Promover la utilización de la fuerza colectiva de la UE, en la Junta del Banco Mundial, para instar a la organización a que adopte procesos parecidos a las

mejores prácticas demostradas por la Comisión Europea en el AP: incorporación de la perspectiva de género, aumento de la predictibilidad de la ayuda de 3 a 6 años a través de los Contratos ODM. También se debe apoyar la eliminación de la imposición de condicionalidad perjudicial asociada a políticas sensibles –vinculadas a aspectos como privatización, liberalización de mercados, o límites inflexibles al déficit o gasto público–.

5.2. Recomendaciones para las ONG del Norte y del Sur

Las ONGD tanto del Norte como del Sur deben iniciar una reflexión profunda para redefinir su rol específico en la agenda de eficacia de la ayuda. Al contrario de lo que se puede percibir, el AP proporciona un espacio de oportunidades renovadas este actor de desarrollo. El AP debe suponer un refuerzo de la participación ciudadana en la definición e implementación de políticas públicas pro-pobres. En este sentido, el apoyo de las ONGD a las OSC es crucial: tanto en el fortalecimiento de capacidades técnicas como a través de la interlocución con las instancias de gobierno de los países receptores.

Las ONGD tanto del Norte como del Sur deben iniciar una reflexión profunda para redefinir su rol específico en la agenda de eficacia de la ayuda.

CAPÍTULO 6

2010, un año para saber si hemos aprendido de la crisis

Autor:

Jaime Atienza, responsable de Relaciones Institucionales de Intermón Oxfam*



*El autor agradece sus comentarios a Isabel Tamarit, Teresa Cavero, Irene Milleiro, Duncan Green y Alberto Acosta.

El final de 2008 y el año 2009 han tenido al mundo entero sumido en su primera crisis económica global en décadas. Caídas generalizadas en los principales índices de la economía, el comercio internacional y el empleo nos han acompañado durante quince meses desde septiembre del año 2008. Durante el invierno de 2009 ya se especulaba con los llamados “brotes verdes” de la economía –señales de recuperación– y en diciembre se empezaba a dar por superada la crisis, aunque se consideraba que la recuperación sería lenta.

Las llamadas a reformas profundas en el sistema financiero y en la economía global han sido oídas por vez primera en décadas con fuerza no desde las demandas de las organizaciones sociales sino por boca de numerosos líderes mundiales. El balance de cambio por ahora resulta decepcionante: tenemos casi todo por hacer, aunque por vez primera temas tabú empiezan a tratarse al más alto nivel. La crisis ha abierto una ventana que ofrece oportunidades de cambio de una magnitud insospechada, y la reunión del G-20 en el mes de abril de 2009 supuso el punto más alto de esa agenda de cambio. Pero la aparición de señales del final de la caída parece haber aplacado los ánimos transformadores, en un ejercicio puramente mediático: la caída se detiene o comienza un leve crecimiento, pero desde niveles mucho más bajos. Y peor aún, esos primeros signos de reactivación no ofrecen señales de creación de empleo tras haberse perdido decenas de millones de puestos de trabajo en el mundo en el período más crítico.

El 2009 y el 2010 son años decisivos para que se aborden los problemas que nos han traído a esta situación; 2009 ha permitido establecer la agenda y que temas hasta hace poco “mal vistos” por líderes políticos y económicos se estén discutiendo –la transparencia en las cuentas públicas y de las compañías privadas, la evasión fiscal, los paraísos fiscales, el secreto bancario o la desregulación de los mercados financieros–. Pero si 2010 no trae reformas reales en ese ámbito, habrá sido un ejercicio estéril y sólo podremos decir que cantidades nunca imaginadas de ahorro público se usaron para mantener a flote al sector financiero sin tocar los valores enfermos y los mecanismos perversos que generaron la crisis. Ese es nuestro gran reto de futuro.

Hasta el verano de 2009 se comparaba la actual crisis con la Gran Depresión de 1929, que supuso una caída continuada de la renta (PIB) de 40 meses por los 15 vividos en 2008 y 2009. Si asignamos al mes de abril de 2008 un valor 100, el tamaño de la economía en julio de 2009 era 13 puntos más bajo,¹ lo que supone que la economía global ha menguado en más del 10% en ese período. La leve recuperación o la menor caída significa que esa reducción del tamaño de la economía se está frenando, o incluso que en algunos casos se está invirtiendo la tendencia, pero es pronto para hablar de recuperación. Pensemos que una economía de tamaño 100 pasó a un tamaño 87, y lentamente crecerá en 2010 y 2011 desde ese nivel. A todo eso, las magnitudes son relevantes pero no explican ni mucho menos el impacto sobre la vida, la economía y el planeta.

Técnicamente se habla de crisis o de recesión económica cuando el tamaño de la economía decrece, y se habla de que la crisis ha terminado cuando tal cosa deja de suceder. Pero en lo que se refiere a la vida de las personas, la crisis no llega tan

El final de 2008 y el año 2009 han tenido al mundo entero sumido en su primera crisis económica global en décadas.

Por fin algunos temas tabú se están negociando, aunque el balance de cambio hasta ahora sea decepcionante.

1. B. Eichengreen y K. H. O'Rourke (2009). “A Tale of Two Depressions”. In progress. <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3421>.

Los efectos de la crisis se están sintiendo con retardo en el mundo en desarrollo, mayor cuánto más desconexión haya con la economía global.

rápido y, mucho menos, se diluye de esa manera. De modo que constatar el final de la crisis no significa que han terminado los problemas, o que estamos en la situación anterior al inicio del período. Más bien por el momento perdura la incertidumbre sobre la evolución de la economía y son más las conclusiones que pueden sacarse desde el punto de vista de la geopolítica y de los cambios en la nueva economía global que lo que puede decirse de la vida de las cientos de millones de familias afectadas, sobre todo por el desempleo, en el Norte y en el Sur. Los efectos de la crisis se están sintiendo con retardo en los países en desarrollo, mayor cuanto más desconectado está cada país y sus sectores de actividad económica de la economía global. Pero el impacto es generalizado en el mundo en desarrollo sus efectos sobre los más pobres son severos y, si no se remedia, serán duraderos.

En todo caso es preciso recordar que a lo largo de la historia del capitalismo las crisis se han sucedido una y otra vez. Su evolución –atada a las demandas de reproducción y acumulación del capital– es cíclica, y se caracteriza por sus fases de auge y de posterior declinación, lo que nos obliga a superar las lecturas superficiales concentradas únicamente en las turbulencias financieras.

1. Antes del estallido: crisis climática y de precios de los alimentos y el petróleo

La crisis económica global llega al mundo entero tras un prolongado período de crecimiento económico, que sin embargo no resultó en una reducción de la pobreza a los niveles que cabría haber esperado. La crisis global se explicaría, más allá de los elementos estructurales aludidos, como la suma de cuatro fenómenos: la crisis ambiental provocada por el cambio climático, los altos precios de los alimentos, los altos precios del petróleo, y la gestión irresponsable y opaca observada en el sector financiero. Esos elementos ya han influido por separado de manera decisiva sobre miles de millones de personas, y nos subrayan los límites del crecimiento bajo el actual patrón de consumo energético y de materias primas y con el presente régimen de desregulación financiera.

Crisis climática, alimentaria, energética y financiera se entrecruzan para ofrecernos el panorama de la crisis global.

El aumento del uso de las energías fósiles altamente contaminantes en los países más industrializados desde la década de los cincuenta ha generado efectos imprevisibles sobre el clima, que ya desde los años ochenta pasaron a calificarse como cambio climático por su gravedad. Las emisiones de CO₂ aumentaron sostenidamente en los años de la bonanza económica y tan sólo en el año 2009 ha habido una ligera reducción de las mismas a escala global motivada precisamente por la crisis económica. Pero lo más seguro es que por efecto de la misma recuperación económica vuelvan a una senda ascendente. Frente a esta dura y preocupante realidad no se ha producido una respuesta global rápida y efectiva. Desde la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992 hasta la Cumbre sobre el Cambio Climático de Copenhague en diciembre de 2009, pasando por el Protocolo de Kioto, se ha avanzado muy poco.

Pero más allá de las urgentes necesidades de acuerdos globales contra el cambio climático,² lo cierto es que el impacto para los países en desarrollo está siendo

2. Oxfam International: Suffering the science (2009). <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp130-suffering-the-science.pdf>

trágico y ha cambiado la vida de millones de personas. El avance de la desertificación, la intensificación de las catástrofes ambientales en las zonas subtropicales y sequías prolongadas e inundaciones más frecuentes han afectado y afectan cada vez más a la vida y las cosechas de alimentos en el mundo en desarrollo. Esa crisis climática genera “refugiados climáticos”, haciendo crecer las migraciones, endurece las condiciones de vida de la población pobre y, a ojos de muchos, justifica plenamente que se hable y se reclame una deuda ecológica creciente del mundo rico con los países en desarrollo afectados por las malas prácticas ambientales de la economía en los países industrializados.

En los años 2007 y 2008 vivimos una crisis de los precios de los alimentos marcada por una súbita subida de los mismos.³ El optimismo inicial con el que imaginamos los efectos sobre los campesinos productores aumentando sus ingresos rápidamente dio paso al realismo de un efecto devastador para esos mismos sectores. El mayor precio no se transmitía a sus ventas en el mercado local y el beneficio quedaba en otras manos. Y mientras, productos básicos para la alimentación en el mundo entero, como el maíz, el trigo o el arroz, vieron sus precios dispararse, y el acceso a esos alimentos en los países que no los producen –muchos de ellos en África y América Latina– se hizo más costoso. En definitiva los campesinos productores de algunos alimentos se vieron afectados por la subida de precios de los que precisan para su dieta básica, pero no disfrutaron de mayores beneficios como se habría pensado en un principio. La crisis en los precios de los alimentos fue provocada por diferentes factores que actuaron simultáneamente: el aumento de la demanda de nuevos consumidores que escapan a niveles previos de pobreza, malas cosechas derivadas de los efectos del cambio climático y la dedicación de crecientes cantidades de alimentos a la generación de biocombustibles para tratar de compensar el incremento del precio del petróleo y sus derivados.

Una tercera crisis que ha impactado con dureza en los sectores pobres en los países en desarrollo llegó desde la mitad de 2007 y con mayor intensidad en 2008, con el espectacular aumento de los precios del petróleo, que llegó a alcanzar los 140 dólares por barril en ese año. Ese impacto llegó por dos vías, por un lado, el combustible y, por otro, los derivados del petróleo como la urea, que encarecieron la producción de cereales. Por su parte, la ley de biocombustibles en los Estados Unidos, y la consiguiente producción para ese mercado, provocó un estrecho vínculo de la escalada del precio del petróleo –y sus energías competidoras– con el del maíz, el trigo y el arroz. De este modo una crisis aparentemente más dura para los países más avanzados impactó de lleno a los países en desarrollo.⁴

Es en ese contexto de burbujas de precios, cuando el mercado financiero y el mercado inmobiliario, infectado totalmente por el primero, explotan, resultando difícil identificar con claridad las causas y los efectos de cada una de estas crisis y sus interrelaciones. En realidad la crisis económica y financiera ha venido a agravar situaciones precarias, estrangulando sobre todo a las pequeñas economías al limitar sus opciones para responder a las crisis climática, alimentaria y ener-

Desde la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro de 1992 hasta la de Copenhague en 2009 se ha avanzado demasiado poco.

Los campesinos productores sufrieron por los altos precios de sus alimentos pero no ganaron con la crisis.

3. Oxfam Internacional (2009). Precios de doble filo. www.oxfam.org/es/policy/precios-de-doble-filo

4. Teresa Cavero (2009). “Precios de los alimentos y países en desarrollo: consecuencias y soluciones en un mundo globalizado”. En *La globalización en el siglo XXI: retos y dilemas*. Federación de Cajas Vasco-Navarras, Vitoria-Gasteiz.

gética. Respuestas perdurables a estas crisis son hoy más necesarias y urgentes que nunca. En primer lugar deben asumir su responsabilidad sus principales causantes, los países más avanzados, entendiendo, eso sí, que la salida de esta situación implica una responsabilidad colectiva y actuaciones que deben implicar al conjunto de los países del planeta.

2. Ante la crisis, dinero público en cantidades nunca vistas

Mientras vuelve el crecimiento económico o al menos se frena la caída, el desempleo crece.

Las mencionadas crisis, sumadas a la crisis de solvencia y credibilidad del sector financiero y al agotamiento de un modelo de producción y consumo, han compuesto la actual crisis económica global. Sus derivadas, las que hacen más visibles sus impactos, son el deterioro de la producción, del comercio y el empleo a escala global. Mientras ya en septiembre de 2009 han aparecido señales de tibia recuperación en el campo de la producción, el empleo sigue situado en mínimos históricos, y el desempleo continúa creciendo. Y por su parte, el comercio mundial, que había crecido al 7,2% en 2007, y vio caer sensiblemente su ritmo de crecimiento en 2008 hasta el 2,9%, ha visto cómo el volumen total previsto en 2009 es, según el Fondo Monetario Internacional (FMI),⁵ de un -12,2%.

La respuesta a la situación de crisis que se ha producido en este episodio ha diferido mucho de la que se dio en anteriores etapas, en especial por las recetas que se aplicaron en los países en desarrollo tras la crisis de la deuda en los ochenta o en respuesta a las crisis financieras del sudeste asiático, Ecuador, Turquía, Rusia, Brasil, México o Argentina en los noventa y 2000. En esta ocasión, las principales economías del planeta han realizado inversiones gigantescas para evitar la quiebra de grandes bancos y para blindar al sector financiero en su conjunto, protegiendo a empresas en situación de alto riesgo –inclusive automotrices, con el único fin de sostener el tejido industrial nacional y la mayor cantidad posible de empleos– en una política en que los Estados se han hecho cargo, endeudándose, de los problemas generados por operadores privados. Ese apoyo a empresas estratégicas ha sido objeto de controversia en la reciente ronda negociadora de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en diciembre de 2009, por considerar delegados de países como Argentina o Sudáfrica que de persistir las ayudas de esa naturaleza podrían estar vulnerándose algunos principios de la propia OMC.⁶

El rescate financiero de 2009 llegó a los 18 billones de dólares según Naciones Unidas, un 30% de la riqueza global.

Ese rescate financiero que hemos vivido ha supuesto, según la Secretaría General de las Naciones Unidas,⁷ entre el 1 de septiembre de 2008 y el 31 de marzo de 2009 la escalofriante cifra de 18 billones de dólares (¡18 millones de millones!), una suma casi equivalente al 30% de la riqueza global. Incluyendo los recursos provistos para recapitalizar bancos, nacionalizar entidades financieras en problemas, proveer garantías sobre depósitos bancarios y otros activos financieros e inyecciones de liquidez, y que resulta sencillamente descomunal, ya que supera trescientas veces la estimación del gasto anual adicional necesario para garanti-

5. IMF (2009). World Economic Outlook. www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/

6. www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min09_e/min09_statements_e.htm

7. The world financial and economic crisis and its impact on development. Report of the Secretary General. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.214/4&Lang=E

zar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Una cifra que golpea la conciencia de la humanidad, pues con ese monto de recursos, adecuadamente invertidos y distribuidos, con seguridad desaparecerían el hambre y la miseria en el mundo.

Esta reacción masiva pone de manifiesto, entonces, dos elementos que nos obligan a extremar las demandas sobre quienes toman decisiones en el ámbito político y económico: primero, cuando se requieren recursos extraordinarios, se recurre al Estado y al endeudamiento y se ponen sobre la mesa. Y segundo, los países más ricos y las economías emergentes han recurrido a mecanismos que se habían vetado a los más pobres cuando vivieron situaciones de crisis. Ello nos permite concluir que es perfectamente posible conseguir los recursos precisos para apoyar los esfuerzos de los países más pobres para superar las crisis sin esgrimir condiciones que los más ricos ni han considerado. Puede argumentarse que las economías más avanzadas realizan esas inversiones “porque pueden”, al tener una solvencia financiera prolongada, pero lo cierto es que se está incurriendo en importantes déficit públicos, cercanos en algunos casos al 10%, cuando se consideraba tal opción para los países en desarrollo hasta muy recientemente la política equivocada. Y el FMI sencillamente no autorizaba a sus *clientes* a utilizarlas.

Además, la respuesta presente y su magnitud nos permite afirmar que las políticas ultraliberales que han venido siendo doctrina obligada para numerosos países pobres y emergentes no se han seguido en los países más ricos cuando han llegado situaciones críticas como la actual. De modo que, o bien se trataba de políticas equivocadas, o bien eran tan dolorosas que los países más avanzados no han querido aplicárselas a su población: toda una lección de historia.

Esta circunstancia ha rescatado las críticas que los organismos de Bretton Woods han recibido desde hace décadas por promover precisamente la desregulación y la reducción del tamaño del sector público, la eliminación de los controles de capitales y la desregulación financiera como respuesta a las otras crisis, *las de los otros*, y ha abierto la puerta al reconocimiento de la necesidad de una reforma en profundidad de dichas instituciones y a cambios importantes en su doctrina. El propio FMI en boca de su director gerente, Dominique Strauss-Kahn, ha insistido en que su responsabilidad en gestionar la actual crisis se hace desde un “Fondo renovado”, y quiso públicamente asumir errores del pasado y exponer la conciencia de un cambio necesario en las reuniones anuales de Estambul en octubre de 2009. Cambios que todavía están pendientes de probarse⁸ y cuya credibilidad dependerá de lo que ocurra en los próximos años y no de las señales en este período de emergencia, en que se han relajado algunas condicionalidades y se han ampliado los déficit fiscales considerados asumibles –lo contrario habría sido inconcebible dado lo que hacían los países que dominan su directorio–.

Para cerrar una visión general de los impactos medibles más tangibles veamos algunos datos globales particularmente preocupantes: las personas en situación de desempleo podrían llegar a los 239 millones de personas –40 millones más que en 2007: prácticamente el equivalente a toda la población de España–. La econo-

Los países avanzados en crisis usan mecanismos vetados antes a los pobres: más inversión pública y elevados déficit.

Strauss-Kahn quiso trasladar en Estambul la imagen de un FMI renovado y que asumía errores del pasado.

8. Nuria Molina (2009). IMF emergency loans for low-income countries. Eurodad policy brief. http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/News/Molina%20G24pb%20IMF%20emergency%20oans.pdf

mía global alcanzaría una situación de decrecimiento económico del -2,6% en 2009⁹, primer ejercicio de decrecimiento a escala global en cuatro décadas; las previsiones para el mundo en desarrollo en su conjunto mantienen una previsión de crecimiento del 1,4% (tras un período 2004-2007 con promedio anual del 7,1%). Si excluimos de las cifras globales a China e India obtendremos como resultado un crecimiento negativo en el año 2009 para todo el mundo en desarrollo.

Esas cifras suponen, además, una caída sensible de la renta per cápita en todas las regiones en desarrollo, lo que implica un empobrecimiento generalizado, que afecta de manera más intensa a aquellas personas que están en el escalón más bajo y a quienes vivían ligeramente por encima de la pobreza, y son por tanto más vulnerables a cualquier deterioro de la situación económica y social. Si nos fijamos en las tres principales regiones en desarrollo, vemos que el deterioro en las condiciones de vida es significativo. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UN-DESA), en África subsahariana, más de la mitad de sus países –24 de 44– verán caer su ingreso per cápita en 2009, y en América Latina, 20 de los 24 países analizados sufrirán caídas en ese mismo indicador; mientras que en Asia solamente 14 de 32 países verán disminuir esa riqueza per cápita. Unos datos que nos indican la mayor capacidad de resistencia instalada en Asia –y el peso de los gigantes China e India contra la recesión–, la mayor conexión con los mercados globales y consiguiente afectación más rápida de América Latina y el retardo relativo del impacto sobre los países más pobres de África subsahariana, derivado del incremento de la ayuda en 2008 y de su relativa desconexión de los mercados globales de crédito.

24 de 44 países subsaharianos han visto caer su renta per cápita en 2009. En América Latina fueron 20 de 24.

3. Las causas de fondo de la crisis global

No es sencillo establecer cuáles son las causas de una crisis de esta naturaleza y son múltiples las interpretaciones que se han realizado. Se ha hablado de crisis civilizatoria, de crisis del capitalismo o de una crisis que cambiaría el rumbo de la historia. Podría decirse que hay algo de todo eso en el tiempo presente, al que cabe referirse como un período de transición desde la hegemonía occidental a una nueva hegemonía en que otras potencias y regiones no sólo llaman a la puerta sino que ya tienen un papel principal. La crisis ha puesto de manifiesto este proceso y el final del período recesivo actual supondrá una aceleración de la emergencia de esas nuevas potencias, y su creciente papel en el mundo global. Muchos medios de comunicación han empezado a referirse ante la cumbre de China y los Estados Unidos de noviembre de 2009 como el nuevo club más poderoso: el G-2.

Se ha hablado de crisis civilizatoria, crisis del capitalismo, crisis que cambiaría el rumbo de la historia: hay algo de todo ello.

Aunque las causas de la actual crisis económica son muy diversas, nos referiremos a continuación a las que desde Intermón Oxfam consideramos más relevantes:

1. La desregulación de los mercados financieros, unida a la generación de nuevos instrumentos financieros con escaso control público. Esa desregulación ha facilitado movimientos de capitales especulativos y a muy corto plazo que sin cumplir una función social han generado beneficios ingentes en unos pocos agentes

9. UN-DESA (2009). World economic situation and prospects. <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html>

económicos. Ya antes de la actual crisis se habían generado problemas en numerosas economías del mundo en desarrollo e industrializado. El mal público que ha supuesto esa desregulación y la proliferación de instrumentos de ese tipo sin embargo no ha sido compensado por los ganadores en la utilización de esas herramientas.

2. Una economía basada en niveles de consumo excesivo y en el uso masivo de energías fósiles altamente contaminantes y que son las responsables del cambio climático a que se enfrenta el mundo en la actualidad. Este modelo, que ni ha respetado el medio ambiente ni ha internalizado los costes del daño producido al mismo, ha supuesto una carga excesiva sobre el medio ambiente y ha afectado con mayor gravedad a los países en desarrollo. El crecimiento económico de las nuevas potencias altamente pobladas supone una presión adicional a la producción mundial y a los límites ambientales, pone contra las cuerdas este modelo de consumo excesivo de bienes bajo un patrón altamente contaminante.

3. La falta de transparencia en el funcionamiento de los mercados de bienes y en el movimiento de capitales. La búsqueda de los mayores beneficios con el fin de evitar en lo posible el pago de impuestos –la evasión y la elusión fiscal– ha tenido un terreno abonado en la opacidad de los paraísos fiscales y en la poca capacidad para controlar el movimiento de bienes y capital en los países en desarrollo. Global Financial Integrity¹⁰ estima que cada año los países en desarrollo dejan de recibir entre 850.000 millones y un billón de dólares como resultado de los impuestos no pagados, y la mitad de esa cifra se deriva de los precios de transferencia utilizados por las compañías transnacionales (*transfer mispricing*) en el comercio que realizan hacia el interior de las firmas.

4. Un sistema de gobernanza global pensado para favorecer la libertad de mercado y los intereses de las potencias más avanzadas por encima de objetivos como la erradicación de la pobreza o la búsqueda de equidad social y sostenibilidad ambiental. Las instituciones financieras internacionales (IFI) ejemplifican esa realidad al haber sido los actores más influyentes en el diseño de las políticas públicas durante tres décadas en el mundo en desarrollo, fomentando algunos de los males que acabamos de señalar. El hecho de que sus órganos de gobierno estén dominados por los Estados Unidos y la UE, que son mayoría en ambos directorios, es una mala señal, e implica que quienes deciden sobre las políticas que se aplicarán en el mundo en desarrollo siguen siendo esencialmente las viejas potencias occidentales. La lenta evolución hacia posiciones menos ortodoxas de estas instituciones se han acelerado muy recientemente, y en esto la crisis global ha tenido un papel determinante. Las economías y países más ricos han decidido usar el déficit para afrontar la crisis y buscar el estímulo de la economía y la creación de empleo desde la inversión pública. Propuestas exactamente opuestas a las recetas neoliberales que las IFI defendieron de manera radical hasta hace pocos años. Y mientras, Naciones Unidas, el foro más abierto y legítimo, el G-192, se mantiene en un papel marginal.

5. Unas reglas del comercio abiertamente injustas para los países en desarrollo que han impedido el progreso de numerosos países y han hecho que los produc-

El crecimiento de las nuevas potencias pone una tensión adicional al actual modelo de producción y consumo, y subraya sus límites ambientales.

Ganar más evitando pagar impuestos ha sido posible por la opacidad en el movimiento de capitales y por los paraísos fiscales.

10. <http://www.gfip.org/>

tores pobres se hayan quedado al margen de la mayor parte de las oportunidades brindadas por la globalización. La oportunidad de avanzar en el cierre de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio, que ya ha batido el récord de tardanza de las rondas previas de negociación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), ha sido una y otra vez dilapidada por los Estados Unidos y la Unión Europea (la última en diciembre de 2009), que de facto han optado por paralizar un proceso para no realizar concesiones muy limitadas, optando por avanzar en acuerdos comerciales bilaterales y regionales desde una posición de poder. Las limitaciones en el acceso al mercado global y la competencia desleal han debilitado a las economías más pobres y las han hecho más vulnerables a los efectos de la crisis.

Los donantes siguen determinando las prioridades de la cooperación: queda mucho para hacer realidad la Declaración de París.

6. Un sistema de ayuda que crece demasiado despacio y sigue incumpliendo el viejo compromiso de destinar el 0,7% del PNB a ayuda al desarrollo. Aunque ha habido un sensible aumento de la ayuda desde que se formularon los Objetivos de Desarrollo del Milenio y hasta el año 2008, lo cierto es que esas mejoras se quedan aún lejos del mencionado 0,7%, y el avance en términos de eficacia y calidad es todavía muy limitado. Los donantes siguen determinando de manera arbitraria las prioridades de la cooperación, limitando la posibilidad de predecir los recursos recibidos, y aunque se han producido avances en la última década es todavía una proporción menor la ayuda canalizada a través de instrumentos programáticos o de apoyo presupuestario, y hay mucho por avanzar para hacer realidad la filosofía emanada de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda.

Estos factores de inestabilidad y que han llevado a la economía mundial a una crisis sin precedentes en las últimas décadas habían ofrecido avisos previos, como fueron las crisis financieras vividas en países emergentes de América Latina o del sudeste asiático desde 1994, o los escándalos de corrupción vividos previamente, como el llamado *caso Enron*. Igualmente, se encendieron señales de alarma en el mundo entero cuando se supo que la financiación de los atentados del 11-S llegó a través de fuentes opacas en paraísos fiscales. Ello hizo que en la *Patriot Act* que se aprobó en los Estados Unidos tras ese crimen masivo se incluyeran mecanismos para presionar a los paraísos fiscales a colaborar con la justicia norteamericana cuando hubiese sospechas de colaboración con el terrorismo. Una normativa que no se previó aplicar a los delitos relacionados con el crimen organizado, el narcotráfico, y mucho menos con la evasión de impuestos.

El mundo ha vivido con una venda en los ojos, aceptando que no mirar era la mejor forma de regular los flujos financieros.

El mundo entero ha vivido con una venda en los ojos durante las últimas décadas, aceptando que la mejor forma de ordenar los flujos financieros era mirar para otro lado y considerando una práctica aceptable e incluso respetable el uso de paraísos fiscales para evadir o eludir obligaciones tributarias o el secreto bancario que impedía a la justicia actuar a escala internacional, favoreciendo los intereses de aquellos que se beneficiaban de un entorno económico opaco, y olvidando en particular que buena parte de ese dinero se escapaba sistemáticamente de las arcas públicas de los países en desarrollo.

Pero la llegada de la crisis, frente a estos factores, se ha convertido en una oportunidad. Es pronto aún para saber si podrán lograrse cambios de la profundidad necesaria para promover un crecimiento sostenible, favorable a los pobres, generador de empleo y generador de menor nivel de contaminación. Sin embargo, el avance hacia una regulación de los mercados financieros, la necesidad de transparencia y rendición de cuentas en la economía mundial, la lucha contra la eva-

sión fiscal y la impunidad de los paraísos fiscales, las reformas en la gobernanza global o la provisión de financiación de emergencia a los países en desarrollo afectados por la crisis están sobre la mesa de debate.

El nuevo espacio global de debate y discusión, mucho más inclusivo que el G-8 aunque alejado todavía del G-192 –las Naciones Unidas–, en el llamado Grupo de los Veinte, ha planteado un amplio debate sobre todas estas cuestiones y ha llegado a decir en el comunicado de su reunión de abril de 2009 que “la era del secreto bancario ha terminado”. Esa reunión del G-20 planteó una ambiciosa agenda con medidas concretas en el campo de la nueva financiación, la transparencia y el control de los paraísos fiscales y la evasión fiscal o la importancia de avanzar hacia una economía amigable con el medio ambiente.¹¹ Esa importante agenda –y esas grandilocuentes declaraciones– deben avanzar a lo largo del año 2010.

El nuevo espacio global de decisión, más inclusivo que el G-8 pero muy alejado del G-192 (Naciones Unidas) es el G-20.

4. La llegada de la crisis a los países en desarrollo

Una de las lecciones evidentes de la crisis económica global es que han cambiado las categorías de países; si hace tiempo que resulta difícil hablar del mundo rico y el mundo pobre, o de los países industrializados frente a los países en desarrollo, ahora ya no es posible. Nos encontramos hoy con muy diferentes categorías de países en función de la dimensión de sus economías, del grado de transformación e integración de sus sectores, de su papel en los mercados mundiales, de su dotación de activos y reservas y de su influencia en las decisiones de alcance global. Países como China e India, todavía considerados de renta media baja, son hoy potencias mundiales con una participación significativa en el comercio mundial y están desempeñando un papel cada vez mayor en la política global; han sido los primeros en recuperarse de la crisis acercándose a fines de 2009 al ritmo de crecimiento de dos años antes. Otros como Brasil o Sudáfrica se han convertido también en potencias regionales, que ejercen un papel de liderazgo en sus regiones y son socios de primer nivel e imprescindibles cuando se trata de alcanzar acuerdos políticos, económicos o comerciales, aunque ello no los blindará frente a los efectos de la crisis.

Países como China, India, Brasil o Sudáfrica están desempeñando un papel cada vez mayor en la política global.

Las economías de estos cuatro países han tenido recursos suficientes para poner en marcha políticas contracíclicas y han aumentado de manera significativa la inversión pública para sustituir la limitada inversión privada en el período. Pero si estas potencias medias o emergentes que hemos citado han aguantado el impacto de la crisis con mayor entereza, países igualmente fuertes en la economía mundial que aparentaban solidez se han visto muy castigados; es el caso de Rusia o México. Evidentemente existen razones de fondo que explican el diferente impacto ante la crisis, y permiten caracterizar la debilidad relativa y la vulnerabilidad de unos países frente a otros.

Desde Intermón Oxfam hemos colaborado con Oxfam Internacional en la realización de trabajos de investigación sobre el impacto de la crisis en once países del mundo, además de realizar algunos trabajos de análisis sectorial –impacto de

11. Duncan Green (2009). What happened at the G20?. Oxfam briefing note. http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/economic_crisis/downloads/bn_what_happened_at_g20.pdf

género– o regional –el impacto de la crisis en América Latina–. Se trata de países de renta baja y renta media-baja, y nos encontramos con que existen canales comunes de transmisión de la crisis internacional, así como algunos impactos relativamente homogéneos, aunque hay obviamente divergencias en su intensidad, en la preparación de los países para encajar el *shock* y en la reacción gubernamental. Veamos algunos de esos rasgos:

Ha habido despidos masivos en países conectados a la economía mundial por las Zonas Francas.

1. Deterioro en los niveles de empleo urbano, particularmente en aquellos sectores vinculados a la exportación. En concreto, se han producido despidos masivos en países conectados con el mercado mundial a través de las zonas francas, tanto en el sudeste asiático como en Centroamérica. Por otro lado, se ha vivido un deterioro en los niveles de ingreso tanto de trabajadores formales como informales, que los trabajadores y trabajadoras han aceptado por el temor a la pérdida del empleo o, en el caso del empleo informal, por la menor demanda y la creciente competencia –trabajadores y trabajadoras expulsadas del sector formal son parte ahora de ese grupo humano tan vulnerable–.

2. Empobrecimiento y vulnerabilidad en los sectores intermedios de la sociedad, que han sido los más afectados por ese aumento del desempleo y el subempleo, por lo que han caído sus ingresos y se acercan a la línea de la pobreza. Millones de familias que vivían en sectores urbanos medios y bajos han caído en situación de pobreza o han visto aumentar su vulnerabilidad como consecuencia de la crisis. Al deterioro real de su situación se ha unido el impacto psicológico, con lo que se observa que en las diferentes regiones numerosos sectores habían aceptado de buen grado reducciones importantes de su salario y había crecido el miedo al desempleo y a la pobreza.

Las mujeres han sufrido más los despidos y han tenido que trabajar aún más y en peores condiciones.

3. Impacto diferenciado en términos de género, pues afecta más a la vida y las oportunidades de las mujeres. Por un lado han sido mujeres la mayor parte de los trabajadores despedidos de las zonas francas, han tenido que buscar trabajos más precarios y aumentar el tiempo de dedicación al trabajo. Además sobre las mujeres ha recaído el peso de mantener a flote a las familias en tiempos críticos ya que han asumido una parte de la educación de los hijos e hijas cuando se ha producido abandono escolar. En general sus jornadas de trabajo se han alargado y han sido las responsables de la alta resistencia en los sectores pobres a los impactos de la crisis.

4. Restricción en el acceso al crédito y empeoramiento de sus condiciones financieras. Un fenómeno que ha recorrido el mundo entero desde los países más ricos hasta el último rincón. Un factor que ha afectado a los niveles de empleo al congelarse numerosas inversiones, pero que en el sector rural ha implicado un mayor empobrecimiento de los campesinos que sufrieron en los años anteriores el alto precio de alimentos esenciales, como el arroz o el maíz, y de insumos productivos derivados del petróleo. En este caso, la crisis económica global ha sido un golpe más a una situación de por sí frágil, pues ha afectado a la asistencia escolar –aunque no podemos decir que de forma generalizada– de los hijos de los campesinos, obligados a sustituir a las personas empleadas a las que ya no se podía pagar por la falta de crédito para mantener la dieta básica familiar.

5. Impacto alimentario sobre los sectores más vulnerables. De nuevo la crisis económica global ha venido a agravar situaciones de partida que eran de por sí muy precarias debido a la crisis de los precios de los alimentos. Los problemas han sido particularmente intensos en aquellos países que son importadores netos de

alimentos, y Oxfam Internacional¹² y la FAO¹³ (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) han denunciado a la opinión pública mundial una cifra escandalosa: más de 1.000 millones sufren desnutrición en el mundo en 2009, lo que supone 200.000 personas más que en 2008, con seguridad el más grave incumplimiento en el avance que debería producirse hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

6. Tensión financiera y fiscal que ha obligado a los países a optar entre la austeridad y los recortes presupuestarios –volviendo a los ajustes más clásicos–, y el endeudamiento o la mayor explotación posible de sus fuentes de financiación. La baja tasa de actividad ha hecho que, indistintamente de la estructura tributaria en cada caso, la recaudación fiscal se haya resentido y, debido a la crisis bancaria, el crédito se ha hecho mucho más escaso y costoso para los países. Esos recortes, pese a que ha cambiado la doctrina al respecto incluso en las IFI, tienen el riesgo de trasladarse a los servicios sociales básicos de los países en desarrollo, algo que ya se ha detectado en algunos casos y que no se debe generalizar. Algunos países han decidido explotar al máximo las fuentes de financiación de que disponen y acudir a las IFI para solicitar nuevos créditos –tanto el FMI como el Banco Mundial (BM), los bancos regionales de desarrollo y otras entidades subregionales han sido flexibles a la hora de conceder créditos, tras varios años literalmente sin cartera de clientes que atender–. Aunque la respuesta de los países ricos a la crisis ha sido invertir y gastar más para generar empleo y proteger a las víctimas, y esa se ha convertido en la respuesta “oficial” a la crisis, lo cierto es que la mayoría de los países en desarrollo no ha podido aplicar medidas parecidas, sólo los países más fuertes económicamente han podido aplicar “estímulos fiscales” equivalentes a los dispuestos en las economías más avanzadas. China ha irrumpido en la escena como prestamista realizando compras anticipadas de materias primas y petróleo y se ha convertido en particular prestamista de última instancia, con lo que se ha hecho visible su poder económico y su resistencia a la crisis, ya que ha aprovechado un momento de precios bajos para incrementar su dotación de activos y, en definitiva, ha aumentado rápidamente su influencia en el mundo en desarrollo.

7. La calidad y magnitud de la respuesta de los países en desarrollo ha dependido de tres factores que expresan su preparación para afrontar las crisis: la existencia o no de políticas fiscales generadoras de una base suficiente de recursos para la actuación pública, la puesta en práctica previa de políticas públicas extendidas de provisión de servicios sociales y la disponibilidad inmediata de *reservas* para afrontar un *shock*. Los países del sudeste asiático han mostrado una mayor capacidad de reacción al contar con estructuras públicas de atención en términos generales más sólidas y al haber pasado hace una década por una intensa crisis financiera por lo que establecieron mecanismos de prevención y choque para responder a futuras crisis. Por otro lado, los países que invirtieron en servicios básicos en los años previos a la crisis habían creado así una red que ha protegido a los más vulnerables de los efectos inmediatos de la crisis, mientras que aquellos países que, bien por opción política o por falta de capacidad financiera para hacerlo, no cumplen ninguno de estos supuestos son los que han mostrado menor capacidad de respuesta inmediata y que más sufrirán a medio plazo.

12. Oxfam Internacional (enero 2009): Mil millones de personas hambrientas. Informe de Oxfam 127. http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/10508/090126_milmillonespersonas.pdf

13. FAO (october 2009): The State of Food Insecurity in the World 2009. Rome. www.fao.org

La mayoría de países en desarrollo no han podido usar los estímulos fiscales aplicados en los países más avanzados.

Los que invirtieron en redes sociales antes de la crisis han resultado estar más protegidos.

La población migrante ha sufrido especialmente el paro por sus sectores de empleo y por estar mayoritariamente en edad de trabajar.

África subsahariana no se había recuperado aún de la crisis de los alimentos cuando lentamente llegó la crisis global.

8. Las migraciones han sido parte del impacto y la respuesta a la crisis en numerosos países. Algunos de los principales países receptores de inmigrantes han sufrido muy fuertemente la crisis –los Estados Unidos, España y el conjunto de la UE son tal vez los casos manifiestos–, y la población migrante ha vivido de manera más intensa el aumento del desempleo, tanto por trabajar en sectores más afectados como por ser un grupo humano con una mayor proporción de personas entre la población activa y en edad de trabajar. Ello ha implicado una caída en la llegada de remesas hacia el mundo en desarrollo de entre un 8% y un 10% en 2009 respecto a 2008, aunque lo que no se ha producido ha sido un retorno a los países de origen que algunos previeron. Más bien se ha optado por “resistir” la crisis en los países a los que se había emigrado, y se han dado casos en que se han contabilizado remesas inversas, de los familiares a los migrantes, para ayudarles soportar un período difícil. Pese a esta situación, la migración sigue siendo parte de las opciones consideradas como estrategia personal o familiar de supervivencia en los sectores medios y bajos de todas las regiones en desarrollo.

9. La crisis ha llegado con diferente intensidad y retardo temporal a diversos países y regiones. Aquellos más conectados con los mercados mundiales de bienes, servicios y crédito sufrieron primero los impactos y recibieron antes el golpe a sus finanzas. Mientras, África subsahariana y el conjunto de los países más pobres del planeta sufrieron en primera instancia el impacto de la crisis de los precios de los alimentos, y sin haberse recuperado de ésta sus economías han vivido un deterioro más lento y menos visible hasta la mitad del 2009 –por su desconexión global y por el mantenimiento de los niveles de ayuda–. La caída en el volumen de actividad y de ingresos públicos es una realidad, y se cierne sobre ellos un posible deterioro que parte de niveles muy bajos, y las amenazas de una posible caída en los recursos de la ayuda y de caer nuevamente en situaciones de sobreendeudamiento.

10. El contexto de crisis ha abierto oportunidades de cambio en la regulación y en el campo de la fiscalidad, pero al mismo tiempo ha trasladado presión adicional en sectores clave para los países en desarrollo. Es el caso de las industrias extractivas, un sector en que el reparto de la riqueza extraída ha favorecido desde hace décadas a las compañías privadas en los países más pobres. Algunos países han tratado de aumentar sus estándares laborales y la presión fiscal a las compañías –desde niveles irrisorios en el caso de la minería–, y ese esfuerzo se ha visto condicionado por la crisis. Zambia, presionada por las empresas mineras, ha dado en 2009 un paso atrás en la reforma que introdujo en 2008 y ha ofrecido compensaciones para las compañías privadas, que habrían realizado importantes tareas de *lobby* con el argumento de los precios relativamente más bajos por la coyuntura de crisis.¹⁴ Conviene tener en cuenta dos riesgos diferenciados en este punto: primero, que se produzca un incremento masivo de la oferta de recursos primarios, lo que ocasionaría un nuevo debilitamiento de sus cotizaciones y daría paso al tradicionalmente conocido “crecimiento empobrecedor”. Y en segundo lugar, que se deposite en las industrias extractivas la esperanza de una recuperación, cuando, si bien pueden generar recursos, no son intensivas en trabajo y generan una serie de efectos no deseados sobre los países dependientes de las mismas.¹⁵

14. Duncan Green (2009). A Copper-Bottomed Crisis? The Impact of the Global Economic Meltdown on Zambia. Oxfam International. http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/economic_crisis/downloads/impact_economic_crisis_%20zambia.pdf

15. Oxfam Internacional (diciembre 2009): Contra la maldición de los recursos naturales. Informe de Oxfam 134. http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/11291/Contra_%20la_%20maldicion_%20de_%20los_%20recursos.pdf

Crisis y alternativas en Nicaragua y Ecuador

Si América Latina en su conjunto reportó entre 2004 y 2007 elevados niveles de crecimiento económico $-5,2\%$ anual-, lo cierto es que en el año 2008 ya se empieza a sentir la caída de la producción y en la primera mitad de 2009 la región registra un sensible decrecimiento económico. Según datos y previsiones del FMI, se ha pasado de un crecimiento del $5,7\%$ en América Latina en 2007 a un $4,2\%$ en 2008, y se prevé que para el año 2009 la cifra se sitúe en el $-2,6\%$. Ello implica, según cálculos conservadores llevados a cabo por UN-DESA, que en la región 4 millones de personas más caerán en situación de pobreza en el año 2009.

Desde Intermón Oxfam se decidió llevar adelante un trabajo específico de investigación sobre Nicaragua y Ecuador, dos países en la región afectados por las crisis previas y ahora por los impactos de la crisis económica global. Pueden sacarse algunas conclusiones preliminares comunes a ambos casos:

- La llegada de la crisis ha llevado a una situación de tensión fiscal a ambos países con una reducción de los ingresos públicos $-$ muy determinados en Ecuador por el precio del petróleo, que cayó desde el segundo semestre de 2008 hasta el segundo trimestre de 2009 $-$, que ambos países han afrontado con estrategias diferentes.
- Ha habido un impacto significativo en el aumento del desempleo urbano, y en el deterioro de las condiciones laborales y el miedo a perder el empleo, pues ha aumentado el grupo de personas que se sienten amenazadas y están dispuestas a aceptar y asumir peores condiciones laborales.
- Los sectores vinculados a la exportación han sido los más golpeados por el desempleo: las maquilas $-$ zonas francas de exportación $-$ en Nicaragua, y la economía de la Costa, particularmente Guayaquil, más internacionalizada, en Ecuador.
- Ha habido una restricción en el acceso al crédito para el sector privado, pues los bancos han aumentado sus cautelas en la concesión de créditos y se han elevado notablemente los tipos de interés $-$ en Ecuador los esfuerzos públicos por impedirlo han conseguido mejorar muy poco la oferta de crédito $-$. Y cuando el crédito no fluye, la inversión privada apenas crece y no crea empleo, un problema para ambos países.
- En ambos casos el impacto de género es significativo, y la crisis ha supuesto más trabajo para las mujeres $-$ que buscan ingresos adicionales, diversifican su actividad entre la agricultura y la enseñanza, trabajan más en el sector informal... $-$.

Pero más allá de estos factores comunes, veamos cuáles están siendo las claves de análisis para el caso de **Nicaragua**:

1. El nivel de pobreza es muy elevado, el segundo país más pobre de América Latina tras Haití. Sus inversiones en educación y salud son muy limitadas y su dependencia de la ayuda oficial al desarrollo para financiar el presupuesto anual ha sido durante años del 30% .

2. El empleo formal tiene un alcance muy reducido en el país, por lo que es la economía informal la principal fuente de ingresos $-$ aunque no hay datos precisos, se estima un 15% de una población total de 5,4 millones con un empleo formal $-$.

América Latina creció al $5,7\%$ en 2007, bajó al $4,2\%$ en 2008 y en 2009 habrá tenido una caída del $-2,6\%$.

Mayor desempleo urbano y deterioro de las condiciones laborales son consecuencia visible de la crisis global.

En Nicaragua malas cosechas, insumos caros y poco crédito han obligado a pequeños campesinos a no contratar para la cosecha.

La dieta básica de los afectados por las crisis ha eliminado la carne y ha pasado de tres a dos comidas diarias.

3. La fiscalidad es su talón de Aquiles: la recaudación y el uso de los recursos públicos tienen un efecto regresivo, y en el sistema fiscal existen agujeros o exoneraciones fiscales que favorecen a los sectores económicamente más poderosos del país.

4. Nicaragua mantiene un acuerdo vigente con el FMI y una gestión macroeconómica ortodoxa, que le valió reducciones de deuda muy significativas bajo la iniciativa para los países pobres más endeudados (HIPC), y la aprobación de créditos para el apoyo presupuestario del propio FMI, el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el año 2009.

5. La crisis en la agricultura, anterior a la llegada de la crisis económica global, era muy intensa. Se había producido en el año 2008 una oleada de impagos en los créditos productivos –tras una mala cosecha de café, por los altos precios de los alimentos básicos y de los derivados del petróleo–. La llegada de la crisis, que encareció y redujo el volumen de crédito disponible, golpeó al sector cooperativo y de pequeños campesinos de manera especial.

6. En el sector urbano, el trabajo en las maquilas ha sido el más afectado por el impacto de la crisis y la caída en la demanda global: en un año se han reducido en un 30% los puestos de trabajo en las zonas francas, y las principales víctimas de los despidos masivos son las mujeres. Eso ha obligado a numerosas mujeres a buscar trabajos ocasionales o informales de limpieza, lavado, venta ambulante, con lo cual ha crecido la competencia en ese sector.

7. En la agricultura, las malas cosechas y la falta de crédito han obligado a los pequeños campesinos a dejar de contratar a trabajadores para la época de cosecha –lo cual ha aumentado el desempleo de los jornaleros–, y en algunos casos esa tarea se ha trasladado a los hijos en edad escolar.

8. La alimentación ha sido la principal afectada por las crisis en Nicaragua. En el campo se ha combatido diversificando los productos plantados para tratar de garantizar una dieta básica, pero en la ciudad el margen es menor. La dieta básica de miles de familias ha eliminado la carne y se han reducido de tres a dos las comidas diarias. Se estima que la desnutrición afecta a uno de cada cinco niños, muy cerca de los niveles de Haití o Guatemala, según Olivier de Schutter, relator especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación.¹⁶

9. Los menores ingresos obtenidos por el Estado, por efecto de una menguante recaudación fiscal fruto de la crisis y por la reducción de la ayuda internacional –que los donantes justifican por problemas de gobernabilidad en las elecciones locales de 2008 y por la baja capacidad de absorción–, han provocado una tensión financiera que ha llevado al país a recortes presupuestarios que han alcanzado a los sectores de la educación y la salud. Antes de la crisis se había aumentado el esfuerzo público en educación y salud, pero con las crisis ambos sectores han sufrido recortes preocupantes.

16. <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/85243/nicaragua-es-azotada-por-una-desnutricion-cerca-de-niveles-de-haiti-y-guatemala/>

10. Esa escasez de recursos ha hecho que no se hayan aplicado planes anticrisis y que por tanto la acción de gobierno no haya promovido una política contracíclica, pese a haber incurrido en un déficit de cerca del 4% en 2009. Sorprendentemente la propuesta del presupuesto de 2010 muestra un ajuste ortodoxo de las cuentas públicas, y la propuesta reforma fiscal postergada durante mucho tiempo está en discusión entre el Gobierno y los gremios de empresarios, con poca participación de otros sectores sociales en sus debates, y sin abarcar por el momento el conjunto de retos para conseguir una redistribución de la riqueza postergada durante décadas.

11. La comunidad de donantes en Nicaragua tampoco ha aumentado su aportación a Nicaragua, más bien lo contrario, en tiempos de crisis. Más allá de la suspensión del apoyo presupuestario pretextando problemas de gobernabilidad, la ayuda ha caído de manera significativa y los donantes no han canalizado por otras vías los recursos comprometidos para evitar un perjuicio a la población destinataria. El volumen más importante ha sido el de la cooperación venezolana en el marco de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), aunque Nicaragua ha optado por mantener esas ayudas fuera del presupuesto pese a que por su magnitud podrían haber paliado la crisis presupuestaria.

Para el caso de **Ecuador**, la realidad es muy diferente, desde algunos de sus impactos localizados y la profundidad de los daños, hasta las políticas públicas preventivas y reactivas aplicadas:

1. Ecuador, como país de renta media baja, está en niveles de pobreza notablemente más bajos que los de Nicaragua, pero sus niveles de desempleo y subempleo son crónicamente elevados: una tendencia que se ha mantenido a lo largo del tiempo. Ha vivido recientemente, en el año 2008, un proceso constituyente que ha ampliado el campo de los derechos y garantías que deben ser asumidas por el Estado.

2. La débil e inequitativa fiscalidad ha sido un problema permanente en Ecuador desde hace décadas. A fines del año 2007 se aprobó una exitosa reforma para aumentar la progresividad fiscal y fortalecer la capacidad del Estado para combatir la evasión y los delitos fiscales, lo que ha permitido a Ecuador ver sus ingresos fiscales aumentar a pesar de la crisis económica global en 2009, en un caso único. Una segunda fase de esa reforma está en discusión en el momento de escribir estas líneas, a finales de 2009.

3. Ecuador mantuvo una relación estrecha y complaciente con los organismos financieros internacionales hasta el año 2007. El actual gobierno decidió pagar los créditos pendientes de forma anticipada para evitar una relación de dependencia con el FMI y el BM, una situación que se mantiene todavía hoy. Sin embargo, en el año 2009 el gobierno se ha visto forzado por las crisis a recurrir a créditos del BID, de la Corporación Andina de Fomento y del Fondo Latinoamericano de Reservas, sin que esto haya implicado la aceptación de las tradicionales condicionalidades de política económica.

4. Ecuador está promoviendo de manera activa una arquitectura regional alternativa con el Banco del Sur, el Fondo Común de Reservas del Sur y el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE), iniciativas importantes con vistas al futuro pero que han avanzado hasta ahora muy lentamente.

En Ecuador se aprobó una exitosa reforma fiscal en 2007, lo que permitió aumentar la recaudación en el año de la crisis.

Está promoviendo una arquitectura regional alternativa: Banco del Sur, Fondo Común de Reservas y SUCRE.

El presupuesto público es demasiado vulnerable a la variación de los precios del petróleo.

218.000 desempleados más en un año, a septiembre de 2009 es un dato preocupante para el país andino.

5. El radical giro dado a la política pública ha implicado una expansión del presupuesto de inversión y gasto públicos, que han alcanzado niveles sin precedentes desde 2007. Se han priorizado los sectores sociales –salud, educación, renta básica universal–, y las inversiones en infraestructuras. Esas políticas, previas a la llegada de la crisis, resultaron preventivas de los efectos más duros de la crisis.

6. Ecuador depende para su financiación pública de la renta del petróleo (en el año 2008, el petróleo representó el 20,1% del PIB, el 57,1% de las exportaciones y el 32,3% del Presupuesto General del Estado. Para el año 2009, en medio de la crisis, el petróleo representaría el 11% del PIB, el 46,9% de las exportaciones y el 33,6% del Presupuesto General del Estado). Cualquier variación de la cotización del crudo afecta de manera especialmente sensible a su economía, y continúa siendo un problema la vulnerabilidad del presupuesto público frente a esas variaciones. De todas maneras, Ecuador dispone de una suerte de fondo de última instancia en sus reservas monetarias internacionales (RILD), que le permitieron enfrentar con cierta holgura los primeros meses de la crisis.

7. Así, en el otoño de 2008, cuando el petróleo baja de sus máximos históricos (en términos nominales) hasta niveles inferiores a los 30 dólares/barril, Ecuador se enfrentó a un serio problema presupuestario que, en otras condiciones, le habría obligado a reducir sustantivamente la inversión pública y a buscar financiación adicional en las IFI. Esto no sucedió gracias a la disponibilidad de las mencionadas reservas internacionales, así como los recursos obtenidos con la reforma fiscal, tanto como a créditos con instituciones financieras regionales, incluido un acuerdo de venta anticipada de petróleo con China. Todo ello permitió mantener el conjunto del gasto y de la inversión social, y los necesarios recortes se concentrarían en las obras no iniciadas o que no se ejecutarán por la ineficiencia del propio aparato estatal.

8. El Estado sustituye al sector privado como generador indirecto de empleo a través de las inversiones mencionadas y en parte del sistema de compras públicas, atenuando por esa vía los efectos de la crisis. Pero ello deja a la vista el primer problema de la economía ecuatoriana: la generación de empleo y la inversión productiva. El ritmo de destrucción de empleo ha crecido hasta el tercer trimestre de 2009 (218.000 empleos destruidos respecto al mismo trimestre de 2008 en un país de 13 millones de habitantes, el equivalente a la destrucción de 700.000 empleos en España) y no hay señales de mejora. Esta realidad presenta diferencias regionales. Así, por ejemplo el desempleo en Guayaquil, el principal centro comercial, es el doble que en Quito, la capital.

9. El comercio exterior ha sido otra de las debilidades de Ecuador desde hace algún tiempo, sobre todo si no se tiene en consideración el petróleo. Este país andino está atrapado en una trampa cambiaria con la dolarización, lo que le ha ocasionado dificultades por las devaluaciones registradas en los países vecinos. En este contexto de crisis, se han adoptado medidas proteccionistas que en el corto plazo parecen haber resultado exitosas –se ha recuperado la actividad económica en los sectores del textil o del calzado–. Los aranceles para las importaciones de los países vecinos o para potencias más lejanas, que no han estado exentas de controversia, han sido la herramienta utilizada ante la ausencia de margen en una política monetaria y cambiaria que no existe por tener el dólar

estadounidense como moneda nacional. Esas medidas han contribuido a reducir el déficit comercial hasta los 500 millones de dólares.

10. El deterioro en los niveles de vida y la aceptación de menores salarios y de empleos de mayor nivel de informalidad ha sido el efecto directo de esa destrucción de empleo –más intensa en la Costa que en la Sierra–, y en sectores urbanos entrevistados se han llevado adelante medidas familiares de contención del gasto, y se está evitando el recurso al crédito en el sector cooperativo como precaución. Se ha producido un empobrecimiento de los sectores de ingreso medio-bajo sin llegar a afectar a su alimentación, y ese impacto se ha visto relativizado gracias a las inversiones y proyectos sociales gubernamentales que no han sufrido recortes por efecto de la crisis.

11. La migración es otro factor decisivo en la determinación del impacto de la crisis en Ecuador. Tras crecer durante ocho años de manera muy intensa las remesas, en 2008 cayeron de manera significativa (hasta el 27% en el primer trimestre de 2009, por encima del 10% respecto al año anterior para todo el año) y afectaron a millones de ecuatorianos, reduciendo su nivel de vida y bienestar y también la aportación de esos recursos al sector de la construcción particularmente. En las zonas de alta migración el desempleo en la construcción ha afectado a los hombres, y las mujeres han asumido más tareas y han aumentado su actividad laboral para sustituir los menores ingresos.

12. En el campo se han producido situaciones paradójicas: las familias que producen bajo un patrón agroecológico han sentido menos las crisis sucesivas, mientras que a mayor conexión con el mercado y con los abonos químicos han tenido que afrontar mayores dificultades por el alza de los precios. Políticas como el establecimiento de precios de garantía para los pequeños productores (para la leche en los canales de distribución entre otros productos básicos) les han permitido garantizar un ingreso mínimo por su trabajo.

En síntesis, se han producido efectos directos y visibles de la crisis económica global en todos los países subdesarrollados, y todos ellos se han visto obligados a reaccionar. En el caso analizado aquí, Nicaragua ha utilizado –antes y durante la crisis– una respuesta que podemos calificar de ortodoxa limitando la utilización de recursos adicionales y sin margen para ayudar a las víctimas de la crisis. El deterioro de las condiciones de vida más esenciales es el primer problema en el pequeño país centroamericano, y tanto el gobierno como la cooperación internacional tienen la responsabilidad de abordarlo.

Por su parte Ecuador había emprendido en el período inmediatamente anterior importantes inversiones sociales que han puesto en marcha una red que ha atenuado los efectos de la crisis sobre sus víctimas más vulnerables, y cuya financiación se ha considerado prioritaria. La generación de inversión y empleo son el mayor reto pendiente del país andino, que cuenta hoy un aparato público fortalecido y la mayor estabilidad en dos décadas, pero mantiene una arriesgada dependencia del petróleo, que podría ampliarse a los minerales, y necesita una apuesta de desarrollo a largo plazo que reduzca su dependencia extractiva y que permita la generación de inversión y empleo en dimensiones muy alejadas de las actuales.

Las familias que producen bajo un patrón agroecológico han sido las menos afectadas por las crisis sucesivas.

Nicaragua usó una respuesta ortodoxa a la crisis, sin margen para ayudar a las víctimas de la crisis.

5. Lecciones de la crisis y tendencias de futuro

La crisis ha puesto de manifiesto cambios profundos en la estructura de poder del mundo actual y ha llevado al G-20 a la primera plana en la búsqueda de soluciones.

La reunión de abril de 2008 enterró al G-8 como centro de decisión global: los viejos países ricos ya no pueden decidir solos.

Inmediatamente después de asumirse que había una crisis económica global, en otoño de 2008, la búsqueda de respuestas ya no se realizó desde el tradicional espacio de poder que ha sido desde hace tres décadas el G-8 (antes de la entrada de Rusia a fines de los noventa, el G-7). Se recurrió ya entonces a un grupo que hasta ese momento había pasado desapercibido, el G-20, que agrupa a los miembros del G-8 más un grupo significativo de países emergentes –China, India, Rusia, Brasil, México, Argentina, Sudáfrica, Indonesia, Arabia Saudí–, a otros países avanzados como Australia, Holanda o –recientemente– España y a algunas entidades regionales, como la ASEAN y la Unión Africana. Aunque el peso en los debates y discusiones no ha sido equilibrado entre todos los asistentes a las deliberaciones del grupo, es una gran novedad que el G-8 haya quedado postergado por este bloque de países. Y si la primera reunión en Washington tuvo mayor carácter declarativo y simbólico, la reunión de abril de 2009 en Londres aportó cambios significativos y propuestas de importante calado –en particular sobre paraísos fiscales y fiscalidad internacional–, y enterró al G-8 como centro de decisión global y dejando claro que los “viejos países ricos” ya no pueden decidir solos. El FMI, pese a su responsabilidad en la gestación de la crisis, ha recibido un papel reforzado en su resolución y reclama ser ahora un “Fondo renovado”, mientras Naciones Unidas ha quedado en un injustificable segundo plano.

Por su parte, precisamente esa cumbre del G-20 de Londres en abril decidió otorgar los mayores poderes al FMI para atender los problemas asociados a la crisis, aprobando una importante inyección de recursos a la entidad para aumentar su capacidad para dar crédito, encargándole nuevas responsabilidades de supervisión y realizando una emisión extraordinaria de derechos especiales de giro (DEG). Así, el Fondo salió muy reforzado, pasando por encima de su evidente responsabilidad en promover desde hace décadas las políticas que hoy podemos identificar como aquellas que nos llevaron a la crisis y que limitan la capacidad de resistir sus impactos en los países. El director gerente de la institución se apresuró a hablar de los cambios que estaban llevándose a cabo, a reconocer errores del pasado y a hablar del *new Fund* en la que sería la puesta en escena de ese nuevo papel, en la asamblea anual conjunta de Estambul en octubre de 2009. Un acontecimiento que mostró a las claras que el Fondo cumplía, previo paso por el directorio y la asamblea de la institución, el dictado emanado del G-20. Y si el FMI ha salido reforzado y con nuevos poderes de esta crisis, lo cierto es que Naciones Unidas ha continuado siendo soslayada de los procesos de toma de decisiones mundiales. Aunque la conocida como *Comisión Stiglitz*¹⁷ o *Comisión de expertos para la reforma del sistema monetario y financiero internacional* fue la que elaboró las propuestas de mayor calado sobre las necesarias reformas ante la crisis, sus conclusiones sólo se recogieron de manera parcial en los resultados de la cumbre de Naciones Unidas sobre la crisis en los países en desarrollo de junio de 2009, en un resultado aguado por el desinterés de la mayoría de los Gobiernos más poderosos por ese foro.

La Comisión Stiglitz de NNUU elaboró la propuestas de mayor calado, pero su aplicación es todavía un reto.

17. http://www.un.org/ga/president/63/commission/financiar_commission.shtml

Los sectores y países más pobres han vivido la crisis económica global como el corolario de una sucesión de crisis.

Identificar de forma aislada los efectos de la crisis global y diferenciarlos de la crisis de los alimentos o del alto precio de los combustibles e insumos productivos si miramos al medio rural no ha sido sencillo. Para la población más afectada –excepto, quizás, las trabajadoras despedidas de las zonas francas de exportación– no es posible diferenciar los impactos de unas crisis y otras, y su referencia a la crisis lo es a un período prolongado de inestabilidad que les ha provocado mayor incertidumbre y ha castigado sus condiciones más básicas de vida. Por esa misma razón, la capacidad de resistencia en esos sectores a partir de estrategias particulares y grupales ha aflorado de manera continuada, y la resistencia psicológica se ha probado muy fuerte. Parecería que los efectos sociológicos y psicológicos han sido más intensos en los países ricos y en aquellos sectores intermedios de ingreso en los países en desarrollo que se han visto repentinamente abocados a una precariedad que desconocían y a un deterioro de sus condiciones laborales o pérdida de empleo difíciles de asumir.

Estamos abocados a una sucesión de crisis en el sector financiero, alimentario y energético si no se toman medidas urgentes y profundas.

La resolución o la salida de la actual crisis económica es todavía muy incierta, y lo cierto es que la última década ha venido acompañada de una alta variabilidad en los precios de alimentos, materias primas y petróleo, acompañadas por catástrofes ambientales más intensas por el cambio climático. Dado que no se han tomado medidas serias para cambiar en las escalas global, regional y local esa tendencia a seguir viviendo situaciones de *shock*, y que siguen existiendo grandes bolsas de liquidez, estamos abocados a vivir nuevas crisis en los años venideros que serán más duras para los importadores netos de alimentos. La consideración de alimentos o fuentes de energía como activos ordinarios de inversión están en la base de esas sucesivas crisis, y no se han tomado medidas para impedir que esos elementos básicos para la vida y para la actividad económica queden protegidos de las actuaciones más especulativas. De hecho, el creciente número de inversiones para producción de alimentos en países en desarrollo que están protagonizando Estados o compañías privadas guiadas por la necesidad de garantizar sus provisiones por un lado, pero también por el incentivo que ofrece un mercado (el de alimentos y biocombustibles) que se revaloriza, ya está dando pie a hablar de una próxima burbuja. El fenómeno del acaparamiento de tierras o *land grabbing* aparece como una de las manifestaciones más graves de esta tensión.¹⁸ Por otra parte, y tras gastar sumas inimaginables en el rescate financiero del siglo para evitar un derrumbe generalizado, no se han cambiado las reglas del sector financiero, aunque se han introducido mayores cautelas y vigilancias por parte de los supervisores de escala nacional. En todo caso, no estamos a salvo de nuevas crisis financieras, y su dimensión y contagio son difíciles de predecir.

Invertir en mecanismos de respuesta ante las crisis es hoy una necesidad mucho más clara que en el pasado y una de las medidas nacionales y globales más importantes.

Separar los efectos de la crisis global de las otras crisis en el medio rural no ha sido sencillo.

La consideración de los alimentos como activos ordinarios de inversión está en la base de sus problemas de precios.

18. FAO, IIED e IFAD (2009). Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa. www.fao.org/docrep/011/ak241e/ak241e00.htm

Por todo lo anterior la capacidad para resistir y enfrentar situaciones de shock es la clave para minimizar el potencial impacto sobre la población de situaciones críticas que se vienen sucediendo a lo largo de los últimos años. En la actual crisis hemos visto que aquellos países con ingresos estatales fuertes derivados de sistemas fiscales sólidos y con políticas públicas activas de servicios sociales han resultado los que han tenido una mejor actuación preventiva, operando esa solidez económica e institucional y la apuesta por la inversión social como la mejor profilaxis contra los efectos de la crisis. En aquellos países en que no se han puesto en marcha esas políticas –muchos de los más pobres, bien por la falta de recursos o por la falta de previsibilidad y dispersión de los mismos cuando su dependencia de la ayuda es demasiado elevada–, el impacto sufrido por las familias afectadas por la crisis, o por las sucesivas crisis, es mucho mayor y su capacidad para resistir es mucho más baja.

Las respuestas regionales se están fortaleciendo, y la cooperación internacional debe fomentarse en esa escala.

El G-20 reforzó el papel del FMI mientras el mundo buscaba respuestas regionales ya antes de la crisis.

La respuesta dada desde el G-20 a la crisis ha sido otorgar la mayor parte de los recursos al FMI y el BM para afrontarla, dando un peso decisivo a esas instituciones globales. Sin embargo, lo cierto es que desde algunos años antes venía aumentando la apuesta por los procesos regionales –en particular en Asia y América Latina, pero también ha sido destacable el fortalecimiento de la Unión Africana–. El liderazgo del G-20 y la inclusión de potencias emergentes de esas regiones podría socavar algunos de esos procesos regionales que se dieron, bien es cierto, en momentos en que las necesidades de financiación no eran tan acuciantes. El sistema internacional de cooperación no debe olvidar la importancia de respaldar los esfuerzos regionales y debe asegurar la complementariedad entre las instituciones globales y regionales, y procesos nacionales de desarrollo. En ese sentido, la inclusión de potencias emergente en el G-20 podría socavar algunos de esos esfuerzos regionales y procesos nacionales de desarrollo.

La desnutrición afecta a más de 1.000 millones de personas y es una amenaza para muchas más.

La desnutrición es una realidad para más de mil millones de personas y una amenaza para muchas más.

Aunque cueste mucho leer ese dato y resulte difícil digerirlo, la realidad es que, tras el paso de las sucesivas crisis por los países más pobres, la dimensión más visible y la afectación más grave para la vida ordinaria de la población más vulnerable es de nuevo el hambre. Esta situación es posiblemente la amenaza más grave para el bienestar mundial que tenemos en la actualidad y obliga a dar respuestas simultáneas en diferentes frentes. Si la regulación, la transparencia, la nueva financiación y la reducción de las emisiones contaminantes deben proveernos bienes públicos globales, las respuestas en el campo de la producción y el acceso a los alimentos, las políticas agrícolas, pesqueras y ganaderas, y la influencia de los mercados sobre la alimentación de los más pobres son un asunto central para los próximos años. Un asunto que también requiere establecer en su escala medidas de regulación, protección e intervención y que afecta a los mercados internos y al comercio mundial, que con el entierro casi definitivo de la Ronda de Doha no ha recibido el impulso con una orientación de desarrollo que se reclama desde hace demasiado tiempo.

6. La posición de Intermón Oxfam

La crisis económica global ha provocado graves problemas a numerosos países en desarrollo y ha puesto de manifiesto la necesidad de reformas en profundidad en la regulación de la economía mundial y los mercados, así como la necesidad de nuevas fuentes de financiación del desarrollo. Las ingentes cantidades de dinero empleadas hasta la fecha no han mirado a las necesidades de los países en desarrollo, y 2010 debe ser el año de las medidas más transformadoras en la agenda del desarrollo. Estas son las líneas principales propuestas por Oxfam Internacional ante la crisis económica global, y España, como presidencia de turno de la Unión Europea, tiene una responsabilidad particular en impulsarlas.

Nueva financiación para el rescate de los ODM. La crisis ha afectado a la recaudación de impuestos en los países en desarrollo y a sus ingresos por exportaciones. Además, la financiación directa por la vía del crédito se ha reducido, su coste es hoy más elevado, y existe el temor de que en el año 2009 la ayuda directa en forma de donaciones pueda estancarse o algunos países se vean tentados a reducirla tras haber vaciado las arcas públicas para salvar al sector privado. Por ello consideramos que las medidas más necesarias para superar esta brecha de financiación son: aumentar la AOD hasta llegar de forma urgente al 0,7% comprometido, aumentar los recursos disponibles para los países menos adelantados en condiciones concesionales del FMI y el resto de las IFI regionales y explorar mecanismos alternativos de financiación por la vía de la fiscalidad internacional.

Hay que explorar mecanismos alternativos de financiación por la vía de la fiscalidad internacional.

Transparencia y fiscalidad internacional. La opacidad y la falta de mecanismos de control han permitido una evasión fiscal masiva y el aprovechamiento de muy pocos de enormes ventajas para enriquecerse de manera irresponsable. La opacidad ha demostrado ser un mal público global, y la transparencia es su opuesto, un bien público global. La transparencia y una fiscalidad realmente redistributiva a escala nacional y global son la clave más transformadora para el cambio profundo que la humanidad necesita. En ese sentido es preciso eliminar el agujero negro de información que suponen los paraísos fiscales mediante un sistema automático de información fiscal obligatorio, establecer normas para garantizar que las compañías privadas ofrecen su información desagregada país por país y poner en marcha un impuesto sobre las transacciones financieras que grave el movimiento de capitales y genere recursos para favorecer el desarrollo, recogiendo y actualizando la vieja idea de James Tobin.

Es preciso eliminar el agujero negro de información que propician los paraísos fiscales con nuevas reglas.

Gobernanza global. Es preciso recuperar un papel central para las Naciones Unidas en el sistema internacional y mantener la tensión y la responsabilidad para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015. Las propuestas de reforma de la *Comisión Stiglitz* de Naciones Unidas parecen el camino más adecuado para avanzar en la reforma y la regulación del sistema monetario y financiero internacional con una óptica verdaderamente transformadora. El G-8 ha sido enterrado por el avance de la historia y el nuevo espacio de poder global ha pasado a ser el G-20, lo que supone un avance pero está lejos aún de un mecanismo justo de decisión. Por su parte el FMI y el BM han anunciado reformas en su órganos de decisión que no merecen tal nombre; han sido ajustes contables a una misma fórmula que tan sólo tiene en cuenta la riqueza de cada país para definir su poder de voto, algo que debe cambiar antes de la aprobación de esas reformas en 2011. Es preciso considerar dentro de la arquitectura global la

El estancamiento de la Ronda de Doha no dio señales de solución en las negociaciones de diciembre 2009.

Los alimentos básicos deben recibir un trato diferenciado en el mercado mundial.

necesidad de reformas de calado como el establecimiento de un tribunal de arbitraje de la deuda externa o el avance hacia un banco central mundial.¹⁹

Comercio internacional. La fuerte caída en el comercio global ha afectado doblemente a los países en desarrollo, pues se han reducido la demanda de su producción, sus ingresos y el empleo. El estancamiento de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio, que no han resuelto las reuniones ministeriales de Ginebra en noviembre y diciembre de 2009, no ofrece señales de solución. El avance de los acuerdos comerciales Sur-Sur puede ser un estímulo para cerrar esta ronda y evitar que el comercio termine regulándose cada vez más por acuerdos bilaterales muy desiguales. El llamamiento del G-20 a evitar el proteccionismo, mientras el Banco Mundial exponía en un informe las medidas proteccionistas establecidas por sus Estados miembros, pone de manifiesto que estamos lejos de un escenario de coherencia, y el foco debe seguir siendo otorgar un trato especial a los países más pobres, respetando su derecho a proteger a sus sectores más vulnerables y abriéndoles la posibilidad de exportar a otros mercados en las mejores condiciones posibles.

Agricultura y alimentación. La desnutrición de más de mil millones de personas es un factor suficiente para explicar la urgencia de atender un mejor desarrollo de la agricultura y garantizar el acceso a los alimentos a todos esos sectores de población. Son necesarios recursos para reforzar la agricultura en los países en desarrollo, pero además los alimentos básicos deben recibir un trato diferenciado del de cualquier otro producto del mercado mundial y no pueden ser considerados, como hasta ahora, activos de inversión. La volatilidad de sus precios está influida precisamente por ese factor –son bienes de demanda estable al alza, por tanto, un valor seguro para la inversión– y por la proliferación del mercado de biocombustibles. Poner la agricultura al servicio de la alimentación, proteger a los campesinos productores de la volatilidad y garantizar que se beneficien cuando sus productos crecen de precio a escala global, resulta esencial.

7. Propuestas ante la presidencia de la Unión Europea

La presidencia de la Unión Europea que España ha iniciado en enero de 2010 llega en un momento en que se deben decantar muchos de los debates planteados y la responsabilidad es en esta ocasión por el clima de crisis y la necesidad de establecer las medidas precisas para superarla y corregir los vicios que la generaron. Estas son las propuestas de Intermón Oxfam a la Unión Europea para el período de la citada presidencia española:

La UE y sus países miembros deben garantizar el desembolso de la financiación ya comprometida con los países en desarrollo, así como de cantidades adicionales, para que puedan hacer frente a la crisis económica.

La UE, en sus espacios de coordinación previos a las *Spring Meetings* del FMI/BM

19. Acosta y Ugarteche (2003). A favor de un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana (TIADS). http://www.odg.cat/documents/enprofunditat/Alternatives_moviments/TIADS_Ugarteche_Acosta_resumen.pdf

y en la preparación del G-20 de Canadá (junio), debe incidir y vigilar para que los 50.000 millones prometidos a los países más pobres en la cumbre del G-20 del pasado abril sean desembolsados urgentemente y se orienten de manera prioritaria a los sectores sociales básicos, evitando las condicionalidades económicas que se aplicaron en otros momentos de crisis, con políticas de austeridad y ajuste.

Los países miembros de la UE que forman parte del G-8, y la propia UE en sus espacios de coordinación previos a las *Spring Meetings* del FMI/BM y en la preparación del G-20 de Canadá (junio), aprueban e impulsan la transmisión a los países en desarrollo de al menos la mitad de las nuevas disposiciones de Derechos Especiales de Giro.

La ayuda oficial al desarrollo desembolsada por la UE en 2010 alcanza el 0,56% del PIB, de acuerdo con sus compromisos previos, y el Gobierno español promueve durante la presidencia europea la discusión y aprobación de un calendario que detalle los pasos para alcanzar el 0,7% en el 2015.

El Gobierno español durante la presidencia europea promueve el acuerdo entre los Estados miembros de una moratoria del servicio de la deuda para aquellos países empobrecidos que hayan sido golpeados por la crisis y que se han comprometido seriamente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La UE acuerda la introducción en 2010, al menos en la zona euro, de una tasa sobre las transacciones financieras internacionales, en línea con las propuestas realizadas en el G-20, y sus recursos se destinan a la lucha contra la pobreza. Asimismo, respalda el establecimiento de una tasa sobre las transacciones financieras de carácter global, para su discusión y aprobación en las reuniones del G-20 y el FMI.

La UE debe liderar la lucha contra la evasión fiscal y los paraísos fiscales, promoviendo en el marco europeo así como en los espacios internacionales en los que participa (G-20 y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico primordialmente) las siguientes medidas:

La UE introduce en el marco normativo europeo, e incide en el ámbito internacional de normalización contable, la obligatoriedad del reporte por país de las compañías multinacionales, de forma que exista claridad en al menos:

- Las ventas, en el grupo y fuera del mismo
- Las compras, desglosadas de la misma manera
- Los costes laborales y número de empleados
- Los beneficios antes de impuestos
- Los impuestos pagados a cada Estado en el que opera el grupo

La UE lidera el debate sobre modelos de intercambio de información automática entre Estados, a partir de la discusión de la directiva europea sobre fiscalidad del ahorro (actualmente en revisión).

La UE da pasos efectivos en la reforma del FMI y BM. Durante la presidencia española se alcanza un acuerdo para la reducción y agrupación de las “sillas” que actualmente ocupan los países miembros de la Unión Europea en los órganos de gobierno del FMI y el BM, y se garantiza la presencia equitativa de los países en desarrollo (y no sólo de las economías emergentes, tal como se propuso en la últi-

Más ayuda y la mitad de la emisión de DEG para los países en desarrollo son imprescindibles.

La UE debe liderar la lucha contra la evasión fiscal y los paraísos fiscales.

ma reunión del G-20). El Gobierno español ya se manifestó a favor de la reforma de las IFI por considerar que España está poco representada en ellas.

La UE, durante la presidencia española, impulsa la reactivación de las negociaciones de la OMC, y manifiesta una posición progresista que antepone los intereses de los países en desarrollo a la defensa de los intereses sectoriales en la UE, los Estados Unidos u otras grandes potencias económicas mundiales.

La UE evita una nueva era de proteccionismo, pero al mismo tiempo garantiza a todos los países en desarrollo un "trato especial y diferenciado" en estas negociaciones para dotarles de los mecanismos precisos para establecer selectivamente políticas para proteger e impulsar sus sectores clave.

La realidad de la ayuda 2009 sale a la luz en un momento histórico marcado por la crisis económica global, que ha afectado con retardo al mundo en desarrollo, la emergencia como espacio mundial de decisión del G-20, y por el papel destacado que le corresponde desempeñar a España en la política global en el año 2010. España ha asistido a las reuniones del G-20 desde el año 2008 y preside entre enero y junio de 2010 la Unión Europea, en un momento trascendental por la reciente aprobación del Tratado de Lisboa y con la vocación de impulsar una agenda orientada hacia el desarrollo.

La ayuda al desarrollo española en 2008 continuó un ritmo sostenido de crecimiento aunque mostró algunas de las carencias de su proceso de reformas, que deben ser abordadas desde un trabajo minucioso y de ajustes en nuestro complejo sistema de cooperación, buscando mejorar la eficacia y la eficiencia de la ayuda, y avanzando hacia una mayor coherencia de políticas. Precisamente la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda, incluyendo a las instituciones encargadas de su orientación y ejecución, es el hilo conductor del informe *La realidad de la ayuda 2009*.

Junto al tradicional análisis minucioso de los datos y las tendencias de nuestra ayuda,

dedicamos en esta edición el primer capítulo, a cargo de la directora general de Intermón Oxfam, Ariane Arpa, a reflexionar sobre el papel de España en el escenario internacional de la ayuda y el desarrollo global. Y recorremos en tres capítulos más tres componentes clave de la agenda de la eficacia como son el apoyo presupuestario, la división del trabajo entre donantes y la ayuda multilateral.

Cierra el informe un capítulo dedicado específicamente a analizar la crisis económica global: sus causas, los impactos sobre los países en desarrollo y la visión y propuestas de Intermón Oxfam en este momento crítico. La crisis ha abierto numerosas oportunidades de cambio que recorren temas diversos como la regulación de las finanzas internacionales, la lucha contra la evasión fiscal o la necesidad de combatir el hambre, y sigue manteniendo la ayuda al desarrollo como instrumento clave para los próximos años.

Para la elaboración del presente informe hemos contado con la colaboración de la Coordinadora de ONGD de España, el Instituto Complutense de Estudios Internacionales y la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.

Con la colaboración de:



ISBN 978-84-8452-667-4

