

CAPÍTULO 1

Con prisa y sin pausa

Autora:

Irene Milleiro, directora del Departamento de Campañas y Estudios*



*La autora agradece las sabias contribuciones y acertados comentarios de Jaime Atienza, Verónica Hernández, Déborah Itriago y Emilia Sánchez-Pantoja.

No fue un terremoto lo que destruyó Haití. En noviembre de 2009, dos meses antes del seísmo, publicábamos el informe “Haití: una tormenta que se aproxima”, en el que explicábamos cómo la sequía y los huracanes más intensos y frecuentes –unidos a la deforestación y a la extrema pobreza que sufrían las personas del país– ponían en peligro las vidas y los medios de subsistencia de la población haitiana. En ese informe recordábamos a los líderes mundiales que se reunirían en diciembre en la Cumbre del Clima de Copenhague que no negociaban únicamente con números y objetivos, sino que negociaban sobre todo con vidas humanas.

Desgraciadamente, comenzamos 2010 con un doble trago amargo: el del fracaso de la Cumbre de Copenhague, un nuevo ejemplo de miopía política en que la protección de los intereses económicos nacionales de muy corto plazo primó frente a la defensa del bienestar de las personas y del planeta; y pocas semanas después con el terremoto que asoló a la ya maltrecha población de Haití.

El 2010 fue también el año de la Presidencia española de la Unión Europea. Entre crisis, crisis y más crisis, y enturbiada por las incertidumbres de la puesta en funcionamiento del Tratado de Lisboa, la presidencia de España pasó con más pena que gloria, en particular en todo en lo que respecta a las políticas de desarrollo, en las que los esfuerzos del Gobierno español por adoptar medidas de calado para rescatar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se toparon con la oposición de sus socios europeos, demasiado preocupados por sus problemas nacionales para dedicarle su atención a los cerca de mil millones de personas que todavía pasan hambre en el mundo.

Pero el clima no entiende de economía, y con el verano llegaron nuevas catástrofes: África occidental se enfrentaba de nuevo a la hambruna, provocada por las graves sequías primero y las inundaciones brutales después. Solo en Níger más de siete millones y medio de personas se enfrentaban al hambre y la desnutrición, mientras el Programa Mundial de Alimentos anunciaba la suspensión de la ayuda alimentaria de emergencia a las familias cuyos hijos superasen los dos años, debido a la falta de fondos. Poco después, Pakistán era anegado por el agua. A pesar de la enorme escala del desastre –cerca de un cuarto de la superficie del país inundada y más de veinte millones de personas afectadas– y de los llamamientos de las Naciones Unidas, que lo calificaban como el peor desastre de los últimos años, a los gobiernos les costó reaccionar, y los fondos llegaron con cuentagotas.

Con este panorama, casi doscientos jefes de Estado y de gobierno con sus correspondientes ministros de Desarrollo se reunieron a final de septiembre en la cumbre de las Naciones Unidas para la revisión de los ODM. Quienes tenían la obligación moral de pactar un plan de acción para el rescate de las personas más pobres tan solo ofrecieron un espejismo: el de la renovación de viejos compromisos sin garantías ni acciones concretas para su cumplimiento.

En España, mientras tanto, las cosas no fueron mucho mejor. La ola de solidaridad y generosidad ciudadana ante la catástrofe de Haití no tuvo su eco en nuestros gobernantes. En mayo, el recorte del gasto social y la ayuda al desarrollo anunciado por el gobierno central fue un duro e inesperado golpe para quienes creemos en el compromiso de España con las personas más vulnerables, más que nunca en épocas difíciles como estas. Este recorte de la ayuda supone un duro golpe a la credibilidad internacional de España, a la vez que rompe la tendencia de crecimiento

La protección de los intereses económicos nacionales de muy corto plazo primó frente a la defensa del bienestar de las personas y del planeta.

El recorte del gasto social y la ayuda al desarrollo anunciado en mayo por el gobierno central fue un duro e inesperado golpe.

de nuestra cooperación en los últimos años, un crecimiento que le había acercado al lugar que le corresponde entre los principales donantes. Los 600 millones del recorte, que pronto se convertirían en 800, fueron el pistoletazo de salida para posteriores anuncios de descensos por parte de algunas comunidades autónomas y entidades locales, que agravan todavía más la situación.

El Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2011 castigaba duramente los planes de desarrollo con un recorte de más de 900 millones de euros.

Y sí, en la cumbre de las Naciones Unidas España respaldó públicamente la tasa a las transacciones financieras internacionales como fuente de financiación innovadora, y reiteró –aunque retrasándolo a 2015– el compromiso con el cumplimiento del 0,7%. Pero solo una semana más tarde el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2011 castigaba duramente los planes de desarrollo con un recorte de más de 900 millones de euros frente a lo presupuestado en 2010, y eso sin tener en cuenta los más que previsibles descensos en la cooperación descentralizada.

En cuanto a la calidad de la ayuda, seguimos como estábamos. Sin ser exhaustivos en el balance de los retos pendientes, es preciso citar el limitado avance del uso de mecanismos de apoyo presupuestario o sectorial, el mantenimiento de una actuación basada en proyectos en la cooperación bilateral, o la efectiva incapacidad para priorizar menos sectores de intervención y países. La ausencia de evaluaciones y mecanismos para el aprendizaje hace que tengamos limitada información incluso sobre las carencias y necesidades de mejora, lo que hace la inversión en ese sector verdaderamente urgente. Por otra parte, la política multilateral, que ha concentrado el crecimiento de la ayuda, ha permitido alcanzar las metas establecidas en materia de servicios sociales básicos o ayuda a los países menos adelantados, pero aún cuenta con carencias en la orientación estratégica que deben corregirse.

Podemos hacer que 2011 sea mejor, centrándonos en abordar los acuciantes retos pendientes en el sistema de cooperación.

No, 2010 no ha sido un buen año. Pero podemos hacer que 2011 sea mejor, centrándonos en abordar los acuciantes retos pendientes en el sistema de cooperación, y buscando salir reforzados de un período de ajustes al que no habríamos querido llegar. Ahora bien, esto se logrará únicamente si los responsables políticos aceptan el desafío y se arriesgan a defender las medidas necesarias para corregir el rumbo, en un contexto en el que lo más cómodo es no alzar la voz ni plantear necesidades. Si se toma la iniciativa, cosa que aún no ha sucedido, y se emprende el camino de abordar las reformas necesarias, las organizaciones sociales estamos preparadas para contribuir de forma constructiva y ambiciosa al impulso que el sistema español de cooperación necesita con urgencia. Esta es la propuesta desde Intermón Oxfam.

1. La Presidencia española de la Unión Europea. Un esfuerzo sin recompensa

Estábamos de acuerdo: 2010 era una fecha clave en la lucha contra la pobreza. La Unión Europea lo designó Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. En septiembre se celebraba la cumbre de las Naciones Unidas que debería revisar el estado de consecución de los Objetivos del Milenio y tomar las medidas necesarias para alcanzarlos en 2015. España tenía un papel clave: durante el primer semestre de 2010 nuestro país presidiría la Unión, y sería la encargada de liderar la elaboración de la posición europea ante esa cumbre, y afrontar retos tan relevantes como la mortalidad materno-infantil, el hambre o la educación. La sociedad civil

española, junto al resto de los colegas europeos trabajó para poner sobre la mesa propuestas precisas encaminadas a rescatar los ODM.¹

El programa de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea establecía que “[...] defenderá el cumplimiento de todos los compromisos internacionales relativos a la lucha contra el hambre y la pobreza, la financiación para el desarrollo y la eficacia de la ayuda, y trabajará intensamente en la adopción de una posición europea ambiciosa con vistas a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. El documento destaca además los siguientes temas: la igualdad de género en las políticas de desarrollo de la UE, el establecimiento de un nuevo marco europeo de seguridad alimentaria, la promoción del acceso universal a los sistemas públicos de salud, la rendición de cuentas transparente, la división eficiente del trabajo entre los donantes europeos, y el impulso del trabajo europeo conjunto para limitar el impacto negativo de la evasión fiscal en los países en desarrollo, así como la mejora del fortalecimiento y la coordinación de la ayuda humanitaria.²

Las expectativas eran altas. La prioridad que la lucha contra la pobreza había tenido en el discurso de España en los últimos años, la necesidad para la Unión Europea –tras su nulo papel en Copenhague– de recuperar su liderazgo en la agenda internacional de desarrollo, y la urgencia ante las espeluznantes cifras de hambre y pobreza hacían pensar en que se alcanzaría una posición europea ambiciosa para lograr los ODM, tal y como había sucedido en 2005. Nada más lejos de la realidad. Desde el primer momento, la presidencia se vio empañada por las incertidumbres de la puesta en práctica del Tratado de Lisboa,³ incluido el tardío nombramiento de la nueva Comisión Europea, y las consecuencias de la crisis económica en Europa, sometida a una considerable tensión fiscal por la caída de los ingresos y la creciente necesidad de recursos con los que hacer frente a la situación. La agenda de desarrollo pasaba así a un segundo, incluso tercer, plano.

A pesar de ello desde la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) en Madrid y la Representación Permanente de España ante la UE (REPER) en Bruselas se realizó un importante trabajo antes y durante la presidencia, con la elaboración junto a sus homólogos europeos de la Comisión de una serie de propuestas, algunas de las cuales se materializaron en el Plan de acción de la Unión Europea en doce puntos en apoyo a los ODM⁴ y en la Comunicación de la Comisión sobre fiscalidad y desarrollo⁵ presentadas

Todo hacía pensar que se alcanzaría una posición europea ambiciosa para lograr los ODM, tal y como había sucedido en 2005. Nada más lejos de la realidad.

1. Entre otros: “Priorities of the Spanish, Belgian and Hungarian Platforms of CONCORD towards their countries” EU Presidency, CONCORD, disponible en www.concordeurope.org; “Manifiesto de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España ante la Presidencia española de la Unión Europea”, Coordinadora de ONGD para el Desarrollo de España, disponible en www.urgeotraeuropa.org; “En primera línea contra la pobreza: 50 propuestas hacia la Presidencia española de la UE”, Intermon Oxfam, disponible en www.IntermonOxfam.org.

2. Programa de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, disponible en http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF.

3. El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. El Tratado establece nuevas figuras en la arquitectura europea, como el presidente del Consejo Europeo o la alta representante para la Política Exterior. Las funciones y el alcance de las presidencias rotatorias quedan poco claros en el Tratado.

4. A twelve-point EU action plan in support of the Millennium Development Goals. COM (2010) 159 final. Disponible en http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_COM_2010_0159_MDG_EN.PDF.

5. Tax and Development. Cooperating with Developing Countries on Promoting Good Governance in Tax Matters. COM (2010) 163. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0163:FIN:EN:PDF>.

La Comisión reconocía el impacto negativo que la evasión de capitales por parte de las grandes compañías hacia los paraísos fiscales tiene para los países en desarrollo.

Nuestros máximos representantes políticos fueron incapaces de respaldar el plan presentado por la Comisión y se limitaron a reiterar sus buenas intenciones, evitando expresamente cualquier tipo de compromiso firme para contribuir al rescate de los ODM.

al Consejo y al Parlamento Europeo en el mes de abril por el nuevo comisario de Desarrollo, Andrius Piebalgs. Ambos documentos reflejaban muchas de las demandas de la sociedad civil y, sin ser extremadamente ambiciosos, solicitaban compromisos concretos de los Estados miembros en temas cruciales, como la aprobación de planes de acción para garantizar el objetivo del 0,7% y les invitaban además a establecer por ley la obligatoriedad del mismo. El citado plan incluía además el apoyo a iniciativas innovadoras de financiación que deberían generar nuevos recursos para el desarrollo, y reconocía por vez primera en un documento de este tipo el impacto negativo que la evasión de capitales por parte de las grandes compañías hacia los paraísos fiscales tiene para los países en desarrollo.

Por su parte la Comunicación sobre fiscalidad y desarrollo proponía la adopción de diferentes medidas tendentes a combatir la evasión fiscal e incrementar así los ingresos públicos de los países en desarrollo para poder invertirlos en sus propios planes de desarrollo. Para ello tomaba en consideración medidas encaminadas a aumentar la transparencia en la información financiera –estableciendo la obligatoriedad del desglose país por país de los balances de las compañías transnacionales– y en la cooperación con las autoridades tributarias de todos los territorios, incluidos los considerados como paraísos fiscales, promoviendo un sistema de intercambio automático de información fiscal que en la práctica impediría la evasión y la elusión fiscal. Todo un avance, aunque somos conscientes de que queda camino para que esas atrevidas propuestas se conviertan en realidad.

A su vez, el Parlamento Europeo apoyó y profundizó en estas y otras propuestas en sendas resoluciones aprobadas durante la Presidencia basándose en el informe del diputado Enrique Guerrero sobre los efectos de la crisis en los países en desarrollo⁶ y en el informe del diputado Michael Cashman sobre el progreso en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con vistas a la reunión de las Naciones Unidas.⁷

Pero la decisión final de la posición europea estaba en manos de los ministros de Desarrollo, primero, y del Consejo Europeo –que incluía a iniciativa de España por primera vez en su agenda los temas de desarrollo–, después. Sin embargo, nuestros máximos representantes políticos fueron incapaces de respaldar el plan presentado por la Comisión y se limitaron a reiterar sus buenas intenciones, evitando expresamente cualquier tipo de compromiso firme para contribuir al rescate de los ODM. Las conclusiones del Consejo de Ministros del día 14 de junio repiten (y van ¿cuántas?) la voluntad de alcanzar el 0,7% en 2015, pero sin anunciar calendarios intermedios ni comprometerse a adoptar leyes vinculantes para alcanzar esta cifra, tal y como recomendaba el plan de acción presentado por la Comisión. En una nota positiva, las conclusiones reconocen por primera vez la necesidad de buscar nuevas fuentes de financiación para el desarrollo y el negativo efecto de los paraísos fiscales que detraen importantes recursos de las arcas de los países en desarrollo.

6. Resolución del Parlamento Europeo de 25 de marzo de 2010 sobre los efectos de la crisis financiera y económica mundial en los países en desarrollo y en la cooperación al desarrollo, núm. documento P7_TA-PROV(2010)0089.

7. Resolución del Parlamento Europeo del 15 de junio de 2010 sobre el progreso en la consecución y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: revisión intermedia en preparación de la reunión de alto nivel de las Naciones Unidas en septiembre de 2010, núm. de documento P7_TA-PROV(2010)0210.

Unos días más tarde las conclusiones del Consejo Europeo, que fijaban la posición común de la Unión Europea ante la cumbre de las Naciones Unidas en septiembre, resultaron ser un cóctel de falta de interés y cobardía política. Insistiendo en la responsabilidad de los países en desarrollo en mejorar sus sistemas fiscales y destinar sus recursos domésticos al desarrollo, pero obviando la responsabilidad de los países ricos y haciendo caso omiso de las recomendaciones del resto de las instituciones europeas, el Consejo se limita a recoger declaraciones políticas anteriores y deja fuera cualquier compromiso por parte de los países europeos, incluso los más inofensivos, como el establecimiento de un registro internacional de compromisos en el que se recogerían las promesas económicas realizadas por los diversos países con el objetivo de darles un adecuado seguimiento y servir como una herramienta de rendición de cuentas. En un sistema en el que las decisiones sobre desarrollo deben adoptarse por unanimidad, la oposición de algunos de los grandes países como Francia, Austria o Alemania a asumir compromisos en esta materia fue un muro insalvable para el frágil liderazgo español.

Así, la Unión Europea llegó a septiembre con una posición común débil, vacía de compromisos concretos y sin claridad sobre cuál será su aportación a la tarea de frenar el hambre y la pobreza. La pérdida del tradicional liderazgo europeo en los procesos relacionados con los ODM dificultó significativamente las negociaciones internacionales previas a la cumbre de las Naciones Unidas. El secretario general, junto al presidente de turno y los Estados facilitadores del proceso se emplearon al extremo para tratar de conseguir un plan de acción, sin resultado. El mayor logro fue conservar el consenso sobre la validez de la agenda de la Declaración del Milenio como herramienta de avance conjunto y no dejar caer ninguno de los compromisos que sobre ella se han hecho en estos diez años, alguno de los cuales estuvo en riesgo de desaparecer de la declaración final.

Algunos Estados contribuyeron a destacar algunas de las líneas de acción que deberían haber constituido un verdadero plan de rescate, y que se centrarían en la ineludible incorporación de fuentes innovadoras de financiación, la colaboración internacional en lo fiscal para facilitar la utilización de los recursos nacionales propios de los países en desarrollo, y la necesidad de planes especiales para los objetivos y países más retrasados (salud materno-infantil, hambre, saneamiento en países frágiles, en conflicto o de rentas más bajas). La intervención de España, junto con la de Francia, la Presidencia belga y la Comisión Europea, llamando a Europa a defender en bloque la puesta en marcha de una tasa sobre las transacciones financieras internacionales (TTF) como fuente adicional para la lucha contra la pobreza, elevó el discurso europeo hacia una posición más comprometida con los ODM, aunque desplazaba la responsabilidad hacia un difícil consenso en el seno del G20.

El presidente Rodríguez Zapatero, como Angela Merkel, Nick Clegg y otros líderes europeos, se volvió a comprometer a alcanzar el 0,7%, aunque en el caso español suponía el reconocimiento expreso ante la comunidad internacional del retraso de la meta de 2012 a 2015. Obama no habló de la TTF ni del 0,7%, pero con honestidad puso el dedo sobre la llaga: la ayuda de Estados Unidos necesita ser más eficaz, primero, no guiándose por criterios de política exterior sino por objetivos de lucha contra la pobreza, y, segundo, exigiendo coherencia de políticas para que las multinacionales, con sus prácticas de opacidad financiera, no empujen a la corrupción y la pérdida de los recursos en los países en desarrollo. “Estado Unidos va a cambiar el modo de hacer las cosas”, dijo Obama. Es hora también de cambiar en Europa y en España, si queremos estar en condiciones de cumplir nuestros compromisos.

La Unión Europea llegó a septiembre con una posición común débil, vacía de compromisos concretos y sin claridad sobre cuál será su aportación a la tarea de frenar el hambre y la pobreza.

Es hora también de cambiar en Europa y en España, si queremos estar en condiciones de cumplir nuestros compromisos.

2. Golpe de timón al crecimiento de la ayuda

La crisis ha tenido efectos inmediatos sobre la cantidad, el enfoque y la orientación de la ayuda, también en España.

En la pasada edición de *La realidad de la ayuda* dedicábamos uno de sus capítulos a la crisis económica global y destacábamos su impacto sobre las condiciones de vida de millones de personas, pero también sobre el debate de la cooperación al desarrollo. Lo que en aquel momento era un temor ya es una realidad: la crisis ha tenido efectos inmediatos sobre la cantidad, el enfoque y la orientación de la ayuda, también en España.

El pasado 11 de mayo de 2010, acuciado por la difícil situación económica y la presión internacional de sus colegas europeos, el presidente Rodríguez Zapatero anunciaba de forma imprevista un significativo paquete de recortes, con importantes recortes del gasto social como la congelación de las pensiones o la eliminación de la retroactividad en las prestaciones derivadas de la ley de dependencia. La ayuda al desarrollo también se vio afectada, con un primer anuncio de 600 millones de recorte entre 2010 y 2011, que unos días después la ministra Salgado convertía en 800 (300 millones en 2010 y 500 en 2011). Este anuncio ponía fin a la senda de crecimiento observada por la cooperación española desde el año 2005 y abría muchas incógnitas sobre su futuro.

La ayuda al desarrollo descende en más de 918 millones de euros. Huelga decir que el impacto de estos recortes es múltiple.

Pero el anteproyecto de Presupuestos Generales para 2011 propuesto por el Gobierno a finales de septiembre ha ido mucho más allá del recorte anunciado. La ayuda al desarrollo descende en más de 918 millones de euros –a los que deberemos añadir los más que posibles recortes de las administraciones descentralizadas– y sitúan a la cooperación española en cifras inferiores a las de 2007.

Huelga decir que el impacto de estos recortes es múltiple. En primer lugar, en un momento en el que las cifras de hambre en el mundo siguen alcanzando nuevos récords –una de cada seis personas en el mundo pasa hambre–, los efectos de las sequías e inundaciones son cada vez más devastadores por la creciente gravedad de los fenómenos climáticos extremos y la mayor vulnerabilidad de las personas, y a solo cinco años de la meta de alcanzar los ODM, el frenazo de la ayuda al desarrollo es difícil de justificar. Aceptando las dificultades económicas de nuestro país y la necesidad de corregir un déficit creciente, el recorte del gasto social, incluida la ayuda al desarrollo, debe ser solo un último recurso.

Además, el hecho de que el recorte de 300 millones de euros se haya concretado en una disminución de 150 millones al Fondo del Agua y 150 millones a organismos multilaterales (70 al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; 58 al Banco Mundial, que gestiona fondos como el de la FTI-Educación para Todos o el nuevo Programa Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria; y 22 millones del Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria) atenta directamente contra los compromisos que en materia de servicios sociales básicos y ODM tiene nuestro país. Se ha anunciado también que en 2011 los recortes afectarán a la inversión en seguridad alimentaria, aunque esta disminución de las donaciones se pretende compensar con nuevas modalidades de ayuda reembolsable. De hecho, las primeras operaciones de estas nuevas modalidades, aprobadas este verano, se centraron en este sector, en el que España ha hecho una apuesta política especial.

La falta de evaluaciones de impacto de los diferentes componentes de la cooperación española, tanto en instrumentos como en sectores, hace muy difícil determinar si esta es la mejor manera de minimizar el impacto de la reducción presupuestaria sobre las condiciones de vida básicas de las personas. Sin embargo, parece

poco adecuado y coherente que los recortes se apliquen precisamente a sectores clave para la consecución de los ODM, como la salud y la seguridad alimentaria, sin abordar antes otras partidas, como las destinadas a cooperación cultural, patrimonio turístico, internacionalización de la cultura española, u otros sectores con un menor impacto potencial en la vida de las personas, a los que nuestra cooperación destina cientos de millones de euros. También cabría reflexionar sobre la importancia que tienen en el reparto de la ayuda española los países de renta media alta. En un contexto de restricción ¿tiene sentido dedicar decenas de millones a países en los que efectivamente existen todavía enormes bolsas de pobreza, pero que están en el G20, como China, Brasil, Turquía, México o Argentina, en detrimento de los fondos que se dirigen a países menos adelantados y a financiar servicios sociales básicos?

La caída de la ayuda tiene sin duda un impacto también en la credibilidad y capacidad de liderazgo de nuestro país, que había defendido en diversos foros internacionales la necesidad de mantener la ayuda al desarrollo sobre todo en tiempos de crisis. El primer recorte se produjo un mes antes del Consejo Europeo que debía fijar la posición de la UE ante la cumbre de revisión de los ODM, y en el que España pretendía convencer a sus socios para reiterar su compromiso con el 0,7% y poner fondos encima de la mesa con los que abordar los retos de mejorar la salud materno-infantil, la educación o la igualdad de género. Sin duda, algo difícil de hacer cuando acabas de romper tu compromiso y dar marcha atrás en el calendario del 0,7%. El notable esfuerzo realizado en los niveles técnicos de la Administración durante meses para conseguir una posición fuerte ante la revisión de los ODM se vio minado desde dentro con una posición poco consistente, lo que sin duda no ayudó a vencer las resistencias de los demás países europeos.

Además, así como el crecimiento de la cooperación de la Administración General del Estado (AGE) en los últimos años, acompañado del elevado apoyo público a las políticas de lucha contra la pobreza, había producido un efecto arrastre en la cooperación de las comunidades autónomas y las entidades locales, este anuncio ha producido un efecto contagio también en las mismas. Estos meses hemos sido testigos de sucesivos anuncios de recortes a nivel descentralizado, y en algún caso muy significativo –como el del Ayuntamiento de Madrid– la total desaparición en el año 2011 de la partida destinada a la ayuda al desarrollo.⁸ Al cierre de esta edición todavía desconocemos las cifras destinadas a la cooperación al desarrollo en los proyectos de los presupuestos 2011 de las comunidades autónomas y las entidades locales, pero los augurios no son los mejores.

El inesperado anuncio del recorte supuso además una amenaza para el consenso existente hasta el momento entre los diferentes grupos del arco parlamentario, consenso que ha sido clave para el avance de la cooperación española en los últimos años. La política de cooperación es una política de Estado, y como tal debe entenderse, realizando apuestas de medio y largo plazo no sujetas a criterios partidistas. La ley de cooperación del año 1998 constituyó el primer gran paso en esa dirección, y los planes directores de la cooperación española de 2005 y 2009, aprobados con el consenso de todos los grupos políticos, son buenos ejemplos de

Parece poco adecuado y coherente que los recortes se apliquen a sectores clave para la consecución de los ODM, como la salud y la seguridad alimentaria, sin abordar antes otras partidas con un menor impacto potencial en la vida de las personas.

La política de cooperación es una política de Estado, y como tal debe entenderse, realizando apuestas de medio y largo plazo no sujetas a criterios partidistas.

8. Nota de prensa de la Federación de ONGD de la Comunidad de Madrid, 30 de junio de 2010, “El Ayuntamiento suspende en solidaridad”.

la continuidad de esa línea. El Pacto de Estado contra la Pobreza, promovido por la Coordinadora de ONGD y suscrito en 2007 por todos los partidos políticos es otro ejemplo de la dirección correcta.

Tras unos primeros momentos tensos posteriores al anuncio del Gobierno, en los que el Partido Popular llegó a reclamar un recorte aún mayor de los fondos de cooperación, parecía que las aguas habían vuelto a su cauce. Los partidos reafirmaron la vigencia del Pacto de Estado y su compromiso con él, reiterando la voluntad de seguir trabajando juntos para lograr las metas establecidas. Y esa voluntad se ha ejemplificado durante este año 2010 en una reforma clave para la calidad de la ayuda española: la sustitución del polémico Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) por el Fondo para la Internacionalización de la Empresa Española (FIEM) –que, aunque incrementa sus fondos, no computará como ayuda oficial al desarrollo– y el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), que disminuye su presupuesto pero frenará la tentación de recurrir de forma abusiva a la ayuda reembolsable para seguir creciendo sin generar déficit, y tendrá mayor control parlamentario.

Una reforma clave para la calidad de la ayuda española ha sido la sustitución del polémico Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) por el Fondo para la Internacionalización de la Empresa Española (FIEM) y el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE).

Desgraciadamente, la caja de Pandora ha vuelto a abrirse con el debate de los Presupuestos para 2011, que ha traído consigo nuevas tensiones entre los grupos. Si el Gobierno ha malherido la ayuda, con un recorte de más de 900 millones, para acabar de rematarla el Partido Popular ha presentado enmiendas para reducirla en 200 millones más. Ambos se equivocan de frente: reducir la ayuda al desarrollo no es la solución para salir de la crisis. Como demuestran diversas encuestas, la política de cooperación suscita hoy un gran apoyo ciudadano construido con el esfuerzo de toda la sociedad implicada en su impulso.⁹ En consonancia, es necesario hacer una llamada a la responsabilidad de todos los grupos políticos para fortalecer la ayuda, centrando sus inquietudes en las necesarias medidas para su mejora y consolidación, y evitando que su cuestionamiento sea parte del debate partidista que probablemente tendrá lugar en el largo período electoral en el que entramos a partir del otoño de 2010, con las diferentes elecciones autonómicas y municipales, y que culminará con las elecciones nacionales previstas para 2012. Ello no significa omitir toda crítica, necesaria para el crecimiento y mejor funcionamiento de un sistema de cooperación que tiene muchas carencias, pero sí que toda actuación y también toda crítica se haga con la conciencia de la gran responsabilidad que tenemos hoy, en tiempos difíciles, de mantener un elevado respaldo público a la política de solidaridad y desarrollo.

La única manera de hacer creíble su discurso sería garantizar por ley el cumplimiento obligatorio del 0,7% para 2015.

El Gobierno reitera una y otra vez su compromiso con el 0,7%, pero vacía esas palabras de toda credibilidad cuando lo acompaña de unos presupuestos que hacen descender la ayuda de un 0,5 a un 0,4 de la renta nacional bruta. Y no es cierto que no haya más remedio. El Reino Unido ha mantenido su compromiso con la ayuda oficial al desarrollo (AOD) intacto a pesar de la crisis, y ha anunciado un compromiso a cuatro años, que le llevará a alcanzar el 0,7% en 2013. Por lo tanto, la única manera de hacer creíble su discurso –al igual que el compromiso de los demás grupos políticos con el Pacto de Estado– sería garantizar por ley el cumplimiento obligatorio del 0,7% para 2015, incluyendo un calendario que establezca el camino para alcanzar ese objetivo. Países como Bélgica ya lo han hecho.

9. Comisión Europea, Eurobarometer Special Survey 352: Europeans, development aid and the Millennium Development Goals, disponible en http://ec.europa.eu/public_opinion. Fundación Carolina; Barómetro sobre América Latina y la cooperación internacional 2009, noviembre de 2009. Disponible en www.fundacioncarolina.es.

3. ¿Y ahora, qué? Una hoja de ruta para la cooperación española

Destinar a la cooperación el 0,7% de nuestra renta nacional es importante, pero la eficacia de esa ayuda en la erradicación de la pobreza tiene una importancia aún mayor. La cooperación española ha crecido mucho en los últimos cinco años, pero su maquinaria administrativa y sus equipos humanos no se han actualizado y adecuado para hacer frente a una responsabilidad muy diferente de la que se tenía cuando el nuestro era un sistema a mucha distancia de los postulados internacionales sobre cooperación. Durante estos años la presión por gestionar adecuadamente unas cantidades crecientes de ayuda con recursos humanos claramente insuficientes ha sido la excusa más utilizada para posponer las reformas necesarias –que todos conocemos, y ya hemos señalado en los últimos años en estas mismas páginas¹⁰ para garantizar el necesario salto en la calidad y la eficacia de nuestra ayuda. No hay mal que por bien no venga, y la congelación de los presupuestos de cooperación ofrece un contexto que hace esas reformas ineludibles. Solo así podremos garantizar que se consolida el camino iniciado para colocar a España como un donante del grupo de cabeza en la escena mundial, y conseguir influir en las políticas que se definen en los organismos internacionales y en la cambiante doctrina sobre desarrollo.

Para ello es necesario que se den pasos concretos que no siempre serán fáciles y que exigirán un notable grado de visión y compromiso político para llevarlos a cabo. **Si es cierto –como hemos oído en repetidas ocasiones– que, pese al recorte, el compromiso del Gobierno con el desarrollo sigue intacto, este es el momento de demostrarlo. En juego están los avances de estos últimos años, que podrían desaparecer como el humo si no se dan los pasos para su consolidación.**

La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI) debe impulsar la inmediata actualización de los objetivos de la cooperación española para la actual legislatura y centrarse en abordar esos retos pendientes. Desde Intermón Oxfam queremos destacar las que son, a nuestro juicio, las reformas esenciales que deben acometerse en lo que resta de legislatura.

Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema de cooperación

Existe un notable grado de consenso en todos los agentes vinculados a la cooperación española sobre la importancia de abordar la actual situación de *impasse*, y la confusión existente en la actualidad sobre los roles y responsabilidades de los diferentes actores vinculados al sistema. Recientes medidas, como por ejemplo la creación en julio de 2010 de un departamento multilateral en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) fuera de la Dirección de Cooperación Multilateral y Sectorial, no ayudan a corregir la falta de claridad en esa atribución de responsabilidades. La limitada especialización y adaptación a los requerimientos específicos de la cooperación de las personas encargadas de orien-

La cooperación española ha crecido mucho en los últimos cinco años, pero su maquinaria administrativa y sus equipos humanos no se han actualizado y adecuado para hacer frente a una responsabilidad muy diferente.

Existe un notable grado de consenso sobre la importancia de abordar la actual situación de *impasse*, y la confusión existente en la actualidad sobre los roles y responsabilidades de los diferentes actores vinculados al sistema.

10. A. Arpa, “¿En la liga de los campeones? España ante el escenario global del desarrollo”, *La realidad de la ayuda 2009*, Intermón Oxfam, págs. 11-18.

tar y gestionar la ayuda así como las dificultades para la contratación de personal especializado imprescindible en esta área de la acción pública –ejemplificado por la confusa situación actual de las asistencias técnicas– hacen que sea necesario tomar medidas a corto, medio y largo plazo para corregir la principal deficiencia del sistema.

La importancia y urgencia de esta situación se ha reflejado en la creación en el seno del Consejo de Cooperación de una subcomisión para tratar precisamente los aspectos relativos a las capacidades y la organización institucional del sistema de cooperación español que incorpore recomendaciones a la AGE sobre los pasos que podría adoptar para corregir las actuales deficiencias. Esperamos que las siguientes recomendaciones sean una contribución útil a esta labor.

Es preciso contar con una propuesta de nuevo contrato de gestión de la AECID que aborde en profundidad los cambios administrativos, funcionales y de recursos humanos que el futuro de la Agencia pide a gritos.

La cooperación española necesita establecer con urgencia y hacer público un organigrama y una descripción de las tareas y responsabilidades específicas que corresponden a cada una de las instancias.

Un contrato de gestión decisivo

- Dado que se ha prorrogado el contrato de gestión de la AECID hasta fines de 2010 y puede que más allá, es preciso contar con una propuesta de nuevo contrato de gestión de la AECID que aborde en profundidad los cambios administrativos, funcionales y de recursos humanos que el futuro de la Agencia pide a gritos, tanto para su sede central como para su red de oficinas.
- La AECID debe estipular estrictos criterios de capacidad y experiencia probada para sus altos cargos –independientemente de su pertenencia a un cuerpo determinado de funcionarios– y debe promover un sistema de rendición de cuentas que incluya incentivos y atribución de responsabilidades a sus gestores. Ello implica que deben existir perfiles profesionales de los puestos directivos de la institución. Igualmente, en lo referido a los puestos técnicos, deben existir perfiles profesionales para adecuar las capacidades a los requerimientos y poder actuar con eficacia. Por ello, debe considerarse la contratación de nuevo personal laboral especializado, y aprobar mecanismos de movilidad y flexibilidad para adecuar la plantilla profesional a las cambiantes necesidades y prioridades de la cooperación española.
- Los Presupuestos Generales del Estado deben incorporar una excepción a las reglas de rigidez vigentes para financiar los puestos especializados necesarios para realizar una ayuda eficaz y de calidad, sin que ello implique un incremento presupuestario sino una reasignación de recursos hacia el capital humano, imprescindible a día de hoy. Defender políticamente esta medida resultará clave, pues lo más sencillo es aceptar que todo siga igual sabiendo que ello implica mantener un statu quo en el interior del sistema que impide una mejora sustancial para la que financieramente hace tiempo que estamos preparados.
- El Gobierno debe impulsar la creación de un cuerpo de funcionarios de la Administración especializados en cooperación que se preparen para asumir responsabilidades de gestión de la cooperación española y puedan, en un plazo de dos años, estar a disposición del sistema para garantizar su consolidación.

Quién hace qué

- La cooperación española necesita establecer con urgencia y hacer público un organigrama y una descripción de las tareas y responsabilidades específicas que corresponden a cada una de las instancias –SECI, DGPOLDE, AECID y el resto de los organismos satélites del sistema–. Este ejercicio, acompañado de la creación de un equipo directivo estable y permanente del sistema español de

cooperación que incorpore a aquellas personas en los puestos clave y que se reúna regularmente, es la base desde la que impulsar las reformas orgánicas y administrativas necesarias para fortalecer el sistema.

- La SECI debería ser explícitamente el cuerpo de dirección política de la ayuda, y para ello deberá dotarse de la debida *expertise* y las necesarias capacidades para la negociación internacional, en el seno de la AGE y en la relación con las comunidades autónomas y las entidades locales.
- La DGPOLDE debe centrarse en garantizar la eficacia de la ayuda (evaluación y aprendizaje han tenido hasta ahora un papel muy limitado), establecer las orientaciones estratégicas de la posición española en los foros internacionales en materia de desarrollo y cooperación, y vigilar el cumplimiento y proponer a la SECI mecanismos correctores cuando en el interior de la cooperación española no se realicen los cambios necesarios para garantizar el cumplimiento de las orientaciones internacionales formalmente aprobadas pero lejos de implantarse (criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo, declaración de París). Para ello es importante dotarla de los recursos humanos y económicos necesarios para llevar a cabo esta tarea, así como clarificar y publicar su organigrama y las funciones de cada uno de los miembros de su equipo.
- El rol de la AECID como brazo ejecutor de la ayuda debería complementarse con su papel como órgano coordinador de las actuaciones de ayuda humanitaria impulsadas por las diferentes instancias de la AGE, además de ser el centro de operaciones para llevar adelante las iniciativas innovadoras de cooperación –cooperación financiera, apoyo presupuestario– para lo cual, una vez más, necesita mejorar su dotación de personal especializado, y precisará del respaldo técnico oportuno. Es imperativo, en el interior de la propia Agencia, clarificar, adecuar y hacer públicas las competencias entre las oficinas técnicas de cooperación y la sede central.
- La SECI, la AECID y la DGPOLDE deben hacer público su diagnóstico sobre las limitaciones orgánicas y las necesidades y carencias en términos de capital humano, tanto en la sede como en las oficinas técnicas de cooperación.
- Es necesario clarificar y redefinir el papel de las diferentes instituciones satélite que prestan servicios a la cooperación española. Hoy por hoy la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), TRAGSA, la Fundación Carolina, P4R y otros cumplen funciones al servicio de la cooperación a demanda o respondiendo a necesidades coyunturales. Comprendemos que la cooperación española necesita este apoyo técnico en este año y medio para consolidarse, pero más allá necesitará una estructura institucional estable, previsible y preparada para afrontar el futuro.

Garantizar la calidad y la eficacia de la ayuda española

Tras los recortes que ha sufrido la ayuda, es necesario conseguir una mayor eficacia de cada euro destinado a la misma. Debemos evitar que la presión por reducir el déficit lleve a tomar decisiones precipitadas y de dudosa eficacia, como el desbocado incremento de la ayuda reembolsable presupuestado para 2010, cuando no contamos con la necesaria experiencia y capacidades para iniciar de manera adecuada el camino en esa disciplina, en detrimento de otros instrumentos que han probado sus resultados en la lucha contra la pobreza si se cumplen las condiciones adecuadas, como el apoyo presupuestario y sectorial, apuesta decidida del Plan Director que año tras año se incumple.

El escepticismo sobre la utilidad de la ayuda debe combatirse demostrando los

La SECI debe ser el cuerpo de dirección política de la ayuda. La DGPOLDE debe garantizar la eficacia de la ayuda, establecer las orientaciones estratégicas de la posición española en los foros internacionales y vigilar su cumplimiento. Y la AECID debe ser el brazo ejecutor de la ayuda y órgano coordinador de las actuaciones de ayuda humanitaria.

Es necesario conseguir una mayor eficacia de cada euro destinado a la ayuda.

El escepticismo sobre la utilidad de la ayuda debe combatirse demostrando los efectos positivos de esta. Hasta ahora, los avances en la práctica en cuanto a rendición de cuentas y evaluación han sido casi nulos.

efectos positivos de esta, explicando a nuestra sociedad adónde va su dinero y qué efectos produce sobre la gente más pobre, y aprendiendo de los errores para corregir y mejorar las actuaciones de la cooperación. Hasta ahora, los avances en la práctica en cuanto a rendición de cuentas y evaluación han sido casi nulos, a pesar de que el incremento del volumen de ayuda exige todo lo contrario. Año tras año, el principal instrumento para el seguimiento –el Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI)– aparece en el último trimestre del año posterior al ejercicio, lo cual hace imposible que sus conclusiones –con un grado de elaboración altamente cuantitativo y poco cualitativo– se trasladen a los nuevos planes y presupuestos. Para cuando el Seguimiento del PACI se recibe y procesa, ya se está discutiendo en el Congreso el presupuesto y se han realizado los borradores de planes de actuación del período siguiente.

En cuanto a evaluación, la experiencia hasta la fecha nos dice que se han hecho y están programadas muy pocas evaluaciones, que en algunos casos se ha evitado hacer públicos resultados incómodos, y que las evaluaciones de coherencia –que implican las actuaciones de diferentes instancias y ministerios– han brillado por su ausencia. Hoy por hoy, paradójicamente, tan solo se evalúan seriamente los proyectos ejecutados por ONGD, de montos promedio muy inferiores al resto de las actuaciones, en un ejercicio mecánico del que rara vez se extraen conclusiones que impliquen cambios o mejoras.

Instrumentos más eficaces

- En tiempos de restricciones presupuestarias y control del déficit público, el recurso a la ayuda reembolsable es tentador. Los Presupuestos Generales de 2010 destinaban una partida de 555 millones (más del 10% del total de la AOD) a esta modalidad, que en los Presupuestos de 2011 alcanzaba idéntica cifra –cuya revisión esperamos para adecuarse al límite establecido del 5% en la ley del FONPRODE. Es preciso recordar que el Pacto de Estado contra la Pobreza establece un límite máximo de un 5% de la AOD total para la ayuda reembolsable, necesario para no generar distorsiones excesivas en una ayuda ya muy menguada por los sucesivos recortes. Afortunadamente, la ley que establece el FONPRODE recoge durante la vigencia del actual plan director este límite, protegiendo a la cooperación española del riesgo de destinar a esta vía recursos que deberían tener la forma de donaciones.
- Debe elaborarse un plan integral de aportaciones internacionales de España a los organismos internacionales financieros y no financieros que ofrezca una visión clara de las opciones de España hacia el mundo del desarrollo, y que exprese de manera pública y transparente para su discusión las principales líneas políticas que España defenderá en los foros globales, incorporando la visión de los principales ministerios implicados. Estas orientaciones comunes deben ser trabajadas e impulsadas de manera conjunta y coordinada por los diferentes ministerios competentes.
- Debe establecerse un cauce formal por el que la AGE establezca y gestione anualmente el conjunto de las aportaciones de España a los organismos internacionales de desarrollo, incluyendo a los no financieros, y a los fondos con fines específicos de desarrollo vinculados a las instituciones financieras internacionales. La responsabilidad de su aprobación debe corresponder a la SECI, a propuesta de la AECID o la DGPOLDE. En este caso lo relevante es que a la instancia que asuma esta responsabilidad se le atribuyan explícitamente esas funciones y los equipos técnicos especializados necesarios para una tarea de muy alta responsa-

El Pacto de Estado contra la Pobreza establece un límite máximo de un 5% de la AOD total para la ayuda reembolsable.

bilidad –no olvidemos que España canaliza dos tercios de su ayuda a través de organismos y fondos internacionales–.

- Los nuevos documentos que elabore la cooperación española deben estar mucho más dirigidos a orientar la gestión. Los marcos de asociación en proceso van a ser una piedra de toque, pero es preciso corregir las deficiencias –principalmente la falta de concreción– de las estrategias sectoriales y los documentos de estrategia país. Los nuevos documentos deben ser concisos e inspiradores efectivos de las políticas y de las decisiones, estableciendo líneas de actuación plurianuales y acompañados de los consiguientes presupuestos. Su alineamiento con el Plan Director debe ser real y cumplir con metas cuantificables en materia de ayuda programática y presupuestaria, y concentración geográfica y sectorial.

Es necesario asegurar una rendición de cuentas más temprana, publicando el seguimiento PACI en el primer semestre posterior al ejercicio analizado.

Transparencia, rendición de cuentas y evaluación

- El primer paso que debe adoptarse, y que debe mantenerse como rutina, sería informar detalladamente de la ayuda ejecutada en 2009 en el Seguimiento PACI, haciendo público no solo el análisis cuantitativo, sino los principales avances, logros y carencias, de modo que informen las decisiones que se adoptarán en los años sucesivos. Una mejora complementaria a un análisis más cualitativo y concebido para reorientar la acción es asegurar una rendición de cuentas más temprana –hasta el final del primer semestre del ejercicio siguiente al analizado: **las cifras de la ayuda 2010 deben publicarse a más tardar en julio del año 2011.**
- Tal y como indica la nueva ley del FONPRODE, el Plan Director 2012 debe establecer qué porcentaje de la ayuda podrá destinarse a cooperación reembolsable. Para ello es necesario poder contar con un estudio previo que analice la cooperación reembolsable realizada entre 2008 y 2011 con niveles de ejecución, su gestión y los resultados obtenidos.
- Es preciso crear una unidad independiente de evaluación para las actuaciones de la cooperación española, a partir de un plan bianual diseñado y aprobado por la SECI, previa consulta con el Consejo de Cooperación. Esa unidad, que orgánicamente debería instalarse en la DGPOLDE, reportaría directamente a la SECI, y sería responsable única y última de llevar adelante las evaluaciones y remitir sus resultados acabados y sin consultas intermedias a los miembros del Consejo de Cooperación, previa a su obligada publicación.
- Es preciso poner en marcha un plan bianual ambicioso de evaluación aprobado por la SECI, previa consulta con el Consejo de Cooperación. El diseño y supervisión de las evaluaciones deberá ser realizado con total autonomía desde la unidad encargada en la DGPOLDE, o bien desde una unidad independiente de evaluación de nueva creación. Sus resultados acabados y sin consultas intermedias, deberán ser remitidos a los miembros del Consejo de Cooperación, previa a su obligada publicación, y sus aprendizajes integrados en el ciclo de planificación de la ayuda.

Si no se abordan de una vez por todas las graves debilidades que afectan a nuestro sistema, corremos el riesgo de ver desaparecer los avances que se han producido en estos últimos años.

4. Conclusiones

La apuesta por el establecimiento en España de una cooperación internacional de calidad, a la altura de la de otros países europeos, está en riesgo. Si no se abordan de una vez por todas las graves debilidades que afectan a nuestro sistema, corremos el riesgo de ver desaparecer los avances que se han producido en estos últi-

mos años. El Consejo de Cooperación ha manifestado en diferentes ocasiones su preocupación por los retos pendientes y la urgencia de abordarlos, con particular acento sobre la organización institucional y las capacidades del sistema. Ahora es el turno de que los responsables políticos recojan el guante y definan el rumbo de los esfuerzos que se realizarán durante los próximos dieciocho meses, y dejen sentadas unas bases firmes para que nuestro sistema de cooperación pueda seguir avanzando en la próxima legislatura. La SECI debe liderar esta apuesta, apoyándose en los demás actores presentes en el Consejo de Cooperación, las comisiones de cooperación internacional del Congreso y del Senado y el conjunto de agentes implicados en la consolidación y el fortalecimiento de la apuesta de nuestro país por el desarrollo.

El esfuerzo por conocer y dar a conocer mejor la actuación de nuestra cooperación y comunicársela a la ciudadanía es imprescindible.

Aligerada la presión por la gestión de grandes incrementos presupuestarios, el momento es inaplazable. Y el esfuerzo por conocer y dar a conocer mejor la actuación de nuestra cooperación y comunicársela a la ciudadanía es imprescindible para mantener ese amplio apoyo y evitar que puedan avanzar posiciones de relativo escepticismo ante la AOD. Seguir remando juntos es una responsabilidad que los partidos políticos deben tomarse en serio, más que nunca ante el largo período multielectoral que tenemos por delante. Hacer otra cosa sería un ejercicio de irresponsabilidad, y de alejamiento de una ciudadanía que sigue apoyando mayoritariamente la cooperación de España con los países más pobres. Pueden estar seguros de que las organizaciones de desarrollo estamos dispuestas a trabajar con ellos para alcanzar el sistema de cooperación que nuestro país merece y que nuestra ciudadanía exige. Podemos.