

CAPÍTOL 1

Un sistema a prova de crisis

Set propostes per a la política de desenvolupament del nou Govern

Autors:

Irene Milleiro* i Jaime Atienza**



* Irene Milleiro ha estat directora del Departament de Campanyes i Estudis d'Intermón Oxfam fins al novembre de 2011, feina que des d'aleshores exerceix Jaime Atienza.

** Els autors agraeixen els comentaris de Verónica Hernández, Emilia Sánchez-Pantoja, Francisco Yermo, Saya Saulière, Flora Cabranes i Déborah Itriago.

Hi ha molta pressió sobre els pressupostos d'ajuda degut a les condicions econòmiques, però l'ajuda és una part molt petita de les despeses dels governs. El món no posarà en ordre els seus comptes retallant l'ajuda, però en cas de fer-ho causarà un dany irreparable a l'estabilitat global, al potencial de creixement de l'economia i a les condicions de vida de milions de persones pobres.

Informe de Bill Gates als líders del G-20. Novembre de 2011.

1. Introducció

En la recent cimera del G-20 de Cannes, el novembre de 2011, es va debatre àmpliament sobre la necessitat d'obtenir recursos per aconseguir els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni. S'ha entès aquest objectiu no com un exercici de filantropia a gran escala, sinó com l'expressió d'una necessària prosperitat compartida sense la qual, la recuperació econòmica desitjada per tots serà un mer miratge. No obstant això, la preocupació pel possible retrocés de l'ajuda oficial al desenvolupament (AOD) en els propers anys, ha abonat els debats sobre la necessitat de buscar fonts innovadores de finançament del desenvolupament. Les paraules de Bill Gates, que va rebre del president Sarkozy l'encàrrec de realitzar un informe als presidents del G-20 sobre les oportunitats de finançament del desenvolupament, resumeixen a la perfecció la situació actual.

En el fons esperàvem del segle XXI una era de pau i progrés, però el món es troba enmig d'una tempesta perfecta: una crisi financera no resolta, estancament econòmic i destrucció del teixit productiu, aliments els preus dels quals s'han disparat i han perjudicat a consumidors i productors, desastres climàtics, conflictes sense resoldre i crisis estructurals amb la fam de la Banya d'Àfrica com a màxima expressió, tot això enmig d'un creixent descontentament social. Aquest cercle viciós, en el qual ens veiem avui embolicats també als països més avançats, afecta especialment a les persones més pobres en tots els països, la situació dels quals és més difícil i incerta. I posa un llistó exigent per al conjunt de les polítiques que han de perseguir el desenvolupament global i que integren en el seu si l'ajuda oficial al desenvolupament.

Esperàvem del segle XXI una era de pau i progrés, però el món es troba enmig d'una tempesta perfecta que afecta a les persones més pobres de tots els països.

Han passat gairebé 25 anys des que al novembre de 1988 es va crear l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional, i Espanya ha complert 50 anys des del seu ingrés en l'Organització per a la Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE) i 20 anys del seu ingrés al Comitè d'Ajuda al Desenvolupament (CAD). En aquest temps, la nostra cooperació ha recorregut un llarg camí que l'ha portat a situar-se en el lloc que li correspon d'acord amb el nostre nivell de renda, i ha contribuït a millorar les condicions de vida de milions de persones. En 2010, Espanya es va trobar en el vuitè lloc entre els 23 països donants del CAD en relació amb la grandària de les seves economies mesurades en termes de renda nacional bruta (RNB), i en el setè lloc com a donant d'acord amb el nivell de l'AOD neta desemborsada. En canvi, es va situar en onzè lloc quant a la proporció d'AOD neta com a percentatge de la seva RNB (0,43% en 2010).

L'aprovació en 1998 de la Llei de Cooperació Internacional per al Desenvolupament va significar l'establiment d'un nou marc regulador de la política espanyola de cooperació –vigent encara avui– en la qual es defineixen els principis, objectius i instruments que han estat la base de la impressionant transformació que la cooperació espanyola ha viscut en els darrers 14 anys. Aquesta transformació s'ha intensificat últimament amb un

La cooperació espanyola ha viscut una impressionant transformació en els darrers 14 anys.

notable creixement en la quantitat destinada a l'ajuda, l'elaboració d'un significatiu nombre de documents estratègics de planificació, les esperades (encara que imperfectes) reformes del Fons d'Ajuda al Desenvolupament i de l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional per al Desenvolupament, la intensificació de la nostra contribució multilateral o l'inici d'un procés de concentració sectorial amb els marcs d'associació amb el país (MAP), tots ells passos en la bona direcció.

No obstant això, la crisi econòmica ha posat a prova la fortalesa del nostre sistema. Encara que no hi ha dubte sobre els seus fonaments, basats en la provada solidaritat de la ciutadania espanyola i en el consens de totes les forces polítiques, el llop de la crisi –les conseqüències de la qual ja s'han deixat sentir en l'ajuda- ens mostrarà si el nostre sistema està construït de palla, de fusta o de maó.

La cooperació espanyola és avui ja més que major d'edat: ha entrat en el temps de la maduresa. La legislatura que ara comença té la responsabilitat de consolidar el sistema afinant el seu funcionament, sent selectiva en les seves línies d'actuació i maximitzant l'impacte de l'ajuda, en aliança directa amb els nostres països socis i en estreta coordinació amb la resta dels donants, especialment la Unió Europea. Una tasca que s'ha de fer a partir d'un ampli consens polític –el primer pas del nou període es va donar en la Subcomissió Parlamentària sobre el Futur de la Cooperació, l'informe de la qual va ser aprovat al setembre de 2011- i en aliança amb tots aquells sectors compromesos amb la cooperació, en particular les organitzacions no governamentals de desenvolupament (ONGD). No obstant això, les primeres setmanes han disparat les alarmes, amb la Desaparició temporal de la SECI (Secretaria d'Estat per a la Cooperació Internacional) i una tremenda retallada en l'ajuda oficial al desenvolupament, encara que els detalls no estan confirmats.

Encara que mesurar l'èxit de la cooperació espanyola en la lluita contra la pobresa és complex, els indicadors que han de mesurar la fortalesa del nostre sistema són clars: Es consolidarà l'aposta per destinar l'ajuda als assumptes més crítics per a les persones més pobres, com l'agricultura i la seguretat alimentària o els serveis socials bàsics? Dotarem a l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional per al Desenvolupament (AECID) i a les seves oficines tècniques de les capacitats precises i d'orientacions clares d'actuació? Consolidarem el procés de concentració sectorial iniciat pels MAP? Farem enlairar d'una vegada l'ajuda programàtica, responent als principis de l'eficàcia de l'ajuda? Aconseguirem un sistema en què planificació i actuació estiguin degudament assemblades? Quan honrarem el nostre compromís de que l'ajuda aconsegueixi el 0,7% de la RNB?

El Govern s'enfronta al repte d'afinar el sistema de cooperació i a l'oportunitat de consolidar-se com a donant de referència.

El nou Govern sortit de les urnes s'enfronta alhora a un repte i a una oportunitat: el repte d'afinar el nostre sistema de cooperació, fent-ho resistent a crisis presents i futures, i aconseguir que cada euro sigui el més eficaç possible en la lluita contra la pobresa; l'oportunitat de consolidar a Espanya com un dels donants de referència de la comunitat internacional assumint un paper de lideratge compartit en unes poques matèries –seguretat alimentària, finançament innovador, i serveis socials bàsics. A més, en un temps en què la recuperació econòmica del nostre país dominarà l'agenda política i el sector exterior rebrà un fort impuls, és necessari tenir altura de mires i integrar com a part de l'agenda de la recuperació econòmica el progrés dels nostres països socis en la lluita contra la pobresa. Polítiques comercials i d'inversió ambicioses en el seu abast però que facin dels criteris socials i ambientals senyal d'identitat, polítiques agràries i energètiques concebudes per afavorir tant el desenvolupament propi com els

interessos i necessitats dels països més pobres, i que contribueixin a mitigar els efectes del canvi climàtic, són tan sol alguns exemples del tipus de polítiques que esperem. Confiam que el nou Govern estarà a l'altura. I tot això solament serà possible amb un ampli consens dels actors tradicionals de la cooperació i d'uns altres menys habituals sobre els objectius que cal aconseguir, el camí que s'ha de seguir per a això i el compromís de treballar junts per arribar fins a allà.

El camí començarà amb l'elaboració d'un nou i crucial Pla Director 2013-2016 que ha d'assentar les bases d'aquest nou consens, un pla que ha d'integrar no solament el referit a la política de cooperació per al desenvolupament –que computem com AOD– sinó al conjunt de polítiques al qual ens referim i que tenen un potencial impacte positiu sobre els països i les persones més pobres. Per a fer-ho bé hauríem de tenir clara abans la resposta a les següents preguntes: En quin concepte de desenvolupament creiem? Quina és l'agenda de desenvolupament que volem liderar o impulsar? Quines apostes sectorials i geogràfiques són les més apropiades? I per què recolzem unes i no unes altres? Amb aquest document Intermón Oxfam vol fer la seva contribució a aquest necessari procés de reflexió.

És necessari integrar com a part de l'agenda de la recuperació econòmica el progrés dels nostres països socis.

1.1 El difícil camí cap al 0,7%

És impossible negar l'impressionant avanç que s'ha produït en les xifres d'ajuda en aquests darreres anys. Des del 0,24% de 2004 l'ajuda espanyola va aconseguir un rècord en 2009 amb un 0,46%, en passar de 1.985 a 4.728 milions d'euros d'AOD neta. L'anunci al maig de 2010 del primer paquet de retallades de les polítiques públiques va posar fi a aquest camí de creixement, i l'any 2010 la nostra ajuda va caure fins al 0,43% de la RNB, amb 4.492 milions d'euros d'AOD neta, la qual cosa va suposar un descens de 236 milions d'euros en comparació amb 2009. L'última retallada a finals de 2011, que pot superar els 1.000 milions d'euros, representa una onada de desprotecció per a milions de persones als països empobrits i la ruptura unilateral del contracte de partenariat que ens uneix amb governs, institucions democràtiques i organitzacions socials d'aquests països. I, segons s'ha anunciat, no hi ha terra sota els seus peus.

Tots els països de la Unió Europea es van comprometre a aconseguir el 0,7% abans del 2015. Noruega, Luxemburg, Suècia, Dinamarca i els Països Baixos ja ho han aconseguit, i uns altres, com Bèlgica, França o el Regne Unit, estan en camí. Alguns governants han sabut entendre que apostar per l'ajuda al desenvolupament no és només la decisió moralment correcta, sinó que és la més intel·ligent per als propis països donants. Un exemple: al juny de 2010, en un dels seus primers discursos després de ser elegit primer ministre (recomanem vivament la seva lectura) David Cameron argumentava les raons per les quals el seu Govern seguirà augmentant l'ajuda al desenvolupament i complirà el compromís amb el 0,7%. En primer lloc, va apel·lar a una qüestió de valors, però també va defensar que aquesta és la decisió més intel·ligent per al Regne Unit: *Si realment ens importen els interessos nacionals de la Gran Bretanya, l'ocupació, el creixement i la seguretat, no hauríem de trencar els nostres vincles amb els països que tenen algunes de les claus per a aquest futur. Si invertim a l'Àfrica, si obrim corredors comercials i eliminem els obstacles al creixement econòmic no solament serà l'Àfrica la que creixi, sinó que nosaltres també ho farem.*¹

1. Discurs de David Cameron a la conferència de l'Aliança Mundial per a les Vacunes i la Immunització (GAVI), 13 de juny de 2010. Disponible a <<http://www.politics.co.uk/comment-analysis/2011/06/13/cameron-development-speech-in-full>>.

La senda de creixement ha aconseguit aprendre's en un projecte de llei pel 0,7%.

En el cas espanyol, el fre en aquest camí de progrés cap al 0,7% ja s'ha produït en 2010 i 2011, i davant del més que improbable final d'aquesta caiguda, sembla difícil complir aquest compromís amb vistes a 2015. No obstant això, hi ha uns mínims exigibles, basant-se en el consens polític i en el fort suport social de l'ajuda –el 75% dels espanyols creu que el principal problema que existeix en l'actualitat a escala mundial és la pobresa i la desigualtat, i el 67% dels ciutadans afirma que s'ha de cooperar internacionalment per ajudar a solucionar els problemes que tenen els països menys desenvolupats² en el dimensionament de la AOD: en primer lloc, és determinant que hi hagi uns marcs de previsió de tres a cinc anys que permetin una cooperació productiva i eficient amb els nostres principals països i organismes internacionals socis, que no puguin ser subjectes de retallades sobrevingudes *a posteriori* –un mínim d'eficàcia-; i en segon lloc, el Govern hauria de promoure un debat parlamentari obert sobre la manera de reprendre el més aviat possible la senda de compliment de les nostres obligacions internacionals, que creiem s'hauria de plasmar en un projecte de llei pel 0,7% anàleg a l'aprovada en el Parlament belga.

2. El període 2004-2011: avanços i reptes

Els avanços que s'han produït en la cooperació espanyola en els últims anys són innegables.

Els avanços que s'han produït en la cooperació espanyola en els darrers set anys són innegables. Els fluxos d'ajuda s'han duplicat en termes relatius, doncs han passat d'un 0,24% de la RNB en 2004 a un 0,43% en 2010, i han experimentat un creixement en aquest període de 2.507 milions d'euros d'AOD neta. Per primera vegada hem comptat amb una planificació estratègica reflectida en els dos plans directors aprovats durant el període, que entre altres coses van donar impuls a la presència i contribució d'Espanya als organismes multilaterals, i en particular a les Nacions Unides, i l'orientació de la nostra ajuda cap a la consecució dels Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni (ODM), i de manera conseqüent cap a l'Àfrica, una regió que havia estat quasi inexistent per a la nostra cooperació.

Aquesta transformació ha integrat un important creixement en la quantitat destinada a l'ajuda, l'elaboració d'una amplia sèrie de documents estratègics de planificació, les esperades (encara que imperfectes) reformes del Fons d'Ajuda al Desenvolupament i la AECID, la intensificació de la nostra contribució multilateral, o l'inici d'un necessari procés de concentració sectorial amb els marcs d'associació amb el país. A més, Espanya s'ha situat en una posició comparable en les seves orientacions i objectius estratègics respectant o aproximant-se molt als estàndards i acords internacionals existents en matèria d'ajuda orientada a sectors socials bàsics (25%), desenvolupament rural i lluita contra la fam (10%), ajuda destinada als països menys avançats (25%)³ o quantitat destinada a l'acció humanitària (7%)⁴.

En l'àmbit legislatiu s'han produït unes reformes molt esperades: en primer lloc, l'aprovació l'any 2006 de la Llei del Deute Extern que va suposar un gran avenç en

2. Fundación Carolina (2010). Barómetro 2010 - América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española.

3. Objectius establerts en el Pla director de la cooperació espanyola 2009-2012.

4. Estratègia d'acció humanitària de la cooperació espanyola per al desenvolupament.

vincular la política de gestió del deute extern amb la política de cooperació al desenvolupament, tot iniciant així el camí per desvincular d'una vegada la nostra ajuda de la compra de béns i productes espanyols. La posterior reforma del Fons d'Ajuda al Desenvolupament del 2010 completava el que prescrivia la Llei del Deute i suposava la separació —esperem que definitiva— dels objectius i instruments de foment de la internacionalització de les empreses espanyoles i els de la cooperació al desenvolupament, en benefici de l'eficàcia, la coherència i la transparència. Aquesta separació, naturalment, no implica renunciar a intentar beneficiar-se dels efectes positius que es puguin produir en els països en desenvolupament i en els seus sectors més desfavorits fruit d'unes estratègies d'internacionalització adients.

Per part seva, el Consell de Cooperació ha tingut un paper molt destacat en l'anàlisi i discussió de polítiques i documents, i ha comptat amb un alt grau de consens en els seus dictàmens, encara que amb desacords significatius en matèries com la cooperació reemborsable o la Llei del Fons per a la Promoció del Desenvolupament (FONPRODE). La implicació dels diversos agents de l'AOD amb cert grau de protagonisme en l'agenda i objectius de la cooperació és un actiu molt important —complementari amb el consens polític a què fèiem referència— i una contribució significativa a la millora del sistema i a la introducció de mesures correctores per mitjà del diàleg i la concertació.

La Llei del Deute Extern del 2006 i la reforma del Fons d'Ajuda al Desenvolupament del 2010 han suposat un avenç gegantí en l'àmbit legislatiu.

Per últim, aquest darrer any la cooperació espanyola ha començat una de les reformes més necessàries per garantir una ajuda eficaç i de qualitat: la concentració estratègica dels sectors d'actuació establerts en els MAP. Així mateix, s'ha millorat en l'execució d'alguns instruments de la nostra cooperació, en concret, en ajuda humanitària i subvencions a ONGD.

Així com els avenços han estat nombrosos, també ho són les tasques pendents que queden en mans del nou Govern: enfortir les capacitats del sistema espanyol de cooperació, avaluar-ne l'impacte, aprendre i retre comptes a la societat de la nostra cooperació, adequar l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional per al Desenvolupament a les tasques que ha de portar a terme avui, aconseguir la necessària coordinació entre els agents de la cooperació descentralitzada, corregir la dispersió geogràfica de la nostra ajuda o continuar la sempiterna persecució de la coherència de les polítiques. També cal un esforç per canalitzar la nostra ajuda a través dels anomenats mecanismes programàtics, que transmeten responsabilitat, capacitat d'actuació i decisió, i enfortiment institucional als països receptors. Aquests mecanismes no només comporten garanties creixents de bona gestió dels recursos públics — i ofereixen oportunitats de sortida en cas de disfuncions—, sinó que també fomenten l'eficiència pel fet que els diferents països i organitzacions donants uneixin les seves polítiques i actuacions, tot generant estalvis en burocràcia i reduint els costos de transferència. A més, preparar el camí cap a una futura independència de l'ajuda: deixar sols els països amb una baixa qualitat institucional és una mala opció i suposa deixar de banda una responsabilitat importantíssima de la nostra cooperació.

El darrer període de govern ha estat molt més gris, i no només per les retallades.

I no podem deixar d'assenyalar que, de resultes de la crisi econòmica, l'última part del període que s'analitza aquí ha estat molt més gris. No només per la caiguda de més de 1.000 milions de l'AOD fruit de les successives retallades, sinó també per la desnaturalització que ha patit en destinar-se a la cooperació reemborsable quantitats certament desorbitades com a estratègia per mantenir un nivell significatiu d'ajuda sense que afecti el dèficit. Sembla que l'energia política s'hagi esgotat en un

final de període en què finalment no s'ha presentat un nou contracte de gestió per a l'AECID i s'ha mantingut una pròrroga d'un primer contracte ple de restriccions; un període en què la rendició de comptes ha batut el seu rècord de retard, amb la presentació al Consell de Cooperació del Seguiment del Pla anual de cooperació internacional (PACI) de 2010 a finals de novembre. Justament quan feia falta més claredat, en les últimes setmanes hem vist desaparèixer, aparèixer i transformar-se la Secretaria d'Estat de Cooperació Internacional. Tot plegat, per acabar amb una retallada en el pressupost d'ajuda al desenvolupament, imprecisa però extensa, que certifica el 2011 com el pitjor any en la lluita contra la pobresa des que el nostre país es va comprometre amb els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni.

2.1 La reforma del Fons d'Ajuda al Desenvolupament

Feia més de 20 anys que les ONGD d'Espanya reclamaven una reforma adequada del Fons d'Ajuda al Desenvolupament (FAD), un instrument que s'ha revelat obsolet i ineficaç per lluitar contra la pobresa, malgrat que, potencialment i si hagués tingut lloc una bona gestió d'aquest fons, no tenia per què haver estat així. Finalment, el 2010 el FAD es va desdoblar en dos nous instruments: el Fons per a la Internacionalització de l'Empresa Espanyola (FIEM) que gestionarà el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç (previsiblement, la Secretaria de Comerç del Ministeri d'Economia del nou organigrama del Govern) i que no comptarà a efectes d'AOD, i el Fons per a la Promoció del Desenvolupament (FONPRODE) que queda en mans de la gestió de la Secretaria d'Estat per a la Cooperació Internacional i que, tal com indica el seu nom, té com a principal objectiu promoure el desenvolupament.

El nou Fons per a la internacionalització de l'Empresa Espanyola no comptarà com a AOD.

Bona prova d'aquest escenari gris és que al Govern li ha faltat temps per incomplir l'esperit d'aquesta llei en el primer any que s'aplica: encara que la llei estableix que durant la vigència del Pla director 2009-2012 la proporció màxima que poden suposar les operacions reemborsables sobre el conjunt de l'AOD bruta hauria de ser del 5%, els pressupostos generals de l'Estat per al 2011 incloïen un 18% d'ajuda reemborsable. Malgrat que l'aprovació dels pressupostos generals de l'Estat per al 2011 va tenir lloc abans que formalment entrés en vigor la llei del FONPRODE, si hagués existit la voluntat de complir amb l'esperit de la llei, s'hauria respectat aquest límit. A falta de conèixer la xifra real executada d'ajuda reemborsable durant el 2011, és important de destacar que per als propers pressupostos del 2012, el FONPRODE ja serà una llei vigent i, per tant, caldrà calcular l'import que es destinarà a cooperació reemborsable conforme a allò que aquesta llei indica; import que en cap cas podrà excedir el 5%. El proper Pla director tindrà, de conformitat amb la llei, la potestat de revisar aquest límit mitjançant una avaluació de les actuacions en matèria d'ajuda reemborsable del període que es tancarà.

2.2 Sectors i països: una decisió difícil

Considerem que és molt positiu que en els darrers vuit anys Espanya hagi incorporat l'Àfrica subsahariana en l'agenda de desenvolupament, una regió tradicionalment inexistente en la nostra cooperació i on es concentra el gruix de països menys avançats (el 2005, els fons destinats als PMA representaven el 24,1% de l'AOD bilateral especificada geogràficament; el 2010, el 30,29%).

En els darrers vuit anys, Espanya ha incorporat l'Àfrica subsahariana a l'agenda de desenvolupament.

Malgrat tot, és molt necessari fer un esforç de concentració si volem que la nostra ajuda tingui un impacte més gran. No obstant els esforços que s'han fet en aquest

sentit, el segon Pla director segueix recollint 12 àmplies prioritats sectorials i 50 països receptors amb un cert grau de prioritat per a la cooperació espanyola. La realitat és que el 2010 la minvada ajuda de l'Administració central es va distribuir entre 152 països, 26 sectors i 187 subsectors.

Hem de reconèixer que les ONGD probablement no hem ajudat a avançar en aquest sentit, preocupades pel fet que l'escassetat de finançament pugui afectar les organitzacions amb les quals treballem i a milions de beneficiaris dels nostres programes en alguns països. Avançar envers una major concentració hauria de ser cosa de tots i, en tot cas, és crític que el criteri que prevalgui sigui el de portar la nostra ajuda on sigui més necessària i de la manera que faci que més persones puguin sortir de la pobresa.

Amb totes les seves imperfeccions i diversitat d'experiències, el procés d'elaboració dels plans d'actuació sectorial (PAS) i dels MAP iniciat l'any 2010 és un pas endavant important per aconseguir aquesta major eficàcia de la nostra ajuda.

Pel que fa als sectors, els compromisos internacionals signats pel nostre país també estableixen percentatges mínims per a l'ajuda que s'ha de destinar a l'agricultura i també als serveis socials bàsics. Encara que s'ha reiterat aquesta voluntat i s'han arribat a superar els objectius proposats en alguns dels darrers anys, el cert és que les retallades han arrossegat les partides més significatives dels fons d'educació i salut, i que partides com la seguretat alimentària van rebre l'any 2010 una injecció important d'ajuda reemborsable. Les catàstrofes com la que s'està vivint a la Banya d'Àfrica ens recorden que aquests compromisos no són només xifres sobre paper. Complir el compromís de destinar el 10% d'ajuda a l'agricultura és vital per lluitar contra la fam i per evitar tornar a ser testimonis d'un episodi de fam com el de la Banya d'Àfrica.

El nostre compromís amb l'agricultura pot evitar un altre episodi de fam com el de la Banya d'Àfrica.

2.3 Un sistema fort i flexible

La principal preocupació de molts dels agents relacionats amb la cooperació en els darrers quatre anys ha estat la manifesta manca de capacitat per gestionar una ajuda que ha augmentat de forma espectacular pel que fa a la quantitat i complexitat d'instruments i requisits.⁵ Aquesta preocupació va arribar a donar peu que es creés una subcomissió en el si del Consell de Cooperació per tractar els aspectes relacionats amb les capacitats i l'organització institucional del sistema de cooperació; el treball de la qual ha quedat interromput per l'avançament electoral.

D'una banda, hi ha hagut una gran confusió sobre els rols i competències dels agents públics del sistema (SECI; AECID; Direcció General de Planificació i Avaluació de Polítiques de Desenvolupament, DGPOLDE; Fundació Internacional i per a Iberoamèrica d'Administració i Polítiques Públiques, FIIAPP; etc.). Si ja hi ha hagut grans dificultats per crear canals de comunicació per reduir duplicitats, confusió i buits sense disposar d'un document vigent que delimiti les responsabilitats de cada agent, només cal imaginar què passa si a més s'hi barregen altres agendes i altres lògiques, com les de cultura o exteriors.

L'estatut de l'AECID va deixar una reforma incompleta i inacabada que cal continuar amb caràcter d'urgència en el nou contracte de gestió.

5. Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació (2011). Avaluació de la implementació de la Declaració de París per part de la cooperació espanyola.

De l'altra, l'aprovació el 2007 d'un nou estatut per a l'Agència Espanyola de Cooperació Internacional, a més de donar-li un segon cognom ("per al Desenvolupament"), va suposar un intent de modernitzar l'estructura organitzativa, el règim de recursos humans i el règim economicofinancer de l'Agència. Aquesta és, sens dubte, una reforma incompleta i inacabada que no ha satisfet les expectatives de gairebé ningú. La limitada especialització de part de les persones encarregades d'orientar i gestionar l'ajuda, així com les dificultats administratives per contractar personal expert imprescindible en aquesta àrea de l'acció pública són reptes que cal afrontar amb urgència per garantir l'eficiència del sistema. Per sort, aquest és l'aspecte que es pot resoldre més ràpidament des de la voluntat política, com bé indiquen les millores perceptibles d'ençà de la constitució del Departament Sectorial i la Unitat de Qualitat i Gestió de l'AECID. En l'aspecte negatiu, cal destacar que, després d'un llarg i discret procés de diàleg i negociació en el si de l'administració, s'ha tancat el període polític sense l'esperat contracte de gestió de l'Agència que hauria d'haver continuat la reforma amb una definició homogènia dels processos, tot fent de l'eficàcia un element transversal en tota l'agenda, impulsant la descentralització i la formació, i establint indicadors públics que permetessin fer un seguiment precís dels resultats, tant per part de la mateixa Agència, com de per part de la resta d'agents de cooperació i de la ciutadania.

El Pacte d'Estat contra la pobresa del 2007 és un exemple de la voluntat de tots els agents per fer de la cooperació al desenvolupament una política d'Estat.

Els avenços esmentats no es podrien haver produït sense l'impuls de la Secretaria d'Estat de Cooperació Internacional i la feina del seu equip, però tampoc haurien estat possibles sense la participació i la voluntat de tots els agents: els diversos grups polítics que van aconseguir fer que la cooperació al desenvolupament fos una política d'Estat, allunyada de debats partidistes; o les ONGD i centres d'estudi que, amb les seves propostes i crítiques, han aconseguit millorar la teoria i la pràctica de la nostra cooperació. El Pacte d'Estat contra la pobresa, promogut per la Coordinadora d'ONGD i subscrit per tots els grups polítics amb representació parlamentària el desembre de 2007, és el millor exemple d'aquesta nova voluntat compartida; un actiu valuósíssim que s'hauria de mantenir en aquesta nova legislatura. Això no obstant, l'absorció de la cooperació internacional espanyola per part de la Secretaria d'Estat de Cooperació Internacional i per a Iberoamèrica qüestiona l'agenda pactada, així com la capacitat d'Espanya per respondre als compromisos adquirits en el si de la UE i del CAD pel que fa a l'eficàcia de l'ajuda i l'eficàcia del desenvolupament. En resposta a l'inequívoc mandat de la ciutadania en relació a la nostra solidaritat internacional, cal que el compromís polític del nou Govern amb la lluita contra la pobresa quedi reflectit en un lideratge efectiu del sistema de cooperació per tal de corregir la debilitat institucional que suposa la transformació de la SECI i la DGPOLDE.

La consolidació d'equips forts i especialitzats, una estructura amb responsabilitats clares i tasques assignades de forma adient entre les diferents instàncies de l'Administració i les seves organitzacions satèl·lit, un sistema adequat de coordinació intern i la flexibilitat necessària per respondre als nous reptes són ingredients que el sistema espanyol de cooperació no té i requereix amb urgència. Cal que tot plegat formi part d'un projecte de desenvolupament global ben estructurat i organitzat que eviti les respostes improvisades i a curt termini davant de situacions circumstancials.

Tal com acabem de veure, aquests avenços no estan exempts de reptes. Juntament amb aquests reptes, també volem destacar algunes àrees de la nostra cooperació que amb prou feines han progressat en els darrers anys i que cal que s'abordin durant el proper període per tal d'assolir la maduresa del nostre sistema i política de cooperació.

2.4 Avaluació, transparència i obligació de retre comptes

Malgrat que l'important augment en els nivells de l'ajut exigiria tot el contrari, els avenços en la pràctica, pel que fa a l'obligació de retre comptes i a l'avaluació, han estat gairebé nuls. Any rere any, el principal instrument per al seguiment de l'ús dels fons de la cooperació —el seguiment del PACI— ha estat postergat, de manera incomprensible, al darrer trimestre de l'any posterior a l'exercici, la qual cosa fa impossible que les seves conclusions s'utilitzin per a la elaboració de nous plans i pressupostos. En un moment de restriccions pressupostàries com l'actual, és encara més necessari poder oferir a la ciutadania l'informe sobre com s'ha desenvolupat la política de cooperació, per tal que pugui jutjar sobre la realitat de tot un cicle, en comptes de fer-ho amb les dades del 2009 —que corresponen a un pressupost pensat abans de la fallida de Lehman Brothers—. És difícil d'explicar per què el Govern pot oferir al CAD unes xifres globals de l'ajut del 2010 el mes de març, però el desglossament no n'estarà disponible fins a l'octubre o al novembre. La nostra insistència, en *La realitat de l'ajuda*, sobre un seguiment més immediat del PACI no és deguda al zel en la supervisió o en la fiscalització, sinó a l'evidència que, sense dades objectives, és difícil de plantejar millores i d'efectuar correccions que, en aquest període d'austeritat, han de ser imprescindibles per tal d'assegurar l'eficàcia del nostre ajut i el suport a aquells programes i organismes amb resultats adequats⁶. De primer, tirar endavant la implementació del sistema "SIGUE"⁷ a l'AECID i del sistema de recollida de dades a la DGPOLDE haurien de ser objectius prioritaris per als nous gestors.

En un moment de restriccions és encara més necessari oferir a la ciutadania un informe sobre com s'ha desenvolupat la política de cooperació.

Pel que fa a l'avaluació, l'experiència, fins ara, és que s'han fet molt poques avaluacions independents, que en alguns casos s'han evitat de publicar els resultats incòmodes i que les avaluacions de coherència —que impliquen les actuacions de diferents instàncies i ministeris— han brillat per la seva absència. Un exercici rellevant, en aquest sentit, ha estat l'elaboració de diagnòstics sectorials per part de l'AECID, a fi d'oferir una visió de conjunt de les intervencions realitzades per l'Agència en un sector determinat durant el període 2005-2008, a més d'extreure conclusions i recomanacions que serveixin de base als plans d'actuació sectorial (PAS). Tanmateix, tots aquests diagnòstics no han estat fet públics, almenys assumadament.

Fins ara, el focus ha residit en l'avaluació dels projectes executats per les ONGD, que representen solament un 13,38% del total del nostre ajut en el 2010, en un exercici mecànic del qual rarament s'extreuen conclusions que impliquin canvis o millores.

L'escassetat d'avaluacions de qualitat i independents és greu i té una influència perniciosa en la presa de decisions: és difícil adaptar les nostres prioritats a aquells sectors, activitats o àrees geogràfiques en què hom pot tenir un major impacte en la reducció de la pobresa si no coneixem els darrers resultats del treball fet fins ara.

Sense avaluacions és impossible d'establir les prioritats en què Espanya pot tenir un major impacte.

6. SAYED AHMAD, TARIQ (2011). "Resultados adecuados". Oxfam América, 2011: <http://www.oxfam.org/es/crece/policy/resultados-ade cuados>

7. Sistema d'Informació per a la Gestió Unificada i Estratègica.

2.5 Coherència de polítiques

Una veritable política de desenvolupament és molt més que una assignació d'ajuda. Les polítiques comercial i d'inversió, migratòria, energètica o de defensa són autènticament determinants per a la reducció de la pobresa. Malgrat els avenços teòrics en els plans directors i en altres documents de la cooperació, malgrat l'establiment de la Comissió Delegada per a la Cooperació en el Desenvolupament, d'Immigració o per al Canvi Climàtic (òrgans desconeguts i opacs, el mandat comú dels quals és de millorar la coherència), malgrat les desenes d'informes elaborats per ONG i centres d'estudi en els últims anys, els passos reals envers una major coherència del conjunt de les nostres polítiques d'abast internacional i de la política de desenvolupament han estat limitats en els últims anys. De poc servirà l'ajuda a l'adaptació i a la mitigació del canvi climàtic si no es fan efectives les reduccions de CO₂ compromeses per tal de fer més verda la nostra economia, o la prioritat de la construcció de la pau, si Espanya continua exportant milions de municions tots els anys a l'Àfrica subsahariana.

És necessari que la Secretaria d'Estat de Cooperació Internacional i per a Iberoamèrica aprofiti la nova situació orgànica per a exercir el paper estratègic que li correspon en les decisions que impliquen diferents polítiques i instàncies clau per al desenvolupament.

Per això és necessari que la Secretaria d'Estat de Cooperació Internacional i per a Iberoamèrica exerceixi el paper estratègic que li correspon en les decisions que impliquen diferents polítiques i instàncies clau per al desenvolupament. Entre els grans donants, especialment els europeus, aquesta funció d'impulsors transversals de la coherència per al desenvolupament es tradueix en un rang ministerial per als responsables de cooperació en aquest terreny. Simètricament, l'AECID ha de tenir un enfocament molt més integral i propositiu a partir de les necessitats de desenvolupament dels nostres països socis a l'hora d'abordar les seves intervencions.

Una àrea de particular actualitat és la que té a veure amb les denominades 3D (defensa, diplomàcia, desenvolupament) en contextos de conflicte bèl·lic, com ara l'Afganistan, o en els anomenats 'estats fallits', com ara Somàlia. L'Estratègia Espanyola de Seguretat⁸, aprovada el juny de 2011, recull aquest enfocament i fa esment específic a les relacions entre seguretat i desenvolupament: *moltes de les amenaces i dels riscos que afrontem a Espanya i a Europa estan íntimament lligats a la pobresa i a la desigualtat extrema d'aquesta i d'altres regions. La inversió espanyola en cooperació en el desenvolupament també contribueix a la nostra seguretat, en tant que dona resposta a les causes estructurals -socioculturals, econòmiques i mediambientals- dels conflictes i a les situacions de fragilitat que viuen molts estats.*

Tanmateix, a la pràctica, encara sol prevaler un enfocament militar en aquestes intervencions, i cal continuar amb el debat obert i constructiu que, precisament des d'Intermón Oxfam i des de l'Institut d'Estudis sobre Conflictes i Ajuda Humanitària, en estreta col·laboració amb els ministeris de Defensa i d'Assumptes Exteriors i Cooperació i amb diferents centres d'estudis, hem promogut al llarg de l'últim any per tal de definir com aplicar un enfocament integral en aquestes situacions, diferenciant clarament la gestió de les crisis d'allò que és, estrictament, ajuda humanitària.

El 2010 el ple del Consell de Cooperació va aprovar de passar, d'un informe del Consell sobre la coherència de les polítiques, a un informe de l'Administració sobre la coherència de les polítiques pròpies, i va romandre, com a responsabilitat del Consell, de fer-ne un dictamen per tal d'informar la Comissió de Cooperació per al

8. GOBIERNO DE ESPAÑA (2011). *Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos.* Disponible a: <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/D0D9A8EB-17D0-45A5-ADFF-46A8AF4C2931/0/EstrategiaEspañolaDeSeguridad.pdf>.

Desenvolupament del Congrés i la del Senat. En la data de tancament d'aquest document, se n'acabava de trametre la primera edició, un exercici valuós que, en endavant, haurà de ser dotat amb recursos i millores metodològiques per poder aconseguir d'aportar evidències sobre els punts de progrés, valoracions crítiques de qualitat i recomanacions per a les institucions responsables de promoure la coherència i la integració de les polítiques per al desenvolupament.

3. Una cooperació a prova de crisi: una agenda amb impacte per a la cooperació espanyola

La pregunta del milió, en aquestes circumstàncies, és la següent: Com pot contribuir Espanya a reduir la pobresa d'una manera més eficaç i eficient? A Intermón Oxfam no tenim totes les respostes, però volem assenyalar set àrees que constitueixen una agenda amb impacte de l'ajuda espanyola, les quals, al nostre entendre, haurien de ser les pedres cantoneres de la política de desenvolupament del nou Govern i veure's reflectides en el nou Pla Director 2013-2016. Essencialment, es tracta d'aconseguir un enfocament superior envers la lluita contra la fam i la pobresa en un menor nombre de sectors i de països, amb procediments i criteris sòlids que en guïïn l'execució a partir de plans d'actuació acotats i precisos, i amb canals regulars que mostrin, a la societat, els resultats obtinguts.

Una agenda amb impacte, de l'ajuda espanyola, parteix d'un enfocament superior envers la lluita contra la fam i la pobresa.

3.1 Una agenda internacional pròpia i amb impacte a escala global

Espanya ha de triar les seves prioritats dins de l'agenda internacional de desenvolupament. Ha de triar quina serà la senya d'identitat que defensarà en els fòrums internacionals, ja que és en aquest àmbit on es produeixen alguns dels canvis més importants i on s'amplifica l'impacte de qualsevol iniciativa.

Seguretat i justícia alimentària: Espanya ja té un espai guanyat en aquesta matèria, que fa que la seva veu s'escolti atentament en els fòrums internacionals, com ara el G20, les Nacions Unides i el Banc Mundial. Es tracta d'un sector que està a la capçalera de l'agenda d'altres potències, com són els Estats Units, el Brasil o França, fet que ha impulsat aquesta qüestió en el si del G20 del 2011. L'agenda de seguretat i de justícia alimentària va molt més enllà de la necessària AOD, orientada a l'agricultura, i integra qüestions com ara l'alta volatilitat dels preus dels aliments, les mesures i les polítiques per tal d'evitar l'acaparament de terres, la implantació de sistemes regionals de reserves i les mesures per combatre i finançar els efectes del canvi climàtic. Mèxic ja ha anunciat la seva voluntat que aquest sigui un gran tema en el G20 del 2012.

Seguretat i justícia alimentària, recursos domèstics i participació social poden ser les senyes d'identitat d'Espanya en el G20.

Recursos domèstics i finançament innovador: La recerca de recursos domèstics per sortir de la pobresa és una de les grans qüestions de l'actual agenda de desenvolupament, que ha quedat definida com a factor clau en les conclusions del G20 de Canes. Comprèn la necessària realització de reformes a la fiscalitat dels països en desenvolupament, de manera que s'estableixin sistemes eficients que evitin exempcions i exoneracions generalitzades (els anomenats 'forats fiscals') i que siguin progressius, per la banda dels ingressos i de les despeses, per tal de promoure les oportunitats i la mobilitat social. En paral·lel, s'han fet avançar les negociacions per a la implantació d'una taxa en les transaccions financeres —que, a escala global, té el potencial de recaptar 300 milions de dòlars amb només un 0,05%— i la discussió sobre taxes per les emissions de CO₂ i pel transport marítim. Tot això, per tal de trobar els recursos necessaris amb què finançar les polítiques de lluita contra la pobresa i el canvi climàtic. Potències com el Regne Unit, Alemanya, França, Sud-àfrica o la

Comissió Europea són molt actives, i potencials aliats en diferents punts d'aquesta agenda.

Participació social i promoció del paper de les dones en el nord d'Àfrica: la primavera àrab és, possiblement, el gran esdeveniment polític que s'ha produït en les últimes dècades, amb profundes implicacions de desenvolupament. Espanya hi té un paper fonamental a realitzar, per raó de la seva relació de veïnatge i també per la seva importància en termes d'estabilitat i d'oportunitats de dinamització econòmica. Hi ha dos assumptes de l'agenda de la regió que són clau a hores d'ara, i Espanya pot tenir un paper fonamental per a la seva defensa: (i) el paper de la societat civil i l'enfortiment d'aquest paper en la construcció de règims democràtics amb una alta transparència i una alta participació, i (ii) la inclusió i el paper destacat de les dones dins les societats en transició dels països de la regió.

3.2 Honrar les nostres promeses

El nou Govern sofrirà sens dubte pressions internes i externes perquè trenqui els compromisos assumits per Espanya, en particular el compliment del 0,7%. Per tal d'assolir aquest compromís el 2015, el pressupost per a l'ajuda al desenvolupament hauria de ser incrementat cada any en prop d'un 12%.⁹ El cert és que l'actual context de retallades no permet de pensar en un creixement immediat d'aquest nivells, el que fa imperatiu que les Corts Generals abordin una modificació de la Llei de Cooperació que estableixi un calendari vinculant per a assolir el 0,7% en terminis determinats. Sí que és imperatiu que, assentada sobre la base d'un consens polític ampli, Espanya estableixi un sòl mínim per al seu AOD, que no hauria de baixar del 0,4% per als anys de baix creixement econòmic. A més a més, cal garantir que aquest percentatge es destini veritablement a programes eficaços de reducció de la pobresa, entesos d'acord amb els criteris del CAD i de la Declaració de París i d'Accra, i ha de corregir l'ús excessiu d'instruments d'ajuda reemborsable, ja sobreexplotats el 2010 i el 2011. A més, tot el finançament per a la mitigació i l'adaptació al canvi climàtic ha de tendir a ser addicional als recursos generats per l'AOD.

És imperatiu que les Corts Generals abordin una modificació de la Llei de Cooperació, que estableixi un calendari vinculant per a assolir el 0,7% en terminis determinats.

El compromís de Copenhagen de destinar almenys el 20% de l'AOD als sectors socials bàsics i els acords de L'Aquila per a destinar almenys el 10% de l'AOD total a l'agricultura són alguns dels punts de partida inicials que marquen el camí per a una orientació adequada de l'ajut.

3.3 Una avaluació independent, una rendició de comptes transparent

És urgent la creació d'una unitat independent d'avaluació per a les actuacions de la cooperació espanyola, que hauria d'establir un pla de treball aprovat per la Secretaria d'Estat, prèvia consulta amb el Consell de Cooperació. Aquesta unitat retrià comptes a la Secretaria d'Estat i traslladaria els seus informes al Consell de Cooperació, sense filtres intermedis, prèviament a l'obligada publicació, i seria la responsable última de tirar endavant les avaluacions i trametre'n els resultats acabats. Els principals resultats, els aprenentatges i les bretxes pendents obtinguts

9. El Fons Monetari Internacional ha assenyalat, en el seu informe *Perspectives de l'economia mundial*, que l'economia espanyola mantindrà el seu creixement el 2011 en el 0,8%, i el 2012 es projecta un creixement de l'1,1%. Si tenim en compte, de manera conservadora, un increment anual de l'1% en la RNB espanyola, des del 2011 fins al 2015, per a que l'AOD neta espanyola assolís en el darrer any esmentat el 0,7%, com a percentatge sobre la RNB, s'hauria d'incrementar aquesta un 11,46% anual.

per mitjà d'aquest seguiment i d'avaluacions sistemàtiques han de ser comunicats i compartits en el marc de la Comissió de Cooperació al Desenvolupament, del Congrés i del Senat, encarregats de supervisar-ne la gestió i d'estudiar la viabilitat i l'eficàcia dels subsegüents plans de cooperació. Una de les primeres tasques d'aquesta unitat podria ser la d'analitzar els resultats obtinguts pels programes de cooperació reemborsable, executats entre el 2008 i el 2012, amb la qual cosa contribuiria a fixar el pes màxim dels crèdits, respecte de l'ajuda total per al proper Pla Director, tal com ho exigeix la llei de creació del FONPRODE.

3.4 Un sector privat orientat a la lluita contra la pobresa.

No obviarem que el rol que el sector privat ha d'exercir en el desenvolupament ha sigut sempre un tema sensible a Espanya; el millor exemple són els més de tres anys que s'ha trigat en aprovar l'Estratègia de creixement econòmic i promoció del teixit empresarial de la cooperació espanyola, degut a la manca de consens entre els diferents actors.¹⁰

La nostra experiència de treball en els països del sud ens ha permès constatar que el sector privat es un actor decisiu per al desenvolupament que influeix de manera múltiple i intensa en el procés de desenvolupament i en les condicions de pobresa de la població d'aquests països, i ens ha dut a apostar pel seu potencial per contribuir al creixement econòmic i a la reducció de la pobresa. El nostre compromís amb el comerç just és només un exemple. El potencial de generació de riquesa i ocupació del sector privat és indiscutible, però cal tenir present que perquè les seves actuacions realitzades en el marc de la cooperació per al desenvolupament maximitzin el seu impacte positiu sobre el desenvolupament, és necessari que es compleixin uns requisits importants: que proporcioni condicions de treball digne; que realitzi transferències de saber fer (*know-how*) i de tecnologia; que contribueixi a l'accés al mercat de petites empreses locals; que pagui els impostos legalment establerts i eviti interferir en processos de reforma cap a polítiques fiscals més justes i que no utilitzi pràctiques il·lícites com l'alteració dels preus en les operacions comercials intragrup (preus de transferència) per evadir i/o eludir impostos; i que adopti i promoció un tipus de gestió empresarial que garanteixi els drets humans i laborals, i la cura del medi ambient a la seva cadena de producció.

Com bé reconeix l'Estratègia, *malgrat la reiterada identificació del creixement econòmic i de la promoció del teixit empresarial com a objectius prioritaris de la cooperació espanyola, el cert és que no sempre aquests propòsits van rebre l'atenció deguda per part dels gestors de l'ajuda en el passat. És el moment de recuperar les àrees d'actuació previstes en l'Estratègia i establir un grup de treball específic format per l'AECID, ONGD, organitzacions empresarials i altres actors de la cooperació per abordar instruments i propostes innovadores que permetin aprofitar al màxim el potencial del sector privat en la reducció de la pobresa.*

3.5 Un sistema a prova de crisi: millorar l'organització i la gestió

La gestió de l'ajuda que realitza la cooperació espanyola, especialment l'AECID, ha de millorar significativament, garantint que s'assigna a través de procediments i criteris

El potencial de generació de riquesa y treball del sector privat és indiscutible, però cal tenir presents alguns requisits per maximitzar el seu impacte positiu.

10. Estratègia de creixement econòmic i promoció del teixit empresarial. Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació, 2011. Disponible a <<http://www.maec.es>>.

És necessari garantir que l'assignació de recursos es guia per criteris de necessitat i eficàcia, i no seguint una rutina preestablerta.

d'acord amb els principis de l'agenda d'eficàcia de l'ajuda, extrets de l'avaluació i l'aprenentatge internacional. Per beneficiar a més persones, de manera més sostenible i en les necessitats més bàsiques, les decisions d'assignació de recursos de l'ajuda s'han de regir per indicadors i criteris comuns a totes les unitats d'execució – inclosa l'acció humanitària-, i s'han d'orientar a complir una planificació estratègica i operativa clara i simplificada que fixi resultats d'alt valor.

Es necessari establir mecanismes clars d'assignació dels recursos dins del sistema de cooperació que responguin a les prioritats establertes en els plans direccionals i anuals -que al seu torn han de canviar i estar més orientats a la gestió- i permetre una major flexibilitat i intercanvi de recursos entre àrees, per garantir que l'assignació de recursos es guia per criteris de necessitat i eficàcia, i no seguint una rutina preestablerta. L'AECID ha d'incorporar un equip dedicat a la innovació i al desenvolupament de nous instruments de lluita contra la pobresa.

És necessari establir una estructura organitzativa estable i clara, de manera que les tasques i responsabilitats de cada organisme -Secretaria de l'Estat, AECID i DGPOLDE- estiguin clares i els espais de coordinació i intercanvi d'informació siguin coneguts. L'establiment de rutines estables de coordinació permetrà millorar molt l'eficiència del sistema. La clarificació i delimitació de les tasques que es realitzaran pel sistema desde les diferents entitats satèl·lits o mitjans propis de l'Administració -FIIAP, Fundació Carolina, TRAGSA¹¹ o P4R¹²- és també imperativa per ordenar el sistema. Així mateix, s'ha de determinar si Espanya necessita d'una entitat que realitza assistència merament tècnica o s'ha de dotar d'un òrgan especialitzat en la cooperació financera, com succeeix en el cas dels donants més avançats, i posar-se en marxa de ser necessari.

3.6 Concentració sectorial y geogràfica

El IV Pla Director ha de focalitzar-se en resultats de major impacte en l'Àfrica occidental, Amèrica Central, la Regió Andina i la Banya d'Àfrica, on la lluita contra la fam i l'accés a serveis socials poden ser determinants a curt i llarg termini.

És necessari completar i mantenir el procés d'elaboració dels MAP i els PAS. El IV Pla Director 2013-2016 s'ha de focalitzar en aconseguir resultats més determinants en el canvi de les condicions de vida de les persones més pobres i vulnerables. Espanya pot tenir un paper rellevant en la lluita contra la fam mantenint un suport exemplar a les polítiques internacionals de seguretat alimentària i a l'agricultura, sense oblidar els seus compromisos i valor afegit per fomentar serveis socials bàsics de qualitat i de cobertura universal. Un examen objectiu de la nostra capacitat d'influència internacional en el desenvolupament ens ha de dur a treballar en profunditat en aquells països menys avançats de l'Àfrica en els que tenim una major experiència, com l'occident d'Àfrica, i aquells de renda mitjana i mitjana-baixa d'Amèrica Llatina on existeixen grans bosses de pobresa que no es podran reduir sense una inversió intel·ligent focalitzada en la seguretat alimentària, agricultura a petita escala, foment del treball, salut i educació. Concentrant-se en la reducció de riscos i en la lluita contra la vulnerabilitat extrema, l'acció humanitària d'Espanya incrementarà el seu impacte articulant les respostes a curt termini amb les de mig i llarg termini.

Quant a la concentració geogràfica, Espanya ha de donar un salt significatiu. No és possible mantenir amb diferents nivells de prioritat una llista de més de cinquanta països. Els països prioritaris s'haurien de reduir a la meitat i centrar-se en les regions andina i centreamericana a Amèrica Llatina i a l'oest de l'Àfrica. En matèria d'acció humanitària, sens dubte la regió de la Banya d'Àfrica continuarà requerint una atenció especial.

11. El Grup Tragsa és un holding públic d'origen espanyol d'empreses especialitzades en la prestació de serveis d'emergència, accions en benefici del desenvolupament rural i de la conservació de la naturalesa. Tragsa és matriu d'un grup empresarial constituït per les societats filials: Tecnológicas y Servicios Agrarios, S.A. (Tragsatec); Producción y Tecnología de Prefabricados (PTP) i Cytasa a Paraguay.

12. Empresa pública especialitzada en Comerç Exterior i Cooperació; <<http://www.p4r.es/>>.

Quant a la concentració geogràfica, Espanya ha de donar un salt significatiu. No és possible mantenir amb diferents nivells de prioritats una llista de més de cinquanta països. Els països prioritaris s'haurien de reduir a la meitat i centrar-se en les regions andina i centreamericana a Amèrica Llatina i a l'oest de l'Àfrica. En matèria d'acció humanitària, sens dubte la regió de la Banya d'Àfrica continuarà requerint una atenció especial.

3.7 Una ajuda orientada a enfortir les capacitats dels països pobres per sortir de la pobresa pels seus propis medis

Com s'ha dit anteriorment, és cada cop més apremiant la necessitat de cercar recursos domèstics per sortir de la pobresa. En aquest sentit, es contempla la reforma dels sistemes fiscals dels països en desenvolupament amb l'objectiu d'eliminar les exempcions i exoneracions generalitzades i de fer-los més progressius tant per part de l'ingrés com de la despesa. La contribució desde la cooperació a la construcció d'agències tributàries modernes que duguin endavant aquestes reformes és un element que s'ha de potenciar, i en el que Espanya té experiència i capacitat per treballar. Potenciar els recursos domèstics implica tancar els anomenats forats fiscals que permeten l'elusió fiscal d'amplis sectors de l'economia, però també combatre conjuntament les males pràctiques que les companyies transnacionals utilitzen per evitar el pagament d'impostos: els preus de transferència intrafirma. El tercer vèrtex d'aquest triangle és combatre en l'esfera global l'opacitat i els avantatges que ofereixen els territoris coneguts com paradisos fiscals, que detreuen recursos a les economies riques i pobres, als ciutadans del món sencer per a benefici d'uns pocs.

Espanya té coneixement, experiència i capacitat per treballar en la construcció d'agències tributàries modernes i eficients que impulsin reformes fiscals justes.

El sistema de report país per país de les companyies transnacionals, que avança a convertir-se ja en regla per al sector extractiu a la Unió Europea i també entre les empreses cotitzades en l'índex Dow Jones de la Borsa de Nova York, és una via d'avanç en la que treballar per enfortir la necessària generació de més recursos domèstics. Perquè la generació de recursos domèstics serà sens dubte la que pagui les factures per sortir de la pobresa de manera més sostenible i evitarà una eterna dependència de tercers.

4. Conclusions

Com hem vist, en aquest quasi quart de segle d'història la cooperació espanyola ha aconseguit establir uns sòlids fonaments, arrelats en la profunda solidaritat de la ciutadania del nostre país, i una estructura reforçada pels avenços que s'han produït en els últims anys. Però arriba el moment d'escollir el revestiment, i el Govern no es pot equivocar. L'agenda per aquesta legislatura és la de construir un sistema fort i a prova de crisi, presents i futures; un sistema que gestioni l'ajuda espanyola amb eficiència i eficàcia per obtenir el major impacte en la reducció de la pobresa, cosa que només es pot aconseguir mitjançant un lideratge polític que vagi de la mà de l'excel·lència en la gestió perquè les bones iniciatives larvades en el sistema prenguin cos. Espanya, a més, ha de plantejar i defensar una agenda de prioritats en l'àmbit internacional, que s'haurien de centrar en el terreny ja guanyat, els aliats internacionals, i les oportunitats en el període més immediat en la seguretat i la justícia alimentària, les fonts de finançament innovador per al desenvolupament i la promoció de la participació de la societat civil i de les dones en els països del nord de l'Àfrica.

Així, la cooperació internacional d'Espanya respondrà amb qualitat i rigor al mandat de la societat, i aquesta podrà saber que els seus recursos s'utilitzen intel·ligentment.

Encara que hem avançat molt en els últims anys, tenim el repte de consolidar aquests avenços i garantir el millor ús dels recursos i que l'ajuda s'orienti als qui més ho necessiten i en les qüestions més crítiques. En paral·lel, s'ha de buscar que el conjunt de les polítiques públiques i les actuacions del sector privat conflueixin en actuacions que afavoreixin l'eradicació de la pobresa en tots els nostres països socis. I per descomptat afinar la recerca de recursos addicionals -o innovadors- en els que Espanya té un paper destacat que exercir, desde la taxa a les transaccions financeres, passant per les remeses i els impostos per les emissions de CO₂.

La tasca és important i difícil, però comptem amb una societat compromesa, un consens polític únic que no es troba en altres assumptes, i nombrosos actors i agents de desenvolupament, entre ells les ONGD i en particular Intermón Oxfam, desitjant implicar-nos a fons. Treiem-ne el millor profit d'això.

S'ha de buscar que el conjunt de les polítiques públiques i les iniciatives privades conflueixin en actuacions que afavoreixin l'eradicació de la pobresa en tots els nostres països socis.

Un sistema de cooperació internacional a prova de crisis, en resum

AVENÇOS	REPTES	PROPOSTES
Del 0,23 al 0,43 AOD/RNB	Criteris clars i públics d'assignació	Senda cap el 0,7% per llei
Planificació Estratègica	Consolidació i especialització d'equips	Liderar l'agenda internacional sobre justícia alimentària, recursos domèstics i participació democràtica
Presència multilateral	Sistema de coordinació intern	Millorar l'organització, la gestió i la coordinació
Orientació a l'Àfrica	Concentració de sectors i països	Priorització de sectors i països
Llei Deute Extern 2006	Volum d'ajuda reemborsable	Enfortiment de la capacitat de generació de recursos domèstics
Lleis FIEM i FONPRODE	Lideratge estratègic per a la coherència de polítiques	Orientació del sector privat a la lluita contra la pobresa i la desigualtat
Consens parlamentari	Avaluació transparent i rendició de comptes	Avaluació independent i rendició de comptes transparent i efectiva
Acció del Consell de Cooperació	Atribució de responsabilitats	Promoció de la participació social