39

La realidad de la ayuda 2010



La realidad de la ayuda 2010

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

COLECCIÓN
39
INFORMES

La pobreza que afecta a millones de personas en los países del Sur tiene su raíz en una injusta distribución de los recursos entre las naciones y las personas que pueblan el planeta. La deuda externa, los programas de ajuste, el comercio internacional o la cada vez más reducida ayuda al desarrollo son aspectos que configuran una relación Norte-Sur desigual en un mundo globalizado en beneficio sólo de una parte de la población mundial.

Esta colección de Informes Intermón Oxfam pretende realizar un seguimiento sistemático de estos y otros temas. Su objetivo es analizar con rigor la situación y realizar propuestas que contribuyan a la lucha contra la pobreza y que puedan ser utilizadas por aquellas personas y organizaciones que participan en el mundo de la solidaridad y la cooperación para el desarrollo.

Intermón Oxfam
editorial

La realidad de la ayuda 2010

Dirección de la colección
Irene Milleiro

Coordinación de la edición
Teresa Cavero

Coordinación de la producción
Elisa Sarsanedas

Diseño de cubierta e interiores
Josep Puig

Diseño gráficos
Carlos Fernández

Agradecemos al Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG),
al Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)
y a DARA sus generosas contribuciones a este informe.

© texto: Irene Milleiro, Deborah Itriago, Arantxa Guereña, Gonzalo Fanjul,
Jaime Atienza, Duncan Green, Dima Karbala, Saya Saulière, Lourdes Benavides,
Lara Contreras y DARA

© fotografía de la cubierta: Pablo Tosco / Intermón Oxfam

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

1ª edición: febrero 2011
ISBN: 978-84-8452-699-5
Depósito legal: ?????????
Impresión: Norprint, S.A.
Impreso en España

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

Impreso en papel ecológico

La realidad de la ayuda 2010

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

Intermón Oxfam
editorial

Esta edición de *La realidad de la ayuda* está dedicada a Marta Arias, quien a lo largo de numerosas ediciones de esta misma colección persiguió, entre otras muchas cosas, la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) que finalmente ha visto la luz en 2010

Índice

Preámbulo 7

CAPÍTULO 1 11
Con prisa y sin pausa
Autora: Irene Milleiro
1. La Presidencia española de la Unión Europea. Un esfuerzo sin recompensa 14
2. Golpe de timón al crecimiento de la ayuda 18
3. ¿Y ahora, qué? Una hoja de ruta para la cooperación española 21
4. Conclusiones 25

CAPÍTULO 2 27
La ayuda al desarrollo en 2009
Autora: Deborah Itriago
1. Un panorama general de la financiación internacional al desarrollo 29
2. Panorama de la cooperación española 46
3. Cooperación descentralizada 92
4. Conclusiones y consideraciones finales 115

CAPÍTULO 3 121
Cuando más no es suficiente: El papel de España en la lucha contra el hambre
Autora: Arantxa Guereña
1. El desafío de un mundo sin hambre 124
2. Las raíces de una crisis silenciosa 130
3. La respuesta internacional 133
4. La participación de España en la lucha contra el hambre 137
5. ¿Una ayuda eficaz? 146
6. Consideraciones finales y recomendaciones 152

CAPÍTULO 4 155
La estrategia del iceberg: El futuro de la financiación del desarrollo tras la crisis
Autores: Jaime Atienza, Gonzalo Fanjul, Duncan Green y Dima Karbala
1. Introducción 157
2. ¿Cuánto cuesta el desarrollo? 159
3. Una agenda política para la financiación del desarrollo del siglo XXI 168
4. Conclusión 176

CAPÍTULO 5 179
Haití en su laberinto
Autoras: Saya Saulière, Lourdes Benavides, Lara Contreras, DARA
1. El impacto del terremoto del 12 de enero 184
2. La respuesta humanitaria 186
3. Los planes de reconstrucción 204
4. La agenda de desarrollo para el futuro de Haití 211
5. Conclusiones 218

Preámbulo

El año 2010 nos recibió dramáticamente con el terremoto que asoló Haití el 12 de enero, e hizo patente la vulnerabilidad de uno de los países más pobres del mundo frente al embiste de los desastres naturales. Y esto ocurría pocas semanas después de que la comunidad internacional fracasara una vez más en la Cumbre de Copenhague sobre cambio climático, en la que primaron los intereses económicos y cortoplacistas de los países ricos frente a la defensa del bienestar de las personas y del planeta.

El 2010 ha sido también el año de la Presidencia española de la Unión Europea, en la que no se lograron los objetivos marcados por el Gobierno español para forjar un plan de rescate de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En la cumbre de las Naciones Unidas para la revisión de los ODM celebrada en septiembre en Nueva York, la Unión Europea renunció a su papel de liderazgo y ni empujó un plan de rescate ni hizo una evaluación del grado de cumplimiento de las promesas realizadas a lo largo de estos años.

El polvo levantado por la mayor convulsión económica que han vivido nuestras generaciones aún no se ha despejado, y los acontecimientos de los últimos dos años nos dejan ya una amarga lección: mientras el desempleo y la pobreza devastan buena parte de las comunidades más vulnerables a lo largo y ancho del planeta, la respuesta de los gobiernos y las instituciones internacionales está poniendo mucho más empeño en rescatar a los culpables de la crisis que en proteger a sus víctimas, cuyo número se multiplica tanto en los países pobres como en las economías desarrolladas.

Lamentablemente, España no constituye una excepción a este fenómeno, y como respuesta a las presiones de los inversores internacionales el Gobierno español ha puesto contra las cuerdas el gasto social y ha recortado la ayuda oficial al desarrollo (AOD) hasta situarla en los niveles de 2007, una caída que tiene sin duda un impacto directo en la vida de miles de personas que viven en la pobreza, y también en la credibilidad y capacidad de liderazgo del Gobierno en materia de cooperación al desarrollo. Este recorte de la ayuda ha sido el mayor entre los principales donantes y ha situado la AOD presupuestada para 2011 en el 0,4%, mientras países más afectados por la crisis como Irlanda han escuchado a la sociedad civil y apenas han recortado la AOD pues la han mantenido en el 0,5%.

En este contexto, en *La realidad de la ayuda 2010* hemos analizado los acontecimientos políticos internacionales y nacionales que determinarán las acciones de la cooperación española e internacional en los próximos meses. Si los problemas a los que nos enfrentamos hoy son graves, el impacto de la crisis económica, junto con el del cambio climático y las necesidades de aumentar la producción agraria para satisfacer la demanda de consumo humano e industrial en la próxima década no van a hacer sino magnificar aún más los problemas. Es inaplazable poner en marcha nuevas vías de financiación del desarrollo. Una tasa del 0,05% sobre las transacciones financieras internacionales es un mecanismo que ya se está barajando en las reuniones del G-20, y que España respaldó públicamente en la cumbre de las Naciones Unidas. Pero hace falta mucho más: sin que ello disminuya la importancia vital de cumplir con los compromisos de AOD, es prioritario hoy impulsar una lucha sin cuartel contra la evasión fiscal internacional, promover sistemas fiscales justos, y avanzar en transparencia y rendición de cuentas por parte del Estado y del sector privado.

En el capítulo 1 del informe realizamos una valoración de la Presidencia española de la Unión Europea que, como decimos, pasó con más pena que gloria, y denunciamos el golpe de timón que ha sufrido la AOD española con los recortes anunciados en mayo de 2010, y aumentados en los Presupuestos Generales para 2011, en los que la AOD desciende en más de 918 millones de euros respecto al presupuesto de 2010. La disminución de los presupuestos de cooperación hace imperativo que el Gobierno dedique lo que queda de legislatura a emprender las reformas que el sistema de cooperación español necesita. El tercer apartado de este capítulo propone una hoja de ruta para la cooperación española dirigida a reformar y fortalecer las capacidades del sistema de cooperación y a garantizar la calidad y eficacia de la ayuda española. Esperamos contribuir así al debate y puesta en marcha de una reforma que se ha venido aplazando desde hace demasiado tiempo.

En el capítulo 2 analizamos de manera pormenorizada los datos correspondientes a la AOD internacional y española –nacional y descentralizada– del año 2009, cuya principal característica es la congelación de los fondos destinados a la cooperación. A pesar de los compromisos anunciados por el G-20 y la Unión Europea para paliar los efectos de la crisis en los países empobrecidos, la reducción de la AOD internacional en 2006 y 2007, el ligero incremento en 2008 y su congelación en 2009 muestran la debilidad de los compromisos. Frente a un contexto de mayor necesidad de ayuda por parte de los países en desarrollo, en 2009 España echó el freno a su carrera por cumplir los compromisos nacionales e internacionales en la lucha contra la pobreza con el 0,46% de la renta nacional bruta (RNB) dedicado a la ayuda, unos 4.728 millones de euros.

El capítulo 3 profundiza en un análisis sectorial de la ayuda a la agricultura en la lucha contra el hambre. Se revisan los avances y retrocesos en la lucha contra el hambre, para constatar un preocupante descarrilamiento del primer ODM en su meta de reducir el hambre a la mitad. Se analizan las raíces políticas de la crisis del hambre, y se cuestiona si la comunidad internacional ha estado a la altura, con su plétora de cumbres, compromisos retóricos y nuevos fondos para impulsar el desarrollo agrícola. A nivel nacional, se pone bajo la lupa la contribución española a este esfuerzo, contrastando lo comprometido con lo desembolsado, y también respecto a lo que se necesita. Finalmente, se realizan algunas recomendaciones dirigidas a los diferentes actores de la cooperación española.

El capítulo 4 refleja que la brecha existente entre los recursos aportados para alcanzar los ODM y los que serán necesarios en la década de 2010-2020 podría magnificarse durante los próximos años, en los que la inercia de la desaceleración económica y el ajuste fiscal reducirán aún más el esfuerzo de donantes y gobiernos. Abordamos en este capítulo una propuesta de consolidación de vías alternativas de financiación, para impulsar la oportunidad que todo *shock* provoca y cambiar el sistema de financiación del desarrollo.

Cerramos el libro con un capítulo, el 5, dedicado a Haití un año después del terremoto, en el que analizamos primero el impacto de la catástrofe y la respuesta humanitaria –realizada en condiciones de extrema dificultad, con el enorme esfuerzo de miles de personas y gracias al extraordinariamente generoso apoyo social– y, partiendo de un análisis detallado de los factores presentes en el desarrollo imposible de Haití antes del terremoto y añadiendo los nuevos problemas ahora existentes, planteamos las vías para llegar al nuevo Haití que los millones de haitianos necesitan. Son ellos quienes demostraron tras el 12 de enero un increíble grado de madurez, solidaridad y capacidad de resistencia frente a la adversidad y quienes deben liderar un proceso de cambio que coincide con la asunción de un nuevo gobierno en febrero de 2011. El reto es mayúsculo.

Desde la edición anterior hemos modificado el título de la publicación, que antes se refería a dos años –el correspondiente a los datos de AOD analizados y el de publicación, que se valora políticamente–, para dejarlo únicamente en el año de valoración política y ganar así en simplicidad. En los tres últimos años, la publicación de los datos del Seguimiento del PACI por parte del Gobierno se ha retrasado hasta el último trimestre del año posterior al ejercicio de ejecución, circunstancia que nos ha forzado a posponer la publicación hasta comienzos del año siguiente, y así, *La realidad de la ayuda 2010* sale a la luz a principios del año 2011, con una valoración de los acontecimientos políticos ocurridos en 2010 y el análisis de la AOD ejecutada en 2009.

En nuestro compromiso con la mejora de la política y la práctica de la cooperación española, esperamos una vez más que *La realidad de la ayuda* contribuya a informar y generar debate, y a provocar los cambios necesarios en la cooperación española para alcanzar una sociedad global más justa.

Ariane Arpa
Directora general de Intermón Oxfam

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.

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 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.

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

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

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.

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.

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.

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.

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.

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 ODM[4] y en la Comunicación de la Comisión sobre fiscalidad y desarrollo[5] presentadas

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", Intermón 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.

al Consejo y al Parlamento Europeo en el mes de abril por el nuevo comisario de Desarrollo, Andrid 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.

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.

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 desarrollo[6] 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]

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.

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.

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.

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.

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

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.

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 desciende 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 desciende 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?

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 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

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.

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.

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

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 páginas–[10] 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.

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.

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-

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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

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

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

- 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-

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.

Transparencia, rendición de cuentas y evaluación

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

- 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.

4. Conclusiones

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.

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.

CAPÍTULO 2
La ayuda al desarrollo en 2009

Autora:
Deborah Itriago, investigadora de Intermón Oxfam
(con la colaboración de Flora Cabranes)*



*Las autoras agradecen la colaboración de los equipos territoriales de Intermón Oxfam en la elaboración de este capítulo y las aportaciones y los comentarios a Verónica Hernández, Jaime Atienza, Cecilia Gelpi, Raquel León, Francisco Yermo, Teresa Cavero y Susana Ruíz. Se agradecen también las contribuciones del IECAH (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria) y del Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG).

1. Un panorama general de la financiación internacional al desarrollo

Introducción

2009 y 2010, años convulsionados, años de crisis

Ciertamente los dos últimos años han sido críticos. Pero también podría decirse que estamos en un período que puede servir como inspiración. Los acontecimientos muestran una clara necesidad de ruptura con algunos postulados que han afectado muy negativamente el logro de un mundo con menos pobreza y desigualdad.[1] Es un período que debe analizarse para extraer aprendizajes y mirar el futuro. El respaldo de una crisis global, multifacética y perversa como manifestación de que algunas cosas no funcionaron bien es paradójicamente la fuente que anima esta esperanza.

Los dos últimos años han sido críticos. Pero también podría decirse que estamos en un periodo que puede servir como inspiración.

El reconocimiento de la realidad de un mundo injustamente desigual no es nuevo. Pero esta vez los cuestionamientos son severos y van de *Norte a Sur*: la agencia para el empleo de las Naciones Unidas ha señalado con preocupación lo que denomina una larga "recesión del mercado de trabajo" y ha llamado la atención sobre las numerosas protestas relacionadas con la crisis.[2] La crisis ha destruido el empleo de cerca de 30 millones de personas en todo el mundo. En la gran mayoría de los países europeos se han vivido revueltas por desacuerdo de los ciudadanos con las medidas adoptadas por sus gobiernos. En los países pobres la situación ha provocado un agujero fiscal de aproximadamente 65.000 millones de dólares y en 2010 el déficit está obligando a muchos países a recortar el gasto en salud y educación.[3]

En ambos casos se trasluce una misma sensación: los asalariados, los jubilados y los segmentos de población más vulnerables están pagando injustamente la crisis.

Los asalariados, los jubilados y los segmentos de población más vulnerables están pagando injustamente la crisis.

La crisis económica ha generado serias dificultades para las personas más vulnerables en ambos lados del ecuador y también ha permitido evidenciar la gran interrelación entre el mundo en desarrollo y el desarrollado. Esto puede ayudarnos a construir un planeta mejor; aunque nos sitúe también frente a una realidad que requiere soluciones más globales e integrales, pero sobre todo más valientes.[4]

Por ello, en este sismo ideológico en el que vivimos, imbuido entre un proceso de desmantelamiento de centros de poder de decisión a diferentes escalas y de

1. Uno de esos postulados fue precisamente evadir la cuestión de la desigualdad como un obstáculo para lograr resultados más favorables para los países pobres producto de la globalización internacional. Véase el discurso del director del Fondo Monetario Internacional: "Human Development and Wealth Distribution" por Dominique Strauss-Kahn, Agadir, 1 de noviembre de 2010.

2. http://www.guardian.co.uk/business/2010/oct/01/job-market-recession-social-unrest-ilo

3. Intermón Oxfam, "La crisis económica mundial y los países en desarrollo", 28 de mayo de 2010, http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/11762/100626_gec_and_developing_countries_resumen_sp_040610.pdf.

4. Véase Intermón Oxfam, "Objetivo Robin Hood. Cómo podemos evitar que la crisis la paguen los de siempre", octubre de 2010.

surgimiento de otros como el G-20, así como en el proceso de búsqueda desesperada de salidas sostenibles a la crisis económica y financiera, los países donantes tradicionales y los nuevos actores "emergentes" no deberían perder de vista que las legítimas necesidades nacionales no pueden comprometer otras cuestiones fundamentales para el equilibrio de todo el planeta.

Las legítimas necesidades nacionales no pueden comprometer otras cuestiones fundamentales para el equilibrio de todo el planeta. Lo contrario sería claramente no comprender las razones de fondo de la crisis y plantear un debate populista y corto de miras.

"Debemos considerar la cooperación para el desarrollo una inversión estratégica en un futuro común. En un mundo globalizado, es un instrumento clave para lograr estabilidad, integración económica, seguridad humana y oportunidades para todos".[5] Lo contrario sería claramente no comprender las razones de fondo de la crisis y plantear un debate populista y corto de miras. La recuperación financiera y la estabilidad social global deben ser partes de una misma solución. Esta solución debe velar por el bienestar de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad aquí y allá.

Hoy, la alianza global por la reducción de la pobreza y la desigualdad en el planeta, fijada como el objetivo 8 de la Declaración del Milenio, está en una encrucijada:[6] si alguna vez pareció sencillo pronosticar el futuro de la financiación del desarrollo, en estos momentos ha dejado definitivamente de serlo.

La forma en la que se definirán muchas cuestiones relevantes para las finanzas de los países pobres del mundo se está debatiendo hoy con más vehemencia que nunca, seguirá debatiéndose en los años venideros, y ciertamente será un producto de valoraciones técnicas pero sobre todo de la voluntad y amplia perspectiva de los políticos, en especial de aquellos que dirigen a las naciones más ricas y poderosas. En lo concreto, urge dejar de vacilar y mirar la ayuda oficial al desarrollo (AOD) como la parte frágil y prescindible del paquete de medidas. Con un claro renovado papel, la cooperación internacional es hoy más relevante que nunca. Esta pieza del rompecabezas es indispensable para que la próxima década pueda ser recordada como la de un nuevo orden o consenso por el desarrollo y el bienestar global.

Con un claro renovado papel, la cooperación internacional es hoy más relevante que nunca.

Esta "nueva" ayuda, que se explora en el capítulo 4, requiere acciones firmes para no solo situarse en niveles más acordes con las metas del milenio y los estragos de la crisis económica y climática sino también para que de una vez por todas se logren superar los retos cualitativos que hace mucho tiempo se reconocen como indispensables para lograr una AOD más eficaz y consistente con las necesidades de los países pobres.[7] Entre estos retos es preciso resaltar la necesidad de mejorar la interacción positiva y la coherencia entre la política de cooperación y otras políticas internacionales y nacionales, un avance más decidido sobre formas de gestión de cooperación más eficientes, transparentes y predecibles, estrategias de cooperación que permitan fortalecer las capacidades de los países pobres para salir de la pobreza por sus propios medios y de forma sostenible, y basar la cooperación en evidencias más robustas sobre

5. OCDE, "Cooperación para el desarrollo: Informe 2010", 2010.

6. Naciones Unidas, "Objetivo de desarrollo del milenio 8. La alianza mundial para el desarrollo, en una coyuntura crítica", Nueva York, 2010.

7. Intermón Oxfam, "La ayuda del siglo XXI. Reconocer los éxitos, superar los fracasos", 7 de julio de 2010, http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/11774/100707_ayudaxxi.pdf.

lo que funciona o no en la lucha contra la pobreza y la desigualdad: una ayuda alejada de posicionamientos ideológicos asfixiantes que obstaculiza una mejor coordinación entre donantes, gobiernos receptores, organizaciones sociales y centros de pensamiento (véanse los recuadros 1 y 2).

Éstos, entre otros elementos, pueden hacer que cada euro de la cooperación internacional se multiplique por un número superior a uno. Por el contrario, si la ayuda internacional es mal gestionada y/o políticamente condicionada, ese esfuerzo económico en la práctica se transformará en una cifra cercana a cero, con lo cual creará una dependencia nefasta entre donantes y receptores y entrampará en la pobreza a los países más vulnerables del planeta. **Estos son algunos de los verdaderos retos de la ayuda internacional, no su eliminación o reducción**. Eliminar la AOD es la salida más fácil y menos adecuada en un contexto de escasez de recursos.

Eliminar la AOD es la salida más fácil y menos adecuada en un contexto de escasez de recursos.

Recuadro 1: Algunos retos cualitativos para la ayuda internacional[8]

• **Es evidente la interacción de doble vía entre la política de la ayuda y otras políticas.** Los esfuerzos que se realizan para reducir la pobreza pueden verse gravemente afectados por las políticas del Norte en materias como la inversión extranjera, el comercio o las migraciones. Los modelos de inversión extranjera que promueven la carrera de los países en desarrollo por generar incentivos fiscales sin orden ni concierto para atraer esa inversión en detrimento de ingresos públicos suficientes para financiar servicios sociales básicos[9] es uno de los muchos ejemplos.

• **Los modelos de desarrollo y por ende de cooperación internacional no deberían abrir o reforzar sistemáticamente las brechas de desigualdades.** Latinoamérica y el sur de Asia han experimentado largos períodos de crecimiento económico que coexisten con incrementos significativos del empleo informal.[10] En algunos países en desarrollo la proporción de trabajadores informales puede representar más del 90% si se incluye a la agricultura en la estimación.[11] La gran correlación entre informalidad, pobreza y vulnerabilidad es una manifestación de la paradoja del "crecimiento empobrecedor".[12] Como mínimo, los donantes deben focalizarse en apoyar procesos que incrementen las capacidades de las personas pobres para aprovechar efectivamente el crecimiento económico.

La gran correlación entre informalidad, pobreza y vulnerabilidad es una manifestación de la paradoja del "crecimiento empobrecedor".

8. Este análisis se circunscribe fundamentalmente a los donantes tradicionales del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD-OCDE).

9. Informe en elaboración pendiente de publicación: "Sistemas fiscales justos", Intermón Oxfam.

10. OCDE, "It is Informal Normal?", 2010.

11. *Ibíd.*

12. Fenómeno paradójico que se produce cuando un país empeora con el crecimiento económico. En general, el crecimiento empobrecedor ocurre debido a la existencia de una distorsión (ya sea del país o externa a él) que no se compensa por una política óptima.

En 2008, apenas el 1% de la AOD bilateral se destinó a tratar asuntos de mejora de las finanzas públicas.

• **La ayuda es un elemento catalizador de otras políticas nacionales que pueden promover el crecimiento de los países pobres al fortalecer sus bases económicas y las capacidades institucionales de su sector público.** Sin embargo, los donantes todavía no creen en los sistemas de gestión de las finanzas públicas de los países en desarrollo para canalizar la ayuda y por lo tanto promover desde lo más básico el fortalecimiento institucional.[13] Tampoco acompañan en la medida necesaria los procesos de mejora profunda de esos sistemas. En 2008, apenas el 1% de la AOD bilateral se destinó a tratar asuntos de mejora de las finanzas públicas.[14]

• **La cooperación internacional tiene un gran reto por delante en el perfeccionamiento de sus procedimientos e instrumentos en contextos de Estados frágiles.**[15] En reconocimiento a este hecho, en 2007 los ministros de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) suscribieron 10 principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situación de fragilidad. Sin embargo, la crisis que hoy vive Haití es una demostración de que sigue habiendo cuestiones profundas en las que hay que reflexionar para mejorar los enfoques de cooperación en situaciones como estas.[16]

La Agenda de Eficacia de la Ayuda y los procesos derivados de ella son parte de un compromiso internacional necesario para incrementar la probabilidad de éxito de los recursos utilizados en la lucha contra la pobreza.

• **La forma en la que se gestiona la ayuda es tan importante como el volumen de ayuda.** Por eso, la Agenda de Eficacia de la Ayuda y los procesos derivados de ella (división del trabajo, apropiación democrática, mutua rendición de cuentas, etc.) no deben verse como elementos superficiales, sino como parte de un compromiso internacional necesario para incrementar la probabilidad de éxito de los recursos utilizados en la lucha contra la pobreza. Según el índice de transparencia de la ayuda,[17] los donantes bilaterales se encuentran a cuarenta puntos de la situación ideal[18] y, según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), solo un 53% de la ayuda bilateral es programable[19] con los países receptores.[20]

Fuente: Elaboración propia.

13. Véase, OCDE, "Cooperación para el desarrollo: Informe 2010", 2010, tercer capítulo.

14. Cálculos propios con datos del CAD-OCDE.

15. Durante la última década los gobiernos de los países donantes y los responsables políticos de la ayuda internacional han llegado a un cierto consenso en el cual estos países constituyen una categoría caracterizada por inseguridad y baja capacidad y legitimidad de los gobiernos.

16. Véase el capítulo 5 de la presente publicación.

17. Índice reciente propuesto por la plataforma Publish What You Fund. Este índice se construye mediante el promedio de tres subindicadores: compromiso con la transparencia, transparencia de la ayuda a los gobiernos receptores y transparencia de la ayuda a las organizaciones de la sociedad civil. <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2010/oct/28/aid-budgets-transparency>

18. En una escala del 1 al 100. Véase <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2010/oct/28/aid-budgets-transparency>.

19. Conocida también como CPA (en inglés). Es la porción de ayuda que cada donante puede programar/planificar para cada país receptor.

20. "Overall, for members of the OECD Development Assistance Committee, CPA is roughly a little over a half of their gross bilateral ODA", documento del CAD de junio de 2010, ubicado en <http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_34447_45666181_1_1_1_1,00.html>.

Los flujos de ayuda hacia los países en desarrollo en 2009

A pesar de la relevancia de la AOD en este contexto, en el año 2009 debe hablarse de un estancamiento de la ayuda internacional para el desarrollo. El crecimiento real[21] fue básicamente inexistente entre 2009 y 2008, en contraste con el crecimiento real del 10% que se produjo entre el año 2007 y el 2008. La AOD neta mundial (de los países del CAD) en 2009 se ubica en 119.500 millones de dólares a precios del año 2009 (118.800 millones de dólares sin incluir Corea) ó 123.100 millones de dólares a precios del año 2008 (121.800 millones sin incluir Corea)[22] –véase el cuadro 1–.

En el año 2009 debe hablarse de un estancamiento de la ayuda internacional para el desarrollo.

Cuadro 1 **Distribución general del esfuerzo en cooperación internacional de los principales países donantes, 2008 y 2009**

	2008 (a)				2009					Cambio porcentual 2009-08	AOD 2009 a precios de 2008	Cambio porcentual real 2009-08
	Num.	País	AOD neta (mill.USD)	AOD % RNB	Num.	País	AOD neta (mill.USD)	AOD % RNB	AOD per cápita			
Miembros del CAD	1	Estados Unidos	26.842	0,19	1	Estados Unidos	28.665	0,20	93,37	6,79%	28.305	5,45%
	4	Francia	10.908	0,39	2	Francia	12.431	0,46	198,53	13,96%	12.746	16,85%
	2	Alemania	13.981	0,38	3	Alemania	11.982	0,35	146,34	-14,30%	12.297	-12,04%
	3	Gran Bretaña	11.500	0,43	4	Gran Bretaña	11.505	0,52	186,05	0,04%	13.179	14,60%
	5	Japón	9.579	0,19	5	Japón	9.480	0,18	74,32	-1,03%	8.556	-10,68%
	7	España (b)	6.868	0,45	6	España	6.584	0,46	143,26	-4,14%	6.375	-7,18%
	6	Países Bajos	6.993	0,80	7	Países Bajos	6.425	0,82	388,66	-8,12%	6.675	-4,55%
	10	Suecia	4.732	0,98	8	Suecia	4.546	1,12	488,71	-3,93%	5.083	7,42%
	11	Noruega	3.963	0,88	9	Noruega	4.086	1,06	846,48	3,10%	4.650	17,34%
	9	Canadá	4.795	0,33	10	Canadá	4.013	0,30	118,94	-16,31%	4.341	-9,47%
	8	Italia	4.861	0,22	11	Italia	3.314	0,16	55,03	-31,82%	3.350	-31,08%
	13	Dinamarca	2.803	0,82	12	Dinamarca	2.810	0,88	508,20	0,25%	2.922	4,25%
	12	Australia	2.954	0,32	13	Australia	2.761	0,29	126,22	-6,53%	2.912	-1,42%
	14	Bélgica	2.386	0,48	14	Bélgica	2.601	0,55	241,08	9,01%	2.661	11,53%
	15	Suiza	2.038	0,44	15	Suiza	2.305	0,47	298,14	13,10%	2.271	11,43%
	18	Finlandia	1.166	0,44	16	Finlandia	1.286	0,54	240,90	10,29%	1.319	13,12%
	16	Austria	1.714	0,43	17	Austria	1.146	0,30	137,01	-33,14%	1.179	-31,21%
	17	Irlanda	1.328	0,59	18	Irlanda	1.000	0,54	224,70	-24,70%	1.077	-18,90%
	19	Grecia	703	0,21	19	Grecia	607	0,19	53,80	-13,66%	618	-12,09%
	20	Portugal	620	0,27	20	Portugal	507	0,23	47,69	-18,23%	523	-15,65%
	21	Luxemburgo	415	0,97	21	Luxemburgo	403	1,01	809,47	-2,89%	423	1,93%
	22	Nueva Zelanda	348	0,30	22	Nueva Zelanda	313	0,29	72,52	-10,06%	337	-3,16%
		Total CAD	**121.497**	**0,31**		**Total CAD**	**118.770**	**0,31**	**131,63**	**-2,24%**	**121.799**	**0,25%**
		Países CAD de la UE	**70.978**	**0,43**		**Países CAD de la UE**	**67.147**	**0,44**	**169,89**	**-5,40%**	**70.427**	**-0,78%**
		Esfuerzo promedio países UE	**4.732**	**0,52**		**Esfuerzo promedio países UE**	**4.476**	**0,54**	**257,96**		**4.695**	
		Esfuerzo promedio países CAD	**5.523**	**0,48**		**Esfuerzo promedio países CAD**	**5.399**	**0,50**	**249,97**		**5.536**	
No miembros del CAD		Instituciones de la UE	14.757			Instituciones de la UE	15.022			1,80%	15.412	4,44%
		República Checa	249	0,12		República Checa	224	0,12	21,35	-10,04%	237	-4,82%
		Hungría	107	0,08		Hungría	116	0,09	11,57	8,41%	130	21,50%
		Islandia	48	0,47		Islandia	34	0,33	106,56	-	43	-10,42%
		Corea (c)	802	0,09		Corea	816	0,10	16,74	1,75%	910	13,47%
		Polonia	372	0,08		Polonia	343	0,08	8,99	-7,80%	422	13,44%
		Eslovaquia	92	0,10		Eslovaquia	74	0,08	13,66	-19,43%	74	-19,43%
		Turquía	780,00	0,11		Turquía	718	0,12	9,60		797	2,18%

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD (para la ayuda oficial al desarrollo y renta nacional bruta) y del Banco Mundial (para los datos de población).
Datos del CAD actualizados a 14 de abril de 2010. http://www.oecd.org/dataoecd/17/9/44981892.pdf
Notas: (a) Los datos de 2008 difieren ligeramente de los publicados en el informe de *La realidad de la ayuda 2009* debido a la actualización reciente de datos realizada por el CAD.
(b) Datos corregidos según la información suministrada por el Seguimiento del PACI 2009 y consultas realizadas a la DGPOLDE. Según el CAD, en el caso de España, el tipo de cambio para datos en euros de 2009 era de 0,71 euros/dólar y un euro de 2009 equivalía a 0,9683 euros de 2008.
(c) Los datos actualizados por el CAD registran los flujos de cooperación de Corea como país miembro tanto en 2008 como en 2009. Sin embargo, en este cuadro se decidió computar las aportaciones de Corea como no miembro del CAD ya que su incorporación a dicho organismo se realizó en el mes de noviembre de 2009.

21. El crecimiento real se obtiene comparando volúmenes de ayuda de distintos años que previamente han sido ajustados para reflejar niveles de inflación iguales.

22. Corea forma parte del CAD desde finales de noviembre de 2009, por lo que en realidad las aportaciones de este país no deberían ser contabilizadas como flujos de AOD de los países del CAD para 2009.

En 2009, los cinco principales donantes en cifras absolutas fueron Estados Unidos, Francia, Alemania, Gran Bretaña y Japón, el mismo grupo que en 2008. Estados Unidos se mantiene como el país que más ayuda internacional aporta en términos de volumen (28.665 millones de dólares), aunque su esfuerzo relativo como porcentaje de la renta nacional bruta (RNB) sigue siendo muy bajo (0,20%). En 2009 también fueron los mismos países que en 2008 los que cumplieron o superaron la meta de las Naciones Unidas de aportar el 0,7% de la renta nacional bruta en AOD: Suecia, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca y los Países Bajos. De lejos les siguen a estos un grupo de siete países encabezados por Bélgica con aportaciones de entre el 0,55% y el 0,46% de la RNB; entre estos se encuentra España con un 0,46%. España, en el conjunto de los donantes del CAD, se ubicó en la posición número seis en valores absolutos de su contribución en AOD, pero como undécimo con respecto a la AOD como proporción de la RNB (véase el gráfico 1).

El panorama general denota un estancamiento generalizado de los flujos de ayuda de los donantes del CAD.

Mientras que algunos países como Gran Bretaña, Noruega o Francia hicieron esfuerzos para incrementar la ayuda al desarrollo, otros se quedaron muy atrás. Por ello, el panorama general denota un estancamiento generalizado de los flujos de ayuda de los donantes del CAD. Entre los donantes cuyo retroceso es más significativo, dado el histórico peso que han tenido en el total de la AOD del CAD, destacan Italia y Alemania, que reducen su ayuda en términos reales en un 31% y un 12% respectivamente entre 2009 y 2008.

Este año vale la pena destacar el papel que la cooperación Sur-Sur (CSS) está consolidando en un contexto de crisis.

Este año vale la pena destacar el papel que la cooperación Sur-Sur (CSS) está consolidando en un contexto de crisis. Estimaciones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc) ubicó la ayuda de la CSS en valores que oscilan entre 9.500 millones y 12.100 millones de dólares en 2006; cifra equivalente al 7,8% y 9,8% del total de la AOD que se generó en ese año o al 15% si se descuentan del total de AOD partidas que "inflan" la ayuda.[23] [24] Basado en estas cifras, Ecosoc estima los flujos de la CSS entre 12.100 millones y 13.000 millones de dólares en 2008 y prevé que para el año 2010 la CSS se eleve a 15.000 millones de dólares.[25]

Tal y como se puede observar en el cuadro 2, los mayores contribuyentes de ayuda bilateral, no miembros de la OCDE, son Arabia Saudí, China, Venezuela y la India, todos reconocidos por haber aportado previamente por lo menos 500 millones de dólares anuales. Estos cuatro países significaron el 76% del total de la AOD proveniente del Sur en 2008. Arabia Saudí y Venezuela aportaron más del 0,7% de su RNB.

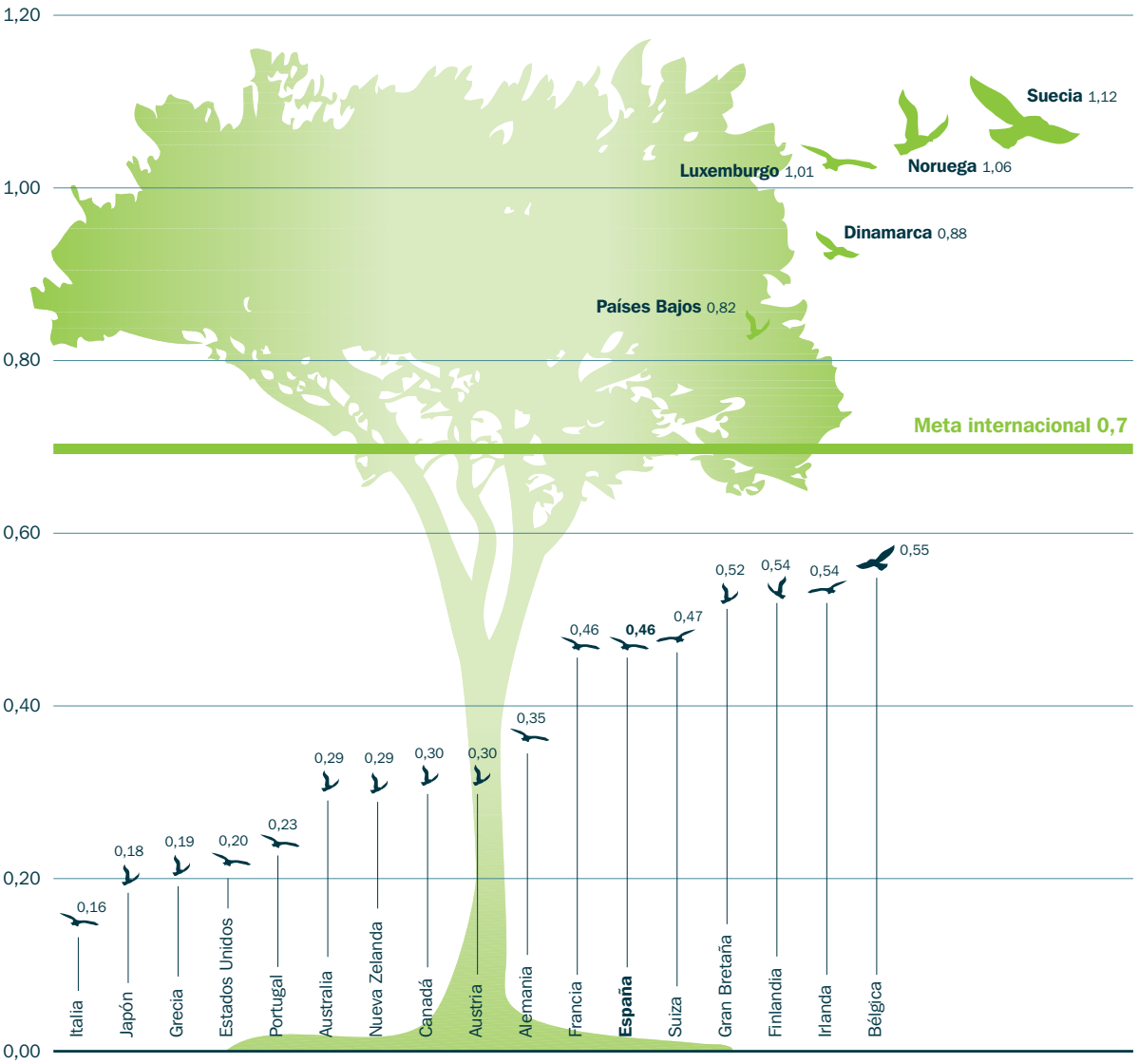
De acuerdo con el Ecosoc (2008), la financiación para transporte y comunicaciones, energía y desarrollo de infraestructuras representó el 50% de la AOD de

23. En este cálculo se han excluido partidas como condonación de deuda externa o los costos del mantenimiento de refugiados en los países donantes.

24. *The Reality of Aid*, "Cooperación Sur-Sur. ¿Un desafío al sistema de la ayuda?", Medellín, marzo de 2010, pág. 6.

25. *Ibíd*.

Gráfico 1 **La senda hacia el 0,7% de AOD/RNB de los países del CAD, 2009**



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD.
Nota: Datos corregidos para España según la información suministrada por el Seguimiento del PACI 2009.

los mayores donantes del Sur, mientras que cerca de una quinta parte se destinó a los sectores de salud y educación. El informe *The Reality of Aid* del año 2010 presentó un amplio análisis de la CSS,[26] del que se destacan algunas interesantes conclusiones en el recuadro 2.

26. *Ibíd.*

Cuadro 2 **Desembolsos de AOD Sur-Sur 2008 (en millones de dólares)**

País	Monto	% de PIB	% del total CSS
Arabia Saudí	5.564	1,5	40,0
China	1.500-2.000	0,06-0,08	14,4
Venezuela	1.166=>2.500	0,71-1,52	18,0
Turquía	780	0,11	5,6
Corea del Sur	802	0,09	5,8
India	568,6	0,05	4,1
Taiwán	435	0,11	3,1
Brasil	356	0,04	2,6
Kuwait	283	-	2,0
Sudáfrica	194	0,07	1,4
Tailandia	178	-	1,3
Israel	138	0,07	1,0
Emiratos Árabes Unidos	88	-	0,6
Malasia	16	0,01	0,1
Argentina	5 a 10	0,0025-0,0050	0,1
Chile	3-3,3	0,0026-0,0029	0,0
Total	**12.076,60-13.915,90**	**-**	**100%**

Fuente: The reality of aid (2010).

Recuadro 2: Claroscuro de la cooperación Sur-Sur

• Los donantes del Sur son reticentes a que se los vea como reproductores de las jerarquías donante-receptor tradicionales.

• Al examinar las prioridades de la ayuda proveniente de los donantes emergentes, se revela el uso estratégico de esta para otros fines más allá de la mera solidaridad. La mayoría de los países del Sur priorizan países vecinos en sus programas de asistencia al desarrollo, lo que permite desvelar intereses que buscan la "seguridad regional" y otros –como los comerciales– que determinan esa cooperación:

– Casi la mitad de la ayuda externa de **Arabia Saudí** va a otros países árabes con una población predominantemente musulmana al interior de la región, en comparación con solo el 15% que va para los países de África subsahariana. Países que votan en tándem con el Gobierno de **Arabia Saudí** en las Naciones Unidas reciben un 68% más de ayuda en comparación con otros países. Uno de los objetivos principales de la ayuda de Arabia Saudí es promover las exportaciones sauditas y apoyar la diversificación de sus fuentes de ingresos más allá de las exportaciones de petróleo crudo.
– **Venezuela** parece muy dispuesta a ganar más aliados incluyendo Rusia, Irán y otros gobiernos que son críticos al "imperialismo" de Estados Unidos.
– **India** está ahora proyectándose con ansiedad sobre el escenario global, por ejemplo compitiendo por un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por lo tanto, este país ha empezado a extender su ayuda al desarrollo mucho más allá de sus vecinos inmediatos.

Al examinar las prioridades de la ayuda proveniente de los donantes emergentes, se revela el uso estratégico de esta para otros fines más allá de la mera solidaridad.

– En el caso de **China**, el motivo principal que hay detrás de su actual ayuda al desarrollo parece ser su necesidad de extender sus fuentes de energía y materias primas, algo imprescindible para sostener su estrategia de industrialización de manufacturas para la exportación.

• Los donantes del Sur por lo general no imponen explícitamente ninguna condicionalidad macroeconómica o de buen gobierno.[27] Los países del Sur invocan los principios de la no interferencia y el respeto por la soberanía como elementos que subyacen a esta forma de hacer cooperación.

• Parecen ser menos burocráticos con sus receptores, lo que se traduce en desembolsos más rápidos y una mayor predictibilidad al reducir los posibles obstáculos para ejecutar los compromisos de ayuda.

• Los proyectos de cooperación están fuertemente ligados a la compra de bienes y/o servicios del donante. Esto es particularmente cierto para el caso de China, la India y Venezuela. Aunque las experiencias son muy diversas, existen casos en los que se valora la asistencia técnica de estos países como de mejor precio y más adaptada a los contextos de los países en desarrollo que aquella recibida de los donantes tradicionales.

• Los donantes del Sur rechazan explícitamente el papel del CAD para establecer los estándares de calidad de la AOD. Sin embargo, esto se ha traducido en claras dificultades para establecer cuestiones básicas como la definición común de lo que significa "ayuda externa". Este hecho se relaciona además con altos niveles de opacidad de la CSS.

• En la mayoría de los casos de la CSS difícilmente se hace mención a la participación de ciudadanos o siquiera de parlamentarios en la dirección de estas iniciativas; la AOD de los países del Sur se ha restringido a asuntos de gobierno a gobierno, con muy poca oportunidad para la participación de las organizaciones de la sociedad civil. La falta de transparencia refuerza este problema.

Fuente: *The Reality of Aid* (2010).[28]

Los donantes del Sur por lo general no imponen explícitamente ninguna condicionalidad macroeconómica o de buen gobierno, parecen ser menos burocráticos, y los proyectos están fuertemente ligados.

La CSS es un asunto de gobierno a gobierno, sin participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Grado de cumplimiento de los compromisos de los donantes del CAD

La AOD de los donantes del CAD de 2009 y las previsiones de la AOD para 2010 indican un claro déficit en el cumplimiento de compromisos globales establecidos en materia de financiación al desarrollo y en el logro de un nivel de ayuda acorde con las circunstancias:[29]

27. Las conexiones comerciales o la proximidad geográfica podrían interpretarse como formas de condicionalidad implícitas. Por otra parte, la falta de condicionalidades sobre buen gobierno ha sido objeto de críticas por el riesgo que supone el otorgamiento de la AOD a países que violan derechos humanos.

28. *Ibíd.*

29. http://www.un.org/esa/policy/mdggap/mdggap2010/mdggap_facts_2010_sp.pdf

Hay un claro déficit en el cumplimiento de compromisos globales establecidos en materia de financiación al desarrollo y en el logro de un nivel de ayuda acorde con las circunstancias.

– **2005, Gleneagles G-8; la meta de alcanzar en 2010 un monto de AOD equivalente a los 126.000 millones de dólares (a precios de 2004)[30] o 145.700 millones de dólares (a precios de 2009).** El déficit de cumplimiento de este objetivo con relación a los flujos de ayuda de 2009 fue de 26.200 millones de dólares.[31] Según las previsiones del CAD, la AOD del año 2010 alcanzará los 126.000 millones de dólares (a precios del año 2009), el déficit será entonces de 19.700 millones de dólares.
– **2005, Gleneagles G-8; la meta de alcanzar en 2010 un monto de AOD para África equivalente a los 46.000 millones de dólares (a precios de 2004)[32] o 61.500 millones de dólares (a precios de 2009).** Según los datos preliminares del CAD, en 2009 la ayuda para África se situó en 43.900 millones de dólares.[33] El déficit de cumplimiento de este objetivo con relación a los flujos de ayuda de 2009 fue entonces de 17.600 millones de dólares. Según las previsiones del CAD, el déficit para 2010 será de 16.300 millones de dólares.
– **Según las Naciones Unidas (2005), los requerimientos de financiación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se situarían en 348.000 millones de dólares en 2010 (a precios de 2003). Esta cifra, sin embargo, no contaba con el escenario de crisis económica y climática que ha hecho mella en los presupuestos públicos de muchos países en desarrollo.[34]**

Los últimos años se ha demandado una mejor focalización y asignación de los presupuestos de ayuda de los donantes. Sin embargo, a pesar de los progresos, la AOD otorgada por los miembros del CAD a los países menos avanzados (PMA) en 2008 fue solo un 0,09% de la RNB de los donantes, nivel muy inferior a la meta del 0,15%.[35] Solo nueve donantes[36] miembros del CAD alcanzaron la meta, es decir, a penas cuatro países más que en el año 2000. Además, estos nueve países concentraron un 34% del total de la ayuda del CAD a los PMA en 2008.[37]

Existe un desfase entre las prioridades acordadas internacionalmente y lo que se ejecuta en la práctica.

Por otra parte, al analizar el mapa de la ayuda de los donantes del CAD se trasluce un desfase entre las prioridades acordadas internacionalmente y lo que se ejecuta en la práctica; la ayuda internacional sigue respondiendo a objetivos muy diversos. Los análisis confirman que la AOD está determinada tanto por consideraciones políticas y estratégicas de los países donantes como por el desempeño político y/o económico de los gobiernos receptores. Según los datos preliminares del CAD con relación

30. Inicialmente la meta para 2010 era de 130.000 millones de dólares (a precios de 2004). Como producto de la reciente contracción de la RNB de los donantes, esta meta se ha actualizado a 126.000 millones de dólares (a precios de 2004).

31. A precios y tipos de cambio del año 2009.

32. Inicialmente la meta era de 50.000 millones de dólares. Como producto de la reciente contracción de la RNB de los donantes, esta meta se ha actualizado a 46.000 millones de dólares (a precios del 2004).

33. A precios y tipos de cambio del año 2009.

34. Para una actualización de los requerimientos de financiación véase el capítulo 4 de la presente publicación.

35. Naciones Unidas, "Objetivo de desarrollo del milenio 8. La alianza mundial para el desarrollo, en una coyuntura crítica", Nueva York, 2010, págs. 18 y 19.

36. Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Suecia, Irlanda, los Países Bajos, Bélgica, el Reino Unido, Finlandia.

37. Naciones Unidas, "Objetivo de desarrollo del milenio 8. La alianza mundial para el desarrollo, en una coyuntura crítica", Nueva York, 2010, págs. 18 y 19.

a los diez principales receptores de AOD de 2008, Iraq recibió ese año flujos de ayuda que fueron casi diez veces lo que recibió Egipto (véase el cuadro 3). La gran diferencia es llamativa dado que ambos países se encuentran entre los diez principales países receptores. De la misma forma, la ayuda a Iraq y Afganistán (países en conflicto), China y la India (que a su vez son países donantes) fue el equivalente a casi 20.000 millones de euros, un 74% de toda la ayuda de los donantes del CAD otorgada a los países de África subsahariana en el mismo año y siete veces lo que recibieron los pequeños Estados insulares.[38] La ayuda per cápita de Uganda fue diez veces menos que la ayuda per cápita recibida por Iraq y cuatro veces menos que la de Afganistán en ese mismo año.

En 2008, la ayuda per cápita de Uganda fue diez veces menos que la ayuda per cápita recibida por Iraq y cuatro veces menos que la de Afganistán en ese mismo año.

Cuadro 3 **Principales receptores de AOD bruta del conjunto de países del CAD en 2008**

País	Millones de dólares
Iraq	9.927,30
Afganistán	3.960,92
Indonesia	2.818,16
China	2.698,52
India	2.635,87
Vietnam	1.893,34
Etiopía	1.854,73
Sudán	1.822,34
Bangladesh	1.722,97
Egipto	1.478,17
SUBTOTAL 10 RECEPTORES	**30.812,32**
TOTAL AOD BRUTA - CAD	**136.695,50**

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD.

Un análisis más riguroso de la ayuda refleja que aún hay una porción de esta que se canaliza a conceptos que no se corresponden con los objetivos de erradicación de la pobreza. Según la Confederación Europea de ONG de Emergencia y Desarrollo (CONCORD),[39] la ayuda de los donantes europeos en 2009 contenía cerca de 3.800 millones de euros en los siguientes conceptos (casi el 8% de la AOD total): 1.400 millones de euros en cancelación de deuda externa; 1.500 millones de euros en costes de manutención de estudiantes de países en desarrollo en los países donantes y casi 1.000 millones en costes de gestión de refugiados en los países donantes. Descontando estos conceptos, la ayuda de los donantes europeos en 2009 cae del 0,44% de la RNB al 0,38%.

Aún hay una porción de la ayuda que se canaliza a conceptos que no se corresponden con los objetivos de erradicación de la pobreza.

38. Cálculos propios utilizando datos del CAD.

39. CONCORD, "Penalty Against Poverty. More and better EU aid can score Millennium Development Goals", 2010, http://www.actionaid.org/assets/pdf/concordreportlight.pdf.

Perspectivas para los donantes del CAD en 2010 y 2011

El pronóstico del CAD es que la ayuda de 2010 se incremente muy ligeramente con respecto a 2009, que llegue al 0,32% de la RNB del conjunto de los donantes y alcance un incremento en términos reales del 36% entre 2004 y 2010. A pesar de la inminente aproximación del año 2015, algunas noticias sugieren que 2011 tampoco nos mostrará grandes sorpresas; más bien todo apunta a un largo estancamiento de la ayuda al desarrollo.

En 2005 los donantes europeos del CAD se comprometieron a alcanzar el 0,56% de la RNB en AOD con un mínimo esfuerzo de cada país de llegar al menos al 0,51% de su RNB en 2010. Estimaciones preliminares de la CONCORD indican que en 2010 los donantes europeos alcanzarán solo un 0,46% de la RNB, lejos del 0,56% fijado.

En 2010 los donantes europeos alcanzarán solo un 0,46% de la RNB, lejos del 0,56% fijado.

Según las primeras informaciones comunicadas al CAD, los países europeos que sobrepasarán en 2010 esta meta específica son Suecia (1,01%), Luxemburgo (1%), Dinamarca (0,83%), los Países Bajos (0,8%), Bélgica (0,7%), el Reino Unido (0,56%),[40] Finlandia (0,56%) e Irlanda (0,52%). En este último caso, el reciente programa de ajuste fiscal aprobado por el Gobierno irlandés situará la AOD en 0,50% de la RNB en 2011.[41] Noruega está excediendo su propia meta de canalizar a AOD el 1% de su RNB tanto en el presupuesto de AOD de 2010 como de 2011.[42]

Reino Unido pretende alcanzar el 0,7% de la RNB en 2013 y 2014. Por ello se propone incrementar el presupuesto en AOD cada año, llegar a un 0,56% en 2010 y mantenerlo así durante 2011 y 2012. Se espera que para el cierre de 2010 la AOD británica haya alcanzado los 8.400 millones de libras esterlinas (12.930 millones de dólares)[43] e incremente esta cifra a 8.700 millones de libras esterlinas en 2011 (13.390 millones de dólares).[44] Además de incrementar el volumen de AOD, se planea cambiar la forma en que se distribuye para lograr un mayor impacto. Como parte de este empeño, se pretende crear una nueva comisión independiente sobre el impacto de la ayuda, reducir los costes administrativos de la AOD (a un 2% en 2015, mientras que el promedio global total de los donantes es del 4%) y cerrar programas de ayuda en China y Rusia, entre otras acciones.[45]

España, a pesar de las previsiones iniciales, llegará solo al 0,47% de la RNB en AOD para 2010 y bajará como mínimo a un 0,4% de la RNB en 2011.

Por otra parte, Francia llegará y se mantendrá en el 0,5% en los próximos años. España, a pesar de las previsiones iniciales, llegará solo al 0,47% de la RNB en AOD para 2010 y bajará como mínimo a un 0,4% de la RNB en 2011. El Consejo Federal de Suiza aprobó una moción parlamentaria en la que la AOD se incrementará a un 0,5% de la RNB para el año 2015. Los fondos adicionales se inyectarían a proyectos y programas principalmente de agua y clima en el ámbito multilateral.[46]

40. Dato corregido por noticias actualizadas provenientes del Gobierno británico.

41. Según informaciones del Gobierno de Irlanda, el presupuesto de AOD quedará congelado para los dos años siguientes a 2011.

42. http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/JALR-89YFPR?OpenDocument

43. Utilizando como tipo de cambio el promedio de los tipos de cambio libra esterlina-dólar (1 libra esterlina = 1,5389 dólares), del 1 de enero al 31 de octubre de 2010, tomando como fuente al Fondo Monetario Internacional.

44. *Ibíd.*

45. http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2010/Spending-Review-2010/

46. http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=en&msg-id=35183

Con respecto a los otros donantes del CAD no europeos: Canadá pretende doblar su AOD en 2010 en términos nominales (con respecto a 2001) y Nueva Zelanda pretende alcanzar el 0,28% de la RNB en 2010.[47]

Encuentros internacionales relevantes para la financiación al desarrollo

Cambio Climático: Una abultada agenda de asuntos pendientes
Cumbre de Copenhague, del 7 al 18 de diciembre de 2009

"[…] Copenhague era una oportunidad única de sacar al mundo de una trayectoria hacia el desastre climático, pero los líderes de las principales potencias negociaron en función de sus intereses nacionales, en lugar de proteger nuestro destino común [...]"[48]

Lo obtenido después de Copenhague es poco más que un acuerdo para mantener próximas reuniones con escasas expectativas y un plan vago sobre el camino que hay que seguir. Demasiadas cosas se quedaron sin resolver en este encuentro; entre lo fundamental: no se actualizaron las metas de reducción de emisiones de gas de efecto invernadero fijadas por el Protocolo de Kioto, cuyo vencimiento se producirá en 2012.[49] Tampoco se establecieron compromisos específicos de reducción de emisiones para Estados Unidos, país que a fecha de hoy no ha firmado ningún acuerdo vinculante y que, junto con China, es el mayor contaminante del planeta.

Lo obtenido en Copenhague es poco más que un acuerdo para mantener próximas reuniones con escasas expectativas y un plan vago sobre el camino que hay que seguir.

En materia de financiación, los países desarrollados se comprometieron a establecer esquemas de financiación para que los países en desarrollo puedan mantener sus bosques, y a brindar 30.000 millones de dólares para 2010-2012 como recursos nuevos (adicionales a la AOD) y de canalización rápida. El compromiso es que estos 30.000 millones de dólares puedan incrementarse hasta llegar a 100.000 millones de dólares anuales para el año 2020.

Este es un aspecto positivo, pero la propuesta suscita dudas, entre ellas, que la mayoría de lo ofrecido por Japón es en forma de préstamos y que es difícil creer en las promesas de la Unión Europea, dado el incumplimiento de compromisos pasados.

Con respecto a la propuesta de llevar a 100.000 millones de dólares la financiación para afrontar el cambio climático, no queda claro si esto será adicional o no a lo comprometido hoy en AOD y no se sabe si estos recursos serán gestionados por las Naciones Unidas o por el Banco Mundial, lo que genera reticencias en el ámbito de las organizaciones sociales.

Con respecto a la propuesta de llevar a 100.000 millones de dólares la financiación para afrontar el cambio climático, no queda claro si esto será adicional o no a lo comprometido hoy en AOD.

El penoso resultado de las negociaciones en la conferencia de cambio climático en Copenhague supuso un gran fracaso del liderazgo político internacional, debido,

47. http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34447_44981579_1_1_1_1,00.html

48. "Un clima de vergüenza: volved a la mesa. Análisis inicial de la reunión sobre el clima en Copenhague", nota informativa de Intermón Oxfam, 21 de diciembre de 2009, http://www.oxfammexico.org/node/309.

49. El Protocolo de Kyoto en vigor solo obliga a los países ricos, con excepción de EEUU, a recortar sus emisiones de CO2 hasta el final de 2012.

sobre todo, a diferencias entre los miembros del G-20.[50] La discusión sobre la financiación del cambio climático en los países en desarrollo es más que relevante, dado que el establecimiento de compromisos de los países desarrollados para plantear modelos productivos sostenibles con el planeta es algo bastante improbable de conseguir en el corto plazo.

El establecimiento de compromisos de los países desarrollados para plantear modelos productivos sostenibles con el planeta es algo bastante improbable de conseguir en el corto plazo.

Cumbre del G-20: ¿A la altura de un nuevo consenso para el desarrollo con equidad?
Toronto, Canadá, 26 y 27 de junio de 2010
Seúl, Corea, 11 y 12 de noviembre de 2010

Hoy el G-20 es el epicentro de lo que sucederá también en materia de financiación al desarrollo. Entre los principales temas tratados en este nuevo centro de poder y decisión, destacan los debates entre la necesidad de reducir el déficit y a su vez cómo impulsar el crecimiento en las economías desarrolladas y emergentes,[51] pero también se ha discutido la pertinencia de desarrollar vías alternativas para obtener recursos que permitan financiar la crisis global.[52]

En abril de 2009, el G-20 acordó un *paquete de rescate* de 1,1 billones de dólares, con el objetivo de proveer financiación adicional de emergencia, contribuir a frenar la caída de la economía y los flujos comerciales, y restablecer el crecimiento y el empleo a escala global.[53]

En el marco de esta iniciativa, los bancos multilaterales de desarrollo y el Fondo Monetario Internacional (FMI) simplificaron las condiciones para proporcionar recursos a los países de ingreso bajo, incluido el retraso de los pagos por concepto de intereses de deuda externa hasta finales de 2011. Los recursos adicionales, aunque insuficientes, se aportaron de forma expedita, pero la gran mayoría finalmente se dirigió a países de ingreso medio. Los países de ingreso bajo siguen por lo tanto en una situación crítica para financiar los ODM. Según estimaciones de Intermón Oxfam, a pesar de las promesas del G-20 y de los países donantes, solo se han aportado 8.200 millones de dólares a los países pobres, un 13% del agujero fiscal ocasionado por la crisis.[54]

Los recursos adicionales, aunque insuficientes, se aportaron de forma expedita, pero la gran mayoría finalmente se dirigió a países de ingreso medio.

50. "Un clima de vergüenza: volved a la mesa. Análisis inicial de la reunión sobre el clima en Copenhague", nota informativa de Intermón Oxfam, 21 de diciembre de 2009, http://www.oxfammexico.org/node/309.

51. En la cumbre de Canadá en junio de 2010, el debate giró en torno a un consenso no alcanzado para la aplicación de un impuesto al sector bancario que permitiera dotar de recursos las necesidades evidentes de intervención para la recuperación de determinadas economías. La recomendación final consistió en hacer grandes recortes para reducir el gasto público.

52. De hecho, los temas que tuvieron más eco en la prensa.

53. Véase el informe *La realidad de la ayuda 2009* (pág. 37). Dentro de ese paquete se planteaba la movilización de "50.000 millones de dólares en apoyo de la protección social, el estímulo al comercio y las salvaguardias del desarrollo en países de ingreso bajo", así como 6.000 millones de dólares de "financiación adicional flexible y en términos muy favorables para los países más pobres en los próximos dos a tres años", recaudables principalmente sobre la base de ventas de las tenencias en oro y de los excedentes de operaciones del Fondo Monetario Internacional.

54. Intermón Oxfam, "La crisis económica mundial y los países en desarrollo", 28 de mayo de 2010, http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/11762/100626_gec_and_developing_countries_resumen_sp_040610.pdf.

En el seno del G-20 sigue siendo más que vigente la necesidad de plantear formas eficaces de financiación sostenible para reducir la desigualdad y la pobreza y hacer frente al cambio climático en los países en desarrollo. En esta línea, varias organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) presionaron entonces, y presionan hoy, para lograr la aprobación de una tasa universal a las transacciones financieras (FTT –en inglés– o nueva versión de la tasa Tobin,[55] rebautizada como tasa Robin Hood).

Intermón Oxfam apoya el establecimiento de la tasa Robin Hood, que consiste en la aplicación de un impuesto del 0,05% sobre las transacciones financieras internacionales. Se estima que este impuesto podría generar un nivel de recursos nada despreciable: 400.000 millones de dólares aproximadamente.[56] Una parte de lo recaudado se podría invertir en mitigar la pobreza en el país en que se recauda, mientras que otra parte podría destinarse a paliar y prevenir las consecuencias del cambio climático y reducir la pobreza en los países en vías de desarrollo. Además, esta tasa contribuiría a desincentivar las operaciones especulativas con derivados financieros; por tanto serviría como medida de estabilización.[57]

La tasa Robin Hood consiste en la aplicación de un impuesto del 0,05% sobre las transacciones financieras internacionales, y podría generar 400.000 millones de dólares aproximadamente para luchar contra la pobreza y el cambio climático.

En este sentido, se han dado avances significativos al superarse de manera progresiva las barreras técnicas que hasta ahora se anteponían. De hecho, el FMI ya reconoció su viabilidad y, en una comunicación reciente, la Unión Europea defiende que es una propuesta viable y útil para financiar bienes públicos de interés global, y propone defender su aplicación global. Sin embargo, en el momento de la publicación de este informe, la posible decisión favorable sobre este impuesto se ha trasladado al G-20 de Francia que se celebrará en 2011.

En materia de AOD, el último encuentro del G-20 del año 2010 celebrado en Seúl (Corea) confirmó los compromisos de Monterrey realizados en 2002.[58] Aunque es positiva la reafirmación; suscita reticencias el que se haya evadido una referencia explícita al compromiso del 0,7%. De hecho, siguen haciendo falta acuerdos vinculantes que garanticen un horizonte claro y no negociable de cumplimiento de promesas antiguas más que reiteradas.

Coherente con los planteamientos tanto de Monterrey en 2002 como los realizados en Doha en 2008,[59] el G-20 de Londres ratificó la idea de que todos los países deberían ser capaces de generar sus propios ingresos, promoviendo una *fiscalidad justa*. Por ello, los líderes políticos que asistieron a este encuentro prometieron unirse para hacer frente a cuestiones que a escala internacional afectan al logro de este cometido: entre estas, la evasión legal (elusión) e ilegal de impuestos que es favorecida y promovida por la presencia de paraísos fiscales o jurisdicciones con secreto bancario.

El G-20 de Londres ratificó la idea de que todos los países deberían ser capaces de generar sus propios ingresos, promoviendo una *fiscalidad justa*.

Sin embargo, hasta la fecha, el G-20 ha fracasado en honrar sus compromisos en esta materia. “Lamentablemente, las convenciones firmadas tras la Cumbre de Lon-

55. http://www.elpais.com/articulo/opinion/Vuelve/tasa/Tobin/version/elpepiopi/20101021elpepiopi_12/Tes

56. Véase Intermón Oxfam, “Objetivo Robin Hood. Cómo podemos evitar que la crisis la paguen los de siempre”, octubre de 2010.

57. Intermón Oxfam, “La tasa Robin Hood”, http://www.intermonoxfam.org/es/page.asp?id=3773.

58. Cumbre sobre Financiación del Desarrollo (Monterrey, 2002).

59. Cumbre de seguimiento de los acuerdos de la reunión de Monterrey realizada en 2002.

dres para cooperar en asuntos fiscales han demostrado pronto su debilidad. El G-20 necesita garantizar que en cualquier ejercicio de seguimiento se encuentra disponible toda la información que se requiera sobre los paraísos fiscales, y que se puede compartir de forma multilateral y automática. El G-20, además, debe tomar las medidas pendientes sobre transparencia y entregar una lista exhaustiva y objetiva de las jurisdicciones que no cooperan, acompañada de las sanciones prometidas".[60]

En el ámbito internacional, la lucha contra los paraísos fiscales es una de las cuestiones clave, pero también se necesitan medidas urgentes en otros terrenos, como abordar la laxitud de la regulación internacional de las empresas multinacionales que fomenta la elusión fiscal, eliminar las condicionalidades de política del Fondo Monetario Internacional promoviendo impuestos potencialmente regresivos, o revisar los acuerdos de inversión extranjera que agudizan la ya precaria situación fiscal de los países pobres. El G-20 y los donantes deben apostar de forma más eficaz por favorecer las capacidades y posibilidades de recaudación fiscal de los países en desarrollo, sin olvidar "estratégicamente" que la fiscalidad justa tiene una dimensión local (en los países en desarrollo)[61] pero también internacional.

El G-20 de Seúl adoptó una línea de trabajo permanente sobre desarrollo, reconociendo que un crecimiento sólido, global y sostenible debe abordar los altos índices de pobreza mundial.

A modo de cierre, es muy pertinente destacar que el G-20 de Seúl adoptó una línea de trabajo permanente sobre desarrollo, reconociendo que un crecimiento sólido, global y sostenible debe abordar los altos índices de pobreza mundial. Además, se marca cierta distancia con la aplicación generalizada de los principios del llamado "Consenso de Washington". Los líderes del G-20 reconocen la necesidad de una mayor adaptación de las políticas a los distintos contextos.[62] Sin embargo, la nueva aproximación sobre crecimiento económico y desarrollo todavía no tiene una clara conexión con la erradicación de la pobreza; es decir, no incorpora lo indispensable que es promover un crecimiento económico basado en más inversión en agricultura a pequeña escala, el acceso universal y gratuito a la educación y a la salud para los más pobres y en el robustecimiento de sistemas de protección social, entre otras cuestiones fundamentales.

Todavía no se hacen las reformas necesarias en las instituciones financieras internacionales para garantizar una mayor representatividad de los países en desarrollo y una mayor democratización de los procesos de decisión internos.

Relacionado con lo anterior, todavía no se hacen las reformas necesarias en las instituciones financieras internacionales para garantizar una mayor representatividad de los países en desarrollo y una mayor democratización de los procesos de decisión internos. Lo concretamente logrado en este aspecto se circunscribe al establecimiento de dos puestos rotativos para los países emergentes con los países de la Unión Europea en el FMI y a la posibilidad de que al menos dos de los cinco países invitados a los próximos encuentros del G-20 sean de África.

Cumbre de las Naciones Unidas: De nuevo, una oportunidad perdida
Nueva York, 20-22 de septiembre de 2010

Varias organizaciones sociales esperaban que esta cumbre terminase con un nuevo plan creíble y reforzado para lograr el rescate de los Objetivos de Desarrollo del

60. "La creación del Consenso de Seúl para el Desarrollo. Una agenda imprescindible para el G-20", nota informativa de Oxfam, octubre de 2010.

61. Informe en elaboración pendiente de publicación: "Sistemas fiscales justos", Intermón Oxfam.

62. Párrafo 50, b del comunicado oficial de la cumbre.

Milenio, basado entre otras cosas fundamentales en más y mejor ayuda.[63] Sin embargo, los resultados de la cumbre se circunscriben a iniciativas que, aunque positivas, fueron valoradas por muchas organizaciones como aisladas y de escaso calado para lograr ese propósito. De hecho, la debilidad de la propuesta con la que el bloque europeo encaró esta cumbre fue en parte causa de este escuálido resultado.[64]

Los resultados de la cumbre de Nueva York se circunscriben a iniciativas que, aunque positivas, fueron valoradas por muchas organizaciones como aisladas y de escaso calado para lograr ese propósito.

El secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, promovió una alianza global por la salud de mujeres y niños[65] que fue recibida satisfactoriamente por varios de los países desarrollados así como por algunos países en desarrollo. La campaña tiene como objetivo "salvar la vida de 16 millones de mujeres y niños en los próximos cinco años". La propuesta tuvo una gran acogida,[66] y durante el evento, gobiernos de distintos países y grupos privados comprometieron 40.000 millones de dólares para este fin. Algunos países en desarrollo, como Tanzania y Ruanda, se comprometieron públicamente a incrementar sus presupuestos públicos en el sector de la salud en el contexto de dicha iniciativa.[67] Desde varias organizaciones, incluida Intermón Oxfam, se expresó escepticismo sobre cuánto dinero era realmente nuevo a la AOD oficial ya comprometida, y cómo sería administrada y rendiría cuentas esta nueva iniciativa.

El respaldo del presidente francés, Nicolas Sarkozy, y del presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero, a la tasa sobre las transacciones financieras fue una nota muy positiva entre la escasa iniciativa del conjunto de los países europeos. Como se ha señalado anteriormente, una posible resolución favorable al respecto ha sido trasladada a la próxima cumbre del G-20 que se realizará en Francia en 2011.

El respaldo del presidente francés, Nicolas Sarkozy, y del presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero, a la tasa sobre las transacciones financieras fue una nota muy positiva entre la escasa iniciativa del conjunto de los países europeos.

"Si la comunidad internacional sigue haciendo las mismas cosas de la misma manera, no cumpliremos muchos objetivos de desarrollo". Frase del presidente Obama, abogando además por una *nueva* división del trabajo entre gobiernos, instituciones multilaterales y organizaciones no gubernamentales. Habrá que esperar a ver cómo se materializa esta división del trabajo. En general, existe el riesgo de que en el escenario de crisis los donantes estén intensificando sus planes de reorganización de la ayuda basados en criterios como el riesgo para la "seguridad" mundial u otros distintos del nivel de pobreza de los países receptores.[68] Por su parte, el nuevo presidente británico abogaba por el mantenimiento de los compromisos de la AOD,[69] cuestión que ha cumplido a pesar del estricto plan de ajuste del gasto público que se planea en el Reino Unido.

Como es costumbre, parece que las futuras decisiones políticas que afectarán a las pautas de la financiación para el desarrollo en los próximos años han caído en una instancia distinta de las Naciones Unidas. Esta vez, el G-20.

63. http://ex360.wordpress.com/2010/09/29/cumbre-de-naciones-unidas-fue-pobre-social-watch/

64. Véase el capítulo 1 de la presente publicación.

65. http://www.guardian.co.uk/global-development/2010/sep/22/ban-ki-moon-mother-and-child

66. http://www.un.org/sg/hf/global_strategy_release.pdf

67. http://www.guardian.co.uk/global-development/2010/sep/22/millennium-development-goals-governments-pledge

68. Véase Schulz, "Pastel para todos, del Norte al Sur", en el informe *La realidad de la ayuda 2009*, 2010.

69. http://www.guardian.co.uk/global-development/2010/sep/22/millennium-development-goals-governments-pledge

2. Panorama de la cooperación española

La AOD neta española en 2009 alcanzó los 4.728 millones de euros en términos absolutos y un 0,46% en su peso respecto a la renta nacional bruta (RNB). Al igual que sus homólogos del CAD, podría hablarse de un estancamiento (menos del 1% de decrecimiento): la AOD aportada por España en 2009 fue 33,6 millones de euros inferior a la del año 2008.



Cuadro 4 **Distribución cuantitativa de la AOD neta bilateral y multilateral por partidas, 2007-2009 (en euros)**

	2007		2008		2009		Dif 2009-2008	Cambio %
Vía de canalización	AOD total	%	AOD total	%	AOD total	%		
Aportaciones a la Unión Europea	680.852.544,00	18,2%	718.712.913,00	15,1%	886.801.373,34	18,76%	168.088.460,34	23,4%
Contribuciones a organimos internacionales financieros (a)	305.511.865,00	8,2%	373.125.830,00	7,8%	312.142.929,47	6,60%	-60.982.900,53	-16,3%
Contribuciones a organimos internacionales no financieros (b)	1.270.020.878,00	33,7%	1.692.946.154,77	35,6%	1.454.824.713,06	30,77%	-238.121.441,71	-14,1%
Total AOD multilateral	**2.256.385.287,00**	**60,0%**	**2.784.784.897,77**	**58,5%**	**2.653.769.015,87**	**56,13%**	**-131.015.881,90**	**-4,70%**
Créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (c)	80.487.318,00	2,1%	191.221.926,00	4,0%	270.086.092,71	5,71%	78.864.166,71	41,2%
Microcréditos (Administración General del Estado)	40.036.436,00	1,1%	66.311.322,00	1,4%	31.894.396,33	0,67%	-34.416.925,67	-51,9%
Otros créditos	500.000,00	0,0%		0,0%	-	-	-	-
Total cooperación bilateral reembolsable neta	**121.023.754,00**	**3,2%**	**257.533.248,00**	**5,4%**	**301.980.489,04**	**6,39%**	**44.447.241,04**	**17,26%**
Operaciones de deuda	177.246.001,00	4,9%	236.776.338,00	5,0%	69.203.668,13	1,46%	-167.572.669,87	-70,8%
Fondo de Ayuda al Desarrollo (no reembolsable)	14.229.978,96	0,0%	-		-	-	-	-
Otros (programas, proyectos, ayuda programática)	545.099.702,04	14,9%	708.858.992,00	14,9%	988.395.584,07	20,90%	279.536.592,07	39,4%
Ayudas / subvenciones a ONGD (d)	475.417.753,00	12,7%	635.920.209,00	13,4%	571.150.166,35	12,08%	-64.770.042,65	-10,2%
Total cooperación bilateral no reembolsable	**1.211.993.435,00**	32,5%	1.581.555.539,00	33,2%	1.628.749.418,55	34,45%	47.193.879,55	2,98%
Total cooperación bilateral para el desarrollo	**1.333.017.189,00**	35,8%	1.839.088.787,00	38,6%	1.930.729.907,59	40,84%	91.641.120,59	4,98%
Acción humanitaria bilateral (e)	111.220.007,00	3,0%	83.123.912,00	1,7%	84.329.052,52	1,78%	1.205.140,52	1,4%
Sensibilización y educación para el desarrollo bilateral (f)	46.483.650,00	1,2%	54.694.641,00	1,1%	59.220.675,19	1,25%	4.526.034,19	8,3%
Total AOD bilateral neta	**1.490.720.846,00**	**40,0%**	**1.976.907.340,00**	**41,5%**	**2.074.279.635,30**	**43,87%**	**97.372.295,30**	**4,93%**
Total AOD neta (euros)	**3.747.106.133,00**	**100,0%**	**4.761.692.237,77**	**100,0%**	**4.728.048.651,167**	**100,00%**	**-33.643.586,60**	**-0,71%**

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2005-2009).
Notas:
(a) Incluye operaciones de deuda multilateral en el año 2009 por valor de 42,7 millones de euros y por valor de 55,6 millones de euros en el año 2008. En el año 2007, la porción correspondiente a la deuda multilateral fue contabilizada por la DGPOLDE en las asignaciones a organismos internacionales no financieros.
(b) Al igual que en el año 2008 se incluyen en esta partida las aportaciones multibilaterales u OMUDES (organismos multilaterales de desarrollo). La cifra de OMUDES en 2009 incluye aportaciones para ayuda humanitaria (231,9 millones euros) y sensibilización al desarrollo (388.374 euros) canalizadas por esta vía. En 2009 se descontaron 9.125 euros correspondientes a reembolsos de fondos multibilaterales del FAD Cooperación gestionados por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del MAEC de años anteriores.
(c) Incluye desembolsos por 2,78 millones de euros y un reembolso por 8,33 millones de euros correspondientes a ayuda humanitaria.
(d) No incluye las subvenciones a ONGD para ayuda humanitaria y para educación/desarrollo y sensibilización ni desembolsos correspondientes al Fondo de Microcréditos gestionados por ONGD.
(e) Este dato no incluye la ayuda canalizada vía créditos FAD en el año 2009 (2,78 millones de euros) ni los reembolsos recibidos por créditos FAD de años anteriores (8,33 millones de euros). Un 56,30% de estos fondos fueron canalizados vía ONGD.
(f) No incluye OMUDES (ayuda multibilateral). Un 59,12% de estos fondos fueron canalizados vía ONGD.

En cuanto al objetivo de la AOD neta como porcentaje de la RNB, solo se produjo un incremento de 0,01 puntos porcentuales con respecto al año anterior, muy lejos aún del objetivo final (0,7% en 2015) y de la meta intermedia de 0,56% (o del mínimo para los donantes europeos de 0,51%) que en principio debería

cumplirse en 2010, según el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) correspondiente.[70]

Las cifras de AOD del año 2009 parecen confirmar algunas de las tendencias de la política española de cooperación desde 2005. Estos son los elementos de la AOD en 2009 que consideramos más destacables:

a) La "multilateralización" de la cooperación española es más que un hecho. 2009 se reafirma con un peso de este componente del 56% sobre el total de la AOD neta.[71] Similar a lo que ocurrió en 2008, cuando la ayuda multilateral representó el 59% de la cooperación española y frente a un tímido 38% en 2005. Esta multilateralización ha sido muy relevante para el logro de los objetivos relativos a una mayor focalización hacia los PMA/África subsahariana y hacia los sectores sociales básicos. Por ello, preocupa que los anuncios de recortes de los presupuestos de AOD para 2010 y 2011 –que afectarán a acuerdos con organismos de las Naciones Unidas– produzcan una ruptura de estos resultados positivos.

b) En lo relativo a la asignación geográfica de la ayuda, el año 2009 confirma la trayectoria iniciada en 2007: más ayuda (multilateral y sobre todo multibilateral) para África y una ayuda bilateral que se mantiene marcada por las relaciones históricas y más cercanas de España con América Latina. En 2009, al igual que en 2007, África fue el principal receptor de la AOD española. La ayuda bruta total dirigida a África fue 1,5 veces la ayuda a América Latina y alcanzó los 1.857 millones de euros (44% del total de la AOD bruta especificable geográficamente).

En la AOD española de 2009 destacan la "multilateralización" y más ayuda para África.

c) De acuerdo con lo señalado anteriormente, del total de la ayuda especificada por país en 2009, el 34% (31% en 2008) se dirigió a los países menos avanzados (PMA),[72] con lo que se rebasó con creces la meta del plan director vigente, que es de 25%. Sin embargo, estas cifras no deben esconder la distancia de España con los compromisos internacionales: todavía no se cumple el objetivo de dedicar al menos el 0,15% de la RNB a los países más pobres y vulnerables del planeta.

El 34% de la AOD en 2009 se dirigió a los países menos avanzados, y el 28% de la ayuda bilateral se dirigió a financiar los sectores sociales básicos.

d) España mantiene en 2009 el trabajo sistemático de los últimos años de canalizar de forma global una importante porción de la ayuda a los sectores sociales básicos. En 2009, el 28% de la ayuda bilateral (incluidos los organismos multilaterales de desarrollo –OMUDES–) se dirigió a financiar estos sectores. Una parte importante de este logro es producto de una política de financiación agresiva iniciada en 2008 y concentrada en la partida de agua y saneamiento básico. Partida que es gestionada por la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) a través del Fondo de Agua. El recorte de 150 millones de euros previsto para 2010 en este instrumento genera preocupación adicional sobre la sostenibilidad de la financiación de servicios que son fundamentales para la erradicación de la pobreza.

e) A partir de 2007 se *reinició* una tendencia creciente del componente reembolsable de la ayuda. En 2009 se refuerza esta tendencia negativa; la cifra de ayuda

70. Véase el Plan Anual de Cooperación Internacional 2010, pág. 5.

71. Incluidas las aportaciones vía organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES). En este informe, en general, se consideran las aportaciones multibilaterales u OMUDES como multilaterales. Sin embargo, en algunos casos se analiza el componente bilateral de la ayuda con los OMUDES para mantener consistencia con el criterio establecido por la DGPOLDE.

72. En 2009, el 51% de los fondos a PMA se canalizaron hacia 8 países: Etiopía, Haití, Afganistán, Mozambique, Congo, Senegal, Tanzania y Somalia.

En 2009, la ayuda reembolsable alcanza el 15% del total de la AOD bilateral neta, mientras que el apoyo presupuestario significa a penas un 3%.

reembolsable alcanza el 15% del total de la AOD bilateral neta (sin OMUDES) o 6% del total de la AOD. Ambas cifras se ubican como las más altas del período 2005-2009. Además, el presupuesto de AOD aprobado para 2011 incrementa la porción reembolsable de la AOD total hasta el 15%. Si bien la reforma del instrumento del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) aprobada en 2010 elimina la posibilidad de canalizar ayuda reembolsable a PMA o a países pobres más endeudados (PPME –en inglés HIPC, *highly indebted poor countries*–) para financiar servicios básicos, los datos para 2011 refuerzan la preocupación de que la puerta sigue abierta para otorgar créditos como ayuda al desarrollo a los países pobres en general.[73] De hecho, España está incursionando en otro tipo de cooperación que también es reembolsable: la cooperación financiera.[74]

f) Por el contrario, el apoyo presupuestario, un instrumento que puede apoyar a los gobiernos receptores de una forma más directa, eficiente y sostenible en sus objetivos de lucha contra la pobreza, no es más que una minúscula parte de los fondos de la cooperación española. A pesar de la continuidad positiva de las operaciones gestionadas por la AECID desde 2006-2007, el apoyo presupuestario apenas ha crecido como proporción de la AOD y no hay señales que indiquen un mayor crecimiento en el corto plazo. A la fecha, el apoyo presupuestario significa a penas un 3% de la ayuda bilateral española (sin incluir OMUDES). Resultado que refleja que el apoyo presupuestario (AP), que es una prueba de coherencia con la Agenda de París y de Accra,[75] pese a ser parte del discurso y estar presente en el espíritu del plan director vigente no ha sido integrado realmente por quienes dirigen la cooperación española.

g) El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y la AECID han salido reforzados en el período 2004-2009, sobre todo en el volumen de recursos que gestionan de la cooperación española. Sin embargo, se esperan todavía significativas mejoras cualitativas para lograr que la AECID produzca en su interior las transformaciones de fondo y forma que le permitan cumplir con los objetivos de eficacia de la ayuda y para que profundice su contribución directa e indirecta a los países en desarrollo en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.[76]

A pesar del crecimiento experimentado en los últimos años, la sensación es que la acción humanitaria sigue sin responder a una visión más estratégica.

h) A pesar del crecimiento experimentado en los últimos años, la sensación es que la acción humanitaria sigue sin responder a una visión más estratégica. En 2009 se han imputado como acción humanitaria más de 465,03 millones de euros, con lo que se han superado considerablemente los 404,3 del año 2008 o los 231,1 millo-

73. Una debilidad de la reforma es que elimina la posibilidad de financiar con ayuda reembolsable la cooperación con PPME siempre y cuando estos no hayan superado el punto de culminación en el marco de la iniciativa de PPME.

74. La cooperación financiera bilateral incluye la posibilidad de realizar préstamos y líneas de crédito a empresas, proyectos de inversión y entidades financieras; aportaciones de capital o cuasicapital a empresas y fondos de inversión; microfinanzas; participaciones temporales de capital a entidades financieras y crediticias; garantías parciales de crédito; entre otros instrumentos. Además, en la última década se han desarrollado numerosas iniciativas sustentadas en partenariados o alianzas de donantes para la financiación del desarrollo del sector privado, como, por ejemplo, el Private Development Infrastructure Group (PDIG). También se están ejecutando operaciones de donantes bilaterales aportando contribuciones a fondos/fideicomisos (*trust funds* en inglés) administrados por las instituciones financieras de desarrollo.

75. Agenda de Eficacia de la Ayuda.

76. Véase el capítulo 1 de la presente publicación.

nes de euros de 2007. Ello supone casi un 10% del total de AOD. Sin embargo, los criterios para distribuir los fondos a los diferentes organismos, o la magnitud de la presencia en las diferentes crisis, siguen sin estar claros.

i) La cooperación autonómica se presenta en 2009 sin grandes novedades: la ayuda otorgada por este nivel de gobierno se situó básicamente en el mismo nivel del año 2008. La aportación de AOD de las comunidades autónomas (CCAA) en 2009 fue de 446 millones de euros, un 9,4% del total de la AOD neta. Ciertamente, durante los últimos años hemos asistido a un proceso de institucionalización importante de la cooperación española a este nivel. Sin embargo, todavía queda mucho espacio de trabajo para incrementar los niveles de transparencia y mejorar los procesos de rendición de cuentas, acrecentar la predictibilidad de los fondos de cooperación y hacer una mejor contribución a los objetivos de focalización y concentración geográfica de la política de cooperación estatal.

La cooperación autonómica en 2009 se situó básicamente en el mismo nivel del año 2008.

j) Para 2009, la AOD española dirigida al conjunto de ONGD fue de 680 millones de euros. Esta cifra representó el 14,4% del total de AOD neta (13,1% en 2008). Con un nivel de financiación estable y aunque lentamente, el año 2009 también ha permitido consolidar la relación cercana que se ha mantenido en los últimos tiempos entre la AECID y el sector de las ONGD para definir mecanismos de gestión, adecuar instrumentos de financiación y promover avances en el modelo de trabajo conjunto. A pesar de esta mejora, sigue siendo imprescindible optimizar los procesos de coordinación y alineamiento a las necesidades de las organizaciones sociales de los países del Sur.

k) La educación y sensibilización para el desarrollo se mantiene como "la partida políticamente correcta", pero no se ha consolidado como debería en tanto línea estratégica dentro del sistema de cooperación español, ni se ha avanzado en la necesaria dotación de recursos económicos, humanos y técnicos especializados. En 2009 las aportaciones para educación y sensibilización para el desarrollo significaron el 1,26% de la AOD total bruta y el 1,71% de la AOD bilateral bruta (incluidos OMUDES). Lejos del 5% reclamado hoy por las ONGD españolas.

l) Finalmente, a pesar de que en 2006 se aprobó un marco legal prometedor, España en los últimos años ha mantenido un perfil bajo como donante activo o promotor de operaciones de condonación de deuda por iniciativa propia. En 2009 se produjeron operaciones de alivio de deuda por menos del 1% del stock de la deuda de los países en desarrollo con España. Por otra parte, aún no se han contemplado las medidas de control necesarias para evitar una escalada de los niveles de endeudamiento insostenible de algunos países en desarrollo, socios de España.

España en los últimos años ha mantenido un perfil bajo como donante activo o promotor de operaciones de condonación de deuda por iniciativa propia.

Los pronósticos sobre 2010 y 2011 sugieren un lamentable freno a las posibilidades de financiar adecuadamente la política de cooperación española, ponen en tela de juicio los avances logrados hasta la fecha y generan mucha incertidumbre sobre cómo se abordarán los retos que todavía tiene por delante la cooperación española para gestionar la ayuda de una forma eficaz y para producir los cambios de calado necesarios y coherentes con los objetivos de lucha contra la pobreza y desigualdad de los países socios.

El plan de ajuste del déficit público, aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 20 de mayo, fijó inicialmente una reducción de 800 millones de euros en cooperación al desarrollo. Esta reducción se debería ejecutar, según lo anunciado,

La AOD española comprometida para 2010 supone un recorte efectivo de 359 millones de euros con respecto a las previsiones iniciales del PACI 2010.

de la siguiente manera: 300 millones en 2010[77] (150 millones al Fondo de Agua y 150 millones a organismos multilaterales –70 millones al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 58 millones al Banco Mundial y 22 millones al Fondo Mundial de lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria–) y 500 millones en 2011. Después de este anuncio y de acuerdo con la Ley de Presupuestos del Estado para el año 2010, la AOD española comprometida para 2010 quedó finalmente establecida en 4.905,25 (0,47% de la RNB), lo que supone un recorte efectivo de 359 millones de euros (-6,83%) con respecto a las previsiones iniciales del PACI 2010.

Por su parte, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 prevé que la AOD en ese año se ubicará en aproximadamente 4.277 millones de euros, así la con-



Cuadro 5 **Ejecución comparada con la planificación PACI 2009**

Partida	Planificado	Ejecutado	Observaciones
AOD (neta)	5.279,7 millones de euros	4.728,05 millones de euros	Por debajo (10,5%)
AOD española (neta) como % de la RNB	0,50%	0,46%	Por debajo
Contribuciones multilaterales a OMUDES	1.347,6 millones de euros	1.536,5 millones de euros	Por encima (14%)
Contribuciones bilaterales vía OMUDES	1.340,8 millones de euros	1.117,3 millones de euros	Por debajo (17%)
Contribuciones a la Unión Europea	13,7% de la AOD total neta	18,80%	Muy por encima (5,1 puntos porcentuales)
Créditos FAD	721,1 millones de euros	886,8 millones de euros	Muy por encima (23%)
Fondo de Concesión de Microcréditos	214,2 millones de euros	270,1 millones de euros	Muy por encima (26%)
AOD por operaciones de deuda	103,5 millones de euros	31,9 millones de euros	Muy por debajo (69,2%)
	3,53% de la AOD total neta	1,46% (sin considerar alivio de deuda multilateral) 2,37% (incluyendo alivio de deuda multilateral)	En ambos casos, el volumen de operaciones de deuda fue mucho menor a lo planificado
	186,20 millones de euros	69,20 millones de euros (sin incluir alivio de deuda multilateral) ó 111,9 millones de euros (incluyendo alivio de deuda multilateral)	En cualquiera de los dos casos, se estuvo considerablemente por debajo de lo presupuestado
AOD neta desembolsada por la Administración General del Estado	4.571,2 millones de euros	4.125,2 millones de euros	Por debajo (9,8%)
AOD neta del Ministerio de Defensa	10,6 millones de euros	42,8 millones de euros	Muy por encima (más de cuatro veces)
AOD de las comunidades autónomas	561,32 millones de euros	446,04 millones de euros	Muy por debajo (20,5%)
CA de Andalucía	117,5 millones de euros	99,33 millones de euros	Muy por debajo (15,5%)
CA de Cataluña	65,29 millones de euros	57,30 millones de euros	Muy por debajo (12,2%)
CA el País Vasco	51 millones de euros	39,65 millones de euros	Muy por debajo (22,3%)
C. Valenciana	98,68 millones de euros	39,14 millones de euros	Muy por debajo (60,3%)
AOD de las entidades locales	135,46 millones de euros	147,2 millones de euros	Por encima (8,7%)
AOD de las universidades	11,70 millones de euros	9,7 millones de euros	Muy por debajo (17,4%)
AOD bruta destinada a sensibilización/educación para el desarrollo	814,16 millones de euros	63,3 millones de euros	Muy por debajo (22,25%)
AOD bilateral bruta (con OMUDES) para América Latina como % de la AOD bilateral bruta distribuible	42,36%	38,65%	Por debajo (3,71 puntos porcentuales)
AOD bilateral bruta para África (con OMUDES) como % de la AOD bilateral bruta distribuible	33,47%	40,88%	Muy por encima (7,41 puntos porcentuales)

Fuente: Elaboración propia utilizando el PACI 2009 y volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009.

77. http://www1.mpr.es/es/noticia/2157/aprobada-la-distribucion-del-recorte-de-300-millones-de-euros-de-la-ayuda-oficial-al-desarrollo-en-el-ano-2010.html

tribución de la Administración General del Estado (AGE) se reducirá a tan solo 3.472 millones de euros (un decrecimiento del 17,4% con respecto al presupuesto aprobado para 2010) y los flujos de AOD españoles quedarán en una cifra igual o inferior al 0,4% de la RNB, lejos de la meta de las Naciones Unidas del 0,7%. La ayuda española ha crecido en cifras constantes en un poco más de un 110% entre 2003 y 2009 (a precios de 2008). Sin embargo, la cifra de 2011 ubicará la AOD española en valores cercanos a las cifras de cooperación internacional española de 2006 y 2007. Un claro retroceso.

La cifra de 2011 ubicará la AOD española en valores cercanos a las cifras de cooperación internacional española de 2006 y 2007. Un claro retroceso.

En 2009 se logró una ejecución del 90% del presupuesto total de AOD según lo planificado en el PACI 2009;[78] ligeramente superior a 2008 (cuando fue de 86%). A pesar de ello, el cuadro 5 revela algunas de las desviaciones más significativas con respecto al PACI 2009. Los desfases más llamativos se producen para los casos del Ministerio de Defensa y algunas CCAA, como la Comunidad Valenciana y el País Vasco. También llama la atención las diferencias producidas entre lo planificado y lo finalmente ejecutado en la gestión bilateral (con OMUDES) para el caso del continente africano, la baja ejecución de la partida destinada a proyectos de educación y sensibilización para el desarrollo y la sobreejecución de créditos FAD.

AOD por agentes

El ranking de los principales agentes que encabezan las aportaciones de la ayuda española es básicamente igual al del año 2008 (véase el cuadro 6). El MAEC fue el responsable de un poco más del 50% del total de la AOD neta, seguido por el Ministerio de Economía y Hacienda (28%) y de lejos por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio con un 6%. Cabe señalar que la mayor porción de la ayuda gestionada por el MAEC en 2009 es de carácter multilateral.

El MAEC fue el responsable de un poco más del 50% del total de la AOD neta, seguido por el Ministerio de Economía y Hacienda (28%) y de lejos por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio con un 6%.

Dentro del MAEC, la AECID mantiene la posición relativa del año 2008, ya que canalizó el 19% de la AOD total (906 millones de euros) –aunque a diferencia de períodos previos, cuando la AECID llegó a experimentar tasas de crecimientos superiores al 39%[79]– en 2008-2009 los fondos gestionados decrecieron ligeramente (-1,64%).

Como hemos señalado en el capítulo 1 de esta publicación, los próximos años se espera un MAEC aún más reforzado, que gestionará una parte importante de los fondos multilaterales que antes gestionaba el Ministerio de Economía. Esto, como producto de las reformas del instrumento del FAD realizadas durante 2010 (véase la sección sobre la ayuda reembolsable). Un avance que parece positivo en favor de una mayor probabilidad de coherencia de las actuaciones de España en el exterior y de la necesidad más que reiterada de un único coordinador de la cooperación española.

78. Se compara la ejecución con las previsiones iniciales del Plan Anual de Cooperación Internacional 2009, aprobado en Consejo de Ministros y dictaminado por el Consejo de Cooperación y el Congreso de los Diputados. Durante 2009 el Consejo de Ministros aprobó un acuerdo de no disponibilidad que afectó al presupuesto de AOD establecido en el PACI 2009 y lo redujo en 347 millones de euros.

79. Estas tasas de crecimiento se produjeron entre distintos años durante el período 2004-2008.

Cuadro 6 **Distribución de la AOD total neta por agentes, 2008 y 2009 (en euros)**

Agentes	2008	Contribuciones 2009 (a)	2009
Mº de Asuntos Exteriores y de Cooperación	51,38%	2.376.126.371,85	50,26%
del cual la AECID	19,35%	906.385.155,59	19,17%
Mº de Economía y Hacienda	29,45%	1.333.985.602,04	28,21%
Mº de Industria, Turismo y Comercio	4,16%	287.017.598,52	6,07%
Mº de Defensa	0,25%	42.791.651,00	0,91%
Mº de Trabajo e Inmigración	0,73%	34.704.114,26	0,73%
Mº de Medio Ambiente	0,32%	14.067.384,49	0,30%
Mº del Interior	0,09%	13.555.840,07	0,29%
Mº de Ciencia e Innovación	0,25%	10.509.351,94	0,22%
Mº de Educación, Política Social y Deporte (b)	0,14%	5.030.615,49	0,11%
Mº de Igualdad	0,00%	2.361.206,60	0,05%
Mº de Fomento	0,03%	1.417.486,22	0,03%
Mº de Cultura	0,03%	1.260.000,00	0,03%
Mº de Administraciones Públicas (c)	0,01%	892.337,50	0,02%
Mº de Sanidad y Consumo (d)	0,04%	769.620,30	0,02%
Mº de Vivienda	0,00%	387.341,82	0,01%
Mº de Justicia	0,00%	156.574,40	0,00%
Otros organismos públicos	0,04%	131.507,75	0,00%
Total Administración General del Estado	86,92%	4.125.164.604,26	87,25%
Total comunidades autónomas	9,76%	446.037.921,87	9,43%
Total entidades locales	3,12%	147.182.836,68	3,11%
Universidades	0,20%	9.663.288,35	0,20%
Total AOD neta	**100,00%**	**4.728.048.651,17**	**100,00%**

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2008 y 2009).
Notas:
(a) Incluye aportaciones vía bilateral, multibilateral y multilateral.
(b) En 2009 este dato corresponde al ahora Mº de Educación. En 2009 el Mº de Educación, Política Social y Deporte se transforma en el Mº de Educación. La porción de aportaciones de política social está incluida en el Mº de Sanidad y Política Social (ver nota d).
(c) En 2009 este dato corresponde al Mº de la Presidencia. En 2009 el Mº de Administraciones Públicas se transformó en el de Política Territorial, aunque varias de sus unidades (entre ellas, las principales que realizaban cooperación) se traspasaron al Mº de la Presidencia.
(d) En 2009 este ministerio se transformó en el Mº de Sanidad y Política Social.

El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio gestionó en 2009 un 45% más de los fondos generales de ayuda neta que en el año 2008.

El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio gestionó en 2009 un 45% más de los fondos generales de ayuda neta que en el año 2008; la contribución de este ministerio en 2009 fue de 287 millones de euros. Como es costumbre, casi la totalidad de estos recursos fueron de carácter reembolsable (créditos FAD). Por su parte, el volumen gestionado por el Ministerio de Defensa en 2009 (43 millones de euros) fue casi tres veces de lo que gestionó el año pasado y cuatro veces más de lo planeado según el PACI 2009. A pesar del bajo volumen de fondos gestionados por este ministerio cabe señalar el importante crecimiento experimentado entre un año y otro.

Al analizar la distribución ministerial del componente de la AOD bilateral y tradicional (es decir, sin OMUDES), el panorama destaca un Ministerio de Economía y Hacienda minimizado frente a un Ministerio de Industria y Comercio reforzado. El peso del primero en 2008 fue equivalente a 15,4% y en 2009 cae a un 6% de la ayuda bilateral. Por el contrario, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio aumentó su participación en el conjunto de la ayuda bilateral tradicional (de 23% en 2008 a 29% en 2009) –véase el cuadro 7–.

Dado que el Ministerio de Defensa no tiene aportaciones multilaterales, el perfil de ascenso del peso de este ministerio se refleja mejor al mirar solo el componente bilateral. En 2009 el Ministerio de Defensa se ocupó del 2,4% de los flujos de ayuda bilateral tradicional (véase el cuadro 7), cuando en 2006, por ejemplo, lo hizo de solo el 0,55% (el nivel más bajo del período 2005-2009). La casi totalidad de estos recursos se destinaron a Afganistán y Líbano, para proyectos de reconstrucción. Es propicio utilizar este espacio para llamar la atención de que en el contexto de surgimiento de Estados frágiles, países con altos niveles de conflictividad interna, las fuerzas militares están asumiendo un papel cada vez más importante. La ayuda en estas crisis debe ser imparcial e independiente, y debe ser percibida como tal, con el fin de garantizar un acceso seguro y eficaz a todos aquellos que lo necesitan. Si las organizaciones humanitarias son percibidas como vinculadas a una fuerza militar, pueden producirse consecuencias negativas tanto para su capacidad de cubrir las necesidades humanitarias más urgentes como para su propia seguridad. Es posible que la población civil no quiera aceptar su ayuda por temor a que ello pueda convertirlos a ellos mismos en objetivos de la violencia de uno de los bandos. Por otro lado, un grupo de combatientes puede denegarle a una organización humanitaria el acceso a ciertas zonas y a ciertas personas necesitadas, o puede incluso llegar a atacar al personal de la organización, obligarlo a que se retire y no alcance el objetivo principal de la acción humanitaria, que es el de salvar vidas y proteger los derechos fundamentales de la gente afectada por la crisis. Es primordial, por tanto, que la implicación de fuerzas o recursos militares en la entrega de la ayuda en una crisis se produzca solo bajo circunstancias excepcionales y que esté sujeta a unas directrices claramente definidas.[80]

Si las organizaciones humanitarias son percibidas como vinculadas a una fuerza militar, pueden producirse consecuencias negativas tanto para su capacidad de cubrir las necesidades humanitarias más urgentes como para su propia seguridad.

Cuadro 7 **Evolución de las cuotas de participación de los ministerios en la AOD bilateral bruta española, 2005-2009 (%)**

Ministerio	2005	2006	2007 (a)	2007 (b)	2008 (a)	2008 (b)	2009 (a)	2009 (b)
de Asuntos Exteriores y Cooperación	36,03%	42,92%	56,16%	72,84%	57,17%	73,88%	59,15%	71,72%
de Industria, Turismo y Comercio	17,6%	20,38%	21,82%	11,96%	22,92%	12,27%	28,89%	17,90%
de Economía y Hacienda	39,6%	28,87%	16,21%	11,17%	15,47%	10,74%	6,06%	6,05%
de Defensa	2,96%	0,55%	1,24%	0,68%	0,78%	0,42%	2,41%	1,49%
de Educación de Ciencia e Innovación (c)	0,69%	0,75%	0,3%	0,31%	0,76%	0,65%	0,34%	0,49%
de Trabajo e Inmigración	2,03%	2,44%	2,56%	1,56%	2,09%	1,19%	1,82%	1,20%
de Interior	0,12%	0,62%	0,58%	0,32%	0,29%	0,15%	0,76%	0,47%
Resto de los ministerios	0,97%	2,47%	1,12%	1,17%	0,51%	0,71%	0,57%	0,68%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2005-2009).
Notas:
(a) Ayuda bilateral sin OMUDES.
(b) Ayuda bilateral con OMUDES.
(c) Las aportaciones del Ministerio de Ciencia e Innovación de los años 2008 y 2009 se presentan conjuntamente con las del Mº de Educación para poder realizar comparaciones con los años anteriores, ya que del año 2005 al 2007 solo existía un único Mº de Educación y de Ciencias. En 2008 este ministerio se divide en el Mº de Ciencia e Innovación y en el Mº de Educación, Política Social y Deporte. En 2009, este último se transforma en Mº de Educación.

80. Véanse, por ejemplo, las "Directrices sobre la utilización de recursos militares y de protección civil para las operaciones de socorro en caso de desastre" de 2006 (conocidas como las Directrices de Oslo) y las "Directrices sobre la utilización de recursos de defensa militares y civiles para apoyar las actividades humanitarias de las Naciones Unidas" (conocidas como las Directrices MCDA) en la respuesta a crisis humanitarias.

AOD según áreas geográficas

A nivel global África es el principal receptor de la ayuda española.

Recuperándose del tropiezo ocurrido en 2008, el mapa de la cooperación española del año 2009 vuelve a ser el de 2007: a nivel global África es el principal receptor de la ayuda española. En 2009 la ayuda bruta total dirigida a África fue 1,5 veces la ayuda a América Latina y se ubicó en 1.857 millones de euros (44% del total de la AOD bruta especificable geográficamente).



Cuadro 8 **Distribución de la AOD española especificada geográficamente por continentes (2009)**

Continentes	AOD multilateral y multibilateral especificada geográficamente por continentes					
	Subtotal I: AOD multilateral (en euros)	% sobre el total	Subtotal II: AOD OMUDES (multibilateral) (en euros)	% sobre el total	Subtotal (I + II)	% sobre el total
América Latina	91.603.133,34	7,31	245.641.342,99	26,24	337.244.476,33	15,40
América Central y Caribe	43.358.713,64	3,46	51.390.703,49	5,49	94.749.417,12	4,33
América del Sur	32.046.848,98	2,56	41.678.680,83	4,45	73.725.529,81	3,37
América Latina, no especificado	16.197.570,72	1,29	152.571.958,67	16,30	168.769.529,39	7,71
África	629.617.796,37	50,24	482.388.562,45	51,54	1.112.006.358,82	50,79
Norte de África	74.148.913,54	5,92	8.808.371,33	0,94	82.957.284,87	3,79
África subsahariana	530.531.111,39	42,33	388.015.698,79	41,45	918.546.810,17	41,96
África, no especificado	24.937.771,45	1,99	85.564.492,33	9,14	110.502.263,79	5,05
Asia	334.500.992,99	26,69	198.946.688,07	21,25	533.447.681,06	24,37
Asia central	58.766.382,98	4,69	34.481.513,04	3,68	93.247.896,02	4,26
Sur de Asia	110.159.115,59	8,79	61.932.136,80	6,62	172.091.252,39	7,86
Asia oriental	81.490.771,67	6,50	44.524.774,20	4,76	126.015.545,87	5,76
Oriente Medio	79.904.850,01	6,38	47.080.575,69	5,03	126.985.425,70	5,80
Asia, no especificado	4.179.872,75	0,33	10.927.688,33	1,17	15.107.561,08	0,69
Europa	190.349.507,73	15,19	7.868.758,67	0,84	198.218.266,40	9,05
Oceanía	7.273.350,52	0,58	1.162.361,65	0,12	8.435.712,17	0,39
Total distribuible por continentes	1.253.344.780,96	100,00	936.007.713,83	100,00	2.189.352.494,78	100,00
No especificado	283.136.548,89		181.289.097,19		464.425.646,08	
Total	**1.536.481.329,85**		**1.117.296.811,02**		**2.653.778.140,87**	

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009).

En comparación con el año 2008, en 2009 decreció considerablemente el peso relativo de América Latina en el total de la ayuda española. En 2008 ocupaba el 38% del total y era la principal región receptora. En 2009 los fondos dirigidos a este continente se ubicaron en 1.252 millones de euros; el equivalente al 29% del total (véase el cuadro 8).

Se confirma la tendencia iniciada en 2007, más ayuda (multilateral y sobre todo multibilateral) para África y una ayuda bilateral más bien marcada por las relaciones históricas y más cercanas de España con América Latina. En 2009, más del 50% de los fondos multilaterales y multibilaterales se dirigieron a África.

En cuanto a la ayuda bilateral tradicional, América Latina sigue siendo el principal receptor; sin embargo, su participación dentro de este componente se redujo tam-

bién del 50% en 2008 al 44% en 2009. La participación de Asia también se redujo seis puntos porcentuales, y quedó en el 13% en el año 2009. El decrecimiento producido en estos continentes explica que la porción bilateral de África aumentase considerablemente, pasando de un 25% en 2008 a un 36% en 2009 (véase el cuadro 8).

En cuanto a la ayuda bilateral tradicional, América Latina sigue siendo el principal receptor.

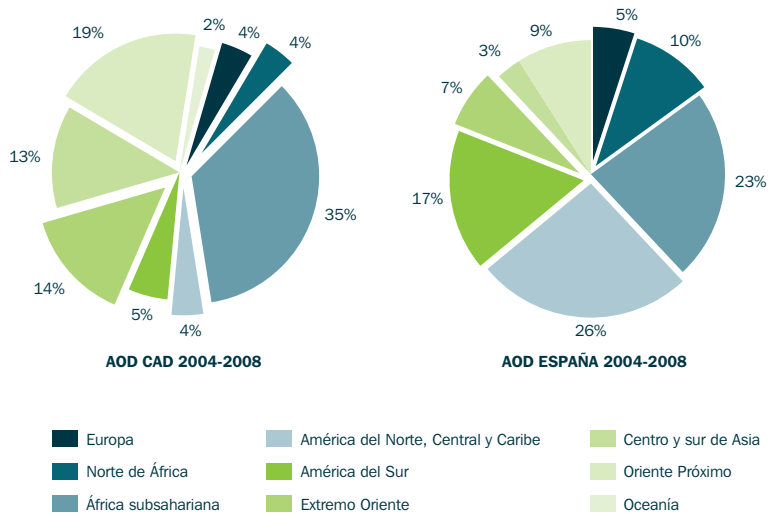
En cuanto a la AOD multilateral sin OMUDES, los cambios fundamentales se producen en Europa y África. La participación de Europa se incrementó considerablemente, y pasó del 9% en 2008 a casi el 15% en 2009. Lo que explica que la AOD hacia este continente aumentase también su peso relativo en el total de la AOD de un 6% del total en el año 2008 a un 8% en 2009 (véase el cuadro 8). Cabe destacar que un 43% de la AOD multilateral española destinada a Europa fue para Turquía.

España ha firmado marcos de asociación estratégica con algunos de los fondos multilaterales de desarrollo a priori más enfocados hacia los países menos adelantados, algunos de los cuales son objetivo de los recortes del presupuesto de AOD para 2010 y 2011.

En cuanto a OMUDES (multibilateral), se nota un drástico cambio en la distribución geográfica: América Latina pasó de recibir casi la mitad de esta vía de canalización de la ayuda en 2008 a un 26% en 2009, mientras que África pasó de menos de un tercio en el año anterior a un 52% (más de la mitad) en 2009. Esperemos que esto sea sostenible ya que, como se indicará en el apartado sobre AOD multilateral, España ha firmado marcos de asociación estratégica con algunos de los fondos multilaterales de desarrollo a priori más enfocados hacia los países menos adelantados, algunos de los cuales son objetivo de los recortes del presupuesto de AOD para 2010 y 2011.

AOD bilateral bruta especificada geográficamente por continentes					Total AOD bruta especificada por continentes	
Operaciones de deuda (en euros)	Ayuda reembolsable (créditos FAD y microcréditos) (en euros)	Otros (en euros)	Subtotal III: AOD bilateral bruta (en euros)	% sobre el total	Importe (Subtotal I + II + III) (en euros)	% sobre el total
0,00	52.862.918,57	862.276.912,31	915.139.830,88	44,27	1.252.384.307,21	29,42
	29.590.118,06	444.805.285,14	474.395.403,21	22,95	569.144.820,33	13,37
	23.272.800,50	385.894.314,08	409.167.114,58	19,79	482.892.644,40	11,34
		31.577.313,09	31.577.313,09	1,53	200.346.842,48	4,71
107.337.551,00	275.785.368,20	362.105.153,13	745.228.072,33	36,05	1.857.234.431,15	43,63
	236.776.183,20	90.744.033,92	327.520.217,12	15,84	410.477.501,99	9,64
107.337.551,00	39.009.185,00	264.870.985,91	411.217.721,91	19,89	1.329.764.532,09	31,24
		6.490.133,30	6.490.133,30	0,31	116.992.397,08	2,75
0,00	95.317.201,59	171.488.453,69	266.805.655,28	12,91	800.253.336,34	18,80
		44.895.039,01	44.895.039,01	2,17	138.142.935,03	3,25
	8.256.281,00	12.677.340,09	20.933.621,09	1,01	193.024.873,48	4,53
	84.560.920,59	45.263.164,88	129.824.085,47	6,28	255.839.631,34	6,01
	2.500.000,00	65.961.259,71	68.461.259,71	3,31	195.446.685,41	4,59
		2.691.650,00	2.691.650,00	0,13	17.799.211,08	0,42
0,00	127.021.218,79	13.096.656,54	140.117.875,33	6,78	338.336.141,72	7,95
0,00	0,00	1.000,00	1.000,00	0,00	8.436.712,17	0,20
107.337.551,00	550.986.707,15	1.408.968.175,66	2.067.292.433,81	100,00	4.256.644.928,60	100,00
	102.360,57	294.127.302,47	294.229.663,04		758.655.309,12	
107.337.551,00	**551.089.067,72**	**1.703.095.478,14**	**2.361.522.096,85**	**100,00**	**5.015.300.237,72**	**100,00**

Gráfico 2 **Distribución de la AOD bruta española y del CAD por áreas geográficas, 2004-2008**



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD.
Notas: a) Algunas cifras correspondientes a 2004-2007 variaron con respecto a las que se publicaron en el informe *La realidad de la ayuda 2009*, debido a ajustes en la categorización de países realizados por el CAD.
b) Porcentajes calculados sobre AOD bruta localizable (solo se considera la AOD especificada por área/región geográfica).

Los datos para el período 2004-2008 demuestran una enorme diferencia entre el mapa de la cooperación de España y el del grupo de países del CAD.

A pesar de que en los últimos años España ha incrementado su focalización hacia los países del continente africano; no obstante, como es costumbre, los datos para el período 2004-2008 demuestran una enorme diferencia entre el mapa de la cooperación de España y el del grupo de países del CAD (véase el gráfico 2). La proporción de AOD dirigida al continente americano en el período fue del 43% para España y tan solo de un 9% para el CAD.

Como se muestra en el cuadro 8, siguiendo bastante de cerca las tendencias de 2007 y 2008, un 15% de la AOD bruta se clasifica como AOD destinada a países en desarrollo que no está especificada (758,66 millones frente a 812 millones de euros en 2008).

Apenas un 42% de la ayuda especificada geográficamente se dirige a países del grupo A y un 13% se dirige a países del grupo B. Las metas del Plan Director 2009-2012 son del 66% y del 20% respectivamente.

Al analizar el grado de concentración de la ayuda española en 2009, según los datos facilitados por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), apenas un 42% de la ayuda especificada geográficamente se dirige a países del grupo A y un 13% se dirige a países del grupo B. Las metas del Plan Director 2009-2012 son del 66% y del 20% respectivamente. En 2008 un 43% de la ayuda española se dirigió a países prioritarios y un 25% a países de atención especial,[81] lo que indica cierto retroceso en el objetivo de focalización geográfica de los recursos.

Por otra parte, un 36% (20% en 2008) de la ayuda española está dirigida a "otros países", sin ninguna categorización según el plan director vigente. La capacidad de

81. Esta categorización de países es bastante similar a la nueva establecida en el Plan Director 2009-2012 (países del grupo A, grupo B y grupo C).

llevar a buen término los planes de concentración geográfica sigue siendo un problema para la cooperación española, y el inicio del período del plan director vigente, con un nuevo grupo de países foco, posiblemente ha reforzado esta debilidad.

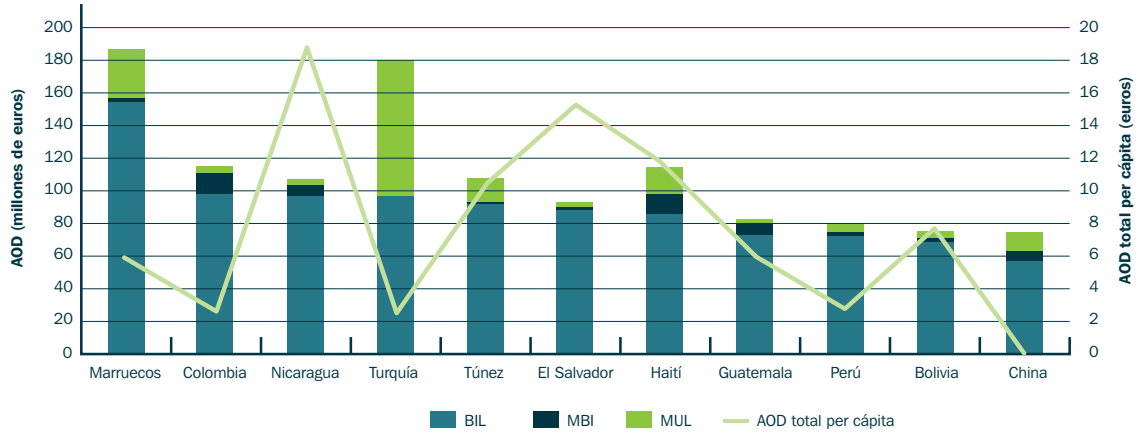
El volumen de AOD canalizada hacia los primeros diez receptores[82] de la AOD total bruta española ascendió a 1.248 millones de euros; el 25% del total de los recursos. Etiopía fue el único país subsahariano de la lista, y recibió el 10% del total de la AOD aportada a estos diez países. En el caso de los diez primeros receptores de la AOD bilateral española (véase el gráfico 4) no hay ningún país subsahariano. Ambos hechos contrastan con la situación de la ayuda multibilateral o vía OMUDES, en la que de los diez principales receptores (que recibieron 280 millones de euros), el 60% de esos recursos se dirigieron al África subsahariana.

El volumen de AOD canalizada hacia los primeros diez receptores de la AOD total bruta española ascendió a 1.248 millones de euros; el 25% del total de los recursos.

Los principales países receptores –de acuerdo con el volumen de las contribuciones bilaterales (sin OMUDES) y con los que España estableció acuerdos bilaterales superiores a 50 millones de euros– fueron Marruecos, Colombia, Nicaragua, Turquía, Túnez, El Salvador, Haití, Guatemala, Perú, Bolivia y China. Salvo en el caso de Turquía, la vía de canalización de la ayuda hacia estos destinos fue fundamentalmente bilateral tradicional, con muy poca presencia de instrumentos multilaterales de cooperación (véase el gráfico 3).

Al analizar en detalle el conjunto de los principales receptores de la ayuda bilateral española se debe destacar la situación de países como China, Turquía, Túnez o Marruecos, que recibieron durante el año 2009 importantes proporciones de ayuda reembolsable (ayuda generadora de deuda externa) y/o ayuda "inflada" por operacio-

Gráfico 3 **Composición de la AOD total y AOD per cápita* (principales receptores de la AOD bilateral bruta española en 2009)**

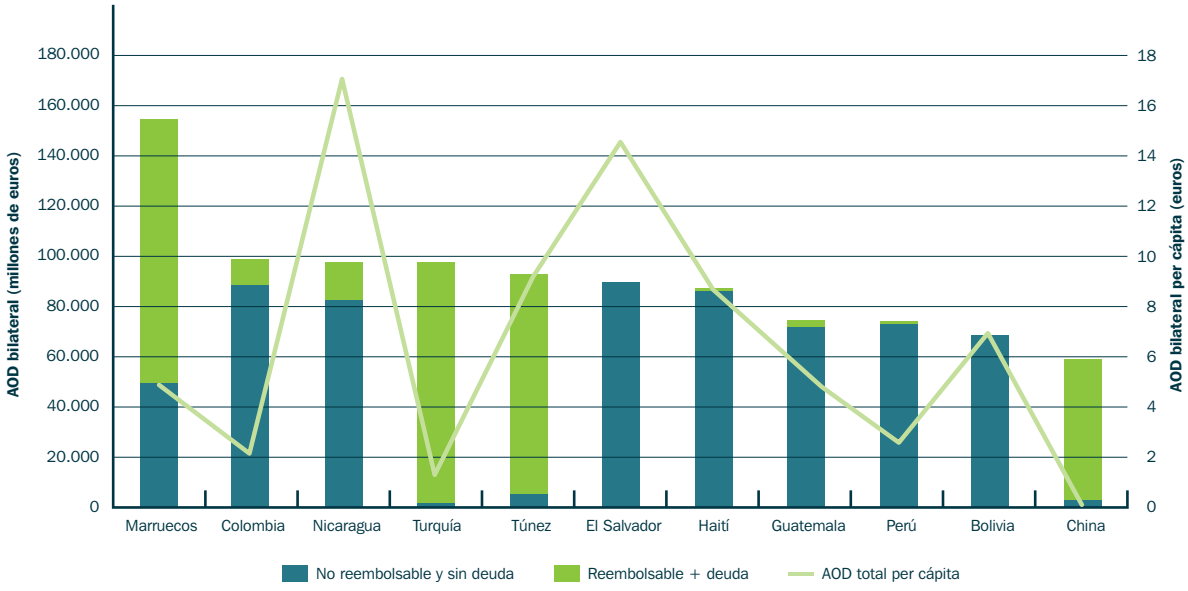


Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento PACI del 2009).
Nota:
* AOD total bruta.

82. Los diez principales receptores fueron: Marruecos, Turquía, Territorios Palestinos, Etiopía, Colombia, Haití, Túnez, Nicaragua, Afganistán y El Salvador.

Gráfico 4

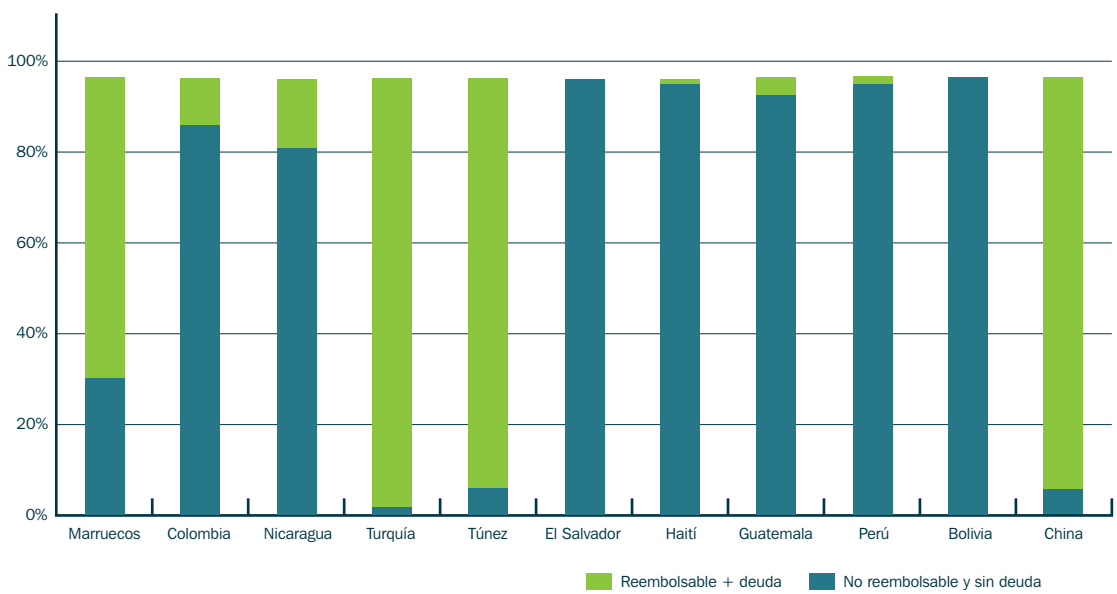
Composición de la AOD bilateral y AOD per cápita bilateral* (principales receptores de la AOD bilateral bruta española en 2009)



Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009).
No incluye aportaciones a OMUDES.

Gráfico 5

Composición de la AOD bilateral bruta española (principales países receptores de AOD bilateral en 2009)



Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009).
Nota: No incluye aportaciones a OMUDES.

nes de deuda contabilizadas como AOD. La diferencia de esta situación con respecto a años anteriores es que los países que recibieron más ayuda reembolsable de España en 2009 no son países con una prioridad específica para la cooperación española y no pertenecen a los países más pobres del planeta (véanse los gráficos 4 y 5).

El gráfico 4 también indica que, en general, los mayores índices de AOD bilateral per cápita se corresponden con los países relativamente más pobres de la muestra (Nicaragua, Haití, El Salvador, Guatemala y Bolivia).

En general, los mayores índices de AOD bilateral per cápita se corresponden con los países relativamente más pobres de la muestra (Nicaragua, Haití, El Salvador, Guatemala y Bolivia).

El promedio de ayuda programable (*country programmable aid* –CPA–)[83] y bilateral (incluidos OMUDES) para el conjunto de los países pertenecientes al grupo A fue en 2008 de un 54%.[84] La última información disponible en el CAD ubica la CPA del conjunto de los donantes en el 53% de la ayuda bilateral (incluidos OMUDES).[85] Es decir, a pesar del bajo nivel de resultados de este indicador, España no está lejos de la media de los donantes.

Como señala el cuadro 9, para 2008 se debe destacar un conjunto de países del grupo A con una proporción de CPA con relación al total de AOD bilateral bruta (incluidos OMUDES) que fue menor al 50%: Senegal, la República Dominicana, El Salvador, Bolivia, Ecuador, Perú y, en especial, Guatemala (este último, con apenas un 13%). Cabe destacar además que para los casos de El Salvador, Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala este es un hecho significativo, dado que son los principales receptores de la AOD bilateral tradicional de España. Por otro lado, sobresalen Argelia y Vietnam, con cerca del 100% de ayuda programable. Es muy posible que al ser Vietnam un país mimado por la cooperación internacional en los últimos años esto haya afectado positivamente a la calidad de la planificación y programación española con ese país.

AOD por nivel de renta del receptor

Al igual que en el año 2008, el nivel de ejecución de la ayuda española hacia los países menos adelantados es bastante positivo. Del total de la ayuda especificada por país, el 34% (31% en 2008) se dirigió a los países menos adelantados (PMA),[86] con lo que se rebasó con creces la meta del plan director vigente, que es del 25%.

Del total de la ayuda especificada por país, el 34% se dirigió a los países menos adelantados (PMA), con lo que se rebasó con creces la meta del plan director vigente, que es del 25%.

El año 2009, sin embargo, confirma y refuerza la trayectoria española de preferencia hacia los países de renta media baja (véase el gráfico 6). Aunque, con respecto a 2008, se redujo ligeramente la proporción porcentual de toda la AOD bruta localizable destinada a estos países, que pasó del 50% del total a un 45% en 2009, con lo que se favoreció, ligeramente, la proporción de recursos correspondiente a los tres segmentos restantes.

83. CPA es la porción de ayuda que cada donante puede programar/planificar para cada país receptor.

84. El 2008 es el último año de información del CAD desagregada y completa por país receptor.

85. "Overall, for members of the OECD Development Assistance Committee, CPA is roughly a little over a half of their gross bilateral ODA". Documento del CAD de junio de 2010, ubicado en <http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_34447_45666181_1_1_1_1,00.html>.

86. En 2009, el 51% de los fondos a PMA se canalizó hacia ocho países: Etiopía, Haití, Afganistán, Mozambique, Congo, Senegal, Tanzania y Somalia.

Cuadro 9

Ayuda programable en 2008 (country programmable aid -CPA-), países del "grupo A" *

País receptor	CPA 2008 (millones de dólares corrientes)	AOD bilateral bruta 2008 (incluidos OMUDES, millones de dólares corrientes)	CPA como % de la AOD bilateral incluidos OMUDES (2008)
Argelia	69,62	70,50	99%
Marruecos	102,76	136,77	75%
Cabo Verde	16,83	20,32	83%
Etiopía	35,92	60,54	59%
Malí	17,94	31,15	58%
Mauritania	22,46	34,12	66%
Mozambique	56,29	78,67	72%
Níger	17,04	23,98	71%
Senegal	22,66	59,12	38%
República Dominicana	21,52	53,11	41%
El Salvador	42,52	84,84	50%
Guatemala	34,50	255,90	13%
Haití	30,57	45,50	67%
Honduras	70,79	118,38	60%
Nicaragua	72,12	127,90	56%
Bolivia	47,86	96,15	50%
Ecuador	45,73	93,52	49%
Paraguay	19,16	24,26	79%
Perú	54,98	134,35	41%
Filipinas	32,60	41,51	79%
Vietnam	50,06	51,35	97%
Territorios Palestinos	53,12	99,42	53%
Total países grupo A	**937,05**	**1.741,37**	**54%**

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD y volcado de datos del Seguimiento del PACI 2008.

* Países de asociación amplia según el Plan Director 2009-2012. En esta lista se incluyen países menos adelantados, países de bajo ingreso o países de renta media baja en los que el programa de la cooperación española tiene oportunidades de establecer una asociación a largo plazo eficaz, que permite la canalización de elevados volúmenes de AOD y el uso de un amplio espectro de instrumentos, especialmente los de ayuda programática.

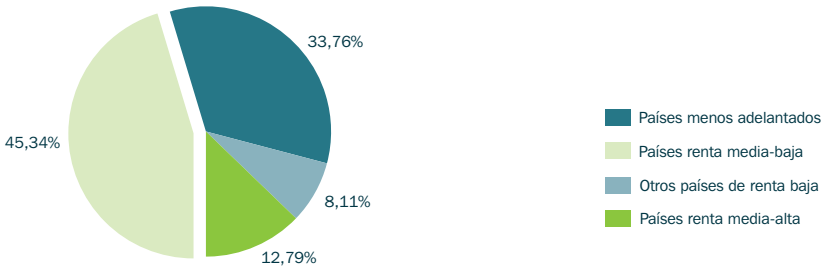
El 35% de la ayuda desembolsada por la AECID en 2009 se dirigió a PMA y el 50% a países de renta media baja.

Muy similar es el caso de la ayuda desembolsada por la AECID en 2009: el 35% de esta se dirigió a PMA y el 50%, a países de renta media baja. Comportamiento prácticamente idéntico al de 2008, año en que el 36% de la ayuda de la AECID fue para PMA y 50% para países de renta media baja.

En cuanto a la AOD bilateral bruta española (sin OMUDES), se dio la misma tendencia que en la global: se redujo la participación porcentual de los países de renta media baja (que pasó de un 68,81% del total en 2008 a un 60,53% en el año 2009). Esto fue en beneficio de los demás segmentos de países, y destacó en este sentido el incremento de la AOD bilateral destinada a los PMA, cuya participación se incrementó del 14,52% en 2008 al 20,59% en 2009.

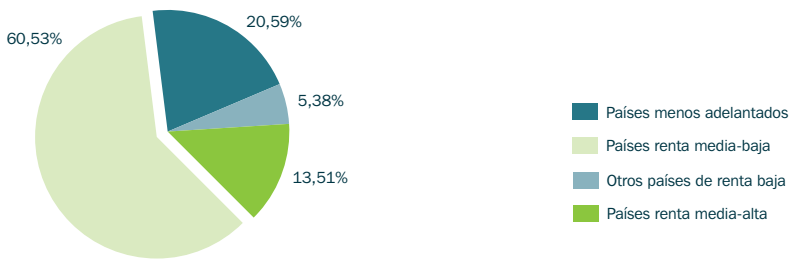
Si solo se considera la ayuda bilateral bruta tradicional otorgada por la AECID en 2009, se observa una mayor orientación hacia los PMA (31% de participación), aunque los países de renta media baja fueron también sus principales receptores de ayuda por esta vía, con un 55% de participación.

Gráfico 6 Destino de la AOD española según nivel de renta del país receptor, 2009



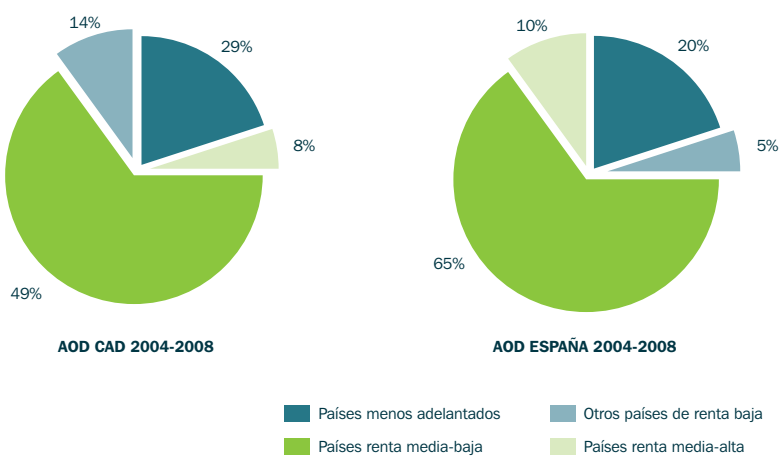
Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009) y la clasificación de países según nivel de renta aprobada por el CAD en el mes de agosto de 2009.
Nota: Porcentajes calculados sobre AOD total bruta localizable (solo se considera la AOD especificada por país).

Gráfico 7 Destino AOD bilateral española según el nivel de renta del país receptor, 2009



Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009) y la clasificación de países según nivel de renta aprobada por el CAD en el mes de agosto de 2009.
Nota: Porcentajes calculados sobre AOD bilateral bruta localizable (solo se considera la AOD especificada por país y no incluye OMUDES).

Gráfico 8 Distribución de la AOD bruta española y del CAD por niveles de renta, 2004-2008



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD.
Notas: a) Algunas cifras correspondientes a 2004-2007 variaron con respecto a las que se publicaron en *La realidad de la ayuda 2009*, debido a ajustes en la categorización de países realizados por el CAD.
b) Porcentajes calculados sobre AOD total bruta asignable según el nivel de renta del país receptor.

AOD por sectores de destino

En 2009, la ayuda sectorizable bilateral tradicional creció en un 27% con respecto a 2008, mientras que la bilateral, incluidos OMUDES, apenas lo hizo en un 5%.

En 2009, la ayuda sectorizable bilateral tradicional creció en un 27% con respecto a 2008, mientras que la bilateral, incluidos OMUDES, apenas lo hizo en un 5%.

Por sectores, tratándose de la ayuda bilateral tradicional, se observa que el de infraestructura y servicios sociales aumentó un 29% en 2009 con respecto al año anterior, aunque si se incluye la ayuda a OMUDES, se observa un descenso. Por su parte, el apartado de infraestructura y servicios económicos (formado principalmente por generación y suministro de energía; transporte y almacenamiento; y servicios bancarios y financieros) presentó un fuerte incremento, tanto en términos de la ayuda bilateral tradicional como en el caso en el que se incluyen los fondos de OMUDES (del 45% y 48%, respectivamente). Los sectores productivos y multisectorial se mantuvieron estables con respecto a 2008.

En cuanto a la AOD no sectorizable, para el mismo período de referencia se obtuvo que el suministro de bienes y ayuda general de programas experimentó un incremento importante. Esto se debió principalmente a un crecimiento positivo en la porción de ayuda alimentaria para el desarrollo.[87]

Cuadro 10 **Distribución sectorial de la ayuda bilateral bruta española, 2008-2009**

	AOD bilateral sin OMUDES	AOD bilateral con OMUDES	AOD bilateral sin OMUDES	AOD bilateral con OMUDES	%			
	2008	2008	2009	2009	2008 (sin OMUDES)	2008 (con OMUDES)	2009 (sin OMUDES)	2009 (sin OMUDES)
Ayuda sectorizable								
Infraestructura y servicios sociales (a) y (b)	796.623.529	1.578.771.668	1.024.952.173	1.525.558.101	38,05%	45,57%	43,63%	44,01%
Infraestructura y servicios económicos	336.521.354	372.774.102	486.948.291	551.820.193	16,07%	10,76%	20,73%	15,92%
Sectores productivos	144.047.171	188.284.661	146.106.673	187.481.457	6,88%	5,43%	6,22%	5,41%
Multisectorial	141.276.177	249.256.343	146.795.077	245.806.073	6,75%	7,19%	6,25%	7,09%
Total sectores económicos y sociales	**1.418.468.231**	**2.389.086.774**	**1.804.802.214**	**2.510.665.823**	**67,74%**	**68,96%**	**76,83%**	**72,43%**
Ayuda no sectorizable								
Suministro de bienes y ayuda general de programas	28.807.936	75.215.359	42.202.083	220.239.971	1,38%	2,17%	1,80%	6,35%
Actividades relacionadas con la deuda (c)	236.798.338	249.681.632	107.337.551	107.337.551	11,31%	7,21%	4,57%	3,10%
Ayuda de emergencia	92.199.632	298.758.235	87.104.741	319.019.543	4,40%	8,62%	3,71%	9,20%
Costes administrativos de donantes	141.440.336	141.688.262	136.129.307	136.129.307	6,76%	4,09%	5,79%	3,93%
Apoyo a organizaciones no gubernamentales (ONGD)	12.457.633	12.572.633	7.803.101	7.803.101	0,59%	0,36%	0,33%	0,23%
Apoyo a refugiados (en el país donante) (d)	27.476.409	28.038.902	28.209.733	28.342.226	1,31%	0,81%	1,20%	0,82%
Sin especificación/no clasificados	136.195.041	269.360.347	135.647.833	136.995.852	6,50%	7,78%	5,77%	3,95%
Total sectores con fines generales de desarrollo	**675.375.326**	**1.075.315.369**	**544.434.348**	**955.867.549**	**32,26%**	**31,04%**	**23,17%**	**27,57%**
Total AOD bruta (e)	**2.093.843.557**	**3.464.402.143**	**2.349.236.562**	**3.466.533.373**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2008-2009).
Notas:
(a) En el año 2009, al igual que en años anteriores, en la partida de infraestructura y servicios sociales se resta la ayuda reembolsable a SSB (12,29 millones de euros en el 2009).
(b) Desde 2006 el CAD sugiere la inclusión en la partida de infraestructuras y servicios sociales de todas las aportaciones al sector de "gobierno y sociedad civil", que anteriormente se contabilizaban como contribuciones multisectoriales.
(c) En el cómputo de la AOD bilateral sin OMUDES solo se incluye la porción de la deuda canalizada por vía bilateral.
(d) En años anteriores, esta partida estaba incluida en ayuda de emergencia.
(e) Se resta de la AOD total bilateral bruta la ayuda reembolsable a SSB (12,29 millones de euros en 2009).

87. Véase, para más detalle sobre este aspecto, el capítulo 3 de la presente publicación.

AOD a servicios sociales básicos (SSB)

El año 2008 significó un repunte importante en el flujo de la cooperación española dirigida a financiar servicios sociales básicos (SSB). Lo cual se debió fundamentalmente a una aportación significativa para el sector de agua y saneamiento tras haberse firmado un acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar con 1.500 millones de dólares (1.050 millones de euros) en el transcurso de cuatro años (hasta 2011) el Fondo de Agua,[88] sobre el cual se ahondará en los siguientes párrafos.

Cuadro 11 **Cómputo de la AOD destinada a SSB, 2007-2009**

Sector	2007 bilateral sin OMUDES	2007 bilateral con OMUDES	2008 2008 bilateral sin OMUDES	2008 2008 bilateral con OMUDES	2009 2009 bilateral sin OMUDES	2009 2009 bilateral con OMUDES
Educación básica	31.847.533	97.316.349	39.055.929	124.582.242	34.183.132	109.134.256
Salud básica	80.340.824	118.032.931	86.088.274	145.108.796	64.402.668	130.391.428
Programas/políticas sobre población y salud reproductiva	27.149.695	42.527.758	39.205.219	78.804.585	34.220.296	150.589.997
Abastecimiento básico de agua potable y saneamiento básico (a)	31.480.551	45.192.760	38.337.896	185.773.851	239.614.506	249.205.066
Ayuda multisectorial para SSB	45.815.773	58.265.773	42.108.423	67.123.426	39.377.230	63.414.777
Bilateral bruta distribuible a SSB (según PACI)	216.634.376	361.335.571	244.795.741	601.392.900	411.797.832	702.735.524
Bilateral bruta distribuible y no reembolsable a SSB (según Intermón Oxfam)	193.912.986	338.614.181	196.246.547	552.843.706	399.512.297	690.449.989
AOD bilateral bruta a SSB en % AOD bilateral bruta distribuible por sectores (según PACI)	19,11%	18,82%	16,69%	24,67%	22,66%	27,85%
AOD bilateral bruta no reembolsable a SSB en % de la AOD bilateral bruta distribuible por sectores (según Intermón Oxfam)	17,11%	17,63%	13,84%	23,14%	22,14%	27,50%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos de los Seguimientos de los PACI 2007-2009).
Nota:
(a) Cambio en los datos de 2008 con respecto a los publicados en el informe de La realidad de la ayuda 2009 (RDA 2009). Según el informe de la RDA 2009 el dato registrado fue de 75,4 millones de euros (ayuda bilateral sin OMUDES) y 400,08 millones de euros (ayuda bilateral con OMUDES).

De acuerdo con la información suministrada por la DGPOLDE, España mantiene en 2009 el trabajo sistemático de los últimos años de canalizar de forma global una importante porción de la ayuda hacia estos sectores. Aunque el componente multibilateral sigue favoreciendo los buenos resultados con relación a los objetivos cuantitativos en materia de SSB, es destacable el papel logrado por el componente tradicional de la ayuda bilateral en el año 2009. La ayuda bilateral sin OMUDES a SSB se incrementó considerablemente en 2009 con respecto a 2008 (en más de un 68%), este cambio obedece a un crecimiento exorbitante en la partida correspondiente a abastecimiento básico de agua potable y saneamiento básico, que aumentó en más de seis veces; por su parte, la AOD bilateral con OMUDES solo se incrementó en un 17%.

La ayuda bilateral sin OMUDES a SSB se incrementó en más de un 68% en 2009 con respecto a 2008, debido a un crecimiento exorbitante en la partida correspondiente a abastecimiento básico de agua potable y saneamiento básico.

88. http://www.aecid.es/web/es/cooperacion/prog_cooperacion/ofcas/Presentacion/

El Plan Director 2009-2012 estableció otorgar el 25% de la ayuda bilateral bruta distribuible sectorialmente a SSB, meta que se alcanza en 2009 si se computan las aportaciones vía OMUDES para SSB, pero no con la ayuda bilateral.

El Plan Director 2009-2012 estableció, como meta para cada uno de los años que conforman este plan, otorgar el 25%[89] de la ayuda bilateral bruta distribuible sectorialmente a SSB. En 2009 se alcanza la meta si se computan las aportaciones vía OMUDES para SSB. Lo mismo sucede si se realiza un análisis un poco más estricto, restando la ayuda reembolsable a SSB (12,29 millones de euros[90]). Sin embargo, solo con la ayuda bilateral tradicional no se consigue cumplir esta meta.

En cuanto a las partidas presupuestarias específicas incluidos OMUDES, tanto el sector de agua y saneamiento básico como el de los programas y políticas sobre población y salud reproductiva experimentaron aumentos significativos con respecto al año 2008. El primero creció en un 34% y el segundo en un 91%, más de tres veces y media con respecto a 2007.

Cuadro 12 **Distribución por agentes de la AOD bruta destinada a SSB, 2008-2009**

Agente	AOD bilateral a SSB (a)			AOD total a SSB (b)		
	AOD bilateral bruta a SSB	% de SSB sobre AOD bilateral por agente (2009)	% de SSB sobre AOD bilateral por agente (2008)	AOD total a SSB	% de SSB sobre AOD total bruta por agente (2009)	% de SSB sobre AOD total bruta por agente (2008)
Administración General del Estado	316.628.666,44	17,83%	10,60%	764.957.192,69	17,34%	23,64%
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	298.836.986,44	28,45%	12,23%	640.306.520,48	26,73%	32,23%
Del cual la Agencia Española de Cooperación Internacional	91.111.063,76	12,68%	14,39%	113.601.282,76	12,53%	14,89%
Ministerio de Economía y Hacienda	0,00	0,00%	0,00%	106.655.588,21	7,77%	12,03%
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	12.385.535,00	2,41%	13,93%	12.385.535,00	2,40%	13,82%
Ministerio de Ciencia e Innovación	1.200.000,00	31,10%	31,47%	1.200.000,00	11,42%	26,40%
Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	390.350,00	7,11%	0,00%	390.350,00	2,77%	0,00%
Ministerio de Educación (c)	0,00	0,00%	31,57%	165.404,00	3,29%	15,34%
Ministerio de Defensa	3.720.587,00	8,69%	1,46%	3.720.587,00	8,69%	1,46%
Ministerio de Sanidad y Política Social (d)	76.792,00	15,29%	36,33%	114.792,00	14,92%	27,83%
Otros organismos públicos	18.416,00	0,04%	5,09%	18.416,00	0,03%	3,69%
Comunidades autónomas	73.008.493,02	17,00%	21,36%	78.179.208,66	17,53%	21,23%
Entidades locales	21.335.039,86	14,57%	15,19%	21.435.039,86	14,56%	15,13%
Universidades	825.633,09	8,64%	8,02%	829.833,09	8,59%	7,97%
Totales	**411.797.832,42**	-	-	**865.401.274,30**	-	-

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009).
Notas:
(a) AOD bilateral bruta (sin OMUDES). (b) Total AOD bruta.
(c) En 2008 éste era el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
(d) Hasta 2008 era el Ministerio de Sanidad y Consumo. En 2009 se le incorporó la parte de Política Social, antes dependiente del antiguo Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

El incremento espectacular de la ayuda bilateral sin OMUDES a SSB en 2009 con relación al 2008 se debió fundamentalmente a un plausible apoyo de la Administración General del Estado. En 2009, el 18% de la ayuda bilateral tradicional de la Administración central se dirigió a la provisión de sectores fundamentales para

89. El plan director actual aumentó su meta con respecto al plan anterior (en el que era del 20% para esta partida presupuestaria), con lo que se refuerza el compromiso de la cooperación española con este sector.

90. Dato obtenido del análisis del volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009.

la lucha contra la pobreza. En 2008 este porcentaje fue del 11%. En especial cabe señalar el papel del MAEC en este logro, con más del 28% de su ayuda bilateral sin OMUDES (17 puntos porcentuales de crecimiento con respecto a 2008) para apoyar el logro de esta importante política de cooperación. La AECID aportó el 13% de su AOD bilateral tradicional a SSB (en 2008 fue el 14%).

En 2009 la cooperación descentralizada reduce en cuatro puntos porcentuales su participación en la ayuda española bilateral bruta sin OMUDES dirigida a los SSB.

Diferente es el caso de la cooperación descentralizada, que en 2009 reduce en cuatro puntos porcentuales su participación en la ayuda española bilateral bruta sin OMUDES dirigida a los SSB. Por otro lado, llama especialmente la atención el caso del Ministerio de Defensa, ya que el 8,7% de su AOD fue destinada a SSB, porcentaje muy elevado si se compara con el 1,5% correspondiente a 2008 y si se consideran sus funciones tradicionales.

La gestión del Fondo de Agua en 2008 y 2009

Según la información suministrada por la DGPOLDE, el volumen de recursos de AOD canalizados a través de este instrumento ascendió a 589,5 millones de euros entre 2008 y 2009. De este total, un 59% fue gestionado directamente a través del BID.[91]

La AOD canalizada a través del Fondo de Agua ascendió a 589,5 millones de euros entre 2008 y 2009, un 59% gestionado directamente a través del BID.

Cuadro 13 **Volumen de AOD canalizado a través del Fondo de Agua, en euros (2008 y 2009)**

País	2008	2009	Total
Argentina		1.623.815,97	1.623.815,97
Uruguay	4.229.130,00		4.229.130,00
Ecuador	13.866.000,00		13.866.000,00
Costa Rica	13.866.000,00	845.737,48	14.711.737,48
Honduras	17.332.500,00		17.332.500,00
Brasil	3.466.500,00	20.466.847,09	23.933.347,09
República Dominicana	24.265.500,00		24.265.500,00
Paraguay	27.732.000,00	4.905.277,40	32.637.277,40
Nicaragua		36.986.049,14	36.986.049,14
El Salvador	16.639.200,00	23.951.285,53	40.590.485,53
Colombia		44.533.228,52	44.533.228,52
Perú	49.917.600,00		49.917.600,00
Guatemala	34.665.000,00	20.202.486,00	54.867.486,00
Bolivia	55.464.000,00	16.673.983,09	72.137.983,09
Haití	20.799.000,00	70.000.000,00	90.799.000,00
Total especificado por país	**282.242.430**	**240.188.710**	**522.431.140**
Reg. Centroamericana		3.311.907,99	3.311.907,99
BID	17.757.570,00	45.944.577,87	63.702.147,87
Total Fondo de Agua	**300.000.000**	**289.445.196**	**589.445.196**

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2008 y 2009).

91. Según el PACI 2009, durante el año 2008 los fondos se canalizaron directamente a través del BID. Durante el año 2009 los acuerdos se realizaron en mayor medida por vía bilateral (gobierno a gobierno).

Cuadro 14 **Modo de canalización de recursos del Fondo de Agua (2008 y 2009)**

Modo de canalización	2008	2009	TOTAL 2008 + 2009
Bilateral		243.500.618,21	243.500.618,21
Multibilateral	300.000.000	45.944.577,87	345.944.577,87
Total general	**300.000.000**	**289.445.196**	**589.445.196**

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2008 y 2009).
Nota: Toda la AOD multibilateral a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para ambos años.

Un 58% de estos fondos (339,7 millones de euros) se dirigió a proyectos cuyo objetivo fue el de financiar servicios de agua y saneamiento básico.

Un 58% de estos fondos (339,7 millones de euros) se dirigió a proyectos cuyo objetivo fue el de financiar servicios de agua y saneamiento básico. Le siguen en importancia los proyectos financiados para la construcción de sistemas de mayor envergadura; 121,7 millones de euros, un 21% del total. Entre algunos de los proyectos cabe señalar, por ejemplo, una planta de tratamiento de agua potable en el municipio de Cartagena de Indias, Colombia, por un monto de 9,7 millones de dólares en 2009. El tratamiento de residuos sólidos es el sector que menos aportaciones ha recibido hasta la fecha (9 millones de euros).

Cuadro 15 **Distribución de partidas financiadas por el Fondo de Agua, 2008 y 2009**

Código CAD	2008	2009	Total 2008 + 2009
14010 - Política de recursos hídricos y gestión administrativa	45.000.000		45.000.000
14015 - Protección recursos hídricos	30.000.000		30.000.000
14020 - Abastecimiento y saneamiento de agua - sistemas de envergadura	69.000.000	52.710.477,73	121.710.478
14030 - Abastecimiento básico de agua potable y saneamiento básico	132.000.000	207.725.922,68	339.725.923
14040 - Desarrollo cuencas fluviales	15.000.000	29.008.795,67	44.008.796
14050 - Eliminación/tratamiento de residuos sólidos	9.000.000		9.000.000
Total	**300.000.000**	**289.445.196**	**589.445.196**

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2008 y 2009).

Haití es el principal receptor de todos los recursos aportados por el Fondo de Agua en los dos años analizados, seguido de Bolivia y Guatemala.

En 2009, los principales países receptores de este fondo cuyos recursos recibidos se focalizaron a la financiación de servicios de agua y saneamiento básico fueron Haití (70 millones de euros) Nicaragua (37 millones de euros) y Colombia (32,3 millones de euros).

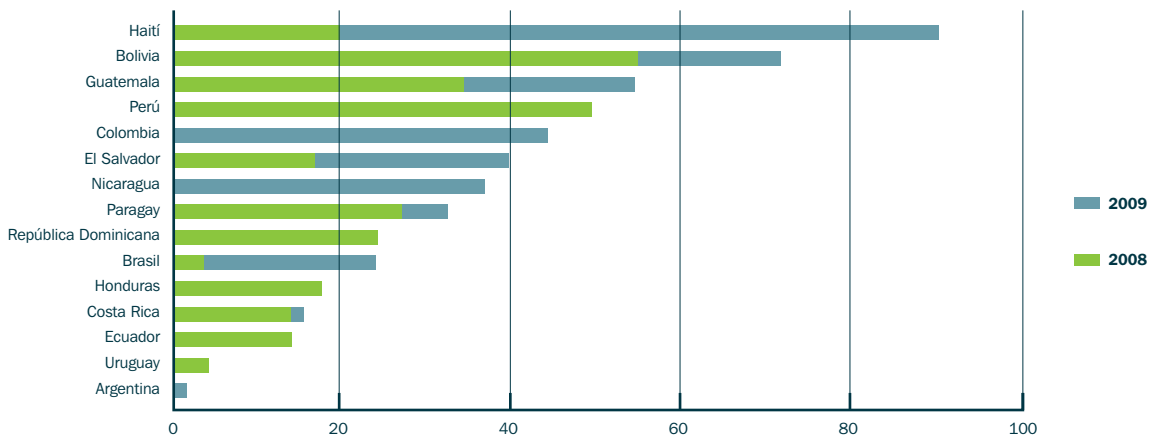
Haití es también el principal receptor de todos los recursos aportados por el Fondo de Agua en los dos años analizados, seguido de Bolivia y Guatemala (véase el gráfico 9). En coherencia con las tendencias geográficas generales de la cooperación española, un 74% del total de los fondos de este instrumento fue a países

de renta media baja. El 17% que se dirigió a PMA se concentró en un solo país: Haití (véase el gráfico 10).

Según información remitida por el Ministerio de la Presidencia, la gran mayoría de los beneficiarios del Fondo de Agua en 2009 fueron empresas o instituciones públicas locales, organizaciones sociales (mancomunidades) y ONGD en los países en vías de desarrollo.[92] Lo que sugiere una mayor probabilidad de focalización hacia las poblaciones más necesitadas y vulnerables de lo que inicialmente eran los temores de las organizaciones sociales cuando se lanzó este instrumento. Según información remitida a Intermón Oxfam, una parte de los fondos subvencionados para Haití en el caso del sector de agua y saneamiento fue directamente al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones (MTPTC) y a la Dirección Nacional del Agua y Saneamiento (DINEPA) del mismo ministerio.[93] Una parte de esos fondos también se ha utilizado para la financiación de la reforma de la DINEPA,[94] la descentralización e integración de las diversas instituciones públicas que trabajan en el sector de agua en el país. España participa en el *cluster* WASH[95] (que lideran la DINEPA y Unicef); en esta instancia está posicionado como el primer donante. También participa en el *cluster* Strategic Advisory Group (SAG en inglés) y en la mesa sectorial de donantes. Asimismo, organiza reuniones de coordinación para tratar con otros socios españoles la cuestión de la reforma (por ejemplo, con la Oficina Técnica de Cooperación).

La gran mayoría de los beneficiarios del Fondo de Agua en 2009 fueron empresas o instituciones públicas locales, organizaciones sociales (mancomunidades) y ONGD en los países en vías de desarrollo.

Gráfico 9 **Distribución del Fondo de Agua por país (2008 y 2009), en millones de euros**



Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2008 y 2009).

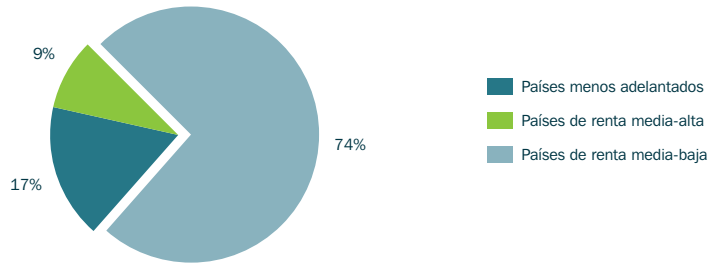
92. Informe remitido por el Ministerio de la Presidencia/Secretaría de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 24 de marzo de 2010.

93. http://www.dinepa.gouv.ht/index.php?option=com_content&view=article&id=86:convocatoria-de-manifestaciones-de-interes&catid=37:appel-doffre&Itemid=41

94. Haití ha planteado una reforma de la DINEPA que consiste básicamente en una integración de las principales instituciones públicas encargadas del agua y el saneamiento del país bajo su responsabilidad y en la descentralización de los servicios. España apoya la puesta en marcha de esta reforma, que se valora positivamente, sobre todo por el refuerzo de los servicios de agua y saneamiento en las zonas rurales (extremadamente vulnerables en este sentido, como desgraciadamente se ha confirmado con la epidemia de cólera).

95. *Cluster* de WASH (agua, saneamiento e higiene pública, por las siglas en inglés).

Gráfico 10 **Distribución de la AOD desembolsada al Fondo de Agua en 2008-2009, por nivel de renta del país receptor**



Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento PACI 2008 y 2009) y la clasificación de países según nivel de renta aprobada por el CAD en el mes de agosto de 2009.
Nota:
Solo se incluye la AOD geográficamente especificada por país.

Ayuda programática o EBP (enfoques basados en programas)

En 2009 el volumen de AOD gestionado por la AECID a través de instrumentos de apoyo programático bilateral ascendió a 68,3 millones de euros.

Durante el año 2009 el volumen de AOD gestionado por la AECID a través de instrumentos de apoyo programático bilateral (apoyo presupuestario y cestas de donantes) ascendió a 68,3 millones de euros. Con respecto a 2008, estas contribuciones se reducen ligeramente (en 2008 fueron 69,5 millones de euros). Los EBP representaron en 2009 un 3,29% sobre la AOD bilateral tradicional (en 2008 significaron el 3,69%) o un 1,44% de la AOD total. Como elemento positivo, del conjunto de operaciones, un 73% fueron específicamente apoyo presupuestario.

La distribución regional de la ayuda bilateral programática durante el año 2009 también favorece al continente africano; el 50% de las operaciones fue para este continente, el 37% se dirigió a América Latina y lo restante se dirigió a Vietnam y Filipinas.

A pesar de los progresos desde el año 2005, queda mucho por hacer para que los instrumentos de apoyo programático, y en específico el apoyo presupuestario, alcancen la importancia necesaria.

Los progresos desde el año 2005 han sido significativos (el volumen de operaciones de apoyo programático bilateral fue en ese entonces de 13 millones de euros), aunque queda mucho por hacer para que estos instrumentos, y en específico el apoyo presupuestario, alcancen la importancia necesaria dentro del conjunto de mecanismos de cooperación con los que España apoya a sus países socios y para aproximarse a niveles como los de los Países Bajos, Irlanda, el Reino Unido, Dinamarca y Suiza, que dedican una proporción mayor al 15% del total de su AOD dirigida a apoyo presupuestario, o la Comisión Europea, que en 2008 ejecutó en AP el 27% de su presupuesto individual y más del 50% de los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED).[96]

Un elemento a favor de la AECID es que del análisis de las operaciones emprendidas desde 2005 se desprende continuidad. Por otra parte, y según consulta realiza-

96. Últimos datos disponibles. Véase "El apoyo presupuestario, una prueba de coherencia", capítulo 5 del informe *La realidad de la ayuda 2009*.

da al equipo de la UAP (Unidad de Ayuda Programática), está previsto que muchas de estas operaciones se mantengan activas durante 2010 (véase el cuadro 16).

En el aspecto cualitativo, la UAP dentro de la AECID realizó durante 2008-2009 un proceso de reestructuración, y sus funciones quedaron concentradas en la planificación, el asesoramiento y la sensibilización[97] y dejaron a las direcciones geográficas de la AECID a cargo de la gestión de los fondos y del seguimiento continuo de las operaciones. Durante el año 2009 se ha avanzado también en el perfeccionamiento de procedimientos, como por ejemplo en la elaboración de una nota técnica sobre condicionalidad.[98] También se puede destacar en 2009 el desarrollo de operaciones de cooperación delegada en apoyo presupuestario para Malí y Perú.[99]

La UAP dentro de la AECID realizó durante 2008-2009 un proceso de reestructuración, y sus funciones quedaron concentradas en la planificación, el asesoramiento y la sensibilización.

A pesar de la continuidad positiva de las operaciones de apoyo programático gestionadas por la AECID, los planes públicos para incrementar significativamente y en el corto plazo las operaciones por vía bilateral en apoyo programático y en específico en apoyo presupuestario son escasos y poco precisos. Lo más concreto es que en 2010 se espera iniciar nuevas operaciones de apoyo presupuestario para el caso de Paraguay. También se espera concretar en 2011 el primer TPWAP (enfoque territorial ampliado)[100] para Cabo Delgado (Mozambique).

Dentro de las metas del plan director vigente se establece que para 2012 el 66% de la ayuda de gobierno a gobierno se realizará en apoyo programático, un 60% de las aportaciones a salud a través de apoyo presupuestario y un 50% a través de los sistemas nacionales de los países socios. Sin embargo, 2009 no logró ni mucho menos estos objetivos y claramente se tienen que hacer reformas profundas para lograr alcanzar estas metas con calidad.

Como elemento de reforma básica se necesita mejorar el reporte del volumen real de operaciones gestionados. La DGPOLDE no publica información precisa sobre las operaciones de EBP que se canalizan a través del componente multibilateral. Como se ha indicado en otros informes de la Realidad de la Ayuda, estas operaciones deben seguir unos criterios específicos,[101] por lo tanto el reporte debería explicar claramente no solo el volumen de los fondos sino el grado de cumplimiento de esos criterios.

Como elemento de reforma básica se necesita mejorar el reporte del volumen real de operaciones gestionados.

97. La UAP tiene la misión de dar asesoramiento y acompañamiento en sede y terreno (las oficinas técnicas de cooperación) sobre los temas transversales al AP (como, por ejemplo, sobre políticas financieras y gestión de las finanzas públicas). También se ocupa de aspectos relacionados con la difusión de buenas prácticas y de la visión estratégica del AP a través de la elaboración de documentos normativos, como la guía de nuevos instrumentos, o la centralización de la información sobre enfoques basados en programas o ayuda programática (APROG) de la AECID y del fortalecimiento de capacidades internas en sede y en terreno para llevar a cabo las operaciones de AP.

98. Se refiere a criterios generalmente establecidos por los donantes para otorgar la ayuda.

99. Para mayor detalle de las operaciones, véase el informe remitido por el secretario general del Congreso de los Diputados a la presidenta de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 22 de marzo de 2010.

100. Véase el Plan Director 2009-2012.

101. Según define el CAD, los instrumentos con enfoques basados en programas (EBP) son una forma de participar en la cooperación al desarrollo basada en el apoyo coordinado de donantes a un programa de desarrollo de propiedad local, tal como una estrategia de desarrollo nacional, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica. Los instrumentos con EBP deben contar como mínimo con los siguientes requisitos: (a) liderazgo del país receptor, (b) un marco presupuestario y programático completo único, (c) un proceso formalizado para la coordinación de los donantes y la armonización de procedimientos, y (d) el uso en gran medida de los sistemas locales para el diseño y la implantación de los programas, para la gestión financiera, la supervisión y la evaluación, entre otros aspectos.

Cuadro 16 Operaciones de apoyo presupuestario y cestas de donantes, 2005-2009

Apoyo presupuestario general y sectorial

País	Tipo de operación	2005	2006	2007	2008	2009
El Salvador	Apoyo presupuestario general: Comunidades rurales solidarias - Necesidades básicas		2.000.000	4.000.000	4.000.000	10.000.000
Guatemala	Apoyo presupuestario general (reconstrucción)		4.000.000	4.000.000		
	Apoyo presupuestario sectorial: Educación				4.000.000	4.000.000
Haití	Apoyo presupuestario sectorial: Educación + Acciones complementarias	2.000.000	2.000.000	4.000.000	4.000.000	5.000.000
Honduras	Apoyo presupuestario sectorial - Salud (RAMNI)				5.000.000	
República Dominicana	Apoyo presupuestario sectorial - Educación			2.000.000	2.500.000	
	Apoyo presupuestario sectorial - Gestión de riesgos naturales				4.000.000	
Cabo Verde	Apoyo presupuestario sectorial + Acciones complementarias fortalecimiento institucional: Medio ambiente			3.800.000	3.975.000	3.675.000
Filipinas	Apoyo presupuestario sectorial: Salud (nivel provincial)				3.000.000	3.000.000
Guinea-Bissau	Apoyo presupuestario general			1.500.000	1.500.000	1.500.000
Malí	Apoyo resupuestario sectorial - Salud				1.000.000	1.000.000
Marruecos	Apoyo presupuestario sectorial: Salud					5.000.000
Mozambique	Apoyo presupuestario general	3.000.000	3.000.000	3.000.000	5.000.000	7.000.000
Namibia	Apoyo presupuestario sectorial: Educación			1.500.000	3.000.000	1.500.000
	Apoyo presupuestario sectorial: Agua				2.000.000	1.000.000
Senegal	Apoyo presupuestario general					1.500.000
Vietnam	Apoyo presupuestario general	2.000.000	3.000.000	5.000.000	7.500.000	6.000.000
	Apoyo presupuestario sectorial: Educación (país EFA-FTI)			2.000.000	2.000.000	
Subtotal		**7.000.000**	**14.000.000**	**30.800.000**	**52.475.000**	**50.175.000**

Cestas de donantes

País	Tipo de operación	2005	2006	2007	2008	2009
Bolivia	Fondo común - Educación			4.000.000	2.000.000	3.000.000
Honduras	Fondo común - Educación (país EFA-FTI)	5.000.000	5.000.000	5.000.000		
	Fondo común - Seguridad y Justicia (a nivel municipal)				2.000.000	
Nicaragua	Fondo común FONSALUD - Salud			2.000.000	2.000.000	2.000.000
	Fondo común - Seguridad y Justicia				1.000.000	1.000.000
Perú	Fondo Defensoría del Pueblo					148.377
Etiopía	Fondo común - Salud				5.000.000	5.000.000
Níger	Fondo común - Salud					1.000.000
Mozambique	Fondo común - Salud	1.000.000	1.340.203	1.000.000	3.000.000	3.000.000
	Fondo común FASE - Educación (país EFA-FTI)		650.000	2.000.000	2.000.000	3.000.000
Subtotal		**6.000.000**	**6.990.203**	**14.000.000**	**17.000.000**	**18.148.377**
Total		**13.000.000**	**20.990.203**	**44.800.000**	**69.475.000**	**68.323.377**

Fuente: Unidad de Apoyo Programático (AECID).

Apoyo presupuestario general y sectorial
Previsiones
Aportación de 4 millones de euros para 2010.
Aportación de 4 millones de euros para 2010.
Aportación de 10 millones de euros para 2010.
Las ejecución del programa se paralizó, pero no se suspendió administrativamente. La operación sigue en curso acutalmente.
Actualmente realizando un control de calidad de las operaciones. Posible operación de apoyo presupuestario en educación para 2011 en coordinación con la Comisión Europea.
Aportación de 3 millones de euros en 2010 y se ha firmado un Memorándum de Entendimiento (MOU) para 2011-2014.
MOU comprometido hasta 2012.
Se espera continuar con una aportación de 1,5 millones de euros para 2010. Esta operación se realiza en coordinación con la Comisión Europea (apoyo presupuestario para Estados Frágiles).
Se espera continuar con esta operación en 2010 y 2011. A partir de 2009 es una operación de Cooperación Delegada técnica de AECID a los Países Bajos.
Existen compromisos hasta 2012. El programa se ejecuta en coordinación con otros donantes y la AECID se alinea con el programa de la Comisión Europea.
Se espera continuar con la operación en 2010 y en adelante.
Se espera continuar con la operación en 2010 y en adelante.
Aportación de 1,5 millones de euros en 2010 y 3 millones de euros en 2011. Se ha firmado un MOU con vigencia hasta el año 2012.
Se espera continuar con una aportación de 5 millones de euros para 2010. Operación finalizada. Operación coordinada con la Comisión Europea y otros donantes.

Cestas de donantes
Previsiones
Se espera continuar con una aportación de 3 millones de euros para 2010.
Operación en curso. Durante 2010 se analizará la viabilidad de la operación y de futuros compromisos.
Operación en curso de la ejecución. Durante 2010 se analizará la viabilidad de la operación y de futuros compromisos.
Existen retrasos del país receptor en la ejecución de los fondos por lo que no se espera ejecutar recursos adicionales en 2010.
Aportación de 1 millón de euros en 2010.
Se espera continuar con una aportación de 500.000 euros en 2010. Cooperación delegada técnica y financiera del Gobierno belga a España (líder).
Compromiso a largo plazo. Se espera continuar operaciones en 2010 y 2011.
Se espera continuar con un aporte de 2 millones de euros para 2010/2011.
Continuarán en formato TPSWAP en Cabo Delgado.

Aún se necesitan cambios profundos en el sistema de cooperación español para promover una mayor incursión en el apoyo presupuestario.

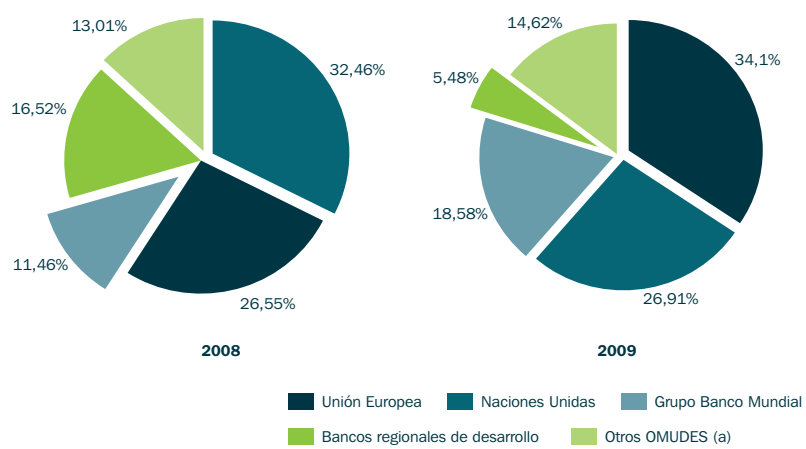
Por otra parte, aún se necesitan cambios profundos en el sistema de cooperación español para promover una mayor incursión en el AP,[102] cambios que consisten fundamentalmente en el establecimiento de una hoja de ruta para alcanzar las metas previstas, la promoción del AP como elemento clave en el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas que gestionan los servicios básicos en los países socios, la planificación de la combinación de otros instrumentos y el rol de los distintos actores de la cooperación española como soporte estratégico para promover el AP gradual pero decididamente y apoyar en específico a las ONGD tanto del Norte como del Sur para que inicien una reflexión profunda con el fin de redefinir su rol en el marco de la agenda de eficacia de la ayuda y, en específico, para establecer su valor agregado en las operaciones de AP.[103]

Ayuda multilateral[104]

El principal canal a través del cual España distribuyó su AOD multilateral en 2009 fue la Unión Europea, por encima de Naciones Unidas.

En 2008, el principal canal a través del cual España distribuyó su AOD multilateral fue las Naciones Unidas, mientras que para 2009 fue la Unión Europea, que aumentó su participación de un 27% del total en 2008 a un 34% en 2009. La AOD destinada a la UE fue canalizada prácticamente en su totalidad (en un 97%) en dos áreas: la Comisión Europea y el Fondo Europeo de Desarrollo, ambas contribuciones son de carácter obligatorio.[105] Le siguen en importancia relativa las Naciones Unidas.

Gráfico 11 **Distribución aportaciones multilaterales 2008 y 2009**



Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2008 y 2009).
Nota: Incluye aportaciones multibilaterales y multilaterales. Los datos de 2008 fueron ligeramente modificados con relación a los publicados en el informe de *La realidad de la ayuda 2009*.
(a) Se incluye en esta partida aportaciones a la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y otros organismos multilaterales.

102. Véase el capítulo 5 del informe *La realidad de la ayuda 2009*.

103. http://www.cecod.org/LinkClick.aspx?fileticket=1M75ioc3w0A%3D&tabid=130

104. En este apartado se analiza la ayuda multibilateral y multilateral en su conjunto.

105. Es posible que estas contribuciones obligatorias se incrementen en los próximos años, dado que el presupuesto de AOD de la CE tiene previsto incrementos.

Sin embargo, en el conjunto, la relevancia de las Naciones Unidas dentro de la AOD multilateral española sigue reduciéndose después del año 2007. En 2007 representaba el 41% frente a apenas un 33% en 2008 y un 27% en 2009. Por otro lado, el Grupo del Banco Mundial incrementó su participación de manera considerable, ya que pasó del 12% del total en 2008 al 19% en 2009. Más del 50% de la ayuda multilateral y multibilateral se canalizó a través del MAEC en el año 2009 (1.345 millones de euros).

La relevancia de las Naciones Unidas dentro de la AOD multilateral española sigue reduciéndose después del año 2007.

Informaciones publicadas por el Gobierno recientemente reflejan avances en la gestión del componente multilateral de la cooperación española (incluidos OMUDES) en lo referente a los procesos de planificación y evaluación. También cabe destacar algunas aportaciones positivas de España a la mejora del sistema internacional de la cooperación multilateral.

Lamentablemente estas notas de mejora contrastan con los posibles efectos negativos de los recortes anunciados por España, que probablemente afecten a los compromisos plurianuales establecidos con organismos de las Naciones Unidas (véase el recuadro 3). No se cuenta con información pública sobre el efecto de los recortes de la ayuda y la vigencia de estos acuerdos.

Lamentablemente las notas de mejora contrastan con los posibles efectos negativos de los recortes anunciados por España.

Recuadro 3. Apuntes positivos sobre la ayuda multilateral española

Planificación:
Durante 2009 y 2010 se realizaron marcos de asociación estratégica con los principales OMUDES: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef).
a) Con el PNUD, el acuerdo se suscribió el 10 de noviembre de 2009 (lucha contra la pobreza y ODM, fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, prevención de conflictos, recuperación y construcción de paz, medio ambiente y cambio climático). Como temas transversales en el acuerdo se establecieron los siguientes: género, cooperación Sur-Sur y desarrollo de capacidades. El acuerdo establecido inicialmente fue de 393 millones de euros para los tres años siguientes.
b) Con Unifem, estaba previsto cerrar el acuerdo en abril de 2010 (violencia de género, promoción de la justicia de género en la gestión pública democrática, mejora de las condiciones económicas de las mujeres).
c) Con Unicef, el acuerdo se cerró el 9 de noviembre de 2009, y el monto del acuerdo fue de 228 millones de euros para ser ejecutados en los próximos tres años. Los temas por los que subscribió el acuerdo incluyen: supervivencia y desarrollo infantil (especialmente en África subsahariana); educación básica e igualdad de género (especialmente en países en situación de conflictos); protección de la infancia contra la violencia, promoción de políticas públicas pro infancia.

Evaluación:
España forma parte de la Red para la valoración del desempeño de los organismos multilaterales (MOPAN, en inglés) desde enero de 2009.[106] Esta instancia tiene

106. http://www.mopanonline.org/

como objetivo evaluar la eficacia del trabajo con organismos multilaterales. Está formada por dieciséis países donantes. En este marco, desde 2009, se están realizando evaluaciones sobre las actuaciones del Banco Africano de Desarrollo, Banco Mundial, Unicef y PNUD. Las evaluaciones en terreno se llevan a cabo en países en desarrollo como Tailandia, Pakistán, Senegal, Zambia, Guatemala, Etiopía, Mozambique, Uganda, Serbia y Perú. Se espera que desde 2009 y hasta 2013 se evalúen anualmente seis organismos multilaterales en ocho países en desarrollo.

Fortalecimiento del sistema internacional de cooperación multilateral
Los fondos "Una sola ONU" son una iniciativa para mejorar el trabajo de donantes bilaterales y organismos de las Naciones Unidas. Específicamente se trata de mejorar la predictibilidad de los fondos, reducir los costos de transacción, hacerlos más eficientes. En 2009 este fondo contó con 252 millones de euros, de los cuales 145 millones fueron aportados por España.

Fuente: Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional.[107]

Dentro de las aportaciones a las Naciones Unidas, destacaron en 2009 las dirigidas al PNUD.

Como se señaló anteriormente, tras dos años siendo las Naciones Unidas el principal receptor de la AOD multilateral española, en 2009 su puesto fue relevado por la Unión Europea. Dentro de las aportaciones a las Naciones Unidas, destacaron en 2009 las dirigidas al PNUD (que, aunque siguen siendo la principal dentro del total recibido por las Naciones Unidas, ha reducido de forma importante su participación, tanto en 2008 como en 2009, y ha pasado de un 26,09% de la AOD multilateral española en 2007 a un 11,83% en 2008 y a un 5% en 2009). Lo contrario a lo ocurrido con el Programa Mundial de Alimentos, que, de forma inversa al PNUD, ha ido incrementando su participación cada año, desde 2007, y en 2009 ha alcanzado un 5% del total de las contribuciones multilaterales de España.

Por otro lado, en 2009 destacaron también las aportaciones a la Asociación Internacional de Fomento (receptora del 8,61% de la AOD multilateral española) y las realizadas al Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, con un 5,43% del total multilateral.

En cualquier caso, salvo algunas aportaciones que han mantenido cierta estabilidad en los últimos años (como sería el caso de la ayuda dirigida a UNITAID –Facilidad Internacional de Compra de Medicamentos–, el Fondo Central de Respuesta a Emergencias y el Banco Asiático de Desarrollo), en gran parte de las contribuciones se observa un comportamiento más irregular o fluctuante.

A lo largo del año 2009, la Comisión Interministerial del FAD (CIFAD) elevó al Consejo de Ministros un total de 172 operaciones, por un importe de 1.889 millones de euros.

El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)

A lo largo del año 2009, la Comisión Interministerial del FAD (CIFAD) elevó al Consejo de Ministros un total de 172 operaciones, por un importe de 1.889 millones de euros.[108] Finalmente se aprobaron en esta instancia un total de 101 operaciones

107. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, "Cooperación multilateral", Informe 2009.

108. Documento remitido a la presidenta de la Comisión de Cooperación para el Desarrollo, 24 de marzo de 2010.

Cuadro 17 **Aportaciones multilaterales 2006-2009**

AOD canalizada vía organismos multilaterales de desarrollo	2006	2007	2008	2009
Naciones Unidas	**308,60**	**932,40**	**909,60**	**714,30**
PNUD - Prog. de las NNUU para el Desarrollo	56,60	590,90	331,50	132,70
PMA - Programa Mundial de Alimentos	13,50	20,30	84,20	131,30
Unicef - F. de las NNUU para la Infancia	37,60	49,30	90,50	78,10
FAO - Org. de las NNUU para la Agricultura y la Alim.	33,20	27,80	46,60	50,70
FIDA - Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola	4,40	26,00	8,60	43,50
FNUAP - F. de Población de las NNUU	8,50	21,40	36,70	33,70
Unifem - F. de Desarrollo de las NNUU para la Mujer	8,20	10,60	74,10	32,10
CERF - F. Central de Respuestas ante Emergencias	8,90	15,00	30,00	30,00
OMS - Organización Mundial de la Salud	17,30	16,50	25,20	27,80
ACNUR - Of. del Alto Comisionado de NNUU para los Refug.	20,20	17,70	22,90	25,30
UNRWA OOPS - Obr. Públ. y Socorro NNUU a Refug. Palest.	10,80	6,60	17,70	16,40
Unesco - Org. NNUU para la Edu, la Ciencia y la Cult.	6,40	9,60	15,40	14,00
OIT - Organización Mundial del Trabajo	6,50	10,20	9,40	12,40
UN-HABITAT - Prog. de NNUU para los Asent. Humanos	0,80	12,40	13,20	10,50
NNUU OTROS: Otras contribuciones al Sistema de las NNUU	75,80	98,00	103,70	75,80
Unión Europea	**679,70**	**692,60**	**744,00**	**913,10**
UE CE - C. Europea: coop. intl. para el desarrollo	518,70	510,20	540,50	693,70
FED - F. Europeo de Desarrollo	155,90	167,30	179,50	193,10
Otras contribuciones a la Unión Europea	5,00	15,00	24,00	26,30
Grupo Banco Mundial	**213,90**	**292,50**	**321,10**	**493,10**
AIF - Asociación Internacional de Fomento	181,50	175,20	236,80	228,60
Otras contribuciones al Grupo Banco Mundial	32,50	117,40	84,30	264,50
Otros bancos regionales y fondos especiales	**109,20**	**93,00**	**463,10**	**145,30**
BID - B. Interamericano de Desarrollo	11,80	11,80	314,80	59,20
BAfD - B. Africano de Desarrollo	57,80	42,70	104,40	59,10
BAsD - B. Asiático de Desarrollo	17,00	22,60	29,60	27,00
Otras contribuciones a bancos regionales y fondos especiales	22,50	16,00	14,20	-
Fondo Monetario Internacional	**7,90**	**1,00**	**13,60**	**9,60**
Otras contribuciones al F. Monetario Internacional	1,80	1,00	13,60	9,60
Otros organismos internacionales	**165,80**	**253,20**	**351,00**	**378,40**
GFATM - F. Global Contra el Sida, la Tuberc. y la Malaria	62,00	75,90	97,60	144,20
FTI - Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos	7,00	45,20	61,30	60,00
OPS - Org. Panamericana de la Salud	8,70	10,30	17,20	17,30
CICR - Comité. Internacional de la Cruz Roja	7,10	9,30	14,50	15,40
UNITAID - Facilidad Intl. de Compra de Medicamentos	-	15,00	15,00	15,00
OEI - Org. Estados Iberoam. para Educ., Ciencia y Cultura	8,70	17,80	28,00	15,00
SEGIB - Secretaría General Iberoamericana	4,50	10,60	6,40	11,10
NEPAD - New Partnership for Africa's Development	10,20	0,20	-	10,40
UA - Unión Africana	0,30	1,30	0,10	10,00
Otras contribuciones multilaterales	57,40	67,70	111,00	80,00
Total AOD bruta vía organismos multilaterales de desarrollo	**1.485,10**	**2.264,70**	**2.802,40**	**2.653,80**

Fuente: Avance del Seguimiento del PACI 2009.
Nota: Incluye aportaciones vía multibilateral (u OMUDES) y multilateral.

por un monto de 1.848 millones de euros[109] (en 2008 lo aprobado fue 2.209 millones de euros). La distribución de lo aprobado fue la siguiente: (a) Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, fondos para la internacionalización de la empresa

109. Ministerio de Industria y Comercio, "La actividad del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 2009".

española (FIEM): 428,46 millones de euros; (b) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, fondos para cooperación internacional (FOMPRODE): 1.152,42 millones de euros; y (c) Ministerio de Economía y Hacienda, fondos para instituciones financieras internacionales y para la gestión de la deuda externa (FIDE): 266,71 millones de euros.

El instrumento FAD en 2009 tuvo un movimiento menor al del año 2008.

Del total de operaciones aprobadas se concretaron o formalizaron en 2009 el equivalente a 1.769 millones de euros;[110] un 25% menos de lo formalizado en 2008 (2.352 millones de euros). Es decir, el instrumento FAD en 2009 tuvo un movimiento menor al del año 2008.

Dada su estructura de funcionamiento, durante todos los años de vigencia del instrumento FAD (1976-2009), los objetivos de España para la promoción e internacionalización de su sector empresarial solían mezclarse con los de lucha contra la pobreza o los de la cooperación internacional. Esto ocurría porque una parte de los recursos del instrumento FAD se utilizaban para otorgar créditos concesionales a países en desarrollo; préstamos que a su vez se contabilizaban como AOD. Esta "ayuda" generaba más compromisos de deuda externa para algunos países en vías de desarrollo con una situación de vulnerabilidad y riesgo por endeudamiento insostenible importante (países altamente endeudados o países menos adelantados). Una crítica adicional consistía en el uso de estos préstamos para financiar servicios e infraestructuras para sectores como la educación, la salud o el agua y saneamiento básico; servicios cuya facilidad de acceso es vital en la lucha contra la pobreza. Sectores, por lo tanto, que deberían recibir "donaciones" y no "préstamos" de los donantes.

Finalmente, esta estrategia de promoción empresarial nacional se cuestionaba por las posibles deficiencias en el desarrollo de una competitividad real, ya que este instrumento facilitaba el aprovechamiento de una ventaja exógena: el mercado cautivo de los países pobres con necesidades urgentes de financiación. Por lo tanto, no incentivaba el desarrollo de mayores capacidades en el sector exportador español. Además, esto conllevaba una demanda de bienes y servicios españoles más o menos inducida o ayuda ligada a la compra de bienes y servicios del donante (España). Cada una de estas cuestiones estaba en clara contradicción con los postulados internacionales en las materias competentes.

La reforma ha dejado varios cabos sueltos, que permiten a España seguir ejecutando iniciativas con países pobres que incrementarán sus niveles de endeudamiento.

Cada una de estas inconsistencias han sido argumentos más que justificados para conseguir que tras décadas de lucha para una reforma del instrumento FAD, durante el año 2010, se aprobara una transformación de este instrumento, que desde Intermón Oxfam valoramos como positiva pero insuficiente. La reforma ha dejado varios cabos sueltos, que permiten a España seguir ejecutando iniciativas con países pobres que incrementarán sus niveles de endeudamiento (véase el recuadro 4). De hecho, España está incursionando en otro tipo de cooperación que es reembolsable: cooperación financiera.

Ayuda reembolsable: créditos FAD y microcréditos

En 2009, la ayuda reembolsable se sitúa en el valor máximo del período 2005-2009; 302 millones de euros. Esto significa un peso de 6% del total de la AOD y un 15%

110. *Ibíd.*

de la AOD bilateral sin OMUDES. Solo para tener una referencia, en 2005 este componente de la AOD significó 99 millones de euros.

En el año 2009, el peso de los desembolsos netos de créditos FAD sobre la ayuda bilateral tradicional se ubicó en el 13%, similar a 2004, cuando alcanzó el peso máximo del período 2004-2009 (véase el cuadro 18). Tanto los desembolsos brutos como los reembolsos (de créditos otorgados en años anteriores) se incrementaron en 2009 con relación a otros años del período 2004-2009, así la cifra de desembolsos netos de créditos quedó en 270 millones de euros en 2009, frente a los 191,2 millones de euros en 2008 (41% de incremento).



Cuadro 18 **Evolución de la participación de los créditos FAD en la AOD total neta española, (2004-2009)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Desembolso neto de créditos FAD (mill. euros)	154,13	46,73	47,47	80,50	191,20	270,06
Desembolsos brutos FAD (mill. euros)	293,07	210,29	258,19	229,30	348,12	499,70
Reembolsos FAD (mill. euros)	-138,94	-163,55	-210,72	-148,80	-156,90	-229,64
AOD total neta (mill. euros)	**1.985,01**	**2.428,36**	**3.038,40**	**3.747,10**	**4.761,70**	**4.728,04**
% Desembolsos netos créditos FAD/AOD neta	7,76%	1,92%	1,56%	2,15%	4,02%	5,71%
% Desembolsos brutos créditos FAD/AOD neta	14,76%	8,66%	8,50%	6,12%	7,31%	10,57%
AOD bilateral neta sin OMUDES (mill. euros)	**1.118,18**	**1.498,73**	**1.666,67**	**1.497,70**	**1.976,91**	**2.074,28**
% Desembolsos netos créditos FAD/ AOD bilateral neta	13,78%	3,12%	2,85%	5,37%	9,67%	13,02%
% Desembolsos brutos créditos FAD/AOD bilateral neta	26,21%	14,03%	15,49%	15,31%	17,61%	24,09%

Fuente: Elaboración propia utilizando varios infomes del Seguimiento del PACI 2004-2009 (DGPOLDE).
Nota: Se incluyen desembolsos por créditos FAD vía bilateral. Se incluyen reembolsos por créditos FAD vía bilateral y multilateral.

Los cinco principales receptores de los créditos brutos del FAD en el año 2009 (Marruecos, Turquía, Túnez, China y Argelia) acapararon el 76% del monto de estos créditos (379 millones de euros). Un 40% de estos 379 millones de euros se concedieron a China y Turquía (152 millones de euros), países no prioritarios según el plan director en vigor.

Los cinco principales receptores de los créditos brutos del FAD en el año 2009 (Marruecos, Turquía, Túnez, China y Argelia) acapararon el 76% del monto de estos créditos.

A nivel general, un 37% de los desembolsos brutos de créditos FAD en 2009 correspondió a los países del grupo A o países de asociación amplia[111] según el plan direc-

111. Se refiere a "países menos adelantados, países de bajo ingreso o países de renta media baja en los que existen oportunidades para establecer un marco de asociación a largo plazo, basado en los principios de eficacia de la ayuda, que permita la canalización de elevados volúmenes de AOD y el uso de un amplio espectro de instrumentos". Nicaragua: el 96% se distribuyó para sistemas de agua potable y alcantarillado, equipamiento tecnológico de universidades y fortalecimiento técnico de siete centros de formación profesional. Una pequeña parte fue para reconstrucción por el huracán Mitch. Honduras: prácticamente la totalidad (99,6%) estuvo dirigido al fortalecimiento de una universidad pedagógica, ampliación de suministro de plantas potabilizadoras y línea de reconstrucción por el huracán Mitch. Ghana: el 98% fue para un sistema de refrigeración y congelación para pesca artesanal y suministro de componentes para la construcción de veintiséis puentes. Mauritania: dirigidos a la ampliación de un puerto pesquero, renovación de balizamiento para el mismo puerto y suministros para central eléctrica. Senegal: el 47% para créditos desligados y el 53% para línea para pequeños proyectos (ligados). Burkina Faso: suministro e instalación de seis sistemas fotovoltaicos. Mozambique: electrificación rural fotovoltaica.

Cuadro 19

Principales operaciones de crédito del Fondo de Ayuda al Desarrollo, 2009 (en euros)

País	Desembolso	Reembolso	Desembolso neto
Marruecos (1)	105.275.977,00	-21.091.877,67	84.184.099,33
Turquía	95.761.837,00	-720.070,31	95.041.766,69
Túnez (3)	87.817.327,00	-4.554.806,47	83.262.520,53
China	55.945.301,85	-31.805.417,32	24.139.884,53
Argelia (1)	34.582.340,00	-4.328.829,78	30.253.510,22
Nicaragua (1)	13.470.768,82	-2.661.005,00	10.809.763,81
Argentina (3)	12.224.445,00	-9.994.267,42	2.230.177,58
Honduras (1)	11.362.349,25	-113.857,63	11.248.491,62
Indonesia	10.651.909,00	-15.474.336,90	-4.822.427,90
Ghana	9.684.642,00	-1.317.792,49	8.366.849,51
Kenia	8.796.455,00	-517.326,42	8.279.128,58
Vietnam (1)	8.313.709,74	-1.851.551,19	6.462.158,55
Sri Lanka	8.256.281,00	0,00	8.256.281,00
Egipto (3)	7.879.665,00	0,00	7.879.665,00
Mauritania (1)	6.241.183,00	0,00	6.241.183,00
Camerún	5.907.616,00	-8.030.893,80	-2.123.277,80
Albania	4.922.360,79	0,00	4.922.360,79
Cabo Verde (1)	3.838.018,00	-69.414,00	3.768.604,00
Senegal (1)	3.207.248,00	0,00	3.207.248,00
Bosnia y Herzegovina	2.754.312,00	0,00	2.754.312,00
Montenegro	1.082.709,00	0,00	1.082.709,00
Namibia (3)	585.427,00	0,00	585.427,00
Burkina Faso	546.761,00	-471.000,00	75.761,00
Ecuador (1)	309.733,05	-10.691.299,72	-10.381.566,67
Mozambique (1)	201.835,00	-82.490,30	119.344,70
Colombia (2)	109.522,46	-2.389.635,01	-2.280.112,56
Filipinas (1)	0,00	-53.844.712,75	-53.844.712,75
República Dominicana (1)	0,00	-2.854.391,49	-2.854.391,49
Otros reembolsos	-	-56.778.664,57	-56.778.664,57
Total	499.729.732,95	-229.643.640,24	270.086.092,71

Países pobres más endeudados (PPME)
Países menos adelantados (PMA) + Países pobres más endeudados
Países pobres más endeudados y con saldo negativo de operaciones de crédito FAD 2009
Países con saldo negativo operaciones de crédito FAD 2009

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009).
Notas:
Se utilizó la lista de PMA efectiva para los flujos de 2009 y 2010, según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la OCDE; y la lista de países PPME actualizada al 28 de enero de 2010 por el Banco Mundial.
(1) País prioritario o de asociación amplia (grupo A) según Plan Director vigente (2009-2012).
(2) Países con asociación focalizada (grupo B) según Plan Director vigente (2009-2012).
(3) Países con asociación para la consolidación de logros de desarrollo (grupo C).

tor vigente. El 22% a países del grupo C o para la consolidación de resultados de desarrollo.[112] Por otra parte, un 10% se destinó a PMA y/o PPME (13,62% en 2008), y se produjeron casos como el de Camerún, país pobre más endeudado con un saldo negativo de crédito FAD (España recibió más reembolsos de lo que otorgó por crédito a este país). Por último, un 40,88% se dirigió a países sin ninguna categorización.

112. Se refiere a países que permiten el establecimiento de estrategias de asociación concretas para la promoción del desarrollo a través del fortalecimiento de políticas públicas inclusivas, la promoción de la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular y la provisión de bienes públicos globales.

Una primera mirada a los resultados de la distribución geográfica de los créditos FAD del año 2009 no hace más que reforzar una de sus principales inconsistencias: ayuda para países que no cuentan como los más pobres del planeta o con ninguna categorización de acuerdo con los *targets* geográficos planificados de la cooperación española. Lo que significa en la práctica un alto costo de oportunidad para la utilización de estos recursos en países que más necesitan ayuda mediante instrumentos más coherentes con su nivel de desarrollo socioeconómico.

Por el contrario, tanto los desembolsos brutos como los desembolsos netos de microcréditos durante el año 2009 se sitúan en los valores más bajos del período 2004-2009. En 2009 los desembolsos netos de microcréditos alcanzaron la cifra de 31,89 millones de euros. Ambas partidas se redujeron significativamente con respecto a 2008: los desembolsos brutos en un 45%, los reembolsos en 26% y, por último, los desembolsos netos en un 52% (véase el cuadro 20).

Tanto los desembolsos brutos como los desembolsos netos de microcréditos durante el año 2009 se sitúan en los valores más bajos del período 2004-2009.

Cuadro 20 **Magnitudes más significativas del Fondo de Microcréditos, 2004-2009 (en euros)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Importe de operaciones formalizadas	51.000.000	97.400.000	95.400.000	54.450.000	94.850.000	99.475.630
Número de operaciones formalizadas (a)	12	18	22	14	12	16
Importe medio de la operación	4.250.000	5.411.111	4.336.364	3.889.286	7.904.167	6.217.227
Desembolsos brutos (1)	39.480.528	57.530.443	72.502.690	51.250.000	92.470.981	51.359.335
Reembolsos (2)	-1.434.517	-5.026.994	-9.823.546	-11.213.564	-26.159.658	-19.464.938
(1)-(2) Desembolsos netos microcréditos	**38.046.011**	**52.503.449**	**62.679.144**	**40.036.436**	**66.311.323**	**31.894.396**

Fuente: Elaboración propia con datos de informes del Seguimiento PACI 2004-2009.
Nota:
(a) El número de operaciones formalizadas en 2008 ha sido modificado con relación al informe de *La realidad de la ayuda 2009*.

Analizando los países receptores de microcréditos en el año 2009, cabe señalar los casos de Nicaragua, Camboya, Bolivia y, sorprendentemente, Haití; países pobres más endeudados y/o pertenecientes a los países menos avanzados del mundo (véase el cuadro 21). Un 23% de los desembolsos brutos de microcréditos se dirigieron a PPME y/o PMA. Cierta inconsistencia se produce para el caso de Haití, cuyo microcrédito, otorgado en 2009 por un valor de 750.000 euros, contrasta con la decisión española de condonar todos sus compromisos de devolución de préstamos a España. De hecho, en 2009, vía microcréditos, Haití debe devolver más recursos que los otorgados por España ese año.

En 2009, vía microcréditos, Haití debe devolver más recursos que los otorgados por España ese año.

Operaciones de deuda bilateral y multilateral

En el año 2009 se realizaron operaciones de deuda bilateral solo con países africanos, concretamente de África subsahariana: Costa de Marfil, la República del Congo, Guinea-Conakry, Yibuti, Tanzania y Ghana. La cifra de AOD por operaciones de deuda bilateral fue de 69,2 millones de euros, el 1,5% de la AOD neta.

Se mantiene lo que parece una estrategia del Gobierno español en este ámbito de los últimos años, un avance tímido casi nulo en una gestión activa de la deuda externa. El poco nivel de operaciones se realiza en el marco de la Ley Reguladora

Un 23% de los desembolsos brutos de microcréditos se dirigieron a PPME y/o PMA.

Cuadro 21 Operaciones de microcréditos,* 2009 (en euros)

País	Desembolso	Reembolso	Desembolso neto
Bosnia y Herzegovina	19.500.000,00	-	19.500.000,00
Colombia (2)	10.029.100,00	-3.341.998,09	6.687.101,91
Camboya (2)	9.650.000,00		9.650.000,00
Albania	3.000.000,00	-	3.000.000,00
Jordania (3)	2.500.000,00	-	2.500.000,00
Guatemala (1)	2.500.000,00	-	2.500.000,00
Nicaragua (1)	1.500.000,00	-	1.500.000,00
Egipto (3)	1.220.874,20	-396.970,69	823.903,51
Haití (1)	750.000,00	-1.777.701,73	-1.027.701,73
Perú (1)	600.000,00	-4.394.181,19	-3.794.181,19
Países en vías de desarrollo, no especificados**	102.360,57	-	102.360,57
México (3)	7.000,00	-348.918,35	-341.918,35
República Dominicana (1)	0,00	-1.416.409,05	-1.416.409,05
Bolivia (1)	0,00	-1.239.070,37	-1.239.070,37
El Salvador (1)	0,00	-734.295,58	-734.295,58
América, países no específicados	0,00	-4.334.545,63	-4.334.545,63
Ecuador (1)	0,00	-1.360.962,85	-1.360.962,85
Panamá (3)	0,00	-119.884,91	-119.884,91
Total general	**51.359.334,77**	**-19.464.938,44**	**31.894.396,33**

Países menos adelantados (PMA) Países pobres más endeudados (PPME) Países PMA + PPME

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009).
Se ha utilizado la lista de PMA efectiva para los flujos de 2009 y 2010, según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la OCDE; y la lista de países PPME actualizada a 28 de enero de 2010 por el Banco Mundial.
Notas: (1) País prioritario o de asociación amplia (grupo A) según Plan Director vigente (2009-2012).
(2) Países con asociación focalizada (grupo B) según Plan Director vigente (2009-2012).
(3) Países con asociación para la consolidación de logros de desarrollo (grupo C).
* A través del Fondo para la Concesión de Microcréditos del MAEC.
** No especificados por países.

La cifra de AOD por operaciones de deuda bilateral fue de 69,2 millones de euros, el 1,5% de la AOD neta.

Cuadro 22 Operaciones de deuda bilateral, 2009 (en euros)

País	Anulación de deuda CESCE	Reestructuración deuda FAD	Conversión deuda FAD	TOTAL	% total operaciones
República D. Congo	30.333.690			30.333.690	43,8%
Costa de Marfil	28.755.160	4.369.688		33.124.848	47,9%
Ghana			3.262.473	3.262.473	4,7%
Guinea Conakry		882.475		882.475	1,3%
Tanzania			1.272.970	1.272.970	1,8%
Yibuti		327.212		327.212	0,5%
TOTAL	**59.088.850**	**5.579.375**	**4.535.443**	**69.203.668**	**100%**

Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento del PACI 2009.
Se ha utilizado la lista de países más endeudados actualizada a 28 de enero de 2010 según el Banco Mundial.

de la Gestión de la Deuda Externa del año 2006 y condicionada por los escasos acuerdos alcanzados a nivel internacional en el marco del Club de París. Además, a pesar de la reforma del instrumento crediticio del FAD, el riesgo de incremento

descontrolado de operaciones generadoras de deuda externa parar los países en desarrollo sigue latente (véase el recuadro 4).

La escasa información sobre el detalle y previsible impacto de las operaciones de conversión de deuda por desarrollo realizadas en el año 2009 es una debilidad añadida a la escuálida gestión de la deuda externa que mantienen algunos países en desarrollo con España.

Por otra parte, en 2009 España aportó 42,7 millones de euros a instituciones financieras internacionales para la cancelación de la deuda que los países pobres más endeudados mantienen con el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial en el marco de la MDRI.[113] Esta aportación se mantiene estable con relación a los años anteriores.[114]

La escasa información sobre el detalle y previsible impacto de las operaciones de conversión de deuda por desarrollo realizadas en el año 2009 es una debilidad.

Cuadro 23 **Operaciones de deuda multilateral, 2008-2009 (en euros)**

	Banco Africano de Desarrollo	
	2008	2009
Cancelación deuda MDRI	6.995.771	6.995.771
Pago adicional cancelación deuda (MDRI)	4.613.848	4.613.848
Subtotal	**11.609.619**	**11.609.619**
	Banco Mundial	
	2008	2009
IDA Cancelación deuda MDRI	25.170.000	25.170.000
Pago adicional cancelación deuda (MDRI)	5.940.000	5.940.000
Subtotal	**31.110.000**	**31.110.000**
Iniciativa HIPC Liberia	**12.883.294**	**-**
Total	**55.602.913**	**42.719.619**
Total operaciones deuda bilateral + multilateral	**292.379.252**	**111.923.287**

Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento del PACI 2008 y 2009.

Recuadro 4: El bumerán de la deuda

La crisis de la deuda está golpeando fuerte. Y no tan solo precisamente en los países empobrecidos. También el bumerán de la deuda[115] ha llegado al final a

113. MRDI (iniciativa multilateral de condonación de deuda para los países pobres más endeudados); a nivel bilateral la Ley Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa de 2006 y los acuerdos alcanzados en el club de París.

114. En 2008 las operaciones de deuda multilateral en el marco de la MDRI fue de 42,71 millones de euros. En esta cifra no se incluye la iniciativa PPME Liberia (12,88 millones de euros).

115. Expresión acuñada por Susan George en su libro publicado con el mismo título en la Colección Intermón, número 2, Deriva Editorial, Barcelona, 1993.

Y ahora, cuando la partida de deuda engrosa los presupuestos públicos de los países desarrollados, se empieza a entender lo que supone que el FMI presione a nuestros gobernantes para llevar adelante reformas y ajustes estructurales de alto coste social.

A 31 de diciembre de 2009, la deuda externa que el Estado español reclamaba a terceros países ascendía a 8.568 millones de euros.

nuestra casa. En efecto, lo que empezó como una crisis estrictamente financiera ha acabado reconvirtiéndose en una crisis de deuda soberana de las Administraciones públicas del mismo corazón del sistema capitalista, principalmente en los países de Europa. Y ahora, cuando la partida de deuda engrosa los presupuestos públicos de los países desarrollados, se empieza a entender lo que supone que el FMI presione a nuestros gobernantes para llevar adelante reformas y ajustes estructurales de alto coste social, para precisamente aquellos que menos tienen y son más vulnerables. Así, cuando podemos intuir cuáles son los costos sociales que comporta que un Estado esté sobreendeudado, nos deberíamos preguntar cuáles han sido las políticas llevadas a cabo por la Administración central en cuanto a la deuda reclamada a los países de menor renta con los que tiene contratada una deuda. ¿Ha sido nuestro gobierno, en el papel de acreedor, más benévolo que aquel que dicta y encorseta nuestras políticas económicas y sociales por cuanto es quien finalmente decide si somos o no lo suficiente solventes?

A 31 de diciembre de 2009, la deuda externa que el Estado español reclamaba a terceros países ascendía a 8.568 millones de euros, cifra ligeramente inferior a la reclamada a finales de 2008 y que sigue suponiendo el 0,8% del PIB español.[116] De esta cantidad, el 54% (4.599 millones de euros) es deuda procedente de los antiguos créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo o deuda concesional, mientras que un 39% (3.382 millones de euros) corresponde a deuda comercial o también denominada deuda CESCE (de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación). El 7% restante (587 millones de euros) corresponde a otras deudas.

Si se analiza la **deuda por regiones** del año 2009 (véase el cuadro 24), se observa que América Latina sigue siendo la principal región a la que se le reclama deuda; en concreto hasta un 47% (más de 4.034 millones de euros), hecho lógico ya que es hacia esta región a la que históricamente más se ha internacionalizado la economía española. No en balde, Cuba y Argentina, con casi 3.000 millones de euros agregados, acumulan el 35% del total de la deuda reclamada. La deuda de Cuba ha aumentado en un 8% debido a los impagos. La segunda gran región que acumula la deuda exigida por la Administración española es el continente africano, con un 27% del total (2.289 millones de euros), con Egipto (455 millones de euros), Marruecos (325 millones de euros) y Argelia (310 millones de euros) como principales deudores. Es preocupante observar cómo ha aumentado la deuda de estos dos últimos países, en tan solo un año, un 33% y un 8% respectivamente. Al continente africano le sigue Asia, con poco más del 15% (1.320 millones de euros), con China a la cabeza. Tan solo este país acumula una deuda de 715 millones de euros, cifra que representa un 2% superior con relación a 2008. A continuación encontramos a Oriente Próximo, al que se le exigen casi 630 millones de euros (un 7% del total). Dentro de esta área, Turquía sigue encabezando la lista, ya que su deuda ha aumentado en un 27% y ha llegado a pasar a un total de 410 millones de euros. Por último, Europa ocupa el quinto lugar en importancia, con menos del 2% de la deuda reclamada y algo más de 160 millones de euros reclamados.

116. Esta cifra no incluye los compromisos de cancelación de deuda previstos en los programas de conversión de deuda ya firmados, por lo que, en realidad, la cifra debería ser algo mayor. Así, según el Informe anual 2009 del ICO, el pasivo por países que han recibido préstamos FAD se encontraba en 4.989 M€. Es decir, si tuviéramos en cuenta toda la deuda viva FAD a 31 de diciembre de 2009 el total de la deuda reclamada se situaría sobre los 8.960 M€, unos 390 M€ más.

Cuadro 24 **Deuda externa por regiones a 31/12/2009 (millones de euros)**

Regiones	Deuda FAD	Deuda CESCE	Otros tipos de deuda	Total Deuda	% Total
América Latina	1.370,07	2.087,11	577,30	4.034,48	47,09%
Asia	1.254,45	65,44	-	1.319,89	15,41%
África subsahariana	407,96	612,67	-	1.020,63	11,91%
Norte de África	920,47	338,31	9,18	1.267,96	14,80%
Oriente Próximo	526,69	99,98	-	626,67	7,31%
Europa del Este	77,53	60,17	-	137,70	1,61%
Otros	41,68	118,75	-	160,43	1,87%
TOTAL DEUDA	**4.598,85**	**3.382,43**	**586,48**	**8.567,76**	**100%**

Fuente: Elaboración del Observatorio de la Deuda para la Globalización(ODG) a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

América Latina sigue siendo la principal región a la que se le reclama deuda; en concreto hasta un 47% (más de 4.034 millones de euros).

Visto el panorama general, debemos preguntarnos cuáles han sido las **políticas de anulación de deuda en 2009**. Durante ese año el Gobierno español canceló 69 millones de euros a un total de seis países,[117] cifra que representa un 71% menos de lo que se canceló en 2008 y un 63% menos de lo previsto en el presupuesto del Plan Anual de Cooperación Internacional para 2009. Es importante resaltar que más del 90% del importe cancelado recae tan solo sobre dos países: Costa de Marfil, con 33 millones de euros, y la República Democrática del Congo, con 30 millones de euros. Además, es destacable que casi en su totalidad la cancelación se hace sobre países pobres más endeudados, países sobre los que la comunidad internacional tiene prevista una estrategia de "alivio de la deuda" a la que el Estado español está obligado.[118]

En 2009 el Gobierno español canceló 69 millones de euros a seis países, un 71% menos de lo que se canceló en 2008.

La realidad es que en siete de estos países la deuda externa frente al Estado español ha aumentado considerablemente. Así, además de la aparición de Burkina Faso en la lista de deudores por un crédito otorgado en 2007; Togo ha aumentado su deuda frente a las arcas públicas españolas en un 1%; Nicaragua, en un 6%; y Honduras, en casi un 25%. Mucho más grave es el caso Camerún y Mauritania, ya que en ambos casos la deuda reclamada se ha disparado en un 48%, y el de Senegal, con un vertiginoso aumento del 71%. Con ello se hace evidente que estos países no pueden hacer frente al pago de sus deudas y, por tanto, que las iniciativas llevadas a cabo son del todo insuficientes.

Con todo ello, a raíz de las cifras se puede afirmar que el Gobierno español está llevando a cabo una política de cancelaciones de deuda bilaterales poco ambi-

117. Esta cifra no incluye 42,7 millones de euros aportados a la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM/MDRI).

118. En este sentido, cabe tener en cuenta que para que un país pobre más endeudado (HIPC) pueda ver cancelada su deuda debe acometer duros planes de ajuste estructural, con duros ajustes y restricciones sociales, tal y como el que se le está exigiendo al Estado español en estos momentos. Por tanto, la cancelación, aunque es positiva, no es gratuita para el país beneficiario.

ciosa. En efecto, la cifra cancelada en 2009 tan solo supuso un 0,8% del total de la deuda reclamada cuando, si hubiese mayor voluntad política, el Gobierno podría cancelar, sin que la comunidad internacional tuviera inconveniente alguno, el 100% de la deuda FAD; esto es, hasta un 54% de lo reclamado.[119]

El Gobierno ha sido mucho más eficaz cobrando la deuda que cancelándola.

Por último, en cuanto a la gestión de la deuda hay que volver a denunciar que el **Gobierno ha sido mucho más eficaz cobrando la deuda que cancelándola**. Ciertamente, para 2009 se ha recobrado un total de 394 millones de euros, una cantidad que supone que por cada euro cancelado se han recobrado casi seis. De esta manera, desgraciadamente se mantiene la relación histórica favorable al cobro de la deuda respecto a su anulación y, por tanto, se refleja la poca voluntad política real de solucionar el problema de la deuda reclamada.

FONPRODE, FIEM y CESCE, ¿hemos perdido una buena oportunidad?

Por otro lado, la Ley 38/2006, reguladora de la gestión de la deuda, estipulaba que el Gobierno tenía la obligación de presentar dos nuevos proyectos de ley que regularan los dos mecanismos generadores de deuda; tanto el FAD como los créditos asegurados por la CESCE, con el objeto de minimizar su impacto en la generación de deuda en países terceros. A casi cuatro años de "aquella declaración de intenciones" y después de un año de trámite parlamentario han quedado aprobadas tanto la Ley del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) como la Ley de Reforma del Sistema de Apoyo Financiero a la Internacionalización de la Empresa española, con la que se crea el Fondo de Internacionalización de la Empresa (FIEM).

Un nuevo instrumento financiero, el FONPRODE, en 2011 tendrá un presupuesto de más de 845 millones de euros, de los que hasta un 5% del total de la AOD (en torno a los 200 millones de euros) podrán ser reembolsables.

Así, la ley FONPRODE queda principalmente a cargo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación –MAEC– (bajo vigilancia del Ministerio de Economía y Hacienda –MEH– en lo que se refiere a la cooperación reembolsable). La ley FIEM a cargo del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio –MITC–, y en la que además se pretende dar por reformada la CESCE, por lo que atañe a generación de deuda en terceros países. De esta manera se pretende dar a cada cual lo que le corresponde: deuda al MEH, cooperación financiera al MAEC, y promoción industrial al MITC. No obstante, las líneas no están tan claras, principalmente porque la cooperación se vertebra sobre la base de un nuevo instrumento financiero como es el FONPRODE, que en 2011 tendrá un presupuesto de más de 845 millones de euros. De estos, podrán ser reembolsables hasta un equivalente al 5% del total de la AOD (en torno a los 200 millones de euros).

Por otro lado, la internacionalización de la empresa española se sigue haciendo sobre la base de un nuevo mecanismo crediticio como es el FIEM, que en 2011

119. De hecho, el Gobierno podría llegar a cancelar el 100% de la deuda reclamada, pero hay un acuerdo no escrito dentro del Club de París que exige negociar previamente cualquier cancelación de deuda comercial dentro de este club informal de acreedores, a fin de no incurrir en riesgo moral ni en trato de favor comercial. No obstante, Noruega rompió ese acuerdo en 2006, y creó un precedente, con la cancelación de las deudas irresponsables que reclamaban a Ecuador, Perú, Egipto, Jamaica y Sierra Leona. Más información al respecto en: <http://www.slettgjelda.no/filestore/esp.pdf>.

contará con 500 millones de euros (siendo de las pocas partidas que se mantiene en el presupuesto). De esta manera, el FIEM generará nueva deuda en los países empobrecidos. Así, con estas leyes se crean dos nuevos instrumentos generadores de deuda, en sustitución del antiguo FAD, sin ninguna limitación real en cuanto a países, contraviniendo de esta manera el espíritu de la Ley de Deuda.

La internacionalización de la empresa española se sigue haciendo sobre la base de un nuevo mecanismo crediticio como es el FIEM, que en 2011 contará con 500 millones de euros.

Con la aprobación de estas dos leyes, el Gobierno ha obviado el principio de corresponsabilidad del Estado español en la generación de deuda en terceros países. Ello ha imposibilitado que estas leyes prevean la creación de mecanismos de auditoría tanto de la deuda reclamada como de la nueva deuda que se origine, para conocer su legitimidad, es decir, para cerciorarse de si los créditos concedidos favorecen o no el desarrollo integral de los pueblos a los que van dirigidos. Esto significa que los mecanismos de evaluación, control, rendición de cuentas y participación de la sociedad civil, totalmente necesarios para garantizar que los créditos que se otorguen no provocarán nueva deuda ilegítima, son del todo insuficientes y escasos, principalmente por lo que se refiere a la regulación del FIEM. En efecto, los textos no establecen los necesarios instrumentos de evaluación ex ante, durante y ex post para cada uno de los proyectos, así como tampoco suficientes instrumentos de control y rendición de cuentas (con mecanismos legales de sanción) que garanticen la total transparencia y la participación de la sociedad civil, para evitar así posibles fraudes, casos de corrupción o malversación de fondos públicos. Con ello se deja la puerta abierta para que el dinero de los contribuyentes se pueda destinar a proyectos en los que se violen los derechos humanos o en los que se generen graves impactos económicos, ambientales y sociales.

Hablamos de oportunidad perdida, ya que lamentablemente se continuarán utilizando créditos como herramienta de ayuda oficial al desarrollo.

Por todo ello, desde el Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG) hablamos de oportunidad perdida, ya que lamentablemente se continuarán utilizando créditos como herramienta de ayuda oficial al desarrollo, porque con estos nuevos instrumentos no se diseña una línea coherente dentro de la política exterior española que tenga como principal motor favorecer el desarrollo integral de los pueblos más empobrecidos del planeta y porque no se cuestiona ni reforma el papel de la CESCE, que es la responsable del 40% de la deuda que el Estado español viene reclamando. De esta manera, el Gobierno español no ha hecho más que un mero maquillaje de los tan criticados y deslegitimados créditos FAD, y no ha "reformado" en nada el funcionamiento de la cuestionada CESCE. Por todo ello, y a pesar de reconocer el diálogo abierto que se ha mantenido con la sociedad civil durante el proceso parlamentario, se evidencia la poca voluntad de hacer suyas las demandas que se han formulado por gran parte de la sociedad civil, principalmente por lo que se refiere a asumir la responsabilidad española de impedir y responder a situaciones de endeudamiento insostenible e ilegítimo en los países del Sur.

El movimiento a favor de la abolición de la deuda sigue caminando

El Gobierno español debería apoyar y formar parte de los procesos de auditorías de la deuda que se realizan en sus países socios. Esta es quizás una de las iniciativas (no la única) más recurrente e importante de los movimientos internacionales para acabar con la lacra de la deuda externa de los países más empo-

brecidos. Las experiencias de auditoría en Ecuador y Noruega con la participación de la sociedad han permitido sacar a la luz el concepto de deuda ilegítima.[120] Ello sirvió para que otros países se hayan sumado, de una u otra manera, a la iniciativa. En este sentido, desde el ODG creemos que es importante que los diferentes Estados sigan realizando auditorías nacionales de la deuda tal como hizo Ecuador. Estas deberían llevarse a cabo como actos soberanos de los Estados mediante las cuales se pudiesen justificar anulaciones y/o repudios incondicionales de todas las deudas ilegítimas.

El Gobierno español debería apoyar y formar parte de los procesos de auditorías de la deuda que se realizan en sus países socios.

Actualmente hay procesos "en marcha" de auditorías en Filipinas, Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay. En efecto, en Filipinas el Senado decidió hacer una auditoría, pero el Gobierno decidió suspenderla por un tiempo. A pesar de ello la sociedad civil decidió continuar con el apoyo de algunos parlamentarios. Todavía no han concluido la auditoría. Por otro lado, en Argentina el Parlamento aprobó a mediados de este año un dictamen sobre un proyecto de resolución para crear una comisión especial investigadora de la deuda pública argentina.[121] A día de hoy todavía no ha entrado en funcionamiento. En Bolivia, a principios de 2010 el Parlamento aprobó comenzar una auditoría de toda la deuda boliviana. Hay predisposición por parte del Gobierno pero todavía no se ha iniciado. En Brasil, la Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) de la deuda pública ha presentado ya sus primeros resultados.[122] Por último, en Paraguay también se ha iniciado la auditoría de la deuda que Brasil todavía le reclama por la construcción de la represa de Itaipú.[123]

Con una auditoría de toda la deuda reclamada por el Estado español podríamos evidenciar el origen de esa deuda y en consecuencia decidir si es o no ilegítima, es decir, si es justo o no que se exija su pago a los países "deudores".

Estos son solo algunos ejemplos de auditorías que ya han empezado a caminar. Desde el ODG entendemos que este es el camino que debe emprenderse. Por ello, exigimos al Gobierno que se lleve a cabo una auditoría de toda la deuda reclamada por el Estado español. De esa forma, seguramente, podríamos evidenciar el origen de esa deuda y en consecuencia decidir si es o no ilegítima, es decir, si es justo o no que se exija su pago a los países "deudores".

Dani Gómez-Olivé y **Gemma Tarafa**, investigadores del Observatorio de la Deuda en la Globalización

120. Según el informe final de la auditoría integral de la deuda ecuatoriana: "En el proceso de auditoria de los créditos se identificaron características y condicionalidades perjudiciales constantes, coartando, inclusive, cualquier acto de defensa que pudiera intentar el país en resguardo de sus derechos; tales como: [...] Violación de derechos fundamentales de personas y pueblos; Violación de los estatutos del FMI, BM, BID y leyes de los estados prestamistas y prestatarios [...] Los puntos anteriores son actos lesivos a la dignidad de la Nación y constituyen violaciones a la Constitución y Leyes de la República del Ecuador".
Por otro lado, en el caso del Noruega, de los 36 proyectos investigados, la auditoría reveló que tan solo tres se concluyeron y que los créditos fueron un instrumento eficaz para aliviar una aguda crisis en la industria noruega, que estaba afectando a muchos puestos de trabajo en todo el país, pero que no beneficiaron a los países que los recibieron.

121. Más información en: <http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Argentina_-_Dictamen_Com_Invest_Deuda_Publica_Solanas.pdf>.

122. Se pueden ver en: <http://www.divida-auditoriacidada.org.br/>.

123. Para más información sobre el caso se puede ir a: <http://www.cadtm.org/El-tratado-de-Itaipu-entre>.

La acción humanitaria*

El año 2009 ha sido para la acción humanitaria española un año de transición. Un año en el que se han ido poniendo en marcha algunas de las cuestiones previstas en años anteriores, pero a un ritmo demasiado lento.

Así, durante el año 2009, y tras la publicación a finales de 2007 del Decreto de modificación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y su paso a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la posterior aprobación del Contrato de Gestión se ha ido conformando la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) con una pequeña mejoría de capacidades técnicas y de personal. Sin embargo, pese a haber sido elaborado durante el año anterior, no llegó a aprobarse formalmente el plan de acción para España de la Buena Donación Humanitaria, a la que la cooperación española se había adscrito en el año 2004 y que debería haber sido aprobado durante el año 2009. Tampoco la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria se impulsó decididamente durante el año.

La sensación es que la acción humanitaria sigue sin encontrar su sitio en el conjunto de la cooperación pública española. Opinión que ya hemos expresado en ocasiones anteriores y que sigue siendo muy palpable durante el año 2009. La falta de inclusión de un apartado para esta modalidad de ayuda en el PACI 2009 es una buena muestra de ello. Al mismo tiempo, y esto es más preocupante, los criterios para la adjudicación de fondos a unos u otros organismos, o la mayor o menor presencia en unas u otras crisis, siguen sin estar claros. Más allá de la mera respuesta de emergencia, deberían explicitarse más los criterios para la toma de decisiones. En definitiva, avanzar en una visión más estratégica de nuestra acción humanitaria.

Los criterios para la adjudicación de fondos a unos u otros organismos, o la mayor o menor presencia en unas u otras crisis, siguen sin estar claros.

Una mirada a las cifras

El monto de fondos de AOD destinados a acción humanitaria ha aumentado en el año 2009, lo que supone algo muy positivo en plena crisis económica, cuando además, en el ámbito internacional, los fondos destinados a acción humanitaria han descendido entre 2009 y 2008.[124]

En 2009 se han imputado como acción humanitaria más de 465,03 millones de euros, con lo que se ha superado considerablemente los 404,3 del año 2008 o los 231,1 millones de euros de 2007. Ello supone casi un 10% del total de AOD.[125]

En 2009 se han imputado como acción humanitaria más de 465,03 millones de euros.

La mayor parte de la ayuda humanitaria pública española ha sido gestionada en 2009 por el MAEC (66,9%) y, dentro de este, por la AECID (28,9%), lo que supone un fuerte incremento, pues la AECID gestionó en 2006 tan solo el 21,2%. Como refleja

* Sección elaborada por Francisco Rey Marcos, codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), e Irene Arcas y Alicia Pérez Daza, investigadoras del mismo. Basado en diversas investigaciones del IECAH dentro del Observatorio de Acción Humanitaria. Las conclusiones sobre Ayuda Humanitaria reflejadas en este informe también provienen del IECAH.

124. Se calcula que la ayuda humanitaria internacional se redujo en un 11% entre 2008 y 2009.

125. Avance del Seguimiento del PACI 2009.

el Seguimiento del PACI 2009,[126] el protagonismo de la AGE es cada vez mayor, y este año ha asumido el 93,9% del total y el 91,8% de la ayuda bilateral. El impacto de la crisis económica se ha dejado notar de forma importante en las contribuciones de la administración autonómica y local, que ha pasado de representar el 15,2% en 2008 al 8,9% del total de ayuda bilateral en 2009, casi todas las comunidades autónomas han retrocedido en sus aportaciones de ayuda humanitaria, como se analizará más adelante.

En 2009, casi todas las comunidades autónomas han retrocedido en sus aportaciones de ayuda humanitaria.

El MAEC es el ministerio que mayor incremento refleja, al pasar de gestionar 97 millones en 2007 a más de 263 en 2008 y a 316 en el año 2009. Ello se debe a que partidas que anteriormente se consignaban en el MITC referentes a las contribuciones a organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) se han contabilizado a partir del año 2008 en el MAEC. La AECID ha sido la responsable de canalizar toda la ayuda bilateral y algunas partidas de la multilateral.

Debido a las contribuciones multilaterales, se han imputado al MEH más de 121 millones de euros frente a los 94 millones de euros de 2008 o los 64 millones de 2007. Esta cantidad se basa en estimaciones sobre el porcentaje que la Comisión Europea, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), las Naciones Unidas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– y Fondo Central de Respuestas ante Emergencias –CERF–) o el Banco Mundial dedican a cuestiones humanitarias.

En el año 2009 se consideró como acción humanitaria aportada por el MITC la cantidad de 5,8 millones de euros, frente a los más de 11 millones de 2007, o los tan solo 742.837 euros de 2008. Ello se debe a la diferente manera de contabilizar las aportaciones a los OMUDES y OFIMUDES. Por otra parte, se han contabilizado en la partida de acción humanitaria el reembolso por valor de 8,3 millones de euros de un crédito FAD concedido a Argentina y del que ya se dio cuenta en informes anteriores sobre lo incorrecto de su contabilización. Consideramos la utilización del FAD en acción humanitaria como algo inadecuado. En este caso, además, al ser un crédito reembolsable, creemos que no debiera haberse considerado nunca en la partida de acción humanitaria.

La clarificación de lo que puede o no computarse como acción humanitaria siguiendo las directrices del CAD ha hecho que se reduzca espectacularmente esta cantidad.

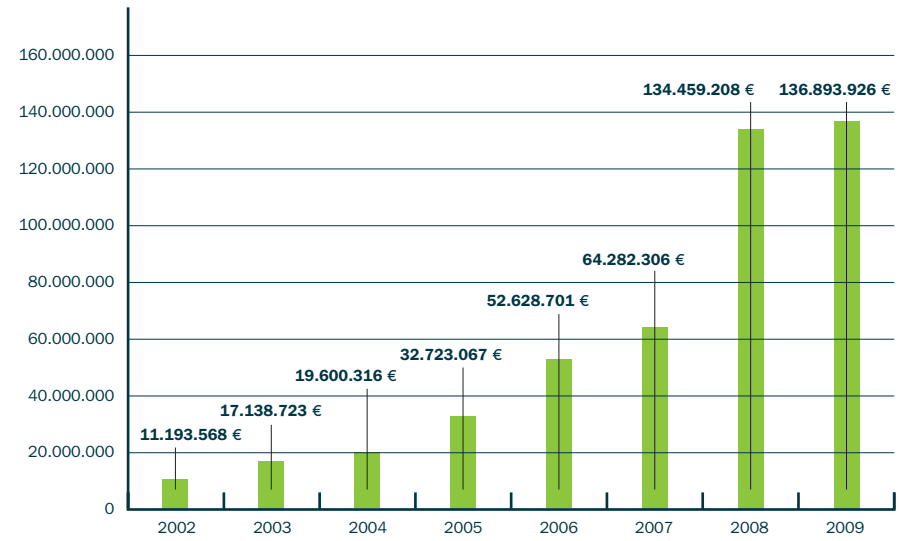
Se han imputado al Ministerio de Defensa tan solo 59.210 euros, lo que supone la cantidad más baja de los últimos años. La clarificación de lo que puede o no computarse como acción humanitaria siguiendo las directrices del CAD ha hecho que se reduzca espectacularmente esta cantidad, pese a las discusiones que esto suscita.

La acción humanitaria de la AECID en 2009

La AECID ha gestionado un presupuesto total de acción humanitaria (AH) de 136,89 millones de euros, lo que supone un tímido incremento del 2% con respecto a 2008. Es probable que este escaso incremento se deba a que durante 2009 no ocurrió ninguna crisis humanitaria de gran envergadura que haya atraído una fuerte atención mediática.

126. Véase el Seguimiento del PACI 2009, pág. 42.

Gráfico 12 **Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH durante 2009**



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

La AECID ha gestionado un presupuesto total de acción humanitaria de 136,89 millones de euros.

En comparación con 2008, los fondos destinados a la ONU han descendido del 66% al 48%, mientras que los fondos destinados a ONGD e instituciones nacionales han incrementado del 12% al 30%. En este sentido, se han canalizado 4,9 millones de euros a través de los convenios de acción humanitaria firmados con las ONGD para respuestas de emergencias y 17,72 millones de euros a través de la convocatoria abierta y permanente (CAP).

A nivel internacional, destaca el compromiso con los organismos de las Naciones Unidas, y la contribución española al CERF de este año ha hecho que España se consolide en el sexto puesto entre los donantes, al haber incrementado en más del 100% su contribución en el año 2008 y haber alcanzado más de 45 millones de dólares. Asimismo, es destacable la contribución realizada al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja que ha sido de 11,36 millones de euros.

La contribución española al CERF de este año ha hecho que España se consolide en el sexto puesto entre los donantes.

En cuanto a las principales crisis financiadas, un año más, el continente africano es la región privilegiada por la AECID, con un 43%. El resto de regiones no ha sufrido importantes modificaciones respecto a años anteriores: la segunda región es Asia (24%) y, por último, el continente americano (20%).

A pesar de que durante 2009 la AECID no ha incrementado significativamente su presupuesto destinado a acción humanitaria, ha seguido consolidándose como un actor de referencia en este ámbito, tanto a nivel nacional como internacional. Esperamos que esta tendencia continúe el año próximo, año en el que se espera se vean reflejados los efectos de la crisis económica.

Aunque ya han pasado dos años desde la creación de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, parece que aún no ha logrado una consolidación definitiva. Existe una elevada rotación del personal y una limitación de contratación de personal nuevo que no beneficia al buen funcionamiento de la oficina.

Es necesario un apoyo desde las instancias gubernamentales a la Oficina de Acción Humanitaria para que se convierta en un actor consolidado dentro de la cooperación española, capaz de liderar una política humanitaria independiente e imparcial.

Por otro lado, es necesario también un apoyo desde las instancias gubernamentales a la Oficina de Acción Humanitaria para que se convierta en un actor consolidado dentro de la cooperación española, capaz de liderar una política humanitaria independiente e imparcial dentro del Gobierno español. Durante las respuestas a una crisis, es particularmente importante que dicha oficina coordine a las Fuerzas Armadas en caso de que fuese necesaria su contribución a la respuesta; contribución que deberá regirse según los principios internacionales en vigor y realizarse con total transparencia de coste y resultados. También es indispensable que la OAH concentre sus esfuerzos en la coordinación y planificación estratégica de la respuesta y no en la ayuda directa (entendida como actividades de carga, transporte y descarga de material humanitario tanto en España como en el lugar de la crisis).

El compromiso a escala internacional ha sido destacable. Continúa su elevada financiación tanto al CERF como a otros organismos internacionales de la ONU, y España es en el ámbito humanitario un donante serio y leal. Sin embargo, la influencia real en los foros internacionales es escasa.

El compromiso a nivel nacional es también relevante dado que la financiación a las ONG españolas vía CAP se mantiene, así como vía convenios de emergencia. Es un avance el que la AECID firme regularmente convenios con ONGD españolas humanitarias, ya que este mecanismo permite la flexibilidad y la rapidez que se requiere ante una emergencia.

En cuanto a la coordinación sería recomendable un mayor esfuerzo en esta materia entre los distintos agentes de la cooperación descentralizada que participan en las respuestas directas de la AECID: comunidades autónomas y sus medios especializados (p. ej. SUMMA, SAMUR, entre otros) y las entidades locales (EELL). También sería importante revisar y consolidar las reuniones de coordinación de la AECID con ONGD ante una crisis, mediante el envío del orden del día, el objetivo de la reunión y, posteriormente, una circular con las principales conclusiones.

La AECID está mostrando más interés por las iniciativas internacionales en materia de calidad, mientras sigue sin publicarse el plan nacional de la Buena Donación Humanitaria.

En términos de calidad la AECID está mostrando más interés por las iniciativas internacionales en esta materia (Esfera, ALNAP, Compas, entre otras). Sin embargo, aún sigue sin publicarse el plan nacional de la Buena Donación Humanitaria, donde se muestra el compromiso de España con esa iniciativa (a la que se sumó en el año 2004).

La acción humanitaria en la cooperación descentralizada en 2009

Por segundo año consecutivo, los fondos destinados a acción humanitaria por la cooperación descentralizada han disminuido. Si bien durante el año 2008 esta caída parecía consecuencia de un proceso de estabilización de los fondos tras unos años de grandes incrementos, durante el año 2009 dicha disminución ha sido de tal magnitud que nueve comunidades autónomas han reducido los fondos destinados a acción humanitaria en más de un 50% respecto al año 2008, lo cual nos ha llevado a situarnos en cifras inferiores a las registradas en el año 2005.

Este retroceso en los fondos, sumado al gran incremento experimentado por la acción humanitaria total neta, ha implicado que el peso de la cooperación descentralizada en el año 2009, en lo referente a acción humanitaria, haya caído hasta suponer apenas un 6%, nivel muy por debajo de los años precedentes.

Cuadro 25 Evolución de la acción humanitaria (AH) de las CCAA 2005-2009 (en euros)

CCAA	Total AH 2005	Total AH 2006	Total AH 2007	Total AH 2008	Total AH 2009	% Variación 2009/2008
Junta de Andalucía	4.555.570	6.991.399	19.311.381	11.802.806	3.610.025	-69,41%
Diputación General de Aragón	447.639	354.799	692.585	1.037.648	923.873	-10,96%
Principado de Asturias	1.533.700	1.908.646	2.269.565	1.319.000	625.584	-52,57%
Gobierno de las Islas Baleares	327.389	480.946	509.524	903.481	476.200	-47,29%
Gobierno de Canarias	1.048.600	1.323.981	952.678	148.601	48.137	-67,61%
Comunidad Autónoma de Cantabria	335.152	596.854	133.500	91.042	115.000	26,32%
Junta de Castilla La Mancha	3.383.710	4.271.753	4.470.487	4.498.558	7.143.670	58,80%
Junta de Castilla y León	1.470.017	1.472.109	2.867.029	1.046.988	233.685	-77,68%
Generalitat de Cataluña	3.445.074	4.520.265	3.106.900	4.959.701	3.997.000	-19,41%
Junta de Extremadura	1.121.995	1.104.152	584.368	257.042	425.449	65,52%
Xunta de Galicia	886.857	516.995	623.000	1.075.000	720.000	-33,02%
Comunidad Autónoma de La Rioja	48.385	12.000	0	40.000	18.000	-55,00%
Comunidad de Madrid	656.640	954.363	750.750	1.449.143	658.353	-54,57%
Región de Murcia	318.203	327.200	627.217	151.581	0	-100,00%
Comunidad Foral de Navarra	704.317	462.438	1.802.699	831.653	122.952	-85,22%
Comunidad Autónoma Vasca	2.853.444	3.105.523	3.039.679	1.954.394	2.696.177	37,95%
Generalitat de Valencia	926.000	1.323.053	1.710.734	5.245.568	1.280.984	-75,58%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguimiento del PACI 2005, 2006, 2007, 2008 y los datos preliminares de 2009 facilitados por la DGPOLDE.

Cuadro 26 Acción humanitaria española 2005-2009 (bilateral y multilateral neta)

	2005		2006		2007		2008		2009	
	Millones de euros	% respecto total	Millones de euros	% respecto total	Millones de euros	% respecto total	Millones de euros	% respecto total	Millones de euros	% respecto total
AH CC AA	24,06	22,26%	29,73	12,00%	43,53	18,35%	36,89	9,13%	23,09	4,66%
AH EE LL	10,13	9,37%	8,63	3,48%	8,46	3,57%	8,57	2,12%	5,57	1,12%
Total AH	**108,08**		**247,74**		**237,18**		**404,26**		**495,18**	
AOD CC AA	266,26	10,96%	323,91	10,66%	389,64	10,40%	464,71	9,76%	446,04	9,43%
AOD EELL	118,86	4,89%	118,86	3,91%	121,5	3,24%	148,77	3,12%	147,18	3,11%
Total AOD	**2.428,36**		**3.038,35**		**3.747,11**		**4.761,69**		**4.728,05**	

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de datos de la DGPOLDE con relación a los años 2005-2008 y datos preliminares de 2009 facilitados por el mismo organismo.

En un año, el 2009, de relativa tranquilidad en cuanto a desastres, sería previsible una disminución de la ayuda de emergencia frente a un incremento en la prevención de desastres y de la ayuda para la reconstrucción, pero esto ha sido así solo en parte: la ayuda y los servicios de emergencia han supuesto un 60% en el caso de la cooperación autonómica y un 70% en el de la cooperación local. La ayuda para la reconstrucción ha sufrido una gran disminución y la prevención de desastres se ha incrementado ligeramente respecto a 2008. Los esfuerzos de la cooperación descentralizada, además de muy escasos este año, siguen estando orientados a la ayuda de emergencia.

Las crisis más atendidas por la cooperación autonómica han sido las de Chad, la República Democrática del Congo y Burkina Faso, lo que ha supuesto una mayor dedicación de fondos al continente africano, que ha pasado a igualar en destino de fondos al continente americano. En la cooperación local es significativo el gran peso que tiene el Territorio Ocupado Palestino, con alrededor del 25% de la financiación.

Las ONGD siguen siendo la vía por la que se canaliza la mayor parte de los fondos –aproximadamente el 80%–, aunque es destacable que algunas comunidades autónomas –Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Baleares– han canalizado 2,6 millones de euros a través de organismos de las Naciones Unidas.

Las ONGD siguen siendo la vía por la que se canaliza la mayor parte de los fondos –aproximadamente el 80%–.

Un año en que la caída de los fondos es la principal característica en los recursos destinados a acción humanitaria por la cooperación descentralizada, hace necesaria una reflexión en cuanto al lugar que esta tiene en el interior de dichos agentes en un sistema como el español, compuesto por una gran cantidad de actores de muy diversas características. Una oportunidad de reflexión y mejora, esta vez, del lado de los donantes, para lo cual ya existen instrumentos[127] si lo que se busca es la mejora de la calidad de la acción humanitaria.

3. Cooperación descentralizada

En 2009, al igual que en 2008, en su conjunto la cooperación descentralizada significó el 13% de la AOD total neta.

En 2009, al igual que en 2008, en su conjunto la cooperación descentralizada significó el 13% de la AOD total neta.

La cooperación autonómica se presenta en 2009 sin grandes novedades: la ayuda otorgada por este nivel de gobierno se redujo ligeramente con respecto a 2008; un 5% de decrecimiento entre 2008 y 2009. La aportación de AOD de las comunidades autónomas en 2009 fue de 446 millones de euros, un 9,4% del total de la AOD neta.

Tal y como se preveía, al igual que la cooperación a nivel global, el ritmo de crecimiento experimentado en los años anteriores se detuvo para el período 2008-2009. Sin embargo, según los datos aportados por la DGPOLDE y siguiendo la dinámica de 2008, el efecto global de estancamiento se produce por subidas y bajadas importantes de algunas CCAA. Cabe hacer mención acerca de que este hecho responde a la creciente volatilidad o baja predictibilidad de los flujos de la ayuda en este nivel de gobierno. La desviación de la aportación de la AOD de las CCAA finalmente ejecutada en 2009 con respecto al marco presupuestario del PACI 2009 es un ejemplo en este sentido. Por su parte, el total de AOD bruta desembolsada por las entidades locales se redujo ligeramente en 2009 con respecto al año anterior (en un 1,07%).

Este año, como en pasadas ediciones, se producen discrepancias entre los datos de desembolsos de AOD suministrados por las CCAA a las sedes territoriales de Intermón Oxfam en consulta directa, y los informados oficialmente por la DGPOLDE. En el cuadro 27 se han presentado para fines indicativos aquellos casos en que esas discrepancias son más significativas: Comunidad Valenciana, Baleares, Galicia

127. Para más información sobre la responsabilidad de los donantes, consúltese la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria, http://www.goodhumanitariandonorship.org/.

Cuadro 27 **Cooperación autonómica, 2008-2009**

Comunidad autónoma	AOD bruta (euros)		AOD bruta (a)	Variación (%) 2008-2009	% sobre total CCAA	AOD % presupuesto total		AOD per cápita (euros) (b)		Presupuestos AOD (c)	AOD % PIB (d)	
	2008	2009	2009			2008	2009	2008	2009	2010	2008	2009
Andalucía	96.775.351	99.333.442		2,64%	22,27%	0,30%	0,29%	11,80	11,96	112.052.970	0,06%	0,07%
Cataluña	62.827.889	57.301.759		-8,80%	12,85%	0,22%	0,19%	8,53	7,67	49.785.520	0,03%	0,03%
Castilla - La Mancha	40.341.400	46.390.370		14,99%	10,40%	0,39%	0,49%	19,75	22,29	44.574.810	0,11%	0,13%
País Vasco	40.837.201	39.649.544		-2,91%	8,89%	0,41%	0,38%	18,93	18,25		0,06%	0,06%
C. Valenciana	64.815.651	39.143.379	93.957.860	-39,61%	8,78%	0,46%	0,27%	12,89	7,68	82.637.740	0,06%	0,04%
Madrid	38.979.100	38.078.638		-2,31%	8,54%	0,21%	0,19%	6,22	5,96	38.269.906	0,02%	0,02%
Navarra	20.699.796	20.649.818		-0,24%	4,63%	0,48%	0,48%	33,37	32,75	21.800.000	0,11%	0,11%
Canarias	18.746.030	16.225.134		-13,45%	3,64%	0,25%	0,21%	9,03	7,71		0,04%	0,04%
Baleares	15.594.107	14.924.160	15.335.512	-4,30%	3,35%	0,47%	0,42%	14,54	13,62	10.464.000	0,06%	0,06%
Extremadura	9.087.860	13.774.550		51,57%	3,09%	0,16%	0,24%	8,28	12,49	15.890.308	0,05%	0,08%
Galicia (e)	12.781.162	12.289.957	11.625.351	-3,84%	2,76%	0,11%	0,10%	4,59	4,40		0,02%	0,02%
Castilla y León	10.333.747	11.886.118		15,02%	2,66%	0,12%	0,11%	4,04	4,64	12.723.052	0,02%	0,02%
Asturias	11.776.201	11.325.801		-3,82%	2,54%	0,30%	0,25%	10,90	10,44		0,05%	0,05%
Aragón	9.610.565	10.603.015		10,33%	2,38%	0,17%	0,18%	7,24	7,88	10.958.184	0,03%	0,03%
Cantabria	5.116.708	5.850.388		14,34%	1,31%	0,21%	0,23%	8,79	9,93		0,04%	0,04%
Murcia	5.130.756	4.744.959	3.728.925	-7,52%	1,06%	0,11%	0,09%	3,60	3,28	1.946.103	0,02%	0,02%
La Rioja	4.078.224	3.866.889		-5,18%	0,87%	0,31%	0,29%	12,84	12,02	5.955.000	0,05%	0,05%
Melilla	84.800	-		-	-	0,04%	-	1,19	-		0,01%	-
Total	**467.616.548**	**446.037.922**		**-4,61%**	**100,00%**	**0,27%**	**0,25%**	**10,13**	**9,54**		**0,04%**	**0,04%**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguimiento del PACI 2008 y 2009, del Instituto Nacional de Estadística y del Ministerio de Economía y Hacienda.
Notas:
(a) Según consulta de las sedes territoriales de Intermón Oxfam a las comunidades autónomas respectivas.
(b) Datos modificados en 2008 con respecto al informe de La realidad de la ayuda 2009 debido a actualizaciones realizadas por el INE (para el caso de Castilla-La Mancha y Castilla y León).
(c) Según consulta de las sedes territoriales de Intermón Oxfam con las comunidades autónomas respectivas.
(d) PIB a precios corrientes; primera estimación para 2009 tomada del Instituto Nacional de Estadística.
(e) La AOD de las CCAA está incrementada en 2,9 millones de euros con respecto a los datos del Seguimiento del PACI 2008.

y Murcia. Estas diferencias son extensivas también a las entidades locales. Según información gestionada por las sedes territoriales de Intermón Oxfam, existen serias discrepancias de datos entre las dos fuentes antes citadas para casos como los de las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

Extremadura experimentó un crecimiento del 52% entre 2008-2009, seguido por crecimientos en torno al 15%, producidos en la cooperación de Castilla - La Mancha, Castilla y León y Cantabria.

En el lado opuesto, destacan la Comunidad Valenciana y Canarias. La primera redujo en un 40% su ayuda en 2008-2009, sin embargo en 2007-2008 el crecimiento experimentado fue más del 111%. Canarias, por su parte, redujo su aportación a la AOD española en el 14% entre 2008 y 2009.

Andalucía, después de experimentar un crecimiento del 18% en el período 2007-2008, durante 2008-2009 crece solo un 3%, aunque sigue gestionando el mayor volumen de AOD en valores absolutos y aporta un poco más del 22% al total de la cooperación autonómica.

En 2009, los recursos de AOD a nivel autonómico caen al 0,25% con relación a los presupuestos. Al igual que en el año 2008, Navarra y Castilla-La Mancha se mantienen como las comunidades autónomas más solidarias (en términos de ayuda per cápita).

Cuadro 28 **Cooperación oficial de las principales entidades locales 2009**

Entidad local	AOD 2009 (euros)	AOD/presupuesto 2009 % (a)	AOD/población 2009 (euros/hab) (a)
Ayto. de Madrid	16.492.543,06	0,32%	5,07
Ayto. de Barcelona	10.213.999,69	0,42%	6,30
Ayto. de Zaragoza	4.015.084,85	0,52%	5,95
Ayto. de Vitoria-Gasteiz	3.153.262,94	0,81%	13,38
Ayto. de Bilbao	3.084.451,00	0,58%	8,69
Ayto. de Córdoba	3.024.712,72	1,02%	9,21
Ayto. de Palma de Mallorca	2.274.466,10	0,47%	5,67
Ayto. de Pamplona/La Coruña	2.196.120,00	0,73%	11,06
Ayto. de Sevilla	1.947.187,27	0,22%	2,77
Ayto. de Burgos	1.815.952,46	0,78%	10,15
Ayto. de Gijón	1.804.564,14	0,75%	6,50
Ayto. de Donostia-San Sebastián	1.658.206,61	0,48%	8,95
Ayto. de Málaga	1.393.218,81	0,24%	2,45
Ayto. de Alcorcón	1.237.503,36	0,58%	7,37
Ayto. de Logroño	1.168.862,00	0,55%	7,68
Ayto. de Oviedo	1.095.080,96	0,48%	4,89
Ayto. de Valencia	1.083.320,00	0,14%	1,33
Ayto. de Albacete	970.000,00	0,61%	5,72
Ayto. de Alicante	891.223,62	0,36%	2,66
Ayto. de Lleida	875.255,36	0,47%	6,44
Otras EELL (b)	86.787.821,73	-	2,43
Total EELL	**147.182.836,68**	**0,53%**	**6,41**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguimiento del PACI 2009, del Instituto Nacional de Estadística y del Ministerio de Política Territorial.
Notas:
(a) Para el conjunto de las entidades locales se calculó un promedio simple.
(b) Incluye otros ayuntamientos y el total de las diputaciones.

El total de recursos desembolsados para servicios sociales básicos por las CCAA se redujo en un 20,75% en 2009 con respecto al año anterior.

El total de recursos desembolsados para servicios sociales básicos por las CCAA se redujo en un 20,75% en 2009, con respecto al año anterior, en gran parte por el drástico descenso de las aportaciones correspondientes a la Comunidad Valenciana. A nivel autonómico, no se cumplió el objetivo de destinar el 20% de la ayuda bilateral a SSB. Sin embargo, esta meta sí se cumple cuando se analiza con relación al componente sectorizable de la ayuda: la AOD bilateral bruta sobre el componente bilateral sectorizable fue del 23,45% (véase el cuadro 30).

Del total de aportaciones a SSB realizadas por las CCAA en 2009, poco más de la mitad (52,01% del total) se concentraron en cuatro comunidades autónomas: Andalucía, Madrid, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha.

Cataluña, que es la segunda CCAA con mayor AOD bruta en 2009, es la que destina menos recursos a SSB como proporción de su AOD (apenas el 9,11% de esta) y la segunda que menor asigna a estos sectores con relación a la AOD distribuible (13,63%), situación similar a la del País Vasco. En total, fueron seis las CCAA que destinaron menos del 20% de su AOD a SSB: Castilla-La Mancha, Andalucía, Cataluña, País Vasco, Baleares y Galicia, situación similar a la de 2008. Salvo Castilla-La Mancha y Baleares, todas las demás tampoco asignan el 20% o más de su AOD distribuible sectorialmente a servicios sociales básicos.

Cuadro 29 Cooperación oficial de las diputaciones, 2009

Diputación	AOD 2008	AOD 2009	Variación % 2009-2008
Dip. F. Vizcaya	12.610.035,60	9.018.825,56	-28,48
Dip. Barcelona	4.471.268,95	4.528.568,00	1,28
Dip. F. Guipúzcoa	4.644.540,28	4.340.230,85	-6,55
Dip. F. Álava	3.596.942,66	2.861.473,19	-20,45
Dip. Sevilla	1.822.176,07	1.882.440,22	3,31
Dip. Ciudad Real	-	1.737.607,88	-
Dip. Málaga	1.469.767,94	1.733.172,65	17,92
Dip. Córdoba	1.654.252,39	1.702.004,00	2,89
Dip. Tarragona	-	1.238.600,55	-
Dip. Alicante	617.411,84	1.047.651,57	69,68
Dip. Cádiz	950.724,60	938.948,00	-1,24
Dip. Zaragoza	-	861.934,58	-
Dip. Huelva	738.837,82	714.388,00	-3,31
Dip. Jaén	403.867,02	666.319,82	64,98
Dip. Valladolid	621.211,03	627.406,78	1,00
Dip. A Coruña	703.335,00	564.001,96	-19,81
Otras diputaciones	7.054.924,29	4.125.533,72	-41,52
Total	**41.359.295,48**	**38.589.107,33**	**-6,70**

Fuente: Elaboración propia, con datos del Seguimiento del PACI 2008 y 2009.

Cuadro 30 Cooperación autonómica a SSB, 2009

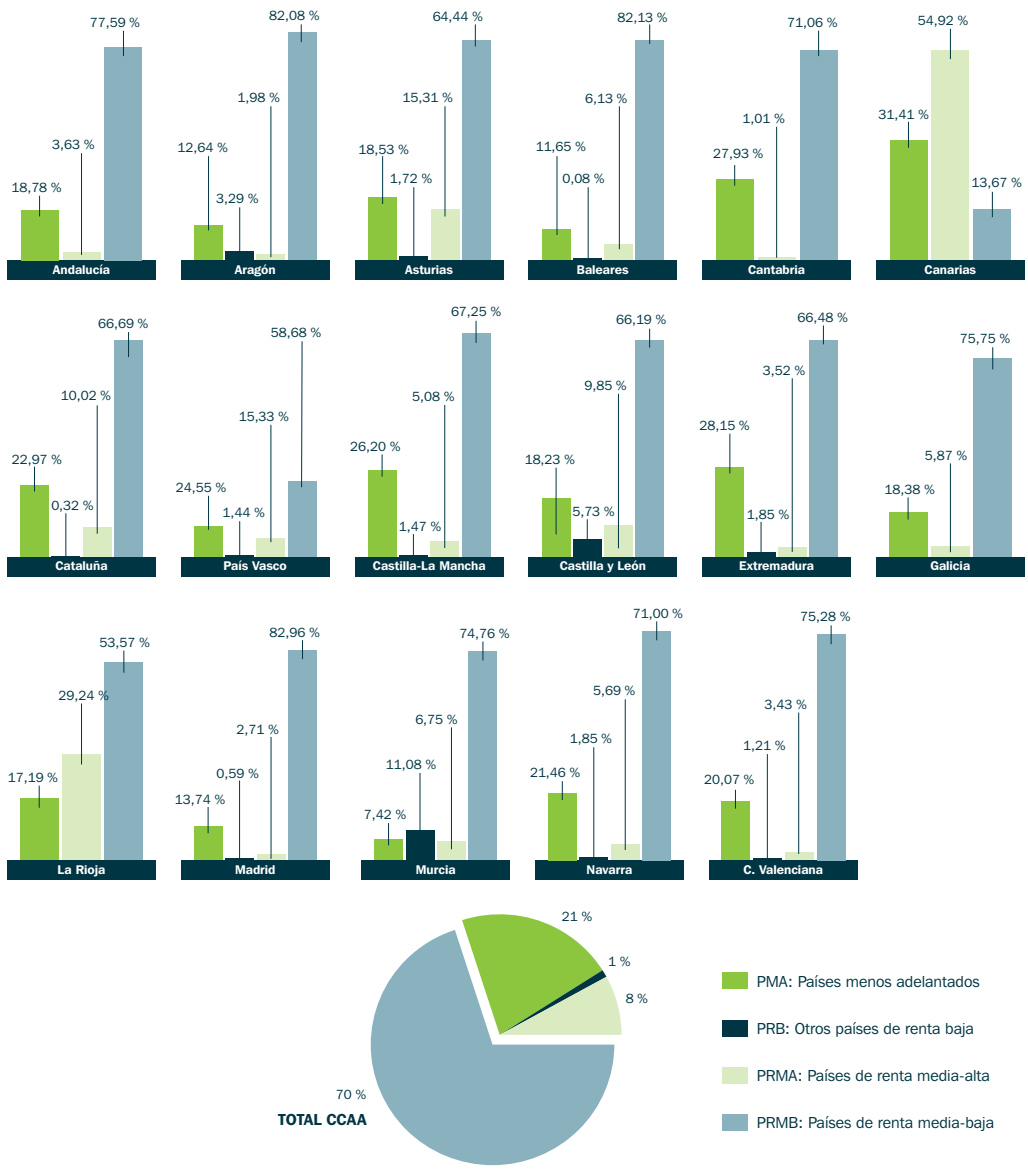
Comunidades autónomas	Aportaciones a SSB	% del total aportaciones SSB	% de AOD distribuible sectorialmente
Andalucía	14.344.021,85	18,35%	18,81%
Madrid	8.791.610,35	11,25%	30,48%
C. Valenciana	8.767.428,97	11,21%	28,23%
Castilla-La Mancha	8.757.804,00	11,20%	28,81%
Navarra	5.402.956,57	6,91%	28,98%
Cataluña	5.220.785,36	6,68%	13,63%
Canarias	4.060.580,43	5,19%	30,66%
País Vasco	3.645.852,09	4,66%	11,71%
Castilla y León	3.576.927,48	4,58%	37,83%
Extremadura	3.053.120,97	3,91%	30,94%
Asturias	2.577.929,84	3,30%	27,86%
Baleares	2.199.014,93	2,81%	26,01%
Aragón	2.193.506,28	2,81%	27,49%
Galicia	1.884.755,14	2,41%	19,51%
Murcia	1.437.610,98	1,84%	37,44%
Cantabria	1.283.303,42	1,64%	32,34%
La Rioja	982.000,00	1,26%	32,65%
Total	**78.179.208,66**	**100%**	**23,45%**

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento PACI 2009).

Del total de aportaciones a SSB realizadas por las CCAA en 2009, poco más de la mitad (52,01% del total) se concentraron en cuatro comunidades autónomas.

De la misma forma, el conjunto de CCAA españolas mantuvo en 2009 una tendencia similar a la de 2008 en cuanto a su distribución de AOD bruta entre los países según su nivel de renta. La mayor parte (7 de cada 10 euros) continuó destinándose a los países de renta media baja, esta concentración en ese grupo de países es una tendencia similar a la AOD de la AGE; sin embargo, tanto la participación de la AOD dirigida a ese grupo de países como a los de renta media alta se redujo ligeramente a favor de los países menos adelantados, cuya participación pasó del 17% al 21%. Este hecho es positivo como una aportación hacia el logro de las políticas de cooperación definidas en el plan director vigente.

Gráfico 13 **Concentración geográfica de las CCAA, 2009**



Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009) y la clasificación de países según nivel de renta aprobada por el CAD en el mes de agosto de 2009.
Nota: Porcentajes calculados sobre AOD bruta localizable (solo se considera la AOD especificada por país).

Veamos a continuación un análisis de los hechos más relevantes en las diferentes comunidades autónomas y algunos entes locales en el período 2009-2010, basados en análisis realizados por los responsables de las sedes territoriales de Intermón Oxfam:

Andalucía

En 2009, acercándose a los 100 millones de euros ejecutados, Andalucía se consolidó como la comunidad autónoma con un mayor volumen de AOD. A pesar de la crisis económica y financiera, la cooperación internacional de esta comunidad siguió una senda de incremento que fue positivamente valorada por las ONGD andaluzas. Sin embargo, seguimos detectando por segundo año consecutivo diferencias importantes entre lo finalmente presupuestado (113,6 millones de euros, una cifra récord) y lo finalmente ejecutado; este hecho reiterado nos puede estar hablando tanto de incrementos presupuestarios que no son reales como de desajustes en la gestión de un presupuesto de cooperación creciente por parte de una agencia de reciente configuración como empresa pública.

En términos relativos, 2009 se cerró con una AOD andaluza que alcanzaba el 0,29% de su presupuesto, cifra que decrece por primera vez desde 2004 y que cuestiona casi definitivamente la posibilidad de cumplir el compromiso reiterado por la Junta de Andalucía de alcanzar el 0,7% en 2012.

En el plano institucional 2009 fue un año importante: se contó por primera vez con el Plan Anual de Cooperación –considerado en general como un programa cargado de buenas intenciones pero poco operativo– y se aprobaron los once primeros programas operativos por países prioritarios. Lamentablemente no ha podido ser hasta 2010, por tanto superado el ecuador del período de desarrollo del I Plan Director, cuando han visto la luz los programas horizontales de educación para el desarrollo y de acción humanitaria, así como los nuevos instrumentos de financiación plurianual para ONGD, que empezarán a ponerse en práctica en 2011.

En lo que respecta a las entidades locales, a pesar de la crisis, tres ayuntamientos andaluces (los de Córdoba, Sevilla y Málaga) se mantuvieron en el grupo de los que siguen superando el millón de euros.

Entre las entidades con un buen desempeño en cooperación internacional se destaca un año más el Ayuntamiento de Córdoba, porque no solo ha mantenido su esfuerzo en cooperación, sino que incluso lo ha aumentado al superar ampliamente en el presupuesto 2010 el 0,7% en cooperación al desarrollo, así se convierte en uno de los pocos entes descentralizados del Estado que cumple con dicho compromiso. También reconocemos el esfuerzo realizado por el Ayuntamiento de Málaga, entidad que ha mantenido sin recortes las asignaciones dirigidas a la cooperación internacional –siempre ha superado el millón de euros– y ha seguido haciendo un esfuerzo continuo en mantener un diálogo cercano con las ONGD presentes en su ciudad.

En el lado contrario, entre las entidades locales con peor desempeño solidario destaca un año más el Ayuntamiento de Sevilla. El consistorio hispalense durante 2009 y 2010 pareció seguir un manual de malas prácticas en la gestión de la cooperación internacional ya que: 1) recortó en 2010 en un 70% el presupuesto destinado a cooperación internacional vía ONGD; 2) aprobó el plan director y las Bases de Convocatoria sin el consenso ni de las ONGD ni del Consejo de Cooperación; y 3) separó la cooperación directa del control de la Delegación de Cooperación, al pasar la gestión a una cuestionada Fundación DeSevilla. Con preocupación constatamos que también Granada se suma a la lista de ayuntamientos que han vuelto la espalda a la cooperación internacional cuando más necesaria es: en 2010 han recortado la cooperación a través de ONGD en un 84% y la han dejado a un nivel testimonial.

Cataluña

Pulverizado ya el objetivo que marcaba el Plan Director 2006-2010 de llegar a los 130 millones de euros de cooperación al desarrollo en 2009, y estancados en menos de la mitad, finalmente, en 2009, y por primera vez en la historia de la cooperación de la Generalitat, se ha reducido el presupuesto de AOD respecto al año anterior. La sensación es que se ha perdido una oportunidad histórica de llegar o acercarse mucho al 0,7% del presupuesto en estos últimos años y de convertir la cooperación catalana en un referente.

El escenario deja el porcentaje real en 2009 en el 0,19% sobre el presupuesto consolidado de ingresos de la Generalitat, muy lejos de todos los objetivos acordados.[128] Para 2011, en principio, hay prórroga de los presupuestos actuales, a la espera de que el gobierno que salga de las elecciones del 28 de noviembre elabore los nuevos presupuestos.

El reparto según líneas y sectores estratégicos queda condicionado por intentar cumplir el *sudoku* de porcentajes que marca el plan director. Es representativo el dato de que el porcentaje de fondos de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) asignados por subvención directa (45,6%) supera al de las convocatorias por concurso.

Durante 2010 se ha elaborado el nuevo Plan Director 2011-2014 que es de carácter continuista, que ha venido marcado por el período preelectoral y que no ha permitido su aprobación por consenso en el Parlamento de Cataluña. La Federación Catalana de ONG para el Desarrollo (FCONGD) ha dado su aprobación al nuevo plan director después de una dura negociación que ha facilitado la introducción de nuevas fórmulas de cálculo del 0,7% (sobre el presupuesto consolidado), y después de asegurar un papel relevante para la cooperación realizada a iniciativa de las ONGD. Este último año también se han aprobado estrategias sectoriales importantes entre las que destaca la estrategia de género.

En cuanto a la Diputación de Barcelona, sigue siendo la única gran administración que dedica el 0,7%. Actualmente en un período de reflexión sobre su rol en cooperación, se plantean cambios que probablemente disminuirán mucho la participación de las ONG, en aras de un modelo de municipalismo y de cooperación directa que no compartimos.

El Ayuntamiento de Barcelona ha seguido incrementando su presupuesto en 2009, y ha alcanzado el 0,4% del presupuesto, lejos todavía del 0,7% que se proponían alcanzar antes del fin de la legislatura municipal. En el haber del Ayuntamiento, cabe destacar mejorar la calidad de la información facilitada y la extensión de programas al capítulo de educación para el desarrollo.

A pesar de los esfuerzos realizados en este período, no se han conseguido avances en la unificación de formularios y procedimientos para simplificar los procesos de acceso a las subvenciones por parte de los diferentes actores de la cooperación catalana.

Castilla-La Mancha

Esta comunidad autónoma ha experimentado crecimientos sostenidos en AOD durante los últimos años. Cabe resaltar que durante el año 2009 la partida de AOD también creció de forma importante, pues el peso relativo respecto al presupuesto total pasó del 0,39% en 2008 al 0,49% en 2009. Esto nos muestra la solidez de la

128. En 2010 se había logrado –tras un trabajo intenso de la FCONGD para conseguirlo– mantener los 49 millones de euros que dependían de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, pero al final del año la cantidad realmente disponible ha sido 1,2 millones menos, y 8,8 millones no procedían del presupuesto anual, sino que resultaron de la recuperación de remanentes de la propia Agencia.

trayectoria de la política de cooperación al desarrollo de Castilla-La Mancha, que además les sitúa a la cabeza del resto de las CCAA en esfuerzo presupuestario, como se citó anteriormente, y en AOD per cápita.

En 2010 y 2011 Castilla-La Mancha puede continuar siendo un buen ejemplo, a pesar de que decrece ligeramente el presupuesto 2010 (un 2%), mantiene el presupuesto de cooperación al desarrollo constante en 2011, según ha presentado en su borrador de Presupuesto. Animamos a que en 2011 haga un esfuerzo por recuperar la ligera caída producida entre 2009 y 2010.

Durante 2009 también se destaca en positivo el incremento del presupuesto dedicado a la educación para el desarrollo y la sensibilización que ya representa el 9% del presupuesto total de AOD. También se ha producido un relevante crecimiento de los fondos destinados a acción humanitaria, cuyas intervenciones han supuesto el 27% del total de la AOD.

Según la prioridad geográfica establecida en el Plan Horizonte 2011, la cooperación al desarrollo se debe dirigir a países o territorios con índice de desarrollo humano (IDH) bajo o medio, y a pesar de que los 23 países mencionados en el Plan podrían aconsejar una mayor concentración geográfica, la casi totalidad de las intervenciones de 2009 se realizó en estas zonas. También se cumple la priorización hacia la lista de países menos adelantados, que alcanza el 20% propuesto en el plan director sobre el total de los proyectos de cooperación, un 26% sobre el total de la AOD.

Por sectores de intervención, destacamos una alta concentración en los denominados servicios sociales básicos (educación, salud y agua y saneamiento), que representan el 41% de los proyectos de cooperación financiados, o el 29% sobre el total de la AOD distribuible sectorialmente, según la DGPOLDE.

Uno de los retos es la evaluación. Queda apenas un año para la finalización del Plan General Horizonte 2011 y urge pensar en la medición de las metas alcanzadas, a pesar de que no fueron previamente definidos los mecanismos que permitirán esa evaluación. Un aprendizaje que debe incorporarse antes de que se elabore el próximo plan de cooperación.

En 2010 se ha redactado el borrador de anteproyecto de ley de la Agencia Castellano-Manchega de Cooperación. Este proceso contó con la amplia participación de los agentes de cooperación castellano-manchega. Esperamos que la creación de esta Agencia permita dotar a la Junta de la agilidad y de los recursos humanos y técnicos necesarios adecuados a la especificidad de la cooperación al desarrollo.

La Fundación Castellano-Manchega es una iniciativa interesante con vistas a la eficacia de la ayuda, a pesar de que el peso de la Junta sigue siendo muy elevado dentro del conjunto de los recursos de cooperación de este fondo. La Fundación presenta una sólida trayectoria con convocatorias anuales de cooperación al desarrollo y de acción humanitaria, así como actividades directas de sensibilización y de formación. El reto ahora es lograr que esta instancia sirva como mecanismo para canalizar en mayor medida aportaciones de las entidades locales (ayuntamientos, diputaciones, mancomunidades) y con esto reducir la fragmentación de la ayuda.

Comunidad Valenciana

El Pacto Valenciano contra la Pobreza ha supuesto un hito considerable en la Comunidad Valenciana en el año 2009. Por fin se cuenta con un compromiso asumido por todos los partidos políticos del arco parlamentario con el fin de dar coherencia, estabilidad política y presupuestaria a la ayuda oficial al desarrollo valenciana. El texto, firmado por el Partido Popular, Partit Socialista del País Valencià, Esquerra Unida y Compromís pel País Valencià en mayo del 2009, tiene como objetivo hacer que la política autonómica de cooperación internacional para el desarrollo y de lucha contra la pobreza sea sostenible y de calidad, independientemente de quién gobierne, y que se mantenga en línea con los acuerdos internacionales recogidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

No obstante, con los datos cuantitativos de la AOD proporcionados por la DGPOLDE, existe el riesgo de que el Pacto se quede en papel mojado. Apenas 39,14 millones de euros sobre un presupuesto consolidado suponen un 0,27% del presupuesto dirigido a AOD, lo que nos aleja de lo previsto en el Pacto. Se observa que de nuevo hay una disparidad entre las cifras aportadas por la propia Generalitat Valenciana (93,95 millones de euros; 0,7% de AOD) y la DGPOLDE, lo que dificulta el análisis riguroso de lo que ha supuesto la cooperación valenciana, cuando en principio la definición de AOD aceptada por todos los países integrantes del CAD coincide con la incluida en la Ley Valenciana de Cooperación de febrero 2007.

Esta significativa reducción se ha sumado a la nueva condición exigida en bases de convocatoria de destinar el 1% de todos los proyectos y programas de cooperación aprobados a acciones de sensibilización Esta cantidad, sin embargo, no venía regulada de manera clara transparente y consideramos acertada la decisión gubernamental de modificar este procedimiento.

Es de destacar el esfuerzo realizado por la administración para dar a luz el "Decreto de bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional al desarrollo", que será un instrumento sin duda eficaz que mejore la eficiencia de la AOD valenciana al facilitar el trabajo de formulación y justificación de proyectos y programas por parte de las ONGD.

Asimismo, la consolidación del Comité Permanente de Ayuda Humanitaria y de Emergencia es un paso adelante en la necesaria coordinación entre organismos públicos y privados de la Comunidad Valenciana a la hora de dar una respuesta ágil ante catástrofes sobrevenidas. Se echa de menos, no obstante, la convocatoria del consejo permanente del comité, como está previsto en el reglamento, lo cual ayudaría a la hora de desarrollar los procedimientos necesarios para dar mayor transparencia y efectividad a la distribución de fondos de emergencia.

En cuanto al reparto geográfico, la Generalitat Valenciana destina el 17% a proyectos en África subsahariana, en lo que, si bien está aún lejos de la deseable distribución geográfica en función de las necesidades por continente, se ve un esfuerzo en la buena dirección al haber aumentado con respecto al 13% que suponía en el año 2008.

No obstante, y pese a los importantes avances mencionados, sigue habiendo ámbitos de mejora en la política de cooperación valenciana. Mencionaremos algunos de ellos:

- Se echa en falta una convocatoria específica de proyectos de comercio justo, al ser este un instrumento en constante crecimiento y con cada vez más presencia en la Comunidad Valenciana.
- Dentro de la política de mayor transparencia y rendición de cuentas, el nuevo decreto de bases debería haber incluido la publicidad, tanto del contenido como de la puntuación obtenida por los proyectos y programas aprobados en cada convocatoria.
- Por falta de coincidencia en las fechas entre la aprobación de la disposición adicional 18ª de la Ley Estatal de Subvenciones y del Decreto de Bases autonómico, finalmente este importante instrumento normativo autonómico no incorpora lo aprobado en la ley estatal. Confiamos en que pronto se subsanará esta deficiencia para acomodarse a la nueva ley de subvenciones.
- Los planes directores siguen sin contar con un instrumento de evaluación y participación, lo que dificulta que sean instrumentos realmente útiles para el aprendizaje y la mejora continua del trabajo de cooperación de todo el sector.

Es preocupante que, a tan solo un año de la aprobación por unanimidad de las fuerzas políticas del Pacto Valenciano contra la Pobreza, se vea un cambio de tendencia[129] tan importante al alejarse de lo allí pactado. Si detrás del acuerdo no hay un compromiso político real, al final será muy difícil alcanzar el objetivo previsto.

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

No podemos obviar en este análisis la polémica aparecida en la prensa sobre la presunta desviación de fondos de cooperación a fines ajenos a la erradicación de la pobreza. Al compromiso ético que todas las ONG deben mantener es necesario aunar la mejora constante de los procedimientos de transparencia y rendición de cuentas que deben imperar en todo organismo que utiliza dinero público, especialmente si este va destinado a los países más vulnerables.

Comunidad de Madrid

Según los datos del Seguimiento del PACI 2009, la ayuda oficial al desarrollo desciende un 2% con respecto al año 2008. El porcentaje sobre el presupuesto total consolidado también decrece del 0,21% al 0,19%. A pesar de que es la sexta comunidad autónoma en cantidad de AOD desembolsada, con más de 38 millones de euros, puede seguir haciendo un esfuerzo considerable para elevar la AOD a niveles más coherentes con su potencial económico.

Según información preliminar, el presupuesto de AOD para 2010 se mantendría constante con respecto a 2009, pero en el borrador de Presupuestos 2011 se anuncia un decrecimiento del 15% en la AOD, cuando el presupuesto general de la Comunidad de Madrid solo baja un 9%.

En cuanto a la orientación geográfica de la AOD de 2009, se observa que el 80% se destina a los países prioritarios, con lo cual casi se alcanza el objetivo del 85% previsto en el Plan General 2009-2012. Sin embargo, se han financiado proyectos en 34 países diferentes (en el Plan se priorizan 16), lo que nos indica que se pueden seguir haciendo esfuerzos para lograr una mayor concentración geográfica. El 66% de la cooperación al desarrollo y humanitaria se dirige a Latinoamérica y solo el 19% a África (con lo que casi se llega al objetivo del 20% del Plan General). La financiación hacia los PMA alcanzaría, según la DGPOLDE, el 14% de la AOD total.

El gran déficit de la Comunidad de Madrid es la acción humanitaria, al no haber implementado aún a día de hoy el sistema previsto en el Plan General 2009-2012. Existe, pues, un alto grado de subejecución presupuestaria en esta materia, de los 2,6 millones de euros previstos en el presupuesto de 2009, se han gastado 744.113 euros. En el año 2009 el presupuesto destinado a cubrir las emergencias ha decrecido un 26% con respecto al año anterior y representa tan solo el 2,54% del total de la AOD desembolsada.

Hasta el año 2009 ha sido posible la financiación de programas de cooperación y educación para el desarrollo. Los programas se caracterizan por instrumentos con impactos de mayor envergadura, dada su mayor duración, importe y objetivos más complejos. Lamentamos que este instrumento haya sido suspendido en el ejercicio 2010.

Durante el año 2010 se ha iniciado un proceso de evaluación sobre el Plan General 2005-2008. Cuestionamos la realización tardía de esta evaluación, cuyas conclusiones quizá podrán ser incorporadas a las planificaciones anuales, pero no ya al nuevo plan en marcha (2009-2012). Seguimos insistiendo en la necesidad de que la Comunidad de Madrid proporcione un mayor análisis de la gestión de la política de cooperación al desarrollo y que ofrezca rendición de cuentas a toda la ciudadanía a través de su web. Así mismo debería ir realizando una evaluación continua de sus intervenciones, valedera para analizar el cumplimiento de sus planificaciones anuales y del actual plan director.

En este año 2010, la Consejería de Inmigración y Cooperación ha sido asimilada por la Consejería de Empleo y Mujer. Nos preocupa la desaparición del término “cooperación” en el nombre de la nueva consejería, ahora denominada, Empleo, Mujer e Inmigración. Esperemos que esta invisibilidad formal no se traduzca en una pérdida real de recursos y en un retroceso en la política de cooperación autonómica.

En cuanto al Ayuntamiento de Madrid, en 2009 se ha producido un descenso en los volúmenes de AOD con respecto a 2008 (15% de decrecimiento). Esto supone un porcentaje sobre el presupuesto total en 2009 de

0,32% (en 2008 fue de 0,40%). Cabe señalar que esta ratio ha venido experimentando una caída desde el año 2003.

A pesar del descenso, el importe destinado a la convocatoria de subvenciones se mantuvo con el mismo presupuesto que en el año 2008.[130] Por otra parte, la partida de educación y sensibilización para el desarrollo representó el 5%, un nivel muy escaso para una administración local. Aunque el mayor recorte que se ha producido en 2009 fue en acción humanitaria, un 65% menos que en el año anterior, que ha representado solo el 5% del total de los fondos gestionados.

En mayo de 2010 el gobierno municipal ha decidido eliminar las convocatorias de subvención de cooperación al desarrollo para 2010 y 2011. Esto supone desmantelar todo un camino recorrido en cooperación al desarrollo. Alegar ahora que esta sea una competencia impropia de los ayuntamientos, después de quince años de política de cooperación municipal, resulta totalmente incongruente. Suprimir la cooperación al desarrollo solo significa reducir un 0,32% del presupuesto total, no supone ningún ahorro presupuestario significativo y, por el contrario, se incumplen los compromisos del segundo Plan General de Cooperación 2009-2012 y se pone en riesgo la sostenibilidad de los resultados alcanzados en los países del Sur.

Comunidad Foral de Navarra

Respecto al año 2008 se puede destacar que prácticamente se ha mantenido la cantidad total de AOD ejecutada, aunque la AOD presupuestada para 2009 era superior a la finalmente concretada (1,15 millones de euros mayor). De la misma forma, las cantidades aportadas entre las diferentes modalidades de cooperación varían muy poco respecto al año anterior, 2008.

El 2009 ha sido el tercer año de aplicación del Primer Plan Director (2007-2010), los nuevos instrumentos de cofinanciación ya están consolidados, pero un año más hay que resaltar los retrasos que han sufrido la publicación y la resolución de las diferentes convocatorias, así como el seguimiento de los informes de justificación. Los retrasos se han producido, en gran parte, debido a problemas asociados a la falta de personal en el Servicio de Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Navarra.

Por segunda vez se ha publicado una memoria de gestión del ejercicio, que informa detalladamente de las actividades realizadas, del presupuesto ejecutado y de los sectores y áreas geográficas en los que se actúo. En este sentido merece destacarse que el 84% de los fondos de AOD se ha destinado a los denominados países prioritarios así como a las acciones de sensibilización y educación para el desarrollo ejecutadas en el territorio navarro, y más del 26% a servicios sociales básicos.

También en 2009 se ha aprobado definitivamente la Estrategia en educación para el desarrollo, fruto del trabajo de la Comisión de Educación para el Desarrollo, en la que están representados los distintos actores de la cooperación. Por el contrario, no se ha avanzado en ninguna de las denominadas estrategias-país previstas con Perú y con la República Democrática del Congo, ni en la Estrategia de acción humanitaria, aunque esta línea de actuación está prevista en el plan director y es la gran olvidada en cuanto a una dotación de instrumentos y recursos suficientes.

Por otra parte, en el último trimestre de 2009 se avanzó mucho en el proceso participativo de reforma de la Ley Foral de Cooperación al Desarrollo de Navarra (que finalmente ha culminado en marzo de 2010 con la aprobación

130. La convocatoria de subvenciones representó en 2009 el 84% del total de los recursos de AOD. Es decir, el recorte se produjo en las otras partidas: cooperación directa y ayuda humanitaria.

parlamentaria por unanimidad de la nueva ley reformada). En ella se ha mejorado sustancialmente la composición y el funcionamiento del Consejo Navarro de Cooperación, así como otros muchos temas relativos a la gestión de las convocatorias de subvenciones (plazos, avales, tiempos de ejecución y justificación). Todas ellas, propuestas demandadas desde la Coordinadora de ONGD de Navarra hace ya mucho tiempo. Sin embargo otras demandas han quedado fuera, como la del reconocimiento legal del compromiso presupuestario con el 0,7% para AOD.

Canarias

Tras el fuerte incremento experimentado por la cooperación al desarrollo del Gobierno canario en 2007 (que pasó del 0,13% al 0,26%) y la ralentización observada en 2008, el año 2009 contempló un retroceso importante con relación al año anterior tanto en términos absolutos (de un 13,45%, 2,5 millones menos) como sobre todo en términos de esfuerzo relativo, pues retrocedió al 0,21% de la AOD sobre presupuestos. El Gobierno canario pone así en serio peligro poder alcanzar el objetivo marcado por las ONGD canarias de llegar al 0,40% en 2011. A pesar de ese retroceso, Canarias siguió destacando un año más por su apuesta por el África subsahariana, ya que fue la primera comunidad autónoma en cuanto al destino de la AOD a los países menos adelantados, aunque bajó ligeramente al 29,5% de su ayuda distribuible.

Pero 2009 se caracterizó sobre todo por los avances institucionales: después de tres años desde la presentación del primer borrador de la ley de cooperación, esta ley fue finalmente aprobada en el Parlamento canario en abril de 2009.

Una de las características fundamentales de la ley es la caracterización de las prioridades geográficas, ya que recoge la actuación en aquellos países con los que Canarias mantiene relaciones de tipo histórico, cultural o de vecindad, así como aquellos en los que existan comunidades de canarios o descendientes de estos y aquellos de los que reciba flujo migratorio, por lo que probablemente se siga apostando por la ayuda destinada al continente africano.

Asimismo, en el plano institucional, a lo largo de 2009 continuó el trabajo en torno al I Plan Director de la Cooperación Canaria 2009-2011, que fue aprobado finalmente por el Gobierno canario en octubre de 2009, y entonces se inició su trámite parlamentario y de consultas, aún abierto. El Plan supone un impulso para la cooperación con países prioritarios de la costa occidental africana.

Por último, y en lo que puede considerarse una consecuencia inmediata de la Ley de Cooperación, en julio de 2009 quedó constituido el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo, después de que fuese creado en mayo de 2006.

Todos estos instrumentos dotan de una madurez institucional a la cooperación canaria que debe servir, a juicio de las ONGD, para que Canarias apueste por un crecimiento de la AOD con calidad. Algunos aspectos reclamados por las ONGD canarias son la necesidad de mejorar la coordinación entre los diversos entes gestores de la cooperación, así como mayor claridad y transparencia de los datos sobre el desempeño de la cooperación ejecutada en estas instancias.

Comunidad Autónoma de Baleares

Aunque la previsión presupuestaria inicial para 2009, recogida en el Plan Director 2008-2011, era de 19,5 millones de euros, se aprecia un descenso importante respecto a lo que finalmente se ha ejecutado (14,92 millones de euros).

En el caso del principio general de concentración de la ayuda, los porcentajes de asignación a países prioritarios y preferentes (73%) cumplen a grandes rasgos con lo previsto en el plan director, pero, de estos países, solo se está destinando el 10% de los fondos a los del África subsahariana.

Respecto a las prioridades sectoriales y los sectores de actuación, los porcentajes son significativamente altos en cuanto a formación y capacitación (25%), infraestructuras y equipamientos (18%) y codesarrollo (13%), y no lo son tanto en los sectores sociales básicos definidos por el propio plan director como educación (7%) y salud (11%).

Por otra parte, hay que destacar el fuerte incremento en más de 3 millones de euros de la partida de actuaciones directas en cooperación al desarrollo. Por el contario, en el caso de la acción humanitaria los fondos se han reducido a la mitad y se ha aumentado significativamente la gestión de estos a través del propio Gobierno balear u otras instituciones públicas.

En este sentido, y con los datos recogidos en la memoria de gestión 2009 del Gobierno de las islas Baleares, los fondos ejecutados de forma directa por el propio Gobierno balear tanto en cooperación al desarrollo, mediante los denominados "planes región" y otros convenios, como en acción humanitaria y educación para el desarrollo suponen el 40% del total de la AOD, lo que representa un elevado porcentaje en la cooperación descentralizada española. En este porcentaje se incluyen 1,27 millones de euros de gastos de gestión y personal del programa, un 8,3% del mismo.

En cuanto a la coordinación y participación, primera prioridad del Plan Director 2008-2011, que en el plano autonómico debe llevarse a cabo entre los diferentes departamentos del propio Gobierno balear, o entre los diferentes territorios que componen las islas Baleares, cabe destacar que en 2009 el Consejo Balear de Cooperación al Desarrollo no aprobó los reglamentos de la Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo, ni el de la Comisión de Coordinación de los entes territoriales de las islas Baleares en materia de cooperación al desarrollo.

Merece destacarse la publicación en un plazo muy razonable de tiempo de la memoria de gestión anual con información detallada de todas las actividades de la cooperación balear y, en otro orden de ideas, la apuesta por la formación de los agentes de la cooperación, tanto de las ONGD y otros agentes sociales como del propio equipo técnico del Gobierno balear.

Extremadura

El año 2009 confirma la apuesta por la cooperación al desarrollo del Gobierno extremeño, así como la tendencia apuntada en los últimos años con vistas a mejorar tanto la cantidad de AOD[131] como sus instrumentos y políticas de cooperación, a pesar de que aún quede un largo camino hasta alcanzar el 0,7% sobre el presupuesto total consolidado.

Si se cumple el presupuesto previsto para 2010, volvería a presentar un crecimiento del 18% sobre el año anterior, reiterando su compromiso con la cooperación al desarrollo. Además, el nuevo plan director se acompaña de una previsión de este gasto de AOD constante hasta el año 2012.

La distribución geográfica en 2009 indica una especial dedicación a los países subsaharianos, países con menores índices de desarrollo humano, en los que se ejecuta el 28% del presupuesto de cooperación, porcen-

131. Según los datos de la Memoria de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID), la AOD en 2009 crece un 29% en relación con el año anterior, por lo que consigue un peso porcentual con respecto al presupuesto consolidado de esta comunidad autónoma del 0,23%. Según los datos del Seguimiento del PACI 2009, el crecimiento sería del 52%, ya que presenta una diferencia de 1,3 millones de euros en AOD para 2008 en comparación con los datos suministrados por la AEXCID.

taje ligeramente superior al comprometido en Centroamérica. Sin embargo se recomienda un mayor esfuerzo en concentración geográfica, puesto que en este último ejercicio se ha intervenido en cuarenta países.

Se destaca un aumento de la financiación de acción humanitaria, que en 2008 había descendido casi a una cuarta parte con respecto al año 2007. En 2009 ya representa un 9% con respecto al total de AOD. Las cantidades de acción humanitaria deben representar un porcentaje constante en el presupuesto de cooperación, y responder a necesidades urgentes o a conflictos y crisis humanitarias e incorporar en su estrategia los principios de la Buena Donación Humanitaria, aspectos previstos ya en el nuevo plan director.

La cooperación "concertada" en la que la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID) ocupa un papel activo en desarrollo y ejecución de proyectos –en colaboración con entidades públicas o privadas, organismos nacionales e internacionales, ONGD y personas jurídicas, entre otros– constituye un 19% del total de AOD (29 proyectos). Sería interesante el diseño de una estrategia de actuación al respecto, así como el análisis de evaluación de resultados que permita incorporar mejoras y aprendizajes sobre este proceso.

Destacamos positivamente la publicación de la memoria anual de cooperación de la AEXCID en la web, con toda la información desglosada como un buen ejercicio de transparencia y rendición de cuentas a todos los actores de cooperación extremeños y a la ciudadanía en general.

En septiembre de 2010 ha sido publicado el nuevo Plan General 2010-2013, aprobado antes de la finalización de la vigencia del anterior Plan 2009-2012. Según la AEXCID, los motivos para anticipar el nuevo Plan han sido incorporar las últimas tendencias de la cooperación internacional sobre eficacia de la ayuda, una mayor concentración geográfica y sectorial, la necesaria coordinación con III Plan Director de la Cooperación Española, y una mejora de la acción humanitaria.

Además se destaca la formalización de los programas de cooperación como nuevo instrumento, y la publicación de un informe anual de evaluación, que permitirá la evaluación del Plan General a su término. El aspecto que se echa de menos en este sentido es el establecimiento de indicadores y metas que puedan ir midiendo el cumplimiento del plan director.

Durante 2010 fue aprobada la Estrategia de educación para el desarrollo, en cuyo diseño participó la sociedad civil. La definición y los objetivos de la estrategia concuerdan con el concepto de ciudadanía global de la Estrategia de la Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española. El ejercicio de 2009 además es el último año en que los proyectos de educación y sensibilización para el desarrollo aún se financian mediante convenios y no por concurrencia competitiva. El peso específico de la educación y sensibilización para el desarrollo sobre el total de la AOD en 2009 ya es destacable, ya que supone un 9% sobre el total de la AOD.

Castilla y León

Según los datos del Seguimiento del PACI 2009 sobre la AOD castellano-leonesa, esta habría crecido en el período 2008-2009 en un 15%.[132]

132. Sin embargo, según la Consejería de Interior y Justicia –de la que de manera bastante singular depende la cooperación al desarrollo en Castilla y León–, la AOD desembolsada habría decrecido un 5%. Los datos del Seguimiento del PACI 2008 difieren en más de 2 millones de euros con los que maneja la Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo, como ya se comentó en la anterior edición de este informe.

El porcentaje de la AOD sobre el presupuesto total consolidado se sitúa en tan solo un 0,11%, sin duda uno de los peores datos de la cooperación descentralizada, que dificulta la posibilidad de alcanzar el 0,7% sobre recursos propios en el año 2015, objetivo marcado de forma expresa en la Ley de Cooperación autonómica, y que ha sido ratificado por el Plan Director 2009-2012.

A este respecto las previsiones no son buenas, pues aunque el presupuesto de AOD para 2010 supone un crecimiento del 7% sobre 2009, según el proyecto de ley de presupuestos 2011, volvería a decrecer un 5% con respecto al año 2010.

El Primer Plan Director 2009-2012 de Castilla y León, tras mucha dilación, ha sido aprobado en abril de 2010. Este plan recopila las últimas recomendaciones internacionales sobre la eficacia de la ayuda, y define objetivos y prioridades (sectoriales, sociales, horizontales y geográficas). Se destaca en positivo además el sistema de evaluación previsto en el propio Plan con indicadores cuantitativos y fuentes de verificación, asociados a las metas del Plan y respecto a todas las prioridades, útiles para medir la intervención y los resultados de la AOD castellano-leonesa durante el período de vigencia del plan director.

Durante el año 2009, cabe destacar la importancia presupuestaria concedida por esta administración a la educación para el desarrollo y la sensibilización, con un 9% del presupuesto de AOD. Por ello nos sorprende que en el año 2010 haya sido suprimida la convocatoria de subvenciones, el procedimiento por el que se garantiza la concurrencia competitiva, la publicidad y transparencia. Animamos a la Junta de Castilla y León a que retome este instrumento de convocatoria, con un presupuesto adecuado que permita a las ONGD de su territorio trabajar en una comunidad autónoma amplia y muy dispersa geográficamente, tal y como reconoce el plan director.

La acción humanitaria en 2009 ha descendido en más del 50%. Después de que en 2007 y 2008 esta ayuda tuviera mucha importancia con respecto al presupuesto total (18% y 10% respectivamente) ahora solo representa un 5% sobre el total de la AOD. La dedicación de recursos a acciones humanitarias no puede pendular en los presupuestos anuales. Esto además contrasta con la buena definición y aproximación al trabajo en acción humanitaria realizado en el Plan Director 2009-2012, en el que se incluyen, entre otros aspectos importantes, los principios de la Buena Donación Humanitaria. Sin duda, la apuesta por esta modalidad debe consolidarse en ejercicios presupuestarios futuros para poder garantizar la calidad de la misma.

Es destacable el ejercicio de priorización que se ha hecho en el Plan Director 2009-2012 hacia los países con menor IDH según el PNUD, con la dedicación de al menos el 25% de la AOD desembolsada. En el año 2009 ya los proyectos realizados en África representan un 29% sobre el total. Sin embargo, la lista de los países enumerados en el plan director en los tres grupos prioritarios asciende a cuarenta países. Sin duda será necesaria una mayor concentración geográfica.

En la gestión de la política de cooperación al desarrollo, se percibe una cierta confusión entre los roles y funciones que desempeñan la Fundación para la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el Exterior, por una parte, y la Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo, por otra. Durante 2010, al eliminarse la convocatoria de educación para el desarrollo y sensibilización, esta ha pasado a financiarse exclusivamente por la Fundación a través de subvenciones directas. Lo mismo ha ocurrido en el caso de la modalidad de acción humanitaria, que será gestionada por la Fundación.

Está pendiente la elaboración de una estrategia de actuación de la Fundación que separe las dos grandes áreas sobre las que tiene competencias (la ciudadanía castellana y leonesa en el exterior y la cooperación al desarrollo) y aclare las funciones específicas en materia de cooperación al desarrollo que tendrá en el futuro, así como sus mecanismos de financiación. Por último, teniendo en cuenta que esta Fundación puede tener aportaciones económicas de otras consejerías, entidades locales e incluso actores privados, los resultados de gestión habrán de presentarse desagregados de la Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación para una correcta rendición de cuentas.

Aragón

La ayuda oficial al desarrollo en la Comunidad Autónoma de Aragón ha supuesto un aumento de un 10% respecto al año anterior; una buena noticia en cuanto a crecimiento de AOD aunque no tanto, dado el compromiso adquirido previamente de aumentar el 20% anual hasta alcanzar el 0,3% en el año 2011. Con estos datos vemos complicado cubrir los compromisos mínimos acordados con los agentes sociales, además, la previsión para el año 2010 es mantener el presupuesto de AOD en los mismos valores de 2009.

Tal y como se recoge en el plan director de la Cooperación Aragonesa 2008-2011, se ha iniciado ya la evaluación de las intervenciones con intención de mejorar la calidad y el impacto de las actuaciones aragonesas en los países socios, trabajando los términos de referencia así como el enfoque de la evaluación, con los diferentes agentes de la cooperación aragonesa: Ayuntamiento de Zaragoza, Diputación de Zaragoza y la Federación Aragonesa de Solidaridad, entre otros. Esta dinámica está impulsada desde el propio Consejo Aragonés de Cooperación. Aplaudimos este esfuerzo de evaluación, y es deseable el avance hacia la publicación de los resultados obtenidos anualmente.

Durante este año, los países fijados como preferentes en la cooperación aragonesa son los que han recibido la mayor parte de los fondos, aunque sigue percibiéndose como tarea pendiente un aumento de compromiso hacia los países del África subsahariana, incluidos en las prioridades geográficas del plan director y Anual 2009.

Destacamos la creación del Comité Autonómico de Emergencia impulsado por diferentes instituciones y agentes sociales, principalmente con la Federación Aragonesa de Solidaridad, para avanzar en el trabajo humanitario. Esperamos que el avance del trabajo de este Comité lleve a incorporar los principios de la Buena Donación Humanitaria como marco orientador de las agencias humanitarias.

En el plano local, merece destacarse el Ayuntamiento de Zaragoza, que mantiene su esfuerzo presupuestario en el 0,52%, y está participando y contribuyendo activamente en las aportaciones de mejora en la calidad de la ayuda aragonesa en los diferentes foros de trabajo.

Queda pendiente en la cooperación aragonesa un mayor esfuerzo en la coordinación y unificación de los criterios técnicos de todas las instituciones públicas vinculadas con la cooperación.

Murcia

Por primera vez en mucho tiempo, este año 2010 llegó a su fin sin ver una convocatoria de cooperación al desarrollo y sensibilización en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Al ser esta una de las administraciones que menor presupuesto de AOD gestiona, la rebaja de un 8% en el año 2009 respecto al año anterior tampoco es una buena noticia. Pero más preocupante aún es la aprobada reducción de un 50% adicional para el año 2010, que ha afectado fundamentalmente a la mencionada convocatoria pública de ayudas.

El recorte se ha aprobado acogiéndose a la disposición adicional tercera de la Ley de Cooperación al Desarrollo aprobada en 2007, que permitía no incrementar la AOD mientras el PIB no creciera con respecto a la media nacional. Sin embargo, si bien es cierto que el PIB de Murcia no ha recortado distancias con el PIB nacional, la disminución del presupuesto de AOD ha superado con creces al recorte efectuado en el resto de la nación.

Además, queda pendiente casi en su totalidad la aplicación de la Ley de Cooperación al Desarrollo, de la que solo se ha desarrollado el plan director que recoge de manera acertada las prioridades de la cooperación.

La Rioja

Durante el año 2009 la ayuda oficial al desarrollo riojana ha descendido sensiblemente respecto al año anterior. Analizando la previsión de AOD que se refleja en el II Plan Director de la Cooperación Riojana 2008-2011, contemplamos que para 2009 se pretendía alcanzar el 0,45% con el objetivo de aumentar al 0,53% en 2010 y 0,61% para 2011. En el presente ejercicio, la cooperación riojana se ha quedado en el 0,29%, con lo que el reto de alcanzar la previsión de AOD reflejada en el plan director está lejos de su cumplimiento.

Respecto a las prioridades geográficas, Perú y Bolivia son los dos países que aglutinan el 40% del total destinado a los países prioritarios (siete países). En países preferentes se han apoyado los previstos, y se ha llegado al 18% de la AOD. Y, por último, se ha dedicado apenas el 8% a los países menos adelantados inicialmente previstos en el Plan, y se ha llegado al 16% del presupuesto de AOD para África subsahariana.

La educación para el desarrollo y la sensibilización, promovida a través de las ONG, sigue siendo una asignatura pendiente, ya que se aprecia que, durante este año, apenas ha recibido el 1% del presupuesto total, muy lejos del 10% recomendado por el CAD y del compromiso reflejado en el plan director riojano de alcanzar el 8% en 2011.

El equipo de Intermón Oxfam en La Rioja no ha podido acceder al detalle de los datos referentes a la cooperación directa y a actuaciones de sensibilización desarrolladas directamente por el Gobierno de La Rioja, aunque sí hemos de señalar que representan algo más del 40% del total de la AOD.

Es deseable seguir avanzando en el próximo año en la publicación de las memorias de gestión de la cooperación riojana en aras de una mejora en el seguimiento y la evaluación de los resultados obtenidos, con la finalidad añadida de acercar el trabajo realizado por esta comunidad a los agentes sociales y a la ciudadanía.

Otras comunidades

La Xunta de Galicia persiste en una cantidad dedicada a cooperación internacional verdaderamente baja, tanto en términos absolutos como relativos. Destaca, como en los ejercicios anteriores, por ocupar los últimos lugares de la clasificación nacional tanto en AOD per cápita como en AOD *versus* presupuesto.

A través de los diversos y fluidos contactos realizados con los responsables técnicos y políticos de la cooperación gallega, se manifiesta una voluntad firme de cambiar esta tendencia, y aumentar la cooperación de Galicia en una horquilla del 50% al 100% al final de esta legislatura. Esto viene formalizado en el plan director y se reitera en comunicaciones públicas y privadas de dichos responsables. Sin embargo, los hechos vienen demostrando que, a día de hoy, la disminución se mantiene y tanto el proyecto de presupuestos que se discute en la Cámara autonómica como algunas propuestas de ámbito nacional van en esa línea de decremento y reducción significativa.

Habrá que esperar, pues, si realmente se marca un punto de inflexión al alza en la cooperación de Galicia o si el actual Gobierno autonómico sigue abundando en una cooperación cada vez más magra y pobre en recursos. En este último caso habremos perdido definitivamente el tren de la equiparación con el gasto medio en cooperación por parte de la Administración española.

En cuanto a la cooperación vasca, se agradece el esfuerzo que la mayoría de las instituciones competentes están haciendo por mantener las cuantías o los porcentajes de AOD en un escenario de escasos recursos. Sin embargo, se sigue lejos de alcanzar el 0,7%, que en el caso del Gobierno vasco estaba marcado por ley para 2012. La principal novedad es la creación de la Agencia Vasca de Cooperación. Se constituyó el pasado mes de octubre aunque no empezará a operar de manera efectiva hasta enero de 2011. Esperamos que este organismo dote de mayor agilidad, transparencia y dinamismo al trabajo de cooperación en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Después de los últimos cambios en la arquitectura del Gobierno del Principado de Asturias, la responsabilidad de la cooperación ha recaído en Izquierda Unida. En los escasos meses que quedan para las elecciones de mayo, entendemos que no habrá cambios significativos en la cooperación asturiana, y que esta seguirá destacando por el volumen relativo de fondos dedicados, dentro del panorama nacional. Un esfuerzo de cooperación sin duda importante, y que está a la altura de la inquietud manifestada por la sociedad de esta comunidad autónoma en cuanto a la generalidad de la temática social.

Cofinanciación de ONGD

Para 2009, la AOD española dirigida al conjunto de ONGD fue de 679,55 millones de euros. Esta cifra representó el 14,4% del total de AOD neta (13,1% en 2008).

Para 2009, la AOD española dirigida al conjunto de ONGD fue de 679,55 millones de euros. Esta cifra representó el 14,4% del total de AOD neta.

Del total de AOD canalizada en 2009 a través de estos organismos, casi la totalidad (661,6 millones, es decir, más del 97%) fue bilateral tradicional, distribuida de la siguiente manera:

- 571,15 millones de euros (86,33%) fueron ayudas o subvenciones para cooperación bilateral para el desarrollo y no reembolsables. Esta cifra representó el 12,08% de la AOD total neta española de 2009, 1,27 puntos porcentuales menos que en 2008.
- 7,97 millones de euros fueron otorgados por el Fondo para la Concesión de Microcréditos del MAEC (ayuda reembolsable). Hecho llamativo en este año 2009.
- 47,48 millones de euros correspondieron a ayuda humanitaria. Esta cifra representó el 56,30% de los fondos de acción humanitaria bilateral española no reembolsable entregados en 2009.
- 35 millones de euros fueron para educación y sensibilización al desarrollo, los cuales corresponden al 59,12% del total de AOD bilateral neta española destinada a esta partida.

Por otro lado, del total de recursos canalizados a través de ONGD (incluidos OMUDES y ayuda multilateral), la mayor parte fue otorgada por la Administración General del Estado y por las comunidades autónomas (45,39% y 41,79% respectivamente), mientras que un 12,73% fue desembolsado por las entidades locales y apenas un 0,10% por las universidades.

Cuadro 31 **AOD bruta total desembolsada vía ONGD, por tipo de Administración (2009)**

Tipo de Administración	AOD bruta desembolsada (euros)	%
AGE - Administración General del Estado	308.424.524,05	45,39
CCAA - Comunidades autónomas	283.952.760,57	41,79
EELL - Entidades locales	86.522.536,62	12,73
UNIV - Universidades	654.115,77	0,10
Total general	**679.553.937,01**	**100**

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009).

En 2009-2010 el ámbito de mayor colaboración entre el sector y la AECID ha sido el relativo a los mecanismos de gestión de la cofinanciación de ONGD.

El año 2009 ha permitido consolidar la relación cercana que se ha mantenido en los últimos años entre la AECID y el sector de las ONGD para definir mecanismos de gestión, adecuar instrumentos de financiación y promover avances en el modelo de trabajo de la AECID en los países en desarrollo. En 2009-2010 el ámbito de mayor colaboración entre el sector y la AECID ha sido el relativo a los mecanismos de gestión de la cofinanciación de ONGD.

Mecanismos de gestión de la cofinanciación

Siguiendo con el trabajo ya iniciado en años anteriores entre la Coordinadora Española de ONGD y la AECID, se aprobaron en 2009 las normas de seguimiento y justificación de proyectos y convenios de cooperación al desarrollo subvencionados a las ONGD (Resolución de 24 de marzo de 2009), al tiempo que se desarrolló y publicó su *Guía de aplicación*, para minimizar los obstáculos que suponía para el sector la aplicación de la Ley General de Subvenciones. Esto se hizo siguiendo las propuestas establecidas en el Real Decreto (RD794), de 16 junio de 2010.[133]

Esta regulación, que atiende las especificidades de la cooperación internacional y que surge como una de las iniciativas recogidas en el Pacto de Estado contra la Pobreza, ha sido fruto de un trabajo conjunto entre la Administración (ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de la Presidencia y de Economía y Hacienda) y la sociedad civil (a través de la Coordinadora Española de ONGD).

Ahora, una vez aprobado el RD794 (2010), el mayor reto consistirá en armonizar todas las normativas españolas en el marco de dicho reglamento así como realizar la divulgación de esta normativa entre las comunidades autónomas y los entes locales.

Igualmente, durante el transcurso del año 2009, se ha mantenido el trabajo entre la Coordinadora y la AECID para elaborar la *Guía para evaluaciones de proyectos y convenios* como herramienta no solo de gestión sino como proceso y mecanismo de calidad y aprendizaje de la cooperación.

En el primer semestre de 2010 se trabajó de manera conjunta el nuevo *formato específico para convenios 2010* de educación para el desarrollo, algo que se venía solicitando desde el sector debido a la falta de adecuación y coherencia de los formatos existentes para las propuestas de educación para el desarrollo y sensibilización. Para el caso de los convenios de acción humanitaria esta adecuación no ha sido posible y todavía no se dispone de formatos específicos.

Este año 2010, aprobada la Resolución de 22 de abril de 2009, se ha establecido el procedimiento para la obtención de la *calificación por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y para su revisión y revocación*, lo que ha supuesto que actualmente y sobre la base de los 3 procesos de calificación realizados (2005, 2007 y 2009) existan 41 organizaciones calificadas que pueden acceder a una financiación vía instrumento de convenios. El incremento mayor en estos años se

133. Instrumento por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional.

ha dado también en lo referente a la especialización de las organizaciones calificadas: así, si en el año 2005 de 26 organizaciones calificadas había 6 especializadas, en el año 2007 las organizaciones especializadas representaban un 58% del total y en el 2009 este porcentaje ascendió a un 66%.[134]

Instrumentos de financiación

En cuanto a la adecuación de los instrumentos de financiación, durante este año se negociaron los nuevos convenios 2010 que debían adaptarse a los principios de una ayuda eficaz, a los enfoques del nuevo Plan Director (2009-2012) y que debían estar basados en la complementariedad y alineamiento a las prioridades establecidas por los países socios, todo ello, teniendo en cuenta el proceso de descentralización de la AECID que, entre otras cuestiones, otorga más competencias decisorias a las OTC (oficinas técnicas de cooperación), ubicadas en los países receptores de AOD.

En cuanto a la adecuación de los instrumentos de financiación, durante este año se negociaron los nuevos convenios 2010.

Cabe remarcar que en el proceso de negociación entre las ONGD y la AECID acerca de los nuevos convenios, las OTC han tenido un papel importante en la aceptación de las propuestas presentadas por las distintas organizaciones sociales de los países en desarrollo. Sin embargo, debido a la descoordinación (entre la AECID y las OTC), la falta de precisión acerca de los sectores de intervención fijados como prioritarios por la AECID y otros factores; no se ha logrado una verdadera complementariedad y el alineamiento con los países socios.

En cuanto a nuevas modalidades de subvenciones a ONGD, este año se ha aprobado la modificación de la Orden de bases de la convocatoria abierta y permanente, que incluye la apertura de una línea específica de financiación para organizaciones del Sur, lo que significa un avance en una de las peticiones que hacía años reclamaba el sector.

Las ONGD y los marcos de asociación

En cuanto a la operativa de la AECID cabe subrayar que en el PACI (Plan Anual de Cooperación Internacional 2009), aprobado con retraso por el Consejo de Ministros el 14 de mayo de 2009, se estableció como directriz específica la actualización de los DEP/PAE[135] y la elaboración de una hoja de ruta para el tránsito hacia los marcos de asociación de país. Un proceso que viene influenciado por la dinámica europea de concentración sectorial y geográfica como medida para asegurar la eficacia de la ayuda.

La elaboración de marcos de asociación de país viene influenciada por la dinámica europea de concentración sectorial y geográfica como medida para asegurar la eficacia de la ayuda.

Desde que ha dado inicio dicho proceso (segundo semestre de 2010) el sector de ONGD ha identificado debilidades y está reclamando mayor claridad en cuanto a la metodología propuesta por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo: la participación tardía y desigual de las ONGD (tanto por el ritmo de trabajo como por el espacio dado a las organizaciones en cada país), resultados esperados demasiado ambiciosos y exceso de complejidad. Es necesario dar un papel relevante a las ONGD españolas y locales por ser ambas fuente

134. El número de organizaciones calificadas en 2007 fue de 12 y en 2009, de 3.

135. Documentos de Estrategia de País y Planes de Actuación Especial.

de información imprescindible a la hora de entender la situación de los grupos de población vulnerable en los países socios. Asimismo, por parte de la Coordinadora existe la preocupación adicional de que las ONGD españolas que no disponen de personal expatriado en el terreno queden fuera del proceso.

Es imprescindible una mayor concreción de roles, responsabilidades y coordinación entre los distintos actores que participan en el proceso de elaboración de los marcos de asociación.

Por todo ello, y ante el reto estratégico que este proceso tendrá dentro de la cooperación española, el sector considera imprescindible una mayor concreción de roles, responsabilidades y coordinación entre los distintos actores que participan en el proceso.

Otros temas relacionados con la financiación de la AECID

Una petición que se ha estado solicitando desde la publicación de la Orden de Bases de 2005 es la eliminación del tope de cinco millones de euros por año y ONGD para la financiación de propuestas de desarrollo tanto en un escenario de estabilidad como de incremento de la AOD destinada a las ONGD. La razón de esta petición es la de garantizar una mayor adaptación de la financiación a las circunstancias de los distintos grupos de ONGD.

La ruptura de este techo y por tanto, del tope máximo de financiación en desarrollo por ONGD, permitiría potenciar el trabajo de aquéllas con capacidad suficiente de gestión, con conocimiento y presencia continuada en países/regiones geográficas y sectores prioritarios en el marco de la cooperación española y/o de ONGD con una planificación a corto y medio plazo del trabajo que se realizará. Ello contribuiría, sin duda, a coadyuvar en el logro de la cooperación eficaz y de calidad que busca el III Plan Director 2009-2012.

En cuanto a la evolución de la financiación de la AECID[136] destinada a las ONGD a través de los distintos instrumentos de la convocatoria ordinaria (proyectos y convenios), si bien se constató un ligero aumento en el año 2009 respecto a 2008, el recién aprobado Presupuesto General del Estado de 2011 genera incertidumbre sobre el futuro.

Educación y sensibilización para el desarrollo

La educación y sensibilización bilateral para el desarrollo se incrementó ligeramente en el período de estudio; y pasó de recibir aportaciones por 59 millones de euros en 2008 a un poco más de 63 millones de euros en 2009 (6,89% de crecimiento). Sin embargo, el bajo crecimiento del período confirma la tendencia de tasas de crecimiento bajas para esta partida en los dos últimos años, en contraste con años anteriores a 2008. Por ejemplo, la partida de educación y sensibilización para el desarrollo creció en más de un 54% entre 2006 y 2007.

Las aportaciones para educación y sensibilización para el desarrollo significaron el 1,26% de la AOD total bruta y el 1,71% de la AOD bilateral bruta (incluidos OMUDES). Lejos del 5% reclamado hoy por las ONGD españolas.

136. Datos extraídos de las publicaciones anuales de la AECID.

Como es costumbre, la vía principal de canalización de estos recursos es la bilateral tradicional. En 2008 hubo una serie de campañas de sensibilización relacionadas con la Campaña Global por el logro de los ODM, el Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Accra), el Fondo Campaña del Milenio, entre otros; aportaciones que ascendieron a 4,57 millones de euros registrados por vía multibilateral que no se repitieron en 2009.

Cuadro 32 **Educación y sensibilización al desarrollo por agentes en 2009 (en euros)**

Agentes	Bilateral	Multibilateral	Multilateral	Total general
AGE - Administración General del Estado	12.593.797	78.000	3.694.002	16.365.799
CCAA - Comunidades autónomas	34.737.851	310.374	-	35.048.225
EELL - Entidades locales	11.378.617	-	-	11.378.617
UNIV - Universidades	510.410	-	-	510.410
Total	**59.220.675**	**388.374**	**3.694.002**	**63.303.051**

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009.
Nota: AOD neta a educación y sensibilización. En 2009 se produjo un reembolso por 136.438 euros.

Siguiendo la tendencia de 2008, las comunidades autónomas son las que realizaron las mayores aportaciones para este sector en 2009, y fueron responsables de un poco más del 55% de toda la ayuda al sector de 2009 (véase el cuadro 32). En 2008 este porcentaje fue del 58%. Cabe resaltar que en 2009, y ha diferencia de años anteriores, las entidades locales tuvieron una importante participación en la financiación de esta partida. Entre 2008 y 2009 las entidades locales aumentaron sus aportaciones en un 28%, y fueron las que más contribuyeron al aumento total de la AOD destinada al sector en 2009.

Las comunidades autónomas son las que realizaron las mayores aportaciones para educación y sensibilización al desarrollo en 2009.

Cuadro 33 **Educación y sensibilización al desarrollo canalizada a través de ONGD 2009 (rn euros)**

Tipo de ONGD	Administración General del Estado	Comunidades autónomas	Entidades locales	Universidades	Total general
ONGD internacionales	24.790				24.790
ONGD nacionales (del país donante)	6.863.489	21.926.790	6.070.617	27.902	34.888.797
ONGD locales/regionales (de países receptores)	70.000		25.425		95.425
Total	**6.958.279**	**21.926.790**	**6.096.042**	**27.902**	**35.009.012**

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009).

También las comunidades autónomas son el agente que destinó el mayor porcentaje de AOD para ese sector a través de ONGD (62,63% del total canalizado por esta vía). Por último, la AGE fue el único agente que canalizó AOD para este sector a través de ONGD internacionales y fue en una proporción prácticamente insignificante (menos del 0,5% de la AOD de este agente para la partida señalada) –véase el cuadro 33–.

En el anterior informe de *La realidad de la ayuda* se destacaba que la Estrategia de educación para el desarrollo de la cooperación española aprobada en 2007 supuso un avance muy importante para la asunción del objetivo de promover una ciudadanía global comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión, así como en la promoción de modelos de desarrollo más respetuosos con el medio ambiente. En 2009 y lo que va de 2010 solo se puede señalar que se ha mantenido dicha declaración de intenciones.

La educación y sensibilización para el desarrollo no se ha consolidado como línea estratégica dentro del sistema de cooperación español.

La educación y sensibilización para el desarrollo no se ha consolidado como línea estratégica dentro del sistema de cooperación español y no se ha avanzado en la correspondiente dotación de recursos económicos y humanos especializados en educación para el desarrollo. Así lo valoró la Coordinadora Española de ONGD (CONGD) a raíz de la Resolución presentada por la AECID para 2010. Para 2010 tampoco se cumplirá la demanda de destinar el 5% de la AOD a la línea de educación para el desarrollo.

Adicionalmente, la CONGD señaló que el proceso de selección de los proyectos de educación para el desarrollo podría haber sido mucho mejor: no se contó con personal experto en la materia, no se utilizaron criterios "adaptados" para una buena valoración y selección de los proyectos y se utilizaron formularios de selección que obvian totalmente los principios, contenidos y metodología de la Estrategia de educación para el desarrollo aprobada en 2007.

Es necesario incorporar nuevos mecanismos e instrumentos para impulsar la calidad de la educación para el desarrollo a través de diagnósticos y evaluaciones.

Por otra parte, se debe reiterar la necesidad de incorporar nuevos mecanismos e instrumentos para impulsar la calidad de la educación para el desarrollo a través de diagnósticos y evaluaciones, teniendo en cuenta la existencia de unas bases y convocatorias específicas, la plurianualidad de las intervenciones y la necesidad de realizar una apuesta mucho más decidida por el fomento de los convenios como herramientas para promover procesos a más largo plazo.[137]

Además, el Plan Director plantea que: "Se propondrán medidas para la dotación, en condiciones de estabilidad, de los recursos humanos necesarios para sustentar el volumen de recursos que se prevé destinar a la AOD y que contribuya a resultados de desarrollo en condiciones de plenas garantías de calidad". Con relación a la educación para el desarrollo esto supondría la creación de un departamento, área, o unidad específica constituida por un equipo estable de especialistas con capacidad estratégica, de decisión y gestión sobre las líneas de actuación de educación para el desarrollo de la cooperación española, y no como está situada actualmente dentro de un gabinete técnico de comunicación, sensibilización y educación para el desarrollo.

Como único aspecto positivo producido en el período 2009-2010 se destaca la puesta en marcha en el Consejo de Cooperación del Grupo de Trabajo de Educación para el Desarrollo, con la representación de todos los agentes implicados en

137. En este sentido, una de las medidas que debe impulsar el Plan Director 2009-2012 es potenciar la investigación y la evaluación de educación para el desarrollo que apoye procesos educativos –formales, no formales e informales– de calidad y coherentes con una cultura de la solidaridad, a través del establecimiento de una línea específica de financiación sobre la investigación en educación para el desarrollo; y la creación y promoción de centros de recursos didácticos específicos en educación para el desarrollo en las universidades, centros educativos y de investigación, ayuntamientos, ONGD y otros actores de la cooperación española.

este ámbito estratégico. Este grupo velará por la coherencia de las actuaciones del conjunto de las Administraciones públicas que están encaminadas a favorecer el conocimiento sobre las interrelaciones económicas, políticas, sociales y culturales, fruto del proceso de globalización en sus tres dimensiones (conceptual, procedimental y actitudinal) y a promover entre la ciudadanía actitudes favorables a procesos de desarrollo con equidad y respetuosos con el medio ambiente.

Asimismo, la AECID se comprometió a crear un grupo similar con la participación del Grupo de Trabajo de Educación para el Desarrollo y la Conferencia Sectorial de Cooperación al Desarrollo para promover programas y actuaciones de educación para el desarrollo coordinadas con el conjunto de actores con competencia en materia de educación para el desarrollo y de todos los espacios nacionales, autonómicos y locales. Esperemos que esta iniciativa dé sus frutos; los esfuerzos que en este sentido han sido realizados por la sociedad civil organizada lo merecen.

4. Conclusiones y consideraciones finales

• La cumbre de las Naciones Unidas realizada en Nueva York durante el mes septiembre de 2010 para dar seguimiento al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue una nueva oportunidad perdida. La expectativa de conseguir un plan creíble para el "rescate" de esos objetivos basado, entre otras cosas fundamentales, en más y mejor ayuda quedó reducida a iniciativas positivas, pero aisladas y de escasas proporciones. Por cómo ha ido definiendo el contexto de la crisis, el G-20 parece erigirse como el nuevo foro de cooperación económica y financiera internacional, lo que previsiblemente significará que futuras decisiones de la comunidad internacional sobre la financiación para el desarrollo se producirán en esta instancia, de nuevo al margen de las Naciones Unidas. Sin negar su destacado papel, todavía no queda claro que el G-20, que se ha posicionado como estructura *ad hoc* para abordar la crisis, se convierta en un espacio institucionalizado que promueva en el corto plazo la materialización de compromisos cualitativos y cuantitativos vigentes de la ayuda internacional y que por lo tanto establezca mecanismos claros de coordinación con las Naciones Unidas.

• El G-20 de Seúl adoptó una línea de trabajo permanente sobre desarrollo: la buena noticia que abre la próxima década. Con este hecho, los líderes políticos de las naciones más ricas reconocen explícitamente que un crecimiento sólido y global debe hacer frente a los altos índices de pobreza mundial. Esto significa también la posibilidad de debatir sobre la articulación coherente de distintas políticas (la de ayuda, la de comercio, la de inversión extranjera directa, entre otras) en la erradicación de la pobreza. Sin embargo, el lenguaje utilizado en la última cumbre del G-20 de 2010 todavía no hace una aproximación sobre crecimiento económico y desarrollo que sea sensible *a las necesidades de los más pobres*. Es decir, a la promoción de un crecimiento económico basado en más inversión en agricultura a pequeña escala, el acceso universal y gratuito a la educación y a la salud y el robustecimiento de sistemas de protección social, entre otras cuestiones fundamentales.

La AOD española de 2009 consolidó buenas y malas políticas estatales de cooperación que se vienen produciendo desde 2005.

• En casa, la AOD española de 2009 consolidó buenas y malas políticas estatales de cooperación que se vienen produciendo desde 2005. Entre las buenas, el cumplimiento de metas internas para una mayor focalización a PMA/África subsahariana y a los SSB y el respaldo a la acción humanitaria. Entre las malas, el repunte de la ayuda reembolsable, la escasísima participación del apoyo presupuestario como

instrumento de cooperación bilateral y el estancamiento de la partida de educación para el desarrollo.

• Estos y otros déficits profundizan los serios problemas de la cooperación española en la consecución de una ayuda que permita fortalecer las capacidades de los países socios para cumplir sus metas de pobreza y desigualdad:

La dispersión geográfica significa dispersión de recursos.

– La dispersión geográfica significa dispersión de recursos. Al analizar el grado de concentración de la ayuda española en 2009, apenas un 42% de la ayuda especificada geográficamente se dirige a países del grupo A y un 13% a países del grupo B. Las metas del Plan Director 2009-2012 son el 66% y el 20% respectivamente. En 2008 un 43% de la ayuda española se destinó a países prioritarios y un 25% a países de atención especial, lo que indica cierto retroceso en el objetivo de focalización geográfica de los recursos. Por otra parte, un 36% (20% en 2008) de la ayuda española está dirigida a "otros países" sin ninguna categorización según el Plan Director en vigor.

El apoyo presupuestario en 2009 significó apenas un 3% de la ayuda bilateral española, mientras la ayuda reembolsable, generadora de deuda externa, alcanza un 16% de la ayuda bilateral.

– El apoyo presupuestario en 2009 significó apenas un 3% de la ayuda bilateral española (sin incluir OMUDES), un resultado muy alejado del espíritu del III Plan Director. Acercarse a las metas previstas necesita cambios profundos. Entre algunas cuestiones fundamentales, se requiere establecer una hoja de ruta clara para alcanzar los objetivos y promover el apoyo presupuestario como elemento clave en el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas que gestionan los servicios básicos en los países socios. Es también indispensable planificar el papel de los otros instrumentos de cooperación y de los distintos actores en la promoción de más y mejores iniciativas de apoyo presupuestario. Esto incluye, además, no olvidar lo indispensable que es combinar las operaciones de apoyo presupuestario con procesos efectivos de rendición de cuentas que permitan velar por el buen uso de los recursos en la erradicación de la pobreza.
– Por el contrario, la ayuda reembolsable, generadora de deuda externa, que suele debilitar los exiguos presupuestos públicos de los países relativamente más pobres y vulnerables, alcanza en 2009 su pico en el período 2005-2009. En 2009, la cifra de ayuda reembolsable fue equivalente al 15% del total de la AOD bilateral neta (sin OMUDES) o 6% del total de la AOD. Además, el presupuesto aprobado para 2011 incrementa la porción reembolsable de la AOD total hasta el 15%.
– En 2009, el volumen de AOD canalizada hacia los primeros diez receptores de la AOD total bruta española ascendió a 1.248 millones de euros; el 25% del total de los recursos de cooperación. A pesar de una mayor orientación de recursos de la cooperación española a países relativamente más pobres, Etiopía fue el único país subsahariano de la lista, y recibió el 10% del total de la AOD aportada a estos diez países. En el caso de los diez primeros receptores de la AOD bilateral española (sin OMUDES) no hubo ningún país subsahariano. Por el contrario, China, un país que ya es donante, recibió de España el 6% de los recursos canalizados por vía bilateral.
– Según los últimos datos ofrecidos por el CAD, cabe destacar un conjunto de países del grupo A con una proporción de ayuda programable (CPA, por su sigla en inglés) en relación al total de AOD bilateral bruta (incluidos OMUDES) que es menor al 50%: Senegal, la República Dominicana, El Salvador, Bolivia, Ecuador, Perú y, en especial, Guatemala (este último, con apenas un 13%). Conviene remarcar además, que para los casos de El Salvador, Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala este es un hecho significativo, dado que pertenecen a la lista de los principales receptores de la AOD bilateral tradicional de España, en teoría socios consolidados. Mayor nivel de planificación de la ayuda de los donantes significa, entre otras cosas, más capacidad de los países socios para promover objetivos con impactos de mayor alcance en el tiempo y de mayor envergadura.

– En el proceso de negociación entre las ONGD y la AECID acerca de los nuevos convenios, las OTC han tenido un rol importante en la aceptación de las propuestas presentadas por las distintas organizaciones sociales de los países en desarrollo. Sin embargo, debido a la descoordinación (entre la AECID y las OTC), la falta de precisión acerca de los sectores de intervención fijados como prioritarios por la AECID y otros factores, no se ha logrado una verdadera complementariedad y el alineamiento con los países socios.

• En los últimos años España ha ido consolidando su acción humanitaria y, tanto desde la perspectiva del esfuerzo presupuestario como desde los mecanismos de gestión de la ayuda, los avances han sido claros. España forma parte hoy del grupo de donantes comprometidos con la mejora de la acción humanitaria global y su presencia en los foros de las Naciones Unidas, del Comité Internacional de la Cruz Roja u otros es cada vez mayor. Sin embargo, nuestro planteamiento como país en muchos de estos foros adolece de falta de visión estratégica y se debieran clarificar los criterios de adjudicación de fondos. España se ha convertido en un donante comprometido pero con poca capacidad de influencia en el conjunto del sistema de cooperación internacional. Hecho, además, que excede al ámbito de la acción humanitaria.

En los últimos años España ha ido consolidando su acción humanitaria.

El año 2009 muestra el gran desequilibrio entre la financiación de la AGE y la de la cooperación descentralizada, especialmente la autonómica. Ello pone más de manifiesto que subsisten algunas limitaciones en materia de coherencia de políticas, coordinación entre las diversas Administraciones y, sobre todo, mejora de la calidad de la ayuda y evaluación. Un ejemplo es que sigue pendiente la evaluación global de la acción humanitaria prevista y citada incluso en el PACI 2009, y que se ha ido aplazando. Tal vez, la cuestión fundamental de los próximos años sea seguir avanzando en los temas de coherencia, haciendo que las cuestiones humanitarias mantengan su especificidad dentro del conjunto de la cooperación, pero que aumente su relación con otros instrumentos que puedan complementarla.

• Tal y como se preveía, al igual que la cooperación a nivel global, el ritmo de crecimiento experimentado en la cooperación de las comunidades autónomas en los años anteriores se detuvo para el período 2008-2009. Sin embargo, la aportación de AOD de las CCAA en 2009 fue de 446 millones de euros, un 9,4% del total de la AOD neta. Similar a 2008.

El ritmo de crecimiento experimentado en la cooperación de las comunidades autónomas en los años anteriores se detuvo para el período 2008-2009.

Ciertamente, durante los últimos años hemos asistido a un proceso de institucionalización importante de la cooperación española a nivel descentralizado. Sin embargo, todavía queda mucho espacio de trabajo para incrementar los niveles de transparencia, mejorar la predictibilidad de los fondos de cooperación y hacer una mejor contribución a los objetivos estatales de cooperación.

Todavía hay comunidades autónomas con altos niveles de cooperación directa no monitoreables por las instancias públicas o las organizaciones sociales. De la misma forma, las diferencias entre lo planificado y ejecutado así como tasas de crecimiento y decrecimientos abruptas año a año tampoco favorecen la planificación de acciones de cooperación con los países receptores. Difícilmente se lograrán los objetivos de tanto de concentración geográfica como política de la cooperación española si las comunidades autónomas no apoyan de forma más decidida dicho cometido. Además, los resultados en materia humanitaria de 2009, año en muchas de las CCAA redujeron significativamente su presupuesto en esta partida y se concentraron en ayuda de emergencia y no en prevención o reconstrucción, también es un ejemplo del problema.

La cooperación española tiene graves carencias y claros retos en materia de transparencia, rendición de cuentas y evaluación práctica para planificar con criterio.

• La cooperación española tiene graves carencias y claros retos en materia de transparencia, rendición de cuentas y evaluación práctica para planificar con criterio. Las fallas de estos tres aspectos dificultan extremadamente el monitoreo y posible apoyo a los procesos que se gestan en el seno de la cooperación española. Relacionado con esto, lamentamos la escasa importancia que se le ha dado a la partida de educación y sensibilización para el desarrollo en un contexto de crisis en el que es más necesario que nunca no solo explicar el uso de los recursos, el impacto esperado de los recortes de ayuda previstos, sino también la mayor relevancia de la AOD a la opinión pública y decisores políticos en general.

• El cuadro siguiente nos indica cómo abrió el año 2009 el nuevo período del plan director vigente en relación a sus metas:

a) Se cumplieron las mismas metas que en el año anterior. Lo correspondiente a SSB y aportaciones a PMA. Metas que se logran gracias a las aportaciones de los fondos multilaterales de desarrollo. Cabe destacar que en 2009 la AOD dirigida hacia PMA como porcentaje de la RNB se incrementó en 0,03 puntos porcentuales con respecto a 2008, y se ubicó a 0,03 puntos para alcanzar la meta.
b) Si se contabilizan dentro de la AOD dirigida a salud reproductiva los recursos otorgados a las políticas sobre población y, especialmente, la lucha contra enfermedades de transmisión sexual, la meta del Plan Director también se logra.
c) Siguen produciéndose serias dificultades para lograr una mayor concentración geográfica de la ayuda. La AOD geográficamente especificable a países de los grupos A y B alcanzó menos de la mitad de las metas establecida. De la misma forma, en la partida de educación y sensibilización para el desarrollo se produce un estancamiento, y queda en 2009, con respecto a la meta del Plan Director, en una situación muy similar a la del año 2008.
d) El desarrollo rural en 2009 supera las metas establecidas en el Plan Director. El reto aquí es avanzar sobre la calidad de la gestión de los fondos y focalizar también en partidas que incrementen las capacidades de los pequeños agricultores para salir de la pobreza y reducir su vulnerabilidad característica ante los imprevistos meteorológicos y de otra naturaleza.[138]
e) Por último, las metas de la AOD con relación a iniciativas que fomenten la igualdad entre hombres y mujeres están muy lejos de cumplirse.

138. Véase el capítulo 3 de la presente publicación.

Cuadro 34 Línea de base en 2009 de las metas del Plan Director 2009-2012*

	2008	2009	Meta para 2012	Por cumplir (2009 con respecto a la meta)
AOD neta como % de la RNB	0,45%	0,46%	0,70%	0,24%
% de los recursos canalizados a través de ONGs que se destinan a proyectos de educación para el desarrollo	5,32%	5,15%	5%	Meta cumplida
% de AOD distribuible destinado a programas de salud reproductiva (sin considerar lucha contra enfermedades de transmisión sexual y políticas sobre población y gestión administrativa de estos tópicos) (a)	1,63%	1,30%	6%	4,70%
% de AOD distribuible destinado a programas de salud reproductiva (considerando lucha contra enfermedades de transmisión sexual y políticas sobre población y gestión administrativa de estos tópicos) (a)	5,22%	4,16%	6%	1,84%
% de AOD distribuible destinado a programas de género (b)	3,35%	2,95%	9%	6,05%
% de la AOD destinado al desarrollo rural y la lucha contra el hambre (c)	10,26%	14,83%	10%	Meta cumplida
AOD total destinada al Fondo de Agua	300.000.000	289.445.196	1.050 mill. Euros (a cumplir en 2011)	460.554.804
% de la AOD geográficamente especificable a países del Grupo A (d)	22,09%	41,64%	66%	24,36%
% de la AOD geográficamente especificable a países del Grupo B (d)	6,28%	13,46%	20%	6,54%
AOD destinada a PMA en % de la RNB	0,09%	0,12%	0,15%	0,03%
% de la AOD geográficamente especificable a PMAs	31,10%	33,76%	25%	Meta cumplida

Concepto	Sin incluir OMUDES (a)				Incluyendo OMUDES			
	2008	2009	Meta para 2012	Por cumplir (2009 con respecto a la meta)	2008	2009	Meta para 2012	Por cumplir (2009 con respecto a la meta)
% de la AOD bilateral bruta destinado a proyectos de educación para el desarrollo	2,55%	2,51%	3%	0,49%	1,69%	1,71%	3%	1,29%
% de la AOD bilateral bruta destinado a proyectos de educación al desarrollo sin cooperación descentralizada	0,74%	0,55%	-	-	0,55%	0,39%	-	-
% de la AOD bilateral bruta distribuible sectorialmente que fue destinado a SSB	19,22%	22,66%	25%	2,34%	33,46%	27,85%	25%	Meta cumplida
% de la AOD bilateral bruta distribuible sectorialmente que fue destinado a SSB sin contribuciones al Fondo de Agua	-	-	-	-	21,16%	19,62%	-	-
% de la AOD bilateral bruta distribuible sectorialmente destinado a SSB sin contribuciones a abastecimiento básico de agua potable y saneamiento básico	-	-	-	-	17,05%	17,98%	-	-

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento PACI de 2009), del CAD y del Plan Director 2009-2012.
* Todas las estimaciones se han realizado a partir de la AOD bruta, salvo cuando se especifica lo contrario.
Notas:
(a) Las áreas de salud reproductiva, planificación familiar, formación de personal para población y salud reproductiva, política sobre población y gestión administrativa y lucha contra enfermedades de transmisión sexual son agrupados por el CAD bajo el rubro de "población y salud reproductiva".
(b) Para 2008 el dato se estimó a partir de las aportaciones categorizadas como subcategorías dentro de la Línea Estratégica 2 del Plan Director 2005-2008:
LE 6.a Promoción de una mayor representación de las mujeres y participación paritaria en todos los espacios sociales y políticos.
LE 6.b Fortalecimiento de las políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género.
LE 6.c Mejora de oportunidades de las mujeres en el ámbito económico.
Para 2009, al haber cambiado ya el Plan Director, se tomó en cuenta el Código del CAD 5170: "Organizaciones e Instituciones para la Igualdad de las Mujeres".
(c) Se calcula incluyendo AOD para agricultura, silvicultura, pesca, desarrollo rural, agroindustria, seguridad alimentaria, nutrición básica y ayuda alimentaria de emergencia (códigos CAD: 311, 312, 313, 32161, 43040, 52010, 72040 y 12240)
(d) Calculado sobre el total de AOD bruta especificable por países.

CAPÍTULO 3

Cuando más no es suficiente: El papel de España en la lucha contra el hambre

Autora:
Arantxa Guereña, investigadora de Intermón Oxfam*



*La autora agradece las aportaciones de José Antonio Hernández, Imma de Miguel y Deborah Itriago

¿Nos hemos acostumbrado a convivir con el hambre como algo natural, de la misma forma en que nuestros antepasados convivían con la esclavitud o con otros horrores que hoy aborrecemos? En un mundo con capacidad de producir alimentos para todos, la crisis del hambre expresa la profunda desigualdad en que vivimos. Mientras la obesidad ha llegado a ser una pandemia en los países ricos, casi mil millones de personas no tienen nada que poner en sus platos.

En un mundo con capacidad de producir alimentos para todos, la crisis del hambre expresa la profunda desigualdad en que vivimos.

El hambre encierra algunas paradojas:

– Paradoja número uno: en 2009 se superó el récord de más de mil millones de personas hambrientas en el mundo, mientras se obtenía la tercera cosecha de cereales más alta de la historia.
– Paradoja número dos: la mitad de las personas que sufren hambre son pequeños productores y productoras agrícolas.
– Paradoja número tres: cada seis segundos muere un niño por causas relacionadas con el hambre, al tiempo que la obesidad se ha convertido en la segunda causa de muerte evitable en los países ricos, y se está extendiendo de forma preocupante entre la infancia.

El hambre no es un problema nuevo ni poco conocido. Pero en 2007 y 2008 la súbita escalada en los precios de los alimentos captó los titulares. Aunque por poco tiempo. Con la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008 se daba el pistoletazo de salida a la debacle en el sistema financiero. Y la crisis económica mundial en que todavía seguimos sumidos arrebató las portadas a la crisis del hambre y la relegó de nuevo a la sombra.

Ignorar el hambre resulta mucho más costoso que combatirlo. La respuesta humanitaria a las crisis alimentarias, la mayoría de ellas crónicas, absorbe una fracción cada vez mayor de los recursos asignados a la lucha contra el hambre. En la cooperación española, la ayuda alimentaria es el sector que más ha crecido en los últimos tres años. El cambio climático y los conflictos van a seguir poniendo a prueba la capacidad de atender estas crisis recurrentes, y no se les puede dar la espalda. Solo en el último año, el terremoto en Haití, las inundaciones en Pakistán o las hambrunas por la sequía en el Sahel han causado daños sin precedentes.

Ignorar el hambre resulta mucho más costoso que combatirlo.

Probablemente uno de los mayores retos es responder a las crisis humanitarias mientras se atacan los problemas de fondo. Con medidas a corto, medio y largo plazo, el objetivo debe ser lograr una agricultura más rentable, más sostenible y menos arriesgada para los pequeños productores y productoras, que reduzca su vulnerabilidad ante los vaivenes del mercado y ante desastres cada vez más frecuentes e intensos. El diagnóstico está claro, y los pasos que hay que dar se conocen desde hace tiempo. La pregunta es si seremos capaces de lograrlo antes de que sea demasiado tarde.

En la primera sección del capítulo se revisan los avances y retrocesos en la lucha contra el hambre, para constatar el preocupante descarrilamiento del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) en su meta de reducir el hambre a la mitad. La segunda analiza las raíces políticas en la crisis del hambre. En la tercera se cuestiona si la respuesta internacional ha estado a la altura, con su plétora de cumbres, compromisos retóricos y nuevos fondos para impulsar el desarrollo agrí-

cola. La cuarta sección pone bajo la lupa la contribución española a este esfuerzo, contrastando lo comprometido con lo desembolsado, y también respecto a lo que se necesita. En la sección quinta se hace hincapié en la importancia de mejorar la calidad y eficacia de la ayuda. Y el capítulo finaliza con algunas recomendaciones dirigidas a los diferentes actores de la cooperación española.

1. El desafío de un mundo sin hambre

En 2009 se rompió la barrera de los mil millones de personas hambrientas, la cifra más alta desde que se tienen registros. Una de cada seis personas –en su mayoría mujeres, niños y niñas– se fue a dormir cada noche sin haber comido lo mínimo necesario para una vida sana. Debido al doble impacto de la crisis del precio de los alimentos y la crisis económica, entre 2007 y 2009 más de 150 millones de personas engrosaron las filas del hambre.

Entre 2007 y 2009 más de 150 millones de personas engrosaron las filas del hambre.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha estimado que esta cifra descendió en 98 millones entre 2009 y 2010, algo que no sucedía desde hace quince años, para situarse en 925 millones de personas.[1] Pero no nos engañemos. A pesar de ser un dato positivo, responde más a circunstancias benignas (cosechas más abundantes) que a que se hayan puesto en marcha las medidas acertadas para atacar las causas estructurales del hambre. Por otro lado, esta proyección no tiene en cuenta algunos graves sucesos que han tenido lugar en 2010 y que podrían hacer que las cifras sean mucho mayores.

La sequía y los incendios en Rusia entre julio y agosto y el posterior embargo a las exportaciones provocaron que en dos meses el precio del trigo se incrementase un 60-80% y el del maíz un 40%.[2] Tampoco tienen en cuenta el devastador terremoto en Haití en enero de 2010 ni las inundaciones en Pakistán en agosto. Estas últimas han afectado a 20 millones de personas, sumergido la quinta parte del país y destruido el 10% de la superficie agrícola, lo cual ha provocado una caída del 25% en la producción nacional de arroz (Pakistán es el tercer país exportador de este cereal).[3]

En cualquier caso, 925 millones de personas sigue siendo una cifra inaceptablemente elevada. Y 100 millones superior a la que había en 1996, cuando en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se asumió el reto de reducir a la mitad el número de personas hambrientas.[4] Para cumplir esta meta habría que liberar del hambre a 505 millones de personas en cinco años, ¿una misión posible?

Si nos fijamos en el primero de los ODM –terminar con la pobreza extrema y con el hambre– uno de sus indicadores consiste en reducir a la mitad la proporción de

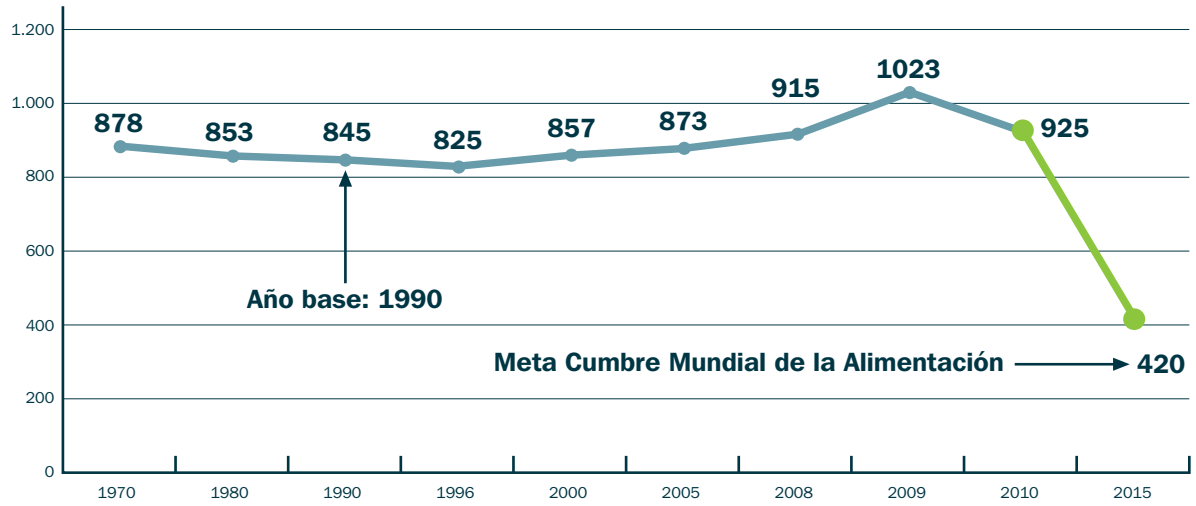
1. FAO, "Disminuye el hambre mundial, pero sigue inaceptablemente alta", nota del Departamento Económico y Social, septiembre de 2010.

2. FAO, "Crop prospects and food situation", núm. 3, septiembre de 2010.

3. *Ibíd.*

4. En esta cumbre se asumió la meta de pasar de 845 millones de personas que sufrían hambre en 1990 a la mitad en 2015. "Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial", Cumbre Mundial de la Alimentación, Roma 13-17 de noviembre de 1996.

Gráfico 1 **Número de personas que sufren hambre en el mundo desde 1970 y ruta para alcanzar la meta de la Cumbre de la Alimentación de 1996 (en millones de personas)**



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas del hambre de la FAO (entre 1970 y 2006); el resto son proyecciones realizadas por la FAO junto con el Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

personas hambrientas entre 1990 y 2015.[5] En el mundo en desarrollo esto supone pasar del 20% al 10% de la población. Sin embargo, en los últimos veinte años la reducción ha sido solo de cuatro puntos porcentuales, y apenas de un punto desde que los ODM se acordaron en el año 2000. Resulta todo un desafío reducir los seis puntos restantes en los cinco años que quedan de plazo.

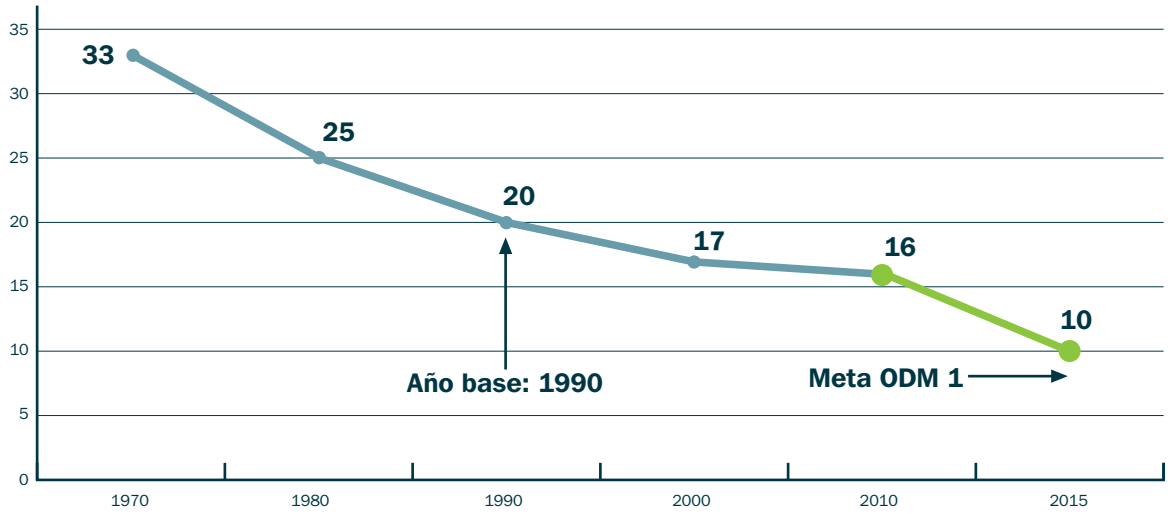
El mayor retroceso en la lucha contra el hambre se dio en 2007-2008, cuando el precio de los alimentos básicos se disparó y llegó a los niveles más altos de los últimos treinta años. A mediados de 2008, el trigo y el maíz costaban el triple que en 2003, y el arroz cinco veces más.[6] Esto golpeó sobre todo a las personas más pobres, que gastan la mayor parte de sus ingresos en comida: un 50-80% frente al 10-20% en los países ricos.[7] Aunque los precios han descendido en el mercado internacional en los últimos meses, aún están lejos de volver a sus niveles históricos. Y lo más preocupante es que podrían volver a desbocarse en cualquier momento, pues los factores que provocaron la crisis anterior siguen sin haberse resuelto: entre otros, el estímulo a los biocombustibles, una demanda creciente de carne y energía o la

5. La meta sobre hambre del ODM 1 supuso rebajar la ambición de la meta acordada en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996. El ODM 1 establece reducir a la mitad la proporción de personas que sufren hambre entre 1990 (cuando era un 16% en todo el mundo y un 20% en el mundo en desarrollo) y 2015. Las proyecciones para 2015 estiman una población mundial de 7.300 millones de personas. El 8% serían 584 millones de personas. Mientras que la Cumbre de la Alimentación de 1996 se había propuesto reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre, desde 845 millones de personas en 1990 a 422 en 2015.Una diferencia de más de 160 millones de personas.

6. J. von Braun, "Food and Financial Crises: Implications for Agriculture and the Poor". International Food Policy Research Institute, Washington DC, 2008.

7. En América Latina, por ejemplo, los hogares más pobres gastan en torno a un 70% de sus ingresos en la compra de alimentos. F. Jaramillo, "Incremento de los precios de los alimentos: Experiencia de Perú y de los países andinos", Banco Interamericano de Desarrollo, Citado en Oxfam "Precios de doble filo. La crisis de precios de los alimentos: lecciones y 10 medidas para los países en desarrollo", Oxford: Oxfam Internacional, 2008.

Gráfico 2 **Proporción de personas que padecen hambre en el mundo en desarrollo desde 1970 y ruta para alcanzar la meta del hambre del ODM 1 (% de personas hambrientas)**



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas del hambre de la FAO disponibles en http://www.fao.org/hunger/en/.

ausencia de regulación en los mercados de materias primas, donde las operaciones especulativas siguen dándose sin ningún control.

Un futuro incierto

En su informe sobre las perspectivas de la agricultura para 2010-2019, la FAO y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) predicen que en la próxima década los precios de los alimentos aumentarán en términos reales (ajustados por la inflación), comparados con el período de entre 1997 y 2006: entre un 15% y un 40% los cereales, más de un 40% los aceites vegetales y entre un 16% y un 45% los lácteos.[8]

El acaparamiento de tierra aumenta la presión comercial sobre un recurso vital y pone en riesgo los medios de subsistencia de los más vulnerables.

Algunos países dependientes de las importaciones, tras perder su confianza en el mercado internacional, tratan de garantizar su provisión de alimentos comprando o arrendando tierra en otros países. A ellos se suman compañías financieras y fondos de inversión, atraídos por la expectativa de obtener rápidos beneficios. Aunque se desconoce cuánta superficie está en juego exactamente, este acaparamiento de tierra aumenta la presión comercial sobre un recurso vital y pone en riesgo los medios de subsistencia de los más vulnerables. Hay quienes defienden que estas inversiones facilitan el acceso a infraestructura, tecnología y nuevos mercados, sin embargo los numerosos casos estudiados demuestran que son una grave amenaza para el derecho a la tierra y la seguridad alimentaria.[9] Según la

8. Véase OCDE-FAO, Agricultural Outlook 2010–2019, París: OCDE–FAO, 2010.

9. Existe abundante literatura sobre este tema, véase FAO, IIED e IFAD, *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and internacional land deals in Africa*, 2009. Olivier de Schutter "Las adquisiciones y arrendamientos de tierra a gran escala: Una serie de principios básicos y medidas para hacer frente al reto de los derechos humanos" o United Nations, "Foreign land purchases on agriculture: What impact on sustainable development?", Sustainable Development Innovation Briefs, Issue 8, enero de 2010.

última estimación hecha pública por el Banco Mundial, entre octubre de 2008 y junio de 2009 se firmaron 463 proyectos de este tipo en todo el mundo, por un total de al menos 46,6 millones de hectáreas, concentrados sobre todo en África subsahariana (Sudán, Ghana y Madagascar son los principales países). Mientras que antes de 2008 este tipo de adquisiciones no llegaban a cuatro millones de hectáreas.[10]

El debate sobre si seremos capaces de producir alimentos suficientes para una población en constante crecimiento sigue abierto. Según la FAO, para alimentar a los 9.000 millones de personas que habitarán el planeta en 2050, la producción tendría que crecer en un 70%, eso sin tener en cuenta la demanda para producir biocombustibles.[11] Pero no basta con producir más, si los alimentos no están al alcance de quienes los necesitan y a precios asequibles.

Para alimentar a los 9.000 millones de personas que habitarán el planeta en 2050, la producción tendría que crecer en un 70%, eso sin tener en cuenta la demanda para producir biocombustibles (FAO).

De hecho, una de las principales causas de incertidumbre es la excesiva volatilidad en los precios agrícolas por el mal funcionamiento de los mercados de materias primas.[12] Cuando Rusia suspendió la exportación de trigo en el verano de 2010 su cotización subió un 70% en dos meses, mientras se desataba el temor a una nueva crisis alimentaria. La falta de regulación sobre los productos financieros asociados a los mercados agrícolas favorece la especulación, y hace que una leve variación en las previsiones de cosecha pueda desencadenar grandes oscilaciones en los precios, con consecuencias devastadoras sobre productores y consumidores.[13]

Por otro lado, el cambio climático está poniendo a prueba la capacidad de producir en las regiones más empobrecidas. Las temperaturas más altas, las sequías cada vez más frecuentes y extremas, la extensión de plagas y enfermedades y una mayor ocurrencia de desastres naturales están llevando más allá del límite de la subsistencia a millones de personas, quienes son las menos responsables del cambio climático y las que disponen de menos medios para hacerle frente. Según los análisis más recientes, en 2050 sufrirán malnutrición 24 millones más de niños y un 20% más de personas estarán en riesgo de padecer hambre a consecuencia del cambio climático.[14]

¿Se alcanzarán las metas?

Así las cosas, parece muy difícil alcanzar la meta del ODM 1 de reducir el hambre a la mitad en 2015. El gráfico 3 muestra el avance en las diferentes regio-

10. World Bank, "Rising Global Interest in Farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?" Washington: The World Bank, 2010.

11. "Declaración final de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria", Roma, 16-18 de noviembre de 2009.

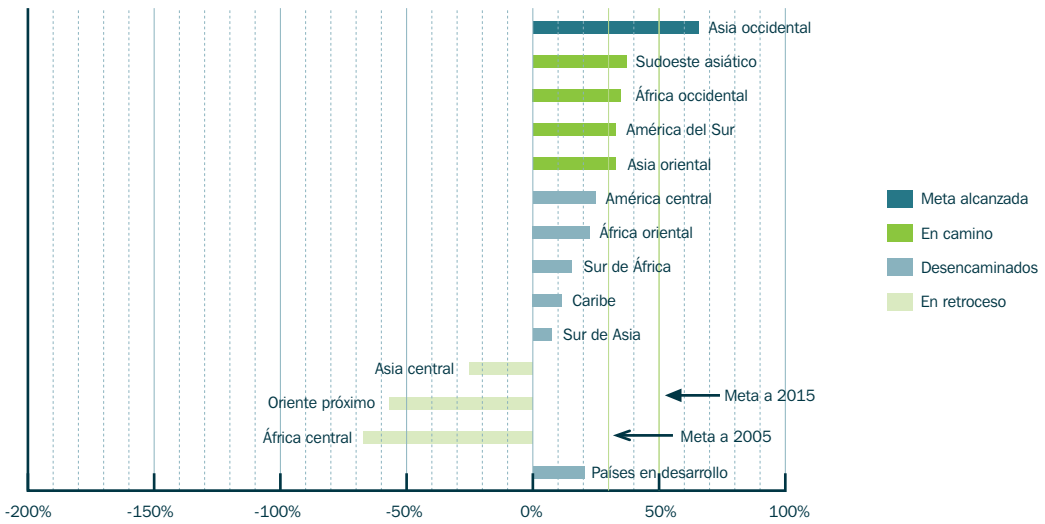
12. La volatilidad mide cómo el precio de un bien oscila a lo largo del tiempo, basándose en la desviación estándar de los precios. En los cuatro primeros meses de 2008 la volatilidad en el precio del trigo y del arroz alcanzó récords históricos (el doble del nivel de años anteriores en el caso del trigo y cinco veces más en el arroz). La alta volatilidad atrae la actividad especulativa y fue uno de los factores que provocó la crisis alimentaria mundial de 2007-2008. Véase FAO, *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas. Los precios altos de los alimentos y la crisis alimentaria: experiencias y lecciones aprendidas*, Roma: FAO, 2009.

13. Joachim von Braun, "Time to regulate volatile food markets" *Financial Times*, 9 de agosto de 2010.

14. IFPRI, *Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation*, Food Policy Report, Washington DC: IFPRI, 2009.

nes del mundo en desarrollo entre 1990 y 2006 (el último año para el que se dispone de estadísticas sobre el hambre). La única región que ha alcanzado la meta es Asia occidental (Armenia, Azerbaiyán y Georgia), donde vive menos del 0,25% de la población mundial. Sin embargo, el resto están desencaminadas o han retrocedido, como Asia central, Oriente Próximo y África central. En su conjunto, los países en desarrollo habían reducido el hambre en un 20% en 2005, por debajo del 30% esperado y fuera de la senda de cumplimiento del ODM 1.

Gráfico 3 **Avance hacia la meta de reducción del hambre del ODM 1 entre 1990-1992 y 2004-2006 en las distintas regiones del mundo**



Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO.

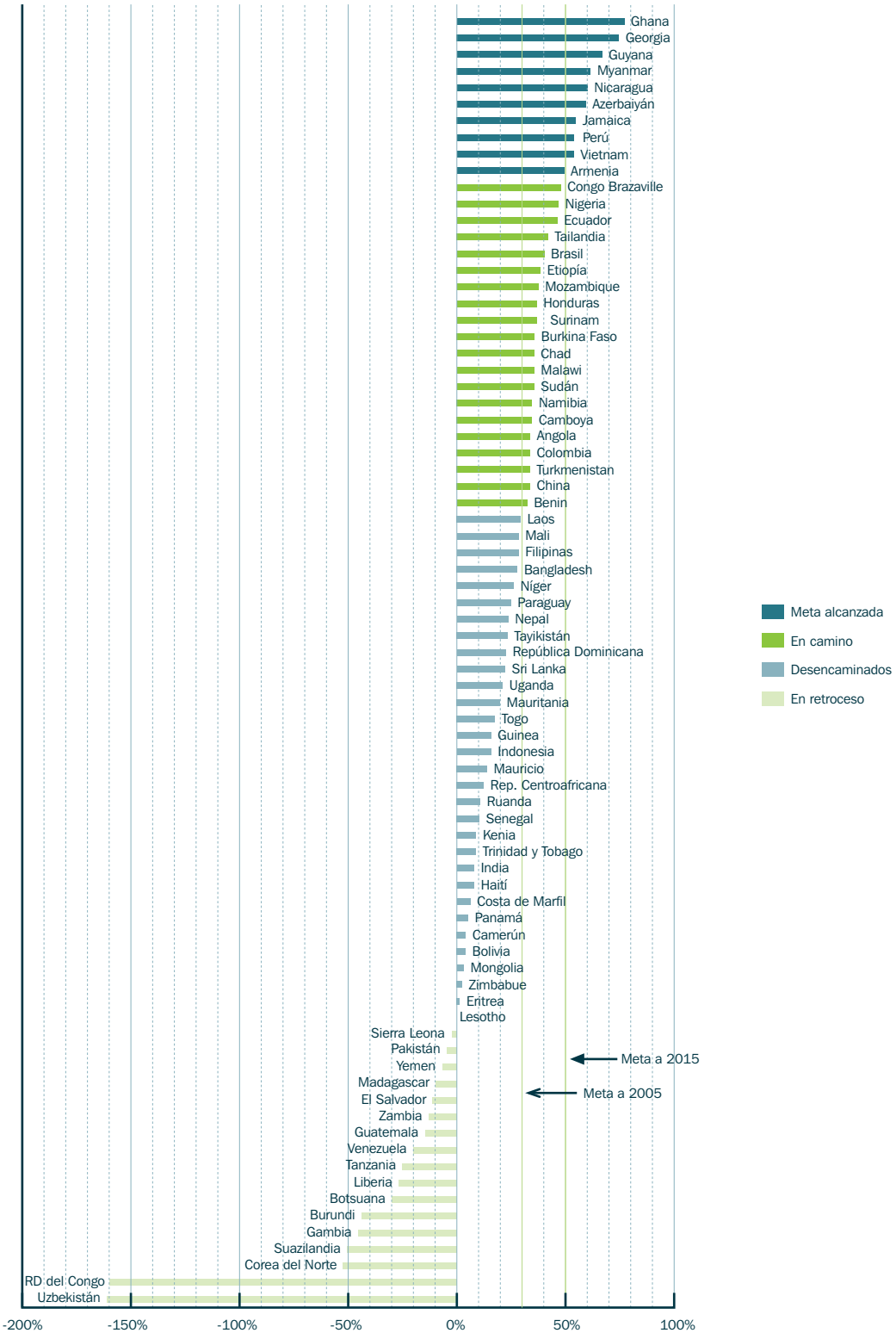
Respecto al avance en el ámbitol nacional (véase gráfico 4), diez países habían alcanzado la meta en 2004-2006, aunque la mayoría se encontraban retrasados en cuanto al avance esperado y un buen número de ellos retrocedieron entre 1990-1992 y 2004-2006. En algunos, este retroceso está asociado a situaciones de conflicto e inestabilidad política, como en el caso de África, pero en otros se da un hambre crónica y persistente sin resolver, como en Guatemala, Venezuela o El Salvador.

Algunos países han logrado enormes avances: China era el principal receptor de ayuda humanitaria hace dos décadas, y hoy es uno de los donantes del Programa Mundial de Alimentos (PMA). Algunos de los países más pobres, como Ghana, Nicaragua o Perú, ya han alcanzado el objetivo en 2006 gracias en parte al apoyo de la cooperación internacional. Y Brasil es el país que está reduciendo el hambre a mayor velocidad, gracias a la combinación de políticas sociales e inversión en la pequeña agricultura.

Algunos de los países más pobres, como Ghana, Nicaragua o Perú, ya han alcanzado el ODM1 en 2006 gracias en parte al apoyo de la cooperación internacional.

En la Cumbre de Naciones Unidas de septiembre de 2010, en la que se revisó el progreso en el cumplimiento de los ODM, los líderes mundiales reconocían su preocupación por los mil millones de personas que aún viven sumidas en la pobreza

Gráfico 4 **Avance nacional hacia la meta del hambre del ODM1 entre 1990-1992 y 2004-2006**



Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO.

y el hambre y el desigual avance en las metas.[15] Sin embargo, se quedaron muy cortos a la hora de impulsar acciones decididas y eficaces, más allá de una retahíla de recomendaciones generales en su declaración final.

2. Las raíces de una crisis silenciosa

Entre 1990 y 2006 se produjo un abandono del sector agrícola en el mundo en desarrollo, y tanto los gobiernos nacionales como los organismos de cooperación dejaron de invertir en este sector, sobre todo en la agricultura familiar.

Entre 1970 y 1990 se dieron los mayores avances en la lucha contra el hambre, y a pesar del crecimiento poblacional se logró reducir la proporción de personas hambrientas del 24% al 16%. En esos años, importantes inversiones en infraestructura y desarrollo tecnológico hicieron posible la llamada "Revolución Verde". Con sus pros y sus contras, los rendimientos de los cultivos aumentaron, sobre todo en Asia, lo que posibilitó producir muchos más alimentos para una población en expansión.

Sin embargo, a partir de entonces esos progresos se frenaron. Entre 1990 y 2006 la tasa de hambre en el mundo solo se redujo del 16% al 14%, mientras que aumentaba en términos absolutos (de 845 a 873 millones de personas). En esos años se produjo un abandono del sector agrícola en el mundo en desarrollo, y tanto los gobiernos nacionales como los organismos de cooperación dejaron de invertir en este sector, sobre todo en la agricultura familiar.

Gobiernos de espaldas a la agricultura familiar

Durante las últimas tres décadas, los gobiernos del mundo en desarrollo siguieron el mantra de los organismos financieros internacionales: reducir el gasto público, adelgazar al Estado y desregular. Aplicando severas medidas de ajuste estructural, recortaron la inversión en servicios sociales y suprimieron importantes programas de acceso a la tierra, al crédito, a seguros agrícolas, al desarrollo tecnológico y al mercado. Se esperaba que el sector privado ocupase este vacío dejado por el Estado pero esto no fue así, tal y como admitía el Banco Mundial en su informe de 2008, dedicado a la agricultura por primera vez en veinticinco años.[16]

Los países pobres que más dependen de la agricultura invierten en este sector solo un 4% del PIB agrícola, frente al 15% en las economías industrializadas.

En su conjunto, se calcula que los países en desarrollo han invertido en desarrollo agrícola 142.000 millones de dólares anuales durante la última década, en lugar de los 209.000 millones que hubiesen sido necesarios.[17] Los países pobres que más dependen de la agricultura invierten en este sector solo un 4% del PIB agrícola, frente al 15% en las economías industrializadas.[18] Y los fondos para invertir en investigación y desarrollo agrícola (incluidos los recursos públicos y privados) son nueve veces menores.[19]

15. "Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio", documento final de la reunión plenaria de alto nivel en la Cumbre de la ONU sobre los ODM, 20-22 de septiembre de 2010.

16. Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el Desarrollo*. Washington DC: Banco Mundial, 2007.

17. Estimaciones presentadas en el Foro de Expertos de Alto Nivel, "How to feed the World in 2050'", Roma, 12-13 de octubre de 2009.

18. FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: Crisis económica: repercusiones y enseñanzas extraídas*, Roma: FAO, 2009.

19. Medido como el porcentaje del PIB agrícola destinado a investigación y desarrollo, Banco Mundial, 2007. *Op. cit.*

En África, los presupuestos nacionales para la agricultura cayeron de un 14% en la década de 1980 a menos del 4% en 2007.[20] Y a pesar del compromiso de Maputo adquirido en 2003 por todos los gobiernos africanos de invertir un 10% del gasto público en agricultura, hoy solo 8 de los 53 países firmantes lo han cumplido.

A pesar del compromiso de Maputo adquirido en 2003 por todos los gobiernos africanos de invertir un 10% del gasto público en agricultura, hoy solo 8 de los 53 países firmantes lo han cumplido.

Donantes que se desmarcan de la agricultura

Al mismo tiempo que los gobiernos nacionales retiraban el apoyo público a la agricultura, los donantes emprendían la fuga hacia otros sectores. La cooperación internacional se reorientó hacia los servicios sociales básicos, sobre todo salud y educación, y a atender emergencias cada vez más frecuentes, incluidas entre otras, la ayuda alimentaria.

En 1980 la ayuda oficial al desarrollo (AOD) dirigida al sector agrícola estaba en torno a los 20.000 millones de dólares y representaba el 18% de la AOD total.[21] Casi tres décadas después, en 2006, apenas superaba los 4.000 millones de dólares y menos de un 3% del total. A partir de entonces se ha dado una ligera recuperación, aunque insuficiente. La respuesta de los donantes a la crisis alimentaria de 2007-2008 ha sido tardía y muy inferior a lo que se necesita. En 2008 la AOD para la agricultura desembolsada por el conjunto de donantes de la OCDE fue de 5.634 millones de dólares (frente a 4.569 millones en 2007 y 3.777 millones en 2006), tan solo un 4,3% del total. Y ese año, más de la mitad de la ayuda bilateral a este sector la desembolsaron tres donantes: Japón (25%), Estados Unidos (15%) y Francia (12%), mientras que España contribuyó con un 5% del total aportado por los donantes bilaterales.[22]

Al mismo tiempo que retiraban su apoyo al desarrollo agrícola en los países del sur, los países ricos protegían a sus propios agricultores mediante subsidios y barreras a la importación.

Pero al mismo tiempo que retiraban su apoyo al desarrollo agrícola en los países del sur, los países ricos protegían a sus propios agricultores mediante subsidios y barreras a la importación. En 2008 los países de la OCDE gastaron en apoyo a sus agricultores 376.000 millones de dólares, más de 1.000 millones de dólares cada día.[23]

Cosechas estancadas

El abandono de la inversión en desarrollo agrícola condujo a un estancamiento del rendimiento de las cosechas en todo el mundo en desarrollo. Cuando se pone en cuestión si seremos capaces de producir suficientes alimentos para una población en constante crecimiento, uno de los mayores motivos de inquietud es la desaceleración en el crecimiento de la productividad durante los últimos treinta años.

---

20. Action Aid, "Five out of ten? Assessing progress towards the AU's 10% target for agriculture".

21. FAO Investment Centre, "Increased Agricultural Investment is Critical to Fighting Hunger", disponible en http://www.fao.org/tc/tci/whyinvestinagricultureandru/en/.

22. Basado en datos de AOD para el sector agrícola (incluidos sectores forestal y pesquero) extraídos del *Creditor Reporting System* del CAD/OCDE, disponibles en http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=CRSNEW.

23. Estadísticas de *Producer and Consumer Support Estimates*. Base de datos de la OCDE 1986-2008, disponible en: http://www.oecd.org

Y es que el rendimiento del trigo y del arroz en los países en desarrollo creció solo un 1-2% anual durante la última década, comparado con un incremento del 3-5% en la década de 1980.[24] El declive más acusado se ha producido en África subsahariana, donde dos tercios de las explotaciones se dan en áreas poco aptas para el cultivo. Una hectárea de cereal en esta región produce cinco veces menos que en un país industrializado, y los rendimientos de las cosechas no alcanzan el 30% de su potencial.[25]

Una hectárea de cereal en África subsahariana produce cinco veces menos que en un país industrializado, y los rendimientos de las cosechas no alcanzan el 30% de su potencial.

Dependencia de las importaciones de alimentos

Esta baja productividad en los alimentos básicos es a la vez causa y consecuencia de la apertura a las importaciones. En los últimos treinta años, los 49 países más empobrecidos pasaron de ser exportadores a importadores netos de alimentos, por lo que quedaron a merced de los vaivenes del mercado.[26] La FAO calcula que el coste de la importación de alimentos en los países de bajos ingresos y deficitarios en alimentos fue en 2008 un 35% más alto que en 2006. Y en 2010-2011, debido al alza en el precio de algunos cereales, esta factura ascenderá a casi 30.000 millones de dólares (14.000 millones solo en África).[27] Esto supone casi el triple de lo que todos los países en desarrollo recibieron como AOD en la lucha contra el hambre del conjunto de donantes de la OCDE.

En los últimos treinta años, los 49 países más empobrecidos pasaron de ser exportadores a importadores netos de alimentos, por lo que quedaron a merced de los vaivenes del mercado.

Haití es un ejemplo ilustrativo de esta dependencia. En los años ochenta producía el 80% del arroz consumido nacionalmente, e incluso exportaba. Pero las instituciones financieras lo presionaron para liberar su mercado agrícola a marchas forzadas. Los productores haitianos fueron incapaces de competir con el arroz procedente de Estados Unidos, mucho más barato al estar subsidiado, abandonaron sus campos y emigraron a la capital. Entonces Haití pasó a importar el 80% del arroz que consume. Pero cuando los precios se dispararon en 2007-2008 los alimentos quedaron fuera del alcance y estallaron las revueltas callejeras en Puerto Príncipe. Como Haití, muchos países han optado por importar el alimento que necesitan, lo compran con divisas procedentes de la venta de materias primas, en lugar de invertir en su propia agricultura. Así, en 11 países de África subsahariana las importaciones cubren más de la mitad de la provisión de cereales.[28] Estos países están ahora en apuros, al sumarse la escalada de los precios y la crisis económica.

Crisis sobre crisis

Cuando una crisis sucede sobre la anterior los efectos se multiplican. Sin haberse podido recuperar aún del encarecimiento de los alimentos, la crisis financiera que ha puesto patas arriba la economía mundial está sacudiendo los hogares de todo el mundo en desarrollo. Aunque la crisis alimentaria y la económica tienen efectos

24. Banco Mundial, 2007. *Op. cit.*

25. *Ibíd.*

26. Instituto de Estudios del Hambre, citado en Campaña por el Derecho a la Alimentación Urgente (2010), *Hacia una nueva gobernanza de la seguridad alimentaria*, 2008.

27. FAO, 2010. *Op. cit.*

28. FAO, 2009. *Op. cit.*

diferentes, llevan a muchas familias a hacerse la misma pregunta: ¿cómo poner comida sobre la mesa?

Un estudio realizado por Oxfam en 12 países demuestra cómo muchos hogares han tenido que reducir el número de comidas o eliminar de su dieta la carne y el pescado. El mayor peso recae sobre las mujeres, pues son las primeras en reducir su alimentación y las que emplean más tiempo en conseguir comida para el hogar. Sin embargo, el estudio ha mostrado también cómo las personas, los hogares, las comunidades y los países han desarrollado una capacidad de resistencia que les permite capear el temporal. Donde se ha invertido en la agricultura familiar, como en Vietnam o Sri Lanka, las familias han producido más alimentos para compensar el aumento del precio o la pérdida de otras fuentes de ingreso alternativas. Y en aquellos países con sistemas de protección social, como Brasil con su programa Bolsa Familia, el impacto está siendo mucho menor.[29]

Pero en los países dependientes de las importaciones de alimentos (la mayoría de los países más pobres lo son) la caída de los ingresos por exportaciones, de la inversión extranjera y del crédito han reducido su capacidad de importar alimentos básicos. Las restricciones del espacio fiscal han mermado también los fondos disponibles para protección social o asistencia alimentaria. Y precisamente cuando urge invertir más en agricultura los presupuestos públicos se ven obligados a recortar el gasto.

La ayuda internacional solo ha aportado un dólar por cada ocho que se han perdido en los presupuestos públicos del mundo en desarrollo a causa de la crisis.

En momentos como este es cuando la cooperación internacional adquiere un papel crucial, pues es cuando los países más pobres se enfrentan a retos mayores y cuentan con menos recursos para hacerles frente. Por sí solos, será muy difícil que alcancen los ODM. Y de momento los países ricos no han estado a la altura. Oxfam calcula que la ayuda internacional solo ha aportado un dólar por cada ocho que se han perdido en los presupuestos públicos del mundo en desarrollo a causa de la crisis.[30]

3. La respuesta internacional

La lucha contra el hambre es un largo camino plagado de buenos propósitos y escasos logros. Ni la meta de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 ni la del ODM 1 se han visto acompañadas por el necesario esfuerzo de inversión ni por las reformas políticas imprescindibles para garantizar el derecho a la alimentación a todas las personas.

La lucha contra el hambre es un largo camino plagado de buenos propósitos y escasos logros.

El primer intento de una acción colectiva se dio en 2002, cuando la Cumbre Mundial de la Alimentación concluyó con un llamamiento a constituir una alianza internacional contra el hambre y poner en marcha un programa dotado con 24.000 millones de dólares anuales.[31] Pero estos fondos nunca se reunieron. Y en lugar

29. Oxfam, "La crisis económica mundial y los países en desarrollo". Oxford: Oxfam Internacional, 2010.

30. *Ibíd.*

31. FAO, *Anti-Hunger Programme. A twin-track approach to hunger reduction: priorities for national and international action*. Roma: FAO, 2003.

de avanzar hacia una mayor seguridad alimentaria en el mundo, esta se fue deteriorando hasta estallar en la crisis de 2007 y 2008. La grave situación dio lugar a un número sin precedentes de reuniones de alto nivel en las que los gobiernos del Norte y del Sur y los organismos de desarrollo ponían sobre la mesa sus propuestas de cómo hacerle frente.

El resultado de estas reuniones fue la puesta en marcha de diversas iniciativas, dirigidas a impulsar la producción de alimentos y a fortalecer los sistemas de protección para atender a las personas en mayor riesgo de padecer hambre. El cuadro 1 describe los principales encuentros y foros de alto nivel en torno a la seguridad alimentaria mundial durante 2008 y 2009, y el cuadro 2 presenta un resumen de las principales iniciativas puestas en marcha.

Cuadro 1 Un rosario de encuentros al más alto nivel

Junio de 2008	Se celebra en Roma la Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria Mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía, coincidiendo con el máximo pico en el precio de los alimentos. Asisten más de cuarenta jefes de Estado y de Gobierno. La FAO hace un llamamiento a los donantes por 30.000 millones de dólares pero los compromisos no alcanzan los 6.000 millones.
Julio de 2008	En Hokkaido (Japón) tiene lugar la Cumbre del G-8 en la que se anuncia un compromiso conjunto de 10.000 millones de dólares para los países afectados por la crisis. Por primera vez se nombra a un grupo de expertos para rendir cuentas sobre los compromisos individuales de cada donante. En la declaración final se lanza la idea de una alianza mundial.
Enero de 2009	Tiene lugar en Madrid la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos (RANSA) en la que se busca poner en marcha la Alianza Mundial para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición. El único compromiso financiero es el de España, que anuncia la donación de 1.000 millones de euros en cinco años para programas de nutrición y seguridad alimentaria.
Febrero de 2009	Se inician las reuniones mensuales para la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria (CSA), con la creación de un grupo integrado por todos los Estados miembros, las agencias de Naciones Unidas y la sociedad civil.
Julio de 2009	La Cumbre del G-8 + en L'Aquila (Italia) da lugar a la Iniciativa sobre Seguridad Alimentaria, en la que se asume un compromiso de movilizar 20.000 millones de dólares en tres años para invertir en programas de desarrollo agrícola y seguridad alimentaria y además se acuerdan los cinco principios que deben orientar una cooperación eficaz.
Septiembre de 2009	En la reunión del G-20 en Pittsburg se respalda la Alianza Mundial y se hace un llamamiento al Banco Mundial para crear un fondo fiduciario que dé respaldo financiero a los esfuerzos del Marco Amplio para la Acción (CFA). El compromiso de L'Aquila se amplía a 22.000 millones de dólares en tres años.
Octubre de 2009	Durante la reunión del Fondo Monetario Internacional en Estambul se presenta el Programa Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP por sus siglas en inglés) como un fondo global multidonante para financiar planes nacionales de desarrollo agrícola y seguridad alimentaria.
Noviembre de 2009	La tercera Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria se celebra en Roma con una clara ausencia de jefes de estado de los países ricos, y una declaración final que no contiene nada nuevo. El principal resultado es el acuerdo para impulsar la reforma del CSA, para convertirse en un foro eficaz de gobierno de la seguridad alimentaria mundial. Las organizaciones sociales califican esta cumbre como un fracaso.

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Cuadro 2 **Iniciativas internacionales para hacer frente a la crisis alimentaria**

Organismo	Iniciativa	Objetivo
Naciones Unidas	Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre la Crisis Alimentaria Mundial (HLTF por sus siglas en inglés)	Promover una acción coordinada entre las agencias de Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales, sociedad civil y sector privado, y diseñar un enfoque común identificando las áreas prioritarias de actuación: el Marco Amplio para la Acción (CFA por sus siglas en inglés).
FAO	Iniciativa sobre la subida de los precios de los alimentos	Con un presupuesto inicial de 1.700 millones de dólares, su objetivo es ayudar a los pequeños agricultores a incrementar su producción mediante el suministro de fertilizantes, semillas y otros insumos agrícolas, además de asistencia técnica.
Unión Europea	Mecanismo Alimentario (Food Facility)	Dotado con mil millones de euros para tres años (2009-2011) canalizados a través de varias agencias de Naciones Unidas, se dirige a estimular la producción de alimentos a pequeña escala y crear redes de seguridad para los más vulnerables.
G-8	Iniciativa de L'Aquila sobre seguridad alimentaria mundial	Compromiso conjunto de los países más ricos para movilizar 20.000 millones de dólares en tres años (ampliados a 22.000 millones posteriormente) con el fin de impulsar el desarrollo agrícola, de acuerdo con los principios de eficacia de la ayuda.
Banco Mundial	Programa Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP por sus siglas en inglés)	Fondo multidonante (al que contribuyen por el momento Estados Unidos, Canadá, España, Corea del Sur y la Fundación Bill y Melinda Gates) para canalizar recursos hacia programas nacionales de desarrollo agrícola y seguridad alimentaria. Hasta junio de 2010 se han aprobado proyectos en Bangladesh, Ruanda, Haití, Sierra Leona y Togo por un monto total de 256 millones de dólares. Cuenta además con una ventana para financiar iniciativas del sector privado a través de la Corporación Financiera Internacional del BM.

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Muy poco y demasiado tarde

La respuesta de los donantes a la crisis del hambre ha resultado tardía e insuficiente. Cuando en marzo de 2008 ochenta países se encontraban en situación de emergencia alimentaria, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) hizo un llamamiento urgente solicitando más de quinientos millones de dólares adicionales para poder atenderlas. Sin embargo, los primeros fondos no llegaron hasta meses después, cuando casi cien millones de personas más se habían sumado a las listas del hambre.

Durante la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial en junio de ese mismo año, la FAO reclamó 30.000 millones de dólares anuales para impulsar la agricultura. A lo que los países donantes respondieron con tacañería haciendo una serie de promesas que apenas sumaban 6.000 millones de dólares, una quinta parte de lo necesario.

Los países donantes respondieron al llamamiento de la FAO para impulsar la agricultura haciendo una serie de promesas que apenas cubrían una quinta parte de lo necesario.

Un año después se celebraba en Italia la Cumbre del G-8 en la que surgió la Iniciativa de L'Aquila. Los países más ricos se comprometieron a movilizar conjuntamente 20.000 millones de dólares en tres años (ampliados después a 22.000 millones) para promover el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria. Los más generosos fueron Estados Unidos, con 3.500 millones de dólares, Japón, con 3.000 millones; y

Alemania, con otros 3.000.[32] España, por su parte, anunció que de los 1.500 millones de euros prometidos para un período de cinco años, destinaría una partida de 500 millones de euros en tres años para invertir en programas de nutrición infantil. Finalmente, esta cifra es la que aparece como compromiso de España en L'Aquila.

Una gran parte de estos fondos anunciados a bombo y platillo no era otra cosa que el reciclaje de promesas anteriores.

Sin embargo, una gran parte de estos fondos anunciados a bombo y platillo no era otra cosa que el reciclaje de promesas anteriores. Países como Italia incluyeron recursos que ya se habían desembolsado, incluso antes de que estallase la crisis alimentaria. Según el análisis de Oxfam, de los fondos comprometidos en L'Aquila solo 4.000 millones de dólares resultaron ser realmente fondos nuevos.[33]

La magnitud de lo que se necesita supera con mucho las promesas hechas hasta ahora por los donantes. Según el cálculo de Oxfam basado en las estimaciones de la FAO, para reducir el hambre a la mitad se necesita un incremento de 75.000 millones de dólares anuales para invertir en desarrollo agrícola y rural, nutrición, asistencia alimentaria y protección social.[34] De esta cifra, la mitad la deberían aportar los presupuestos nacionales de los países en desarrollo y la otra mitad la comunidad de donantes, como parte de un plan de rescate del conjunto de los ODM.

Medidas paliativas

Resulta incomprensible que en ninguna de las reuniones de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial se hayan abordado con seriedad sus raíces políticas. Por el contrario, se insiste en plantear el hambre como un problema de oferta de alimentos y de baja productividad agrícola. El relator de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación ha señalado reiteradamente que una de las razones del fracaso colectivo en la lucha contra el hambre ha sido centrar la atención casi exclusivamente en cómo aumentar la producción de alimentos, sin abordar las causas estructurales de una forma más integral, sobre todo las raíces políticas del hambre.[35]

Mientras no se traten las raíces políticas del hambre, las respuestas a la crisis del hambre no dejarán de ser paliativas.

La desregulación del mercado mundial de alimentos, las injustas reglas comerciales, el proteccionismo agrícola en los países ricos, el cambio climático, la desprotección del derecho a la tierra o el abandono de la agricultura a pequeña escala son algunos factores que agravan la inseguridad alimentaria y exigen profundas reformas en las políticas nacionales e internacionales. Mientras no se traten estos asuntos, y para ello un foro como el Comité de Seguridad Alimentaria se hace imprescindible, las respuestas a la crisis del hambre no dejarán de ser paliativas.

32. Datos extraídos del Informe de rendición de cuentas presentado en Musoka (Canadá) en junio de 2010.

33. Oxfam, "Reducir el hambre a la mitad: ¿aún es posible? Un paquete de rescate para retomar el rumbo de los ODM", informe de Oxfam 139. Oxford, 2010.

34. *Ibíd.*

35. Ver la contribución de Olivier de Schutter a la segunda reunión del Grupo de Contacto de apoyo al CSA, Roma, 22 de mayo de 2009, en la que afirmó que "más allá de las declaraciones solemnes en varios foros, la voluntad política para eliminar las causas estructurales del hambre ha sido insuficiente".

Cuadro 3 **El desgobierno del sistema alimentario mundial y la reforma del CSA**

La reciente crisis alimentaria y el retroceso en la lucha contra el hambre han puesto en evidencia la incapacidad de los gobiernos y del sistema internacional de asegurar el derecho a la alimentación a todas las personas. La ausencia de un gobierno eficaz de la seguridad alimentaria mundial está en la raíz del problema, pues una gran parte de los factores que determinan el acceso a los alimentos traspasan las fronteras.

El cambio climático, la gestión de los recursos naturales, las políticas comerciales, los subsidios a la agricultura en los países industrializados, la especulación en los mercados de materias primas agrícolas, la promoción de los biocombustibles, la concentración de poder en las transnacionales o la presión comercial por la tierra y el agua en los países más pobres son algunos asuntos cruciales que solo se pueden abordar multilateralmente.

El foro idóneo para ello es el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), establecido tras la crisis alimentaria de 1970 para dar seguimiento a las políticas que afectan a la seguridad alimentaria mundial, y en el que participan todos los Estados miembros de la FAO. Sin embargo, el CSA no ha llegado a contar con los medios ni el apoyo político imprescindibles para cumplir su mandato. Siendo responsable de dar seguimiento al Plan de Acción para erradicar el hambre trazado en 1996 en la Cumbre Mundial de la Alimentación, ha sido incapaz de exigir la rendición de cuentas a los países firmantes.

Por otro lado, el vacío en la regulación del mercado mundial de alimentos ha dejado vía libre a empresas multinacio-nales,con poder cada vez mayor en las cadenas de distribución, que maximizan sus beneficios aun a costa de agravar la pobreza y la inseguridad alimentaria, ejerciendo presión sobre productores y consumidores con el fin de ampliar sus márgenes. Lo mismo sucede con algunos inversores financieros, quienes atraídos por el alza de precios de los alimentos realizan operaciones meramente especulativas, que agravan la volatilidad de los precios.

Es urgente fortalecer el CSA para que pueda cumplir su función de gobernar la seguridad alimentaria mundial. Para ello debería contar con una estructura tripartita, integrada por las agencias internacionales, los gobiernos del Norte y del Sur y las organizaciones de la sociedad civil. Debe ser el foro capaz de resolver las cuestiones que no pueden abordar por sí solos los Estados miembros ni los organismos regionales, y desarrollar políticas internacionales eficaces que favorezcan el cumplimiento del derecho a la alimentación. La principal tarea del CSA será vigilar los avances en la eliminación del hambre y la desnutrición, con metas claras y plazos definidos sobre los cuales cada Estado rinda cuentas respecto a los compromisos específicos asumidos, las medidas puestas en marcha y los obstáculos encontrados.

Pero para todo ello es imprescindible concluir la reforma en marcha, cuyo texto base se aprobó en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 2009, delimitando bien sus funciones y su articulación con el resto de los organismos internacionales y las agencias de Naciones Unidas. Un CSA reformado debe contribuir a prevenir las crisis alimentarias, coordinar mejor la respuesta internacional, promover políticas internacionales que favorezcan la seguridad alimentaria y exigir a todos los gobiernos que rindan cuentas sobre sus acciones en la reducción del hambre.

Fuente: Elaboración propia.

4. La participación de España en la lucha contra el hambre

El Gobierno español ha demostrado su voluntad de formar parte activa de la lucha contra el hambre en el mundo. Prueba de ello ha sido la celebración en Madrid de la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria en enero de 2009 junto con el compromiso de asignar 1.500 millones de euros en cinco años a la agricultura y la alimentación, que responde al mandato del Plan Director 2009-2012 de destinar al menos el 10% de la AOD a la promoción del desarrollo rural y la lucha contra el hambre. En los últimos tres años, la AOD española a la agricultura y la alimentación no ha dejado de aumentar, ya que ha pasado de 300 millones de euros en 2007 a más de 700 millones en 2009. Todo ello sitúa a nuestro país, junto con Estados Unidos, Francia y Japón, en el grupo de donantes que encabeza la cooperación en la reducción del hambre.

El Gobierno español ha demostrado su voluntad de formar parte activa de la lucha contra el hambre en el mundo.

Cuánto se ha comprometido

Desde la crisis alimentaria de 2007-2008, el Gobierno de España se ha sumado a los intentos de coordinar una respuesta internacional coherente y eficaz. Fue de los primeros países en responder al llamamiento del PMA en los primeros meses, al que contribuyó con 84 millones de euros en 2008 (cuadruplicando la aportación realizada

en 2007) y 123 millones en 2009. Además, creó una ventana específica en el Fondo España-PNUD para la consecución de los ODM, dirigida a la infancia, la nutrición y la seguridad alimentaria, a través de la cual se canalizaron 25 millones de euros en 2008.

España participa en varios procesos internacionales relevantes relacionados con la seguridad alimentaria mundial. Como Estado miembro de la FAO, forma parte del Grupo de Contacto encargado de llevar a cabo la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. No obstante, tanto en el proceso de reforma como, en particular, en la 36ª reunión del CSA celebrada en octubre de 2010, el papel de España ha sido muy poco activo. Un indicador claro del escepticismo español ante el papel que debe desempeñar el CSA fue la composición de la delegación: Francia y Alemania enviaron representación ministerial, y España una delegación técnica. Además, España también integra la Iniciativa de L'Aquila sobre seguridad alimentaria impulsada por el G-8, con la que se ha comprometido con 500 millones de euros para programas de nutrición.

Durante 2008 y 2009 el Gobierno español anunció diversos compromisos en los sucesivos foros en los que participó en torno a la crisis del hambre, pero es difícil conocer si se trata de fondos previamente asignados o de recursos realmente adicionales.

Durante 2008 y 2009 el Gobierno español anunció diversos compromisos en los sucesivos foros en los que participó en torno a la crisis del hambre. Sin embargo, una práctica habitual en estas reuniones es reiterar compromisos anteriores, lo que hace difícil conocer si se trata de fondos previamente asignados o de recursos realmente adicionales. El cuadro 4 resume los principales anuncios de compromisos.

Aunque si todos los anuncios se correspondiesen con nuevos fondos la cifra sería mucho mayor, el compromiso total asumido por el Gobierno español asciende a 1.500 millones de euros que se desembolsarán durante cinco años en ayuda al desarrollo para la agricultura y la alimentación. Son 300 millones de euros anuales, de los cuales 200 millones irán destinados al desarrollo agrícola y rural y la seguridad alimentaria y los restantes 100 millones a programas de nutrición. En ninguno de estos compromisos se incluye la ayuda alimentaria de emergencia.

Cuadro 4 **La retórica del hambre: fondos anunciados por España en 2008 y 2009**

Cuándo	Cuánto (euros)	Para qué
Junio de 2008 Conferencia FAO	50 millones/3 años 500 millones/3 años	• Aportación extraordinaria para ayuda de emergencia al PMA • Plan de medidas de lucha contra el hambre
Enero de 2009 RANSA	1.000 millones/5 años	• Apoyo a políticas públicas en agricultura, desarrollo rural, seguridad alimentaria y nutrición
Junio de 2009 Cumbre España-CEDEAO	240 millones/3 años	• Desarrollo agrícola y seguridad alimentaria en África occidental (forma parte del compromiso de 1.000 millones en la RANSA)
Julio de 2009 G-8 L'Aquila (Italia)	1.000 millones/5 años 500 millones/5 años	• Son los mismos anunciados en la RANSA • Nutrición infantil (nuevo compromiso)
Noviembre de 2009, Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria FAO	1.500 millones/5 años	• Seguridad alimentaria y nutrición. Incluidos en los anuncios anteriores

Fuente: Elaboración propia a partir de declaraciones oficiales y entrevistas a la DGPOLDE y la AECID.

Cuánto se ha desembolsado

La proporción destinada a la agricultura y la alimentación ha aumentado en términos relativos durante estos últimos tres años. Entre 2007 y 2008, la AOD a estos sectores creció en casi un 40%, mientras que la AOD total lo hizo en un 21%. Esta tendencia se ha superado en 2009, pues mientras la AOD total ha permanecido prácticamente estancada, la ayuda a la agricultura y la alimentación creció casi un 45%.

En 2009 se supera la meta bruta marcada en el III Plan Director de la Cooperación Española de destinar el 10% de la AOD a la promoción del desarrollo rural y la lucha contra el hambre.

En 2009 la AOD hacia los sectores de agricultura (incluidos el forestal y la pesca), desarrollo rural, agroindustria, seguridad alimentaria y nutrición básica ascendió a **531 millones de euros**. Esto representa el **10,6%** de la AOD total neta, con lo que se supera la meta bruta del III Plan Director de la Cooperación Española de destinar el 10% de la AOD a la promoción del desarrollo rural y la lucha contra el hambre. Si a esto se suma la ayuda alimentaria de emergencia, la cifra total de AOD neta en 2009 supera los **708 millones de euros**. Se trata de una progresión importante respecto a los 488 millones de euros desembolsados en 2008 a estos mismos sectores, y los 297 millones en 2007.

Cuadro 5 **Cumplimiento de compromisos en la lucha contra el hambre**

Sectores	Compromiso	Desembolsado en 2009
Desarrollo agrícola y rural, más seguridad alimentaria	1.000 millones de euros en 5 años 200 millones de euros/año	301 millones de euros
Nutrición	500 millones de euros en 5 años 100 millones de euros/año	10,64 millones de euros

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos de compromisos y del seguimiento al PACI 2009

A la vista de estas cifras, la meta de destinar 300 millones de euros anuales en ayuda a la agricultura y la alimentación resulta muy poco ambiciosa, pues parece evidente que España es capaz de hacer un esfuerzo financiero mucho mayor en la lucha contra el hambre. De este compromiso, no obstante, se ha cumplido lo que se refería a desarrollo agrícola y seguridad alimentaria, mientras que la ayuda prometida a programas de nutrición no se ha desembolsado en 2009, como se observa en el cuadro 5, y más adelante en el análisis por sectores.

La ayuda prometida a programas de nutrición no se ha desembolsado en 2009.

Cuánto se necesita

Poniendo al día la estimación que la FAO realizó en 2003 para saber cuánto costaría impulsar un plan de acción mundial para la lucha contra el hambre,[36] Oxfam ha

36. En 2003 la FAO calculó que para reducir el hambre a la mitad se necesitarían 24.000 millones de dólares de inversión pública adicional (incluyendo los presupuestos nacionales de los países en desarrollo y la AOD). FAO, *Anti-Hunger Programme. A twin-track approach to hunger reduction: priorities for national and international action*. Roma: FAO, 2003.

calculado la brecha financiera a día de hoy para alcanzar la meta del hambre del ODM 1 en 2015. Se necesitan 75.000 millones de dólares adicionales cada año para invertir en desarrollo agrícola y rural, asistencia alimentaria, nutrición y protección social, la mitad de los cuales debe proceder de los presupuestos públicos de los países en desarrollo y la otra mitad de la cooperación internacional.[37]

En total, anualmente se deberían canalizar como AOD algo más de 53.000 millones de dólares para la lucha contra el hambre. Repartiendo este esfuerzo entre los países donantes de forma proporcional a su capacidad,[38] a España le correspondería aportar 1.755 millones de dólares anuales, es decir, **1.264 millones de euros** (a tipo de cambio del 30 de septiembre de 2010). Esta cantidad equivale a la mitad de lo que España gasta cada año en atención médica a problemas relacionados con la obesidad.[39]

Lo que a España le tocaría en un paquete de rescate para la lucha contra el hambre supone un 25% de la AOD total desembolsada en 2009.

Sumando a la AOD analizada en el apartado anterior la dirigida hacia programas de protección social, España destinó en 2009 un total de **783,5 millones de euros**, es decir, el 62% de lo que le correspondería aportar al esfuerzo global. Visto de otra forma, lo que a España le tocaría en un paquete de rescate para la lucha contra el hambre supone un 25% de la AOD total desembolsada en 2009. Pero en caso de que la ayuda alcanzase el 0,7% de la renta nacional bruta, equivaldría al 12% de la AOD, una proporción en línea con lo que propone en el Plan Director.

Reparto por sectores

La reducción del hambre abarca intervenciones en una serie de sectores, cuyos desembolsos quedan registrados bajo diferentes códigos según el sistema de registro (CRS) del Comité de Ayuda al Desarrollo.

Dentro de los sectores productivos se engloban la agricultura (311), la silvicultura (312), la pesca (313) y la agroindustria (32161). A estos se une el desarrollo rural (43040) y la seguridad alimentaria o ayuda alimentaria de desarrollo (52010).[40] Los programas de nutrición básica quedan registrados bajo el código 12240, dentro del sector de salud básica. Y la ayuda alimentaria de emergencia (72040) pertenece al sector general de "ayudas en situaciones de emergencia y catástrofes". El cuadro 6 resume la AOD desembolsada por España en 2007, 2008 y 2009 hacia cada uno de estos sectores, su peso relativo en la AOD total y el crecimiento entre 2008 y 2009.

Lo que más creció en 2009 fue la AOD para la seguridad alimentaria (o ayuda alimentaria de desarrollo).

Lo que más creció en 2009 fue la AOD para la seguridad alimentaria (o ayuda alimentaria de desarrollo), en la que España suele registrar intervenciones de

37. Oxfam, 2010. *Op. cit.*

38. La capacidad se ha basado en la riqueza de cada país y en la brecha ente la AOD actual y la meta del 0,7% del ingreso nacional bruto.

39. Según el Ministerio de Sanidad español, cada año la atención médica a problemas relacionados con la obesidad cuesta 2.500 millones de euros (un 7% del gasto sanitario total). Véase "Pandemia de obesidad". *El País*, 25 de septiembre de 2010.

40. El sector CRS 5210 teóricamente se refiere a la "provisión de alimentos a través de programas nacionales o internacionales, incluyendo los costes de transporte; pagos para la compra de alimentos y ayuda alimentaria para la venta en los mercados, excluyendo la ayuda alimentaria de emergencia". Sin embargo, la cooperación española registra bajo este sector aquellos programas de desarrollo agrícola o desarrollo rural que tienen lugar en contextos de inseguridad alimentaria, como zonas afectadas por desastres naturales. Es decir, no se trata de ayuda alimentaria. Por eso lo incluimos en el análisis de la AOD hacia el desarrollo agrícola.

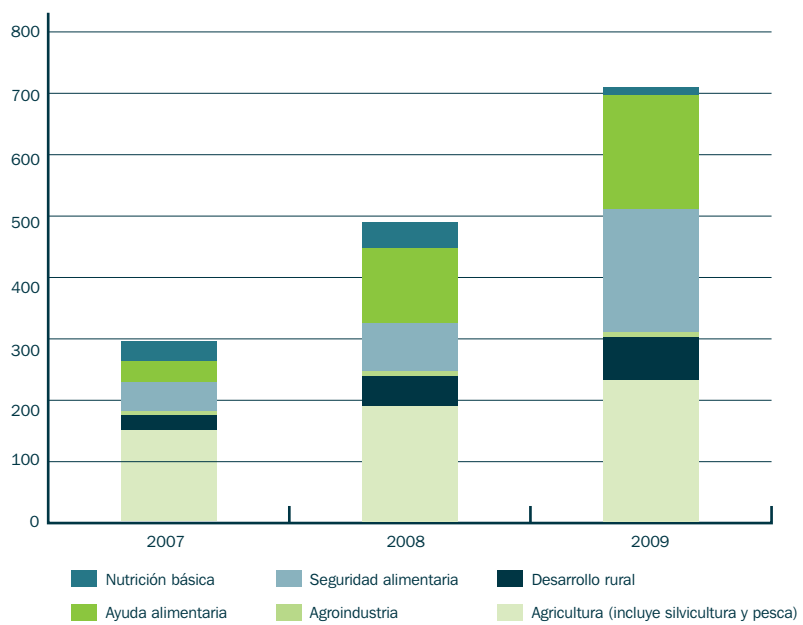
desarrollo agrícola que no se corresponden con la definición de ayuda alimentaria. Este sector experimentó un incremento del 162,5% respecto al año anterior y se convirtió en el más importante dentro de la lucha contra el hambre, con más de 200 millones de euros y el 4,2% de la AOD total y triplicó prácticamente las previsiones del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) para 2009.

Cuadro 6 **AOD española en la lucha contra el hambre, por sectores, entre 2007 y 2009 (AOD neta en euros corrientes)**

Sector	2009						2008 Total	2007 Total
	Bilateral		Multilateral	TOTAL	% AOD	% 09/08		
	Bilateral	Bil. a OOII (b)						
Agricultura	94.585.849	32.827.384	74.010.450	201.423.684	4,0	28,3	156.990.506	129.466.740
Silvicultura	4.305.609	777.475	5.201.640	10.284.724	0,2	59,1	6.466.114	4.049.379
Pesca	23.030.702	2.714.279	3.663.584	29.408.565	0,6	-2,5	30.165.373	20.689.217
Desarrollo rural	35.967.961	8.200.000	21.285.162	65.453.123	1,3	24,6	52.517.272	29.425.423
Agroindustria	3.096.008	0	2.688.978	5.784.986	0,1	54,2	3.752.197	2.745.688
Seguridad alimentaria	17.328.253	158.954.750	31.902.338	208.185.341	4,2	162,5	79.295.415	50.363.222
Nutrición básica	8.449.254	0	2.224.987	10.674.241	0,2	-75,0	42.739.382	30.164.217
Subtotal	186.763.636	203.473.888	140.977.139	531.214.664	10,6	42,8	371.926.260	269.576.234
Ayuda alimentaria (a)	4.666.323	133.747.011	38.799.712	177.213.046	3,5	51,7	116.856.512	32.836.565
TOTAL	**191.429.959**	**337.220.899**	**179.776.851**	**708.427.709**	**14,1**	**44,9**	**488.782.772**	**299.740.451**

Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento del PACI.
Notas:
(a) Exclusivamente ayuda alimentaria de emergencia.
(b) Se trata de ayuda bilateral a organismos internacionales de desarrollo, en forma de contribuciones a programas específicos. Estos fondos se deberían contabilizar como parte de la ayuda multilateral, mientras España no sea la que defina los países, sectores y estrategias.

Gráfico 5 **Evolución de la AOD neta por sectores (2007 a 2009) (en millones de euros)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Seguimiento del PACI.

La AOD a la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria en 2009 alcanzó el 10,4% del total de la AOD.

La AOD a la agricultura, la silvicultura y la pesca sumó un total de 241 millones de euros, con lo que superó lo previsto en el PACI 2010 y alcanzó el 4,8% de la AOD total bruta. Si se suma la AOD al desarrollo rural y de la agroindustria, se llega a un 6,2%. Sumándole a estas partidas la de seguridad alimentaria (que casi se triplicó en 2009) se alcanza el 10,4% del total de la AOD. Por su parte, la ayuda alimentaria en 2009 siguió creciendo con fuerza, aunque a menor ritmo que en el año anterior (cuando casi se cuadruplicó).

Por el contrario, el sector que ha experimentado una reducción de fondos en 2009 es el de la nutrición. A pesar del compromiso asumido por España de destinar 500 millones de euros en cinco años, en 2009 sólo se desembolsaron algo más de 10 millones de euros a este sector.

Reparto por actores e instrumentos

El papel de la cooperación multilateral ha seguido ganando peso. Casi tres cuartas partes de la AOD a los sectores de agricultura y alimentación se canalizaron a través de organismos multilaterales de desarrollo (el 48% como contribuciones a programas específicos y el 25% como aportaciones generales a organismos multilaterales) mientras que sólo una cuarta parte (el 27%) se canalizó de forma bilateral.

Cuadro 7 **Distribución por actores de la AOD bilateral a la agricultura y la alimentación en 2009**

Actor de la cooperación española	AOD bilateral (en euros)	%
MAEC - Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	90.788.707	49,22
Comunidades autónomas (a)	79.702.823	43,21
Andalucía	21.988.978	27,59
País Vasco	10.085.083	12,65
Castilla La Mancha	8.916.506	11,19
Comunidad Valenciana	7.109.061	8,92
Navarra	5.779.317	7,25
Cataluña	4.974.999	6,24
Madrid	3.592.698	4,51
Galicia	2.916.467	3,66
Extremadura	2.538.962	3,19
Castilla y León	2.220.519	2,79
Canarias	2.027.519	2,54
Baleares	1.947.519	2,44
Aragón	1.889.400	2,37
Asturias	1.725.881	2,17
Cantabria	1.006.944	2,26
Murcia	739.970	0,93
La Rioja	243.000	0,30
Entidades locales	13.347.711	7,24
Universidades	624.841	0,34
TOTAL	**184.464.083**	**100,0**

Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento del PACI 2009.
Notas: Distribución calculada a partir de datos preliminares de seguimiento al PACI 2009, los cuales muestran una discrepancia respecto del documento de seguimiento del PACI publicado. De ahí la diferencia de 7 millones de euros en el total.
(a) Porcentaje sobre la AOD canalizada a través de Comunidades Autónomas.

De la AOD bilateral, casi la mitad (el 49,2%) fue a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Un 43,2% lo gestionaron las comunidades autónomas y el restante 7,2% las entidades locales. De las comunidades autónomas, Andalucía fue la que más recursos aportó a estos sectores en 2009, con casi 22 millones de euros (un 27,6%), seguida por el País Vasco con 10 millones (un 12,6%) y Castilla-La Mancha con cerca de 9 millones (un 11,2%) –véase el cuadro 7–.

En cuanto a los instrumentos, la AOD neta a los sectores de agricultura y alimentación se canalizó en 2009 mediante contribuciones generales a organismos multilaterales (el 25%), contribuciones a programas específicos gestionados por organismos internacionales (el 27%), cestas de donantes o fondos comunes (el 24%) y proyectos (el 24%). El apoyo presupuestario sigue sin estar presente como instrumento en estos sectores, a pesar de las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE de hacer un mayor uso de este tipo de instrumentos.

El apoyo presupuestario sigue sin estar presente como instrumento en estos sectores.

Contribuciones a organismos multilaterales

Las aportaciones de España a los organismos multilaterales relacionados con la agricultura y la alimentación han crecido notablemente en estos últimos tres años. En 2009, 528,6 millones de euros (tres cuartas partes de la AOD a estos sectores) fueron canalizados vía organismos internacionales. De estos, 337,2 millones son contribuciones a programas específicos y se registran como ayuda bilateral y los otros 191,4 millones son aportaciones al presupuesto de las instituciones y quedan clasificadas como ayuda multilateral.

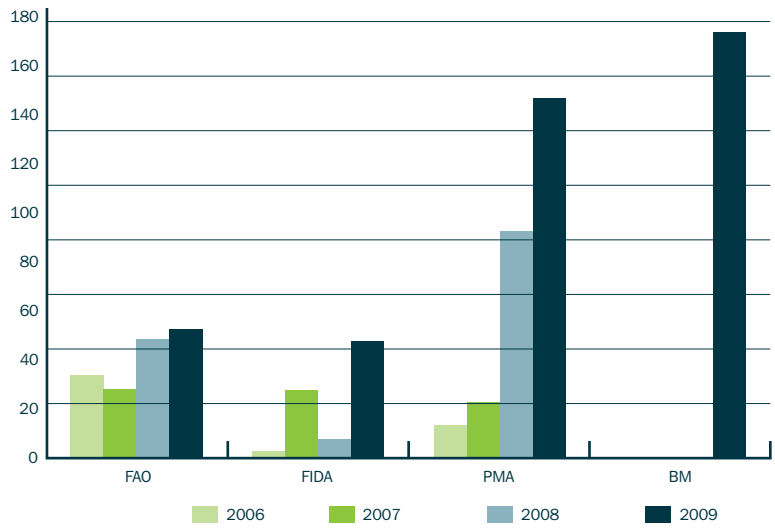
Tres cuartas partes de la AOD a la agricultura y la alimentación en 2009 fueron canalizadas vía organismos internacionales.

Cuadro 8 **Contribuciones a organismos multilaterales en 2009 para la agricultura y la alimentación (desembolsos en euros)**

Organismo	
Banco Mundial	**174.084.014**
Programa Mundial de Seguridad Alimentaria (GAFSP)	70.000.000
Fondo España - CEDEAO	80.000.000
Programa de solidaridad con Afganistán	500.000
AIF - Asociación Internacional de Fomento	23.584.014
PMA - Programa Mundial de Alimentos	**123.062.981**
UE CE - Comisión Europea: cooperación internacional para el desarrollo	**73.129.707**
FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	**46.338.335**
FIDA - Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola	**32.695.791**
UE FED - Fondo Europeo de Desarrollo	**20.400.438**
BAD - Banco Africano de Desarrollo	**8.057.511**
PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	**7.575.974**
UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	**5.378.513**
CIHEAM - Centro Internacional de Altos Estudios Agronómicos Mediterráneos	**3.201.657**
RUTA - Unidad Regional de Asistencia Técnica	**700.000**
CGIAR - Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional	**535.232**
CIAT - Centro Internacional de Agricultura Tropical	**166.417**
TOTAL	**495.326.571**

Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento del PACI 2009.

Gráfico 6 **Contribuciones de España a FAO, FIDA, PMA y BM entre 2006 y 2009**



Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento del PACI 2009.

El grueso del incremento en la cooperación con organismos multilaterales para la agricultura y la alimentación se ha canalizado hacia el Banco Mundial.

Los principales organismos receptores en 2009 para los sectores de agricultura y alimentación fueron, por orden de revelancia, el Banco Mundial, el Programa Mundial de Alimentos, la Comisión Europea, la FAO y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).

En 2009 se mantuvieron las aportaciones a la FAO, mientras que han seguido aumentando las contribuciones al PMA, con un incremento de 47 millones de euros respecto a 2008. El aporte al FIDA también se incrementó en 7 millones de euros en 2009. No obstante, el grueso del incremento en la cooperación con organismos multilaterales para la agricultura y la alimentación se ha producido con el Banco Mundial, con la dotación de 80 millones de euros al fondo de apoyo a la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) y 70 millones al recientemente creado Programa Mundial de Agricultura y Seguridad Alimentaria (GAFSP).

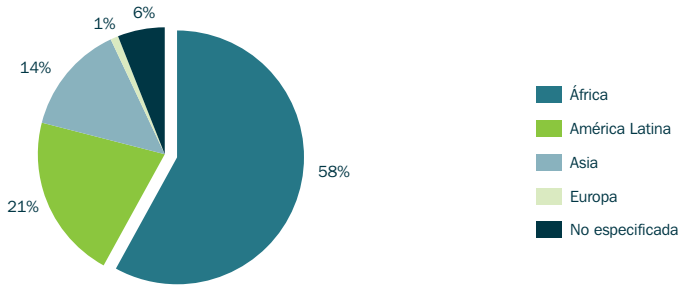
Reparto geográfico

La AOD a la agricultura y la alimentación en 2009 se concentró en África subsahariana, superando la de América Latina, en coherencia con el actual Plan Director.

Geográficamente, la AOD a la agricultura y la alimentación en 2009 se concentró en África subsahariana con el 47% de los fondos (respecto a un 33% en 2008). La proporción asignada a América Latina, por el contrario, ha perdido importancia relativa al pasar de un 43% en 2008 a un 20% en 2009, aunque ha aumentado en términos absolutos. Se ha invertido por tanto el orden geográfico, y ha pasado el continente africano a ocupar la primera posición.

Esto es coherente con el actual Plan Director, que designa África occidental como región prioritaria para la cooperación multilateral, como un medio para apoyar el Nuevo Partenariado para la Asociación en África (NEPAD) y a la CEDEAO. Dado que el crecimiento de la AOD en la lucha contra el hambre se ha producido sobre todo en la ayuda multilateral, África ha ganado mucha importancia como región receptora.

Gráfico 7 **Distribución geográfica de la AOD a la agricultura y alimentación en 2009**

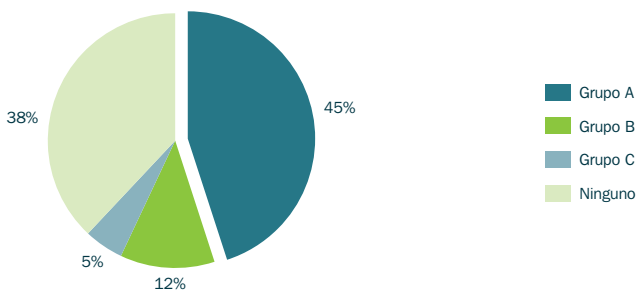


Fuente: Elaboración propia con datos preliminares de seguimiento al PACI 2009.

La AOD a la agricultura y la alimentación en 2009 se distribuyó entre 129 países, 55 de los cuales recibieron menos de un millón de euros. Persiste, por tanto, una gran dispersión. El 45% de los fondos asignados por país se dirigieron a países prioritarios del grupo A, el 12% al grupo B y el 5% al grupo C, según los grupos de asociación definidos en el III Plan Director.[41] Sin embargo, un 38% de la AOD a los sectores de agricultura y alimentación en 2009 fue a países que no pertenecen a ninguno de los grupos de la asociación. Mientras que la meta según el Plan Director (para 2012) es distribuir al menos el 85% de la AOD asignada geográficamente a los 37 países pertenecientes a los grupos A y B, aún se está en un 57% en estos grupos.

Persiste una gran dispersión en la AOD a la agricultura y la alimentación en 2009, que se distribuyó entre 129 países.

Gráfico 8 **Distribución de la AOD a la agricultura y alimentación en 2009 según grupos definidos en el III Plan Director**



Fuente: Elaboración propia con datos preliminares de seguimiento al PACI 2009.

Los diez primeros receptores concentraron el 40% de los fondos, lo cual representa aún una proporción baja. Dos de ellos (Somalia y Kenia) no pertenecen a

41. El III Plan Director establece las prioridades geográficas en función de criterios de desarrollo, presencia y posición relativa de la cooperación española en el país y eficacia. Define tres categorías de asociación: Grupo A de asociación amplia (23 países), Grupo B de asociación focalizada (14 países) y Grupo C de asociación para la consolidación de logros de desarrollo (13 países).

ninguno de los grupos de asociación establecidos en el Plan Director. Los tres primeros países receptores (Etiopía, Somalia y Kenia) recibieron 68 millones de euros en ayuda alimentaria, destinados a un Programa de Emergencia en el Cuerno de África. Perú ocupó el primer lugar en cuanto a receptores de AOD para el desarrollo agrícola y rural (total de 16 millones de euros), seguido por Guatemala (cerca de 15 millones).

A solo cinco años de cumplirse el plazo para los ODM, los esfuerzos se deberían concentrar más en aquellos países que no han avanzado lo suficiente en la meta del hambre o que han retrocedido.

En la Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española se definen como países prioritarios aquéllos en las categorías 4 de inseguridad alimentaria (más de un 20% de población en situación de hambre) y 5 (más de un 35%).[42] A solo cinco años de cumplirse el plazo para los ODM, los esfuerzos se deberían concentrar más en aquellos países que no han avanzado lo suficiente en la meta del hambre o que han retrocedido.

Un buen índice de referencia sobre el estado del hambre en los países es el Global Hunger Index, que se basa en el porcentaje de la población subnutrida, el porcentaje de niños menores de cinco años con peso inferior al normal y la mortalidad infantil.[43] Según este índice, los países en peor situación, en orden descendiente, son: la República Democrática del Congo, Burundi, Eritrea, Sierra Leona, Chad, Etiopía, Níger, Madagascar, Haití y la República Centroafricana.

De estos, solo Somalia se encuentra entre los primeros diez receptores de la cooperación española en la lucha contra el hambre. Hay que tener en cuenta, no obstante, que la mayoría de los países anteriormente citados están inmersos en graves conflictos que dan lugar a auténticas crisis humanitarias. La cooperación en agricultura y alimentación, en estos casos, no resulta viable mientras no se den unas mínimas condiciones de estabilidad política. Sin embargo, otros países del continente africano están en situación mucho más grave que Senegal (que ocupa la posición 43 de 84) o Kenia (en el puesto 56). Es el caso de Níger, Zambia, Ruanda, Mozambique o Angola.

En América Latina, el país en situación más grave es Haití (en el 76), seguido muy de lejos por Guatemala, Bolivia, Nicaragua, República Dominicana, Ecuador y Honduras. Todos ellos deberían tener mayor prioridad que Perú, pues a pesar de ocupar la posición 15 en la clasificación es el primer receptor de la región.

Aumentar el volumen de la ayuda puede tener un impacto irrelevante en la reducción del hambre si esto no se acompaña de un esfuerzo por mejorar su calidad, eficacia y eficiencia.

5. ¿Una ayuda eficaz?

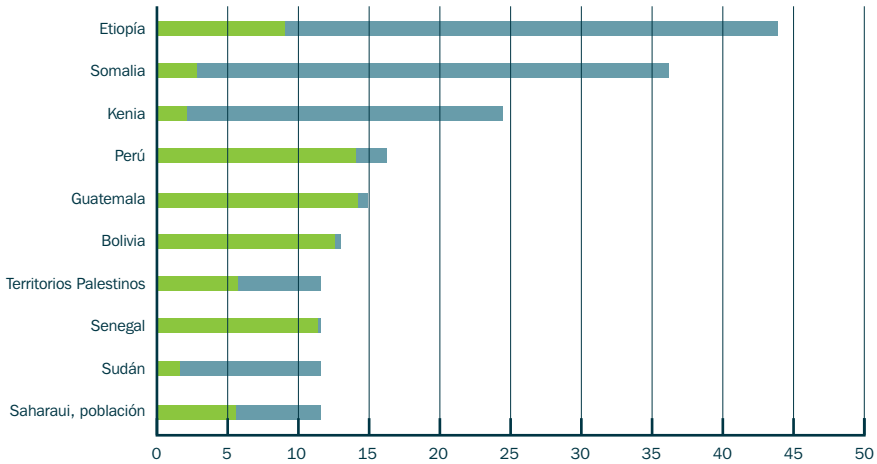
En los últimos dos años la AOD española a la agricultura y la alimentación ha experimentado un importante crecimiento. No obstante, aumentar el volumen de la ayuda puede tener un impacto irrelevante en la reducción del hambre si esto no

42. MAEC, Estrategia de Lucha contra el Hambre de la Cooperación Española, 2007.

43. El *Global Hunger Index* ha sido desarrollado por el International Food Policy Research Institute (IFPRI). Véase *Global Hunger Index. The Challenge of Hunger: Focus on Financial Crisis and Gender Inequality*. 2009.

Gráfico 9

AOD en 2009 en la lucha contra el hambre en los 10 primeros países receptores (en millones de euros)



	% hambre	Avance ODM (a)	% pobreza rural
Etiopía	44	0,6	45,5
Somalia	n.d.	n.d.	n.d.
Kenia	30	0,9	53,0
Perú	13	0,5	72,0
Guatemala	16	1,2	74,5
Bolivia	23	1	81,7
Territorios Palestinos	n.d.	n.d.	n.d.
Senegal	25	0,9	40,4
Sudán	20	0,7	n.d.
Saharaui, población	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Elaboración propia con datos preliminares de seguimiento del PACI 2009.
(a) El avance en la meta del hambre del ODM 1 expresa el ratio entre el porcentaje de personas que sufrían hambre en 2004-06 (el año más reciente para el que se dispone de datos) respecto a 1990 (el año base para el ODM 1). La meta para 2015 es 0,5.

se acompaña de un esfuerzo por mejorar su calidad, eficacia y eficiencia. Por ello, y para asegurar que en la respuesta a la crisis alimentaria se tienen en cuenta los principios de eficacia de la ayuda establecidos en la Declaración de París de 2005 y en la Agenda de Acción de Accra de 2008, se han acordado los que se conocen como Principios de Roma:[44]

1. Invertir en planes liderados nacionalmente.
2. Mejorar la coordinación nacional, regional y mundial, evitando duplicar esfuerzos.
3. Actuar con un enfoque integral a doble vía, en el corto y largo plazo.[45]
4. Asegurar un papel importante del sistema multilateral.
5. Aportar los recursos a tiempo, de forma estable y predecible, a través de planes plurianuales.

Sin embargo, a pesar de haber un total acuerdo en la teoría, pocas cosas han cambiado en el terreno en cuanto a la forma de trabajar de las agencias de cooperación. Persisten los viejos problemas de una escasa coordinación entre donantes, debilidad en el liderazgo y la apropiación por parte de los países receptores y falta de alineación con los planes y programas nacionales.

Persisten los viejos problemas de una escasa coordinación entre donantes, debilidad en el liderazgo y la apropiación por parte de los países receptores y falta de alineación con los planes y programas nacionales.

44. Principios ratificados en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria, Roma, 16-18 de noviembre de 2009.

45. Este enfoque de doble vía consiste en: a corto plazo, atender a las personas que padecen hambre mediante programas de nutrición, asistencia alimentaria y redes de protección; y a largo plazo, fortalecer la resistencia y capacidad de producción, mejorar el funcionamiento de los mercados y establecer programas de protección social.

Diálogo de políticas para atacar el hambre de raíz

Del caso de la cooperación española en Guatemala se pueden extraer algunos aprendizajes. Guatemala es el segundo país del mundo con mayor desigualdad en el acceso a la tierra (sólo superado por Brasil). El 8% de los productores agrícolas acaparan el 80% de la superficie cultivable y se benefician de los tratados comerciales, mientras que el campesinado prácticamente no recibe ningún apoyo del Estado y en su inmensa mayoría subsiste sin tierras o con menos de una hectárea de cultivo, especialmente la población indígena y las mujeres. Uno de cada dos niños menores de cinco años padece desnutrición crónica, y el salario mínimo no cubre el coste de los alimentos básicos. A pesar de que el país dispone de una política sobre seguridad alimentaria y de una ley que protege el derecho a la alimentación, la institucionalidad para hacer esto una realidad es extremadamente débil. Y la Política de Desarrollo Rural Integral, un compromiso pendiente desde los acuerdos de paz de 1996, aunque formalmente aprobada, carece de presupuesto para su puesta en marcha.[46]

Sin recurrir al apoyo presupuestario ni participar en el diálogo de políticas, la ayuda se reduce a un enfoque de proyectos dispersos.

En este contexto, la cooperación internacional desarrolla programas de forma fragmentada y escasamente alineados con los procesos nacionales. Sin recurrir al apoyo presupuestario ni participar en el diálogo de políticas, la ayuda se reduce a un enfoque de proyectos dispersos. Para reducir el hambre se hace imprescindible atacar las causas fundamentales en las que esta echa sus raíces, emprendiendo reformas en los ámbitos político, económico y social. Mientras no se aborde la cuestión de la tierra, entre muchas otras, las mujeres y los hombres que dependen de la agricultura para alimentarse y subsistir no estarán en condiciones de participar en el crecimiento económico ni escapar del hambre. El papel de los donantes puede ser clave en facilitar la participación de la sociedad civil en un debate sobre políticas que avance hacia un crecimiento más equitativo y un desarrollo realmente inclusivo. Este proceso pasa en el momento de redacción de estas líneas por el apoyo a la aprobación de la ley de desarrollo rural integral, cuyo trámite parlamentario ha sufrido todo tipo de tácticas dilatorias.

Falta de coordinación en la respuesta a la crisis del hambre

La creación de nuevos instrumentos financieros puede aumentar los costes de transacción y los problemas de descoordinación.

La falta de coordinación entre los donantes se ha visto agravada por la urgencia en canalizar fondos con los que hacer frente a la crisis. La creación de nuevos instrumentos financieros, como el reciente Programa Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP), administrado por el Banco Mundial y en el que España es uno de los principales contribuyentes, puede aumentar los costes de transacción y los problemas de descoordinación. El GAFSP fue recibido con recelo por buena parte de la sociedad civil y los países en desarrollo. No obstante, las novedades en la gestión de este fondo, como la participación de los Estados receptores y de la sociedad civil, han moderado notablemente las críticas.

Por su parte, la propuesta nacida del G-8 en 2008 de impulsar una alianza mundial por la agricultura y la seguridad alimentaria de espaldas a las agencias de la ONU

46. Véase el análisis del caso de Guatemala en Intermón Oxfam, "Combatir el hambre en Guatemala: un análisis de la eficacia de la cooperación española a los sectores de agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria", informe de investigación de Intermón Oxfam, 2010.

de Roma amenazó con fragmentar los esfuerzos globales en la lucha contra el hambre y debilitar aún más el papel coordinador de las instituciones ya existentes. La decisión aprobada en 2009 de reformar el Comité de Seguridad Alimentaria para que se convierta en el órgano de coordinación y dirección global de la lucha contra el hambre, aunque contó con el recelo inicial de España y otros países industrializados, ha ido venciendo progresivamente su escepticismo inicial y ha dejado paso a la implicación no solo de la UE, sino también del Reino Unido, Estados Unidos o Australia, como puso de manifiesto la reunión de octubre de 2010. Sin embargo, el papel de España en estos procesos sigue siendo muy limitado y continúa lejos de su contribución económica a los esfuerzos globales contra el hambre y la desnutrición.

El papel de España en los procesos internacionales sigue siendo muy limitado y continúa lejos de su contribución económica a los esfuerzos globales contra el hambre y la desnutrición.

España y la política agraria de África occidental: ¿una oportunidad frustrada?

La agricultura es el sector más importante para las economías de los países que forman la Comunidad Económica de África Occidental (CEDEAO). Contribuye en más de un 35% al PIB regional, supone el 16% del conjunto de las exportaciones, emplea al 60% de la población activa y es crucial para los ingresos familiares y la seguridad alimentaria (el 80% de las necesidades alimentarias de la población de la región se satisfacen con la producción regional).

A pesar de su importancia, la agricultura en esta región se caracteriza por una baja productividad y debe hacer frente a numerosas trabas, principalmente de tipo económico, social y medioambiental. El rezago de este sector es consecuencia de decenios de falta de inversión por parte de los Estados, las instituciones internacionales y los donantes. Y a menudo se ha favorecido la orientación a la exportación desviando la atención del cultivo de alimentos destinados al mercado interno.

Para hacer frente a los numerosos desafíos de la agricultura regional, los jefes de Estado y de gobierno de la CEDEAO adoptaron en enero de 2005 una política regional agrícola (ECOWAP, por sus siglas en inglés) que se propone garantizar la seguridad alimentaria y contribuir a reducir la pobreza. Se trata de una de las primeras políticas sectoriales en hacerse realidad dentro del espacio CEDEAO. También es la primera construcción regional realizada dentro del espíritu del Programa General de Desarrollo de la Agricultura en África (CAADP, por sus siglas en inglés) iniciado por la Unión Africana e integrado en la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, por sus siglas en inglés). Pero sobre todo, la ECOWAP es el resultado de un largo proceso de consulta, particularmente con las organizaciones de productores. Precisamente, una parte importante de su legitimidad reside en haber sido capaz de llegar a un consenso acerca de los objetivos, las vías y los medios de llevarla a cabo.

La política regional agrícola de África Occidental (ECOWAP) es el resultado de un largo proceso de consulta, particularmente con las organizaciones de productores.

Con la firma del pacto regional de colaboración entre los Estados del oeste de África y algunos donantes en noviembre de 2009 se logró finalmente poner en marcha de manera efectiva la ECOWAP. Los firmantes se comprometen a unir esfuerzos para realizar inversiones que permitan alcanzar una tasa de crecimiento agrícola del 6% anual. Las organizaciones de productores, de la sociedad civil, así como los representantes del sector privado se han sumado también a este pacto regional.

La puesta en marcha de la ECOWAP se apoya en dos niveles de intervención: por un lado con planes de inversión nacionales y por otro con un plan regional de inversión agraria. Uno de los principales retos es garantizar la coherencia y una coordinación efectiva de la intervención de los socios técnicos y financieros (los países donantes) en materia de agricultura. Esta coordinación es crucial, teniendo en cuenta que las inversiones de los donantes en algunos países de la zona suponen hasta el 80% del presupuesto en el sector rural.

Uno de los principales retos es garantizar la coherencia y una coordinación efectiva de la intervención de los países donantes en materia de agricultura.

En paralelo a este proceso, y como se pone de manifiesto en este capítulo, el Gobierno español ha convertido la agricultura y la seguridad alimentaria en uno de los ejes de su política de cooperación. Además, quiere hacer de África occidental una de sus áreas prioritarias de atención. En la cumbre España-CEDEAO celebrada en Abuja (Nigeria) en noviembre de 2009, España comprometió 240 millones de euros para financiar la ECOWAP y se comprometió también a asegurar la coordinación de los donantes dentro del marco de financiación de la política regional agrícola.

Desde su función coordinadora ante la ECOWAP, España puede, y debe, desempeñar un papel fundamental para hacer realidad una política de desarrollo rural arraigada en las instituciones regionales y contribuir a mejorar la coherencia de los planes de cooperación de los diferentes donantes, hoy muy deficiente. Sin embargo, resulta muy preocupante la insuficiente dotación de recursos que ha asignado la cooperación española para asegurar esta función. Una carencia que amenaza el compromiso de España por liderar una iniciativa novedosa y que se sitúa en el centro de los esfuerzos por desarrollar la agenda de la calidad de la ayuda de París, y por mejorar la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria. Un fracaso en este proceso –una de las iniciativas más interesantes por su alineamiento con las prioridades regionales– sería un pésimo precedente, que además erosionaría la credibilidad de la política exterior española.

Resulta muy preocupante la insuficiente dotación de recursos que ha asignado la cooperación española para asegurar su función como coordinador de donantes.

Durante la firma del Pacto en noviembre de 2009, el embajador de España en Nigeria manifestó: “Creemos que la implementación de la ECOWAP presenta ante nosotros una oportunidad única para dar ejemplo de la coordinación entre los socios del desarrollo. La coordinación entre socios técnicos y financieros es una responsabilidad compartida que requiere que trabajemos juntos desde el principio acompañando el proceso liderado por CEDEAO”.

España, como jefe de filas de los donantes para la ECOWAP, ha asumido una importante responsabilidad para reforzar la coordinación de estos y apoyar el desarrollo y la puesta en práctica de una política agrícola comprometida e innovadora en una de las regiones más pobres del mundo. Para hacerlo España debe asumir que está jugando en “primera división”, y debe desplegar todo su potencial diplomático para convencer a los Estados miembros de la UE de que suscriban el pacto regional de colaboración para llevar a la práctica la ECOWAP. Pero para resultar creíble en su papel de coordinador de donantes debe afrontar importantes y urgentes cambios en la gestión de la cooperación en esta región, con cuestiones como:

- La dotación urgente de los recursos humanos necesarios sobre el terreno. La insuficiencia crónica de personal compromete muy seriamente no solo el trabajo

realizado hasta la fecha por la Oficina y la Embajada en Abuja, sino sobre todo la percepción de España como un actor relevante en la cooperación para el desarrollo y como socio estratégico de la región (papel que es aún más relevante ante los recortes de la ayuda que se están produciendo de manera generalizada en la comunidad donante). Desgraciadamente, las promesas de reforzar el equipo (actualmente es una sola persona la encargada de realizar la coordinación de donantes) han ido retrasándose a lo largo de todo el último año, y el escenario de recortes en la AOD no parece que vaya a facilitar este imprescindible refuerzo del equipo regional.

- Elevar el perfil político con los donantes para urgir la firma del pacto regional, como herramienta fundamental para una cooperación eficaz con la ECOWAP y un ejemplo a seguir en el proceso continental, CAADP. Esto exige una implicación a alto nivel en este esfuerzo tanto a nivel regional como continental.
- Integrar en la estrategia española de desarrollo rural en proceso de elaboración la prioridad por los pequeños agricultores, el apoyo a las estrategias nacionales de agricultura de los países socios y la obligatoriedad en la coordinación de donantes en terreno.
- Incluir mejoras en la calidad de la ayuda oficial española para la agricultura, y hacer un mayor uso de herramientas como el apoyo presupuestario.

Por último, y para asegurar una puesta en práctica concertada y coherente de la ECOWAP, es necesario propiciar la coherencia de políticas (Política Agrícola Común –PAC–, política comercial y de inversiones…). En concreto España debe replantear su postura en la negociación de los Acuerdos de Asociación Económica, propiciando una flexibilización del mandato negociador europeo, centrando el acuerdo exclusivamente en bienes (dejando fuera de las negociaciones servicios, compras públicas, inversiones y propiedad intelectual), flexibilizando los porcentajes y plazos de liberalización, así como el establecimiento de reglas de origen y eliminando la cláusula de nación más favorecida. En definitiva, propiciando un acuerdo aceptable para los países africanos, consistente con las exigencias de la OMC y que no amenace la seguridad alimentaria de la región.

José Antonio Hernández de Toro, Intermón Oxfam

España debe replantear su postura en la negociación de los Acuerdos de Asociación Económica, propiciando un acuerdo aceptable para los países africanos, consistente con las exigencias de la OMC y que no amenace la seguridad alimentaria de la región.

Evaluar el impacto

Es justo reconocer ciertos avances hacia un sistema de gestión más eficiente en la cooperación española. La reciente creación de una dirección de cooperación sectorial en la AECID supone un punto de inflexión respecto al anterior modelo geográfico. Sin embargo, está aún por desarrollarse un marco estratégico para los sectores de agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria. Sin este, existe el riesgo de que los nuevos fondos para estos sectores se utilicen de forma fragmentada y no contribuyan adecuadamente a los objetivos que se persiguen.

Dado el significativo aumento del volumen de la AOD española orientada hacia la lucha contra el hambre, se hace necesario realizar una evaluación sobre el impacto de esta ayuda y los resultados alcanzados, con el fin de orientar lo mejor posible las intervenciones en el futuro y asignar prioridades con un mayor criterio.

Es necesario realizar una evaluación sobre el impacto de la ayuda en la lucha contra el hambre y los resultados alcanzados, con el fin de orientar lo mejor posible las intervenciones en el futuro y asignar prioridades con un mayor criterio.

Rendir cuentas sobre la ayuda multilateral

Tres de cada cuatro euros de la AOD para la lucha contra el hambre se canalizaron en 2009 a través de organismos multilaterales, para un total de 517 millones de euros (bien como aportes a programas específicos o como contribuciones a sus presupuestos generales). La rendición de cuentas sobre estos fondos, el seguimiento y la evaluación en un marco de gestión por resultados resulta fundamental. Pero para ello se hace imprescindible fortalecer las capacidades humanas y técnicas para realizar este acompañamiento, tanto en la sede de la AECID como en las oficinas de terreno.

Es fundamental la rendición de cuentas, el seguimiento y la evaluación de los fondos canalizados a través de organismos multilaterales en un marco de gestión por resultados.

Coherencia entre políticas

Lamentablemente, España sigue borrando con una mano lo que escribe con la otra. Persiste una falta de coherencia entre la política de desarrollo y el resto de las políticas, que amenaza con revertir los logros en la reducción del hambre y la pobreza debido al impacto de medidas que no tienen en cuenta sus efectos sobre los más vulnerables. A pesar de las recomendaciones del CAD, aún está pendiente realizar el análisis del impacto de las políticas, tanto españolas como europeas, en materia de agricultura, cambio climático, energía, tratados comerciales o inversión en el exterior, todas ellas con profundas repercusiones sobre la seguridad alimentaria y la agricultura familiar en los países más pobres.

Persiste una falta de coherencia entre la política de desarrollo y el resto de las políticas, que amenaza con revertir los logros en la reducción del hambre y la pobreza debido al impacto de medidas que no tienen en cuenta sus efectos sobre los más vulnerables.

En lugar de avanzar hacia esta deseada coherencia, algunos pasos parecen encaminarse justo en la dirección contraria. Presionar a los países en desarrollo para que firmen acuerdos comerciales sin evaluar el impacto en su seguridad alimentaria, seguir defendiendo la directiva europea de biocombustibles a pesar de su contribución demostrada a la escalada del precio de los alimentos o proponer que Europa se deshaga de sus excedentes agrícolas enviándolos a Haití en forma de ayuda alimentaria no parecen posiciones muy coherentes con la estrategia de lucha contra el hambre asumida por la cooperación española.[47]

6. Consideraciones finales y recomendaciones

La crisis alimentaria que estalló en 2007 y 2008 con la escalada del precio de los alimentos ayudó a situar en el centro de la agenda internacional –aunque por poco tiempo– la preocupación por el hambre y por el abandono de la agricultura en el mundo en desarrollo. Esta crisis representa todo un reto para los gobiernos nacionales y los organismos multilaterales, y pone a prueba su capacidad de trazar una acción conjunta y eficaz que enderece el rumbo del primer ODM.

47. Véase declaraciones sobre los Acuerdos de asociación del secretario de Estado para Iberoamérica en "Es posible que la UE cierre acuerdos con Centroamérica y Sudamérica", Agencia EFE 11 de febrero de 2010. "Posición española sobre el debate en torno a los biocombustibles", en declaraciones del secretario de Estado de Medio Rural en "España culpa a las petroleras de la campaña contra el biocarburante", *El País*, 16 de abril de 2008; Puxeu asegura que España gana en competencia en biocarburantes y descarta su relación con la hambruna, *Europa Press*. Propuesta de la ministra de Agricultura de enviar excedentes agrícolas como ayuda alimentaria tras el terremoto de Haití en "La presidencia española propone que la UE envíe a Haití excedentes de productos agrícolas", *Europa Press*, 18 de enero de 2010.

Los verdaderos protagonistas de la salida a la crisis, no obstante, son los pequeños productores, especialmente las mujeres campesinas, quienes hacen frente a los mayores riesgos y sin embargo cuentan con menos recursos para protegerse. Sin acceso a seguros, expuestos a los vaivenes en el mercado y al margen de los sistemas de protección social, el objetivo ha de ser aumentar su capacidad de resistencia y desarrollar sistemas productivos más rentables, más sostenibles y menos arriesgados. Como han demostrado Vietnam, Brasil, Ghana o Malawi, invertir en la agricultura campesina y en políticas sociales es la ruta para combatir el hambre y la pobreza y así avanzar hacia los ODM.

Invertir en la agricultura campesina y en políticas sociales es la ruta para combatir el hambre y la pobreza y así avanzar hacia los ODM.

España ha adquirido un papel destacado en el esfuerzo internacional en la lucha contra el hambre, aumentando significativamente su cooperación hacia la agricultura y la alimentación. En 2009 desembolsó 700 millones de euros como AOD para la agricultura, el desarrollo rural, la seguridad alimentaria, la ayuda alimentaria de emergencia y la nutrición (un 14,5% de la AOD total neta). Esto representa un crecimiento importante respecto a los 500 millones de euros en 2008 y 300 millones en 2007. Y ha permitido superar la meta de dedicar el 10% de la AOD al desarrollo agrícola y rural, establecida en el Plan Director de la Cooperación Española. También reafirmado en el Plan Anual de Cooperación para 2010, donde se asignan más de 300 millones de euros solo a la cooperación en agricultura.

Excepto en el ámbito de la nutrición (de los 100 millones comprometidos en 2009 solo se desembolsaron 10,6 millones), España ha superado los compromisos adquiridos internacionalmente, aunque estos deberían ser mucho más ambiciosos. Si bien el aumento del volumen es una buena noticia, se hace imprescindible revisar la forma en la que se canaliza esta ayuda y se asignan prioridades, evaluar su eficacia, rendir cuentas sobre sus resultados y lograr una mayor coherencia en el resto de las políticas.

Se hace imprescindible revisar la forma en la que se canaliza esta ayuda y se asignan prioridades, evaluar su eficacia, rendir cuentas sobre sus resultados y lograr una mayor coherencia en el resto de las políticas.

La rendición de cuentas sobre el uso de los fondos en la lucha contra el hambre (especialmente en el caso de la ayuda multilateral, que canalizó en 2009 tres de cada cuatro euros) y la evaluación del impacto en los objetivos de reducción del hambre son fundamentales para lograr el máximo impacto en el escaso tiempo que queda. Fortalecer las capacidades humanas y técnicas del sistema de cooperación español debe ser un paso previo, poniendo en marcha un sistema de seguimiento y evaluación a la altura de estas cifras, y asegurando la sinergia entre la cooperación bilateral y multilateral en el terreno. El propio Plan Director reconoce que el elevado número de fondos multilaterales y la inmadurez del sistema de rendición de cuentas debilitan el impacto de estas contribuciones.[48]

A pesar de la insistencia del CAD, el uso de los instrumentos de apoyo programático es aún residual, inexistente en el caso del apoyo presupuestario. Un mayor uso de esta forma de ayuda, aunque no exenta de riesgos, favorecería avanzar en el liderazgo y la apropiación por parte de los países receptores, la alineación con las prioridades nacionales y la armonización de la ayuda entre donantes, al acompañar los procesos en marcha en lugar de crear nuevos programas de intervención.

48. Véase el *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*.

Sería deseable una mayor concentración en función de los criterios establecidos en la Estrategia de Lucha contra el Hambre y de acuerdo con la agenda de división del trabajo entre donantes.

En ausencia de un marco estratégico sectorial, la mayor parte de la ayuda a la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria sigue fragmentada en multitud de proyectos y actores, con una gran dispersión geográfica y sectorial. Sería preferible una mayor concentración en función de los criterios establecidos en la Estrategia de Lucha contra el Hambre y de acuerdo con la agenda de división del trabajo entre donantes. Esta estrategia debería concretarse en los marcos de asociación con cada país, indicando claramente la combinación de instrumentos bilaterales y multilaterales para acompañar al país en el logro del ODM 1.

En el camino, habrá que seguir respondiendo con ayuda humanitaria a crisis alimentarias que serán cada vez más frecuentes e intensas. Pero sin dejar de esforzase en salvar vidas, será necesario prestar una mayor atención a las causas en las que se enraíza la crisis crónica del hambre. Y esto no podrá lograrse, por más que aumente la ayuda, sin abordar cuestiones que superan las fronteras, como las políticas internacionales sobre el cambio climático, el comercio mundial, los subsidios agrícolas en los países ricos que distorsionan los mercados globales, o la creciente presión comercial por la tierra y el agua. Sobre todo hay que poner por fin coto a la especulación en los mercados de alimentos, que por un beneficio a corto plazo es capaz de disparar los precios y empujar al hambre a millones de familias.

Si España quiere ser un país verdaderamente líder en la lucha contra el hambre, debe entender que las contribuciones económicas están muy lejos de ser suficientes. España debe involucrarse de una manera mucho más activa en los procesos de toma de decisión globales y alzar una voz más fuerte en los espacios internacionales –a la altura de sus contribuciones económicas– para reclamar los cambios necesarios en las políticas que afectan a la seguridad alimentaria mundial, empezando por emprender reformas en su propia casa.

CAPÍTULO 4

La estrategia del iceberg: El futuro de la financiación del desarrollo tras la crisis

Autores:
Jaime Atienza, Gonzalo Fanjul, Duncan Green y Dima Karbala (con la colaboración de Silvia Gómez Moradillo)*



*Investigadores de Oxfam y de la Kennedy School of Government de Harvard. Los autores agradecen el apoyo de Deborah Itriago y Susana Ruiz en la elaboración de este capítulo, así como los comentarios y la franciscana paciencia de Teresa Cavero.

1. Introducción

Los *shocks* financieros –como las guerras, los desastres naturales y las crisis económicas– han constituido a lo largo de la historia un motor del cambio social. Gran parte del sistema internacional que hoy damos por sentado fue fruto de la Segunda Guerra Mundial y del trauma económico que supuso la Gran Depresión de los años 30. Tanto los pueblos como sus líderes juraron un "nunca más" que condujo a la creación de la ONU, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, que posteriormente se transformaría en la Organización Mundial del Comercio). En el caso de Europa, el proceso que desembocaría en la Unión Europea buscaba terminar con una larga tradición fratricida a través de la expansión de un sólido tejido de relaciones económicas y cohesión social.

Los *shocks* financieros han constituido a lo largo de la historia un motor del cambio social.

En el ámbito nacional, los esfuerzos de una posguerra orientada a reconstruir una "tierra digna para héroes" llevaron al surgimiento de los Estados de bienestar y de las economías de mercado socialistas en toda Europa, así como del *New Deal* en Estados Unidos. Los desastrosos fallos políticos de la Gran Depresión afectaron profundamente al pensamiento político y económico de los líderes de la época, y motivaron a muchos gobiernos a responder a la recesión con las políticas "anticíclicas" propuestas por John Maynard Keynes.

Reformas y transformaciones que parecían impensables se hicieron posibles cuando las relaciones y los presupuestos sociales, políticos y económicos quedaron desbaratados por el crac de los años 30. Si las crisis provocan ciclos de contención del gasto, los movimientos de masas demandan cambios políticos. Los líderes políticos se ven forzados a cuestionar la permanencia de sus políticas e instituciones, y son más dados a asumir riesgos asociados con la innovación. El *statu quo* es más difícil de defender.

Ningún ámbito expresa mejor esta oportunidad de cambio que el de las políticas de desarrollo y los recursos necesarios para financiarlas. Dicho de forma simple, los puntos de partida con los que gobiernos donantes y receptores, organismos internacionales y sociedad civil se habían desenvuelto hasta ahora han quedado transformados por un nuevo panorama en el que necesidades y recursos adquieren una dimensión diferente, abierta a un abanico de fuentes alternativas e innovadoras.

La nueva agenda de la financiación del desarrollo debe tener en consideración un doble enfoque: *defensivo* y *ofensivo*. En el primer caso, la prioridad absoluta es alcanzar la combinación de recursos y programas que garantice los Objetivos de Desarrollo del Milenio acordados por los miembros de las Naciones Unidas en 2000, un ámbito en el que la comunidad internacional está perdiendo la batalla por goleada (véanse detalles en el capítulo 2). La brecha existente entre los compromisos cumplidos y el esfuerzo necesario para reducir de forma significativa los niveles globales de pobreza y desigualdad podría magnificarse durante los próximos años, en los que la inercia de la desaceleración económica y el ajuste fiscal reducirán aún más el esfuerzo de donantes y gobiernos. De acuerdo con el análisis realizado por Development Finance International,[1] el agujero fiscal tras la crisis de

La brecha existente entre los compromisos cumplidos y el esfuerzo necesario para reducir de forma significativa los niveles globales de pobreza y desigualdad podría magnificarse durante los próximos años.

1. *The Impact of the Global Financial Crisis on the Budgets of Low-Income Countries*, informe de Development Finance International para Oxfam (<http://www.oxfam.org/en/policy/impact-global-financial-crisis-budgets-low-income-countries>). Este estudio analiza el caso de 56 países de ingreso bajo.

56 de los países más pobres podría rondar los 65.000 millones de dólares en 2010, lo cual fuerza al recorte de numerosos programas de protección social y anula el estímulo económico puesto en marcha por esos países. Las partidas de educación, salud y agricultura están sufriendo el ajuste de forma especial, lo que exige a las vías de financiación tradicionales garantizar recursos suficientes para frenar la vulnerabilidad del desarrollo.

Oxfam ha sido testigo de la profundidad y complejidad del impacto de esta crisis en numerosos países pobres.[2] Los primeros en sufrir el golpe fueron aquellos países cuyos sectores financieros estaban más integrados a nivel global. Posteriormente llegó el impacto sobre el comercio, cuando los volúmenes y los precios de las materias primas y los productos manufacturados quedaron colapsados en todo el mundo. Hombres y mujeres que vendían comida en la calle, trabajaban a destajo en casa y buscaban entre los desperdicios de los basureros se vieron afectados cuando la demanda de sus servicios bajó y más personas se unieron a "sus filas". Las remesas de dinero enviadas por los emigrantes cayeron, aunque no tanto como se había previsto. En un intervalo más largo de tiempo, que todavía no ha acabado, sobrevino el impacto sobre la inversión de los gobiernos en los países pobres y los presupuestos de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Todavía está por ver hasta qué punto los gobiernos de los países ricos obligarán a las naciones más pobres a pagar el precio de su propia torpeza financiera.

La combinación de *shocks* financieros, climáticos y alimentarios de la última década constituye un adelanto de los tiempos que vendrán, en los que la inestabilidad del entorno constituirá la regla y no la excepción.

En realidad, la combinación de *shocks* financieros, climáticos y alimentarios de la última década constituye un adelanto de los tiempos que vendrán, en los que la inestabilidad del entorno constituirá la regla y no la excepción. En este contexto, reducir la vulnerabilidad extrema de familias y comunidades pasará a ser un objetivo prioritario de las nuevas políticas del desarrollo en el medio plazo. Ese debe ser precisamente el carácter *ofensivo* de la nueva agenda: la financiación de necesidades que no solo serán mayores sino también diferentes, y provocadas por la recurrencia de los futuros *shocks*. Como señalan los debates abiertos por la futura gobernabilidad del clima o el borrador de la nueva política de desarrollo propuesta por la Comunidad Europea (Libro Verde de la Comisión Europea sobre crecimiento inclusivo y desarrollo sostenible), nos asomamos a un nuevo modelo de crecimiento: uno que establezca como base del progreso la protección, los servicios, la infraestructura y el empleo de las familias más vulnerables, y que incorpore de forma explícita los límites impuestos por la naturaleza, algunos de los cuales (como el calentamiento global o la pérdida de biodiversidad) se acercan peligrosamente a un punto de no retorno.

La nueva financiación del desarrollo dependerá de la creatividad política y de la innovación institucional, tanto como depende ahora de la voluntad de países donantes y receptores.

No podemos esperar que la respuesta venga de una versión más o menos sofisticada del *statu quo*. A lo largo de los próximos años, la nueva financiación del desarrollo dependerá de la creatividad política y de la innovación institucional, tanto como depende ahora de la voluntad de países donantes y receptores. Algunas batallas –como la recuperación de una cantidad extraordinaria de recursos públicos robados por la evasión y la elusión fiscal– dependen en gran medida del empeño de los gobiernos por ganarlas. Pero en otros ámbitos –como la generación de mecanismos alternativos de financiación– las mejores ideas aún deben ser concebidas.

2. Los resultados de este análisis fueron publicados en *The Global Economic Crisis and Developing Countries*, informe de investigación de Oxfam Internacional (<http://www.oxfam.org/en/policy/global-economic-crisis-and-developing-countries>.

Este capítulo aborda los elementos principales de este debate y ofrece al lector una visión general del estado y las perspectivas de la financiación pública del desarrollo. Tras esta introducción, el segundo apartado ofrece una estimación de las necesidades generales de financiación del desarrollo ahora y en la próxima década, deteniéndose en las diferentes partidas que la componen. El tercer apartado aborda las oportunidades políticas para incrementar la financiación global mediante diferentes iniciativas e instrumentos. Por último, el cuarto apartado ofrece algunas conclusiones.

2. ¿Cuánto cuesta el desarrollo?

Hace ahora una década los representantes de 189 países miembros de las Naciones Unidas se comprometieron ante la comunidad internacional a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) antes de 2015.[3] Fue un paso sin precedentes en el esfuerzo global por acabar con la miseria en la que se levanta todos los días la mitad del planeta. Precisamente porque ninguno de estos objetivos constituye una pirueta inalcanzable, los ODM se han convertido en la hoja de ruta menos imperfecta hacia un mundo más justo y más próspero. El mensaje simple es que se pueden lograr avances sin precedentes en la lucha contra el hambre, la pobreza extrema y el deterioro medioambiental si se da una combinación adecuada de recursos económicos, voluntad política y corresponsabilidad de países donantes y receptores.

Precisamente porque ninguno de los ODM constituye una pirueta inalcanzable, estos objetivos se han convertido en la hoja de ruta menos imperfecta hacia un mundo más justo y más próspero.

Es razonable entonces situar estos objetivos como el umbral de las expectativas de la comunidad internacional en el ámbito del desarrollo, y utilizar su coste como la referencia del gasto esperado.

No se trata de un cálculo simple. Como señala José A. Alonso,[4] cualquier estimación del coste absoluto de unos objetivos variables en un período de tiempo extenso supone "una evaluación tentativa de los medios requeridos (inversiones y gastos de funcionamiento, así como recursos humanos necesarios)". Entre las limitaciones metodológicas de estos cálculos, el autor destaca tres particularmente importantes: las potenciales externalidades de los objetivos propuestos (y, por tanto, el efecto que el cumplimiento o incumplimiento de unos tiene sobre los otros); la posible indivisibilidad de algunas inversiones, que exige umbrales mínimos de recursos en cada una de las partidas para lograr resultados; y, muy especialmente, la diferencia que existe entre estimar el coste de un servicio y garantizar que este vaya a ser realmente utilizado (una cosa es construir y dotar una escuela y otra muy diferente garantizar la educación primaria de los alumnos; los ODM persiguen lo segundo, pero las estimaciones miden lo primero).

Precisamos de referencias aproximadas que nos permitan estimar la cantidad de recursos que se necesitarían para cubrir las necesidades del desarrollo, y compararlas después con los recursos realmente disponibles.

Pese a todo, precisamos de referencias aproximadas que nos permitan estimar la cantidad de recursos que se necesitarían para cubrir las necesidades del desarro-

3. Los ODM son los siguientes: Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal; Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil; Objetivo 5: Mejorar la salud materna; Objetivo 6: Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades; Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

4. José A. Alonso, *Financiación del desarrollo: Viejos recursos, nuevas propuestas*, Fundación Carolina-Siglo XXI, Madrid, julio de 2009.

llo, y compararlas después con los recursos realmente disponibles. Este capítulo utiliza como referencia el informe de la ONU de 2005 *Invirtiendo en desarrollo: Un plan práctico para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio*.[5] De acuerdo con los cálculos de sus autores, para alcanzar los ODM acordados por la comunidad internacional, donantes y gobierno de un país típico de ingreso bajo deberían invertir entre 70 y 80 dólares per cápita en 2006 e incrementar esta cifra gradualmente hasta alcanzar los 120-160 dólares en 2015. En términos absolutos, esto significa que el coste total de la financiación de los ODM sería de 453.643 millones de dólares en 2010 (números constantes de 2008)[6] y de 689.590 millones de dólares en 2015.[7] Una parte de estos montos debe provenir de los recursos domésticos de los propios países afectados y otra parte depende de la financiación internacional disponible.

El coste total de la financiación de los ODM sería de 453.643 millones de dólares en 2010 y de 689.590 millones de dólares en 2015.

Sin embargo, las estimaciones realizadas en 2005 por los expertos de la ONU dejaron fuera algunas variables del coste del desarrollo que han demostrado ser fundamentales en los años posteriores. La primera de ellas es el impacto de la crisis financiera en los niveles globales de pobreza y exclusión. Los cálculos del Banco Mundial sugieren que en 2009 el número de personas que viven en la pobreza extrema creció en 64 millones, pero el número de familias cuya vulnerabilidad se ha agravado por la disminución o desaparición de servicios básicos y redes de protección social es mucho más importante y difícil de estimar todavía.

Precisamente por las dificultades metodológicas de estas estimaciones, este capítulo no ha tenido en consideración los efectos de la crisis en la previsión de recursos de financiación del desarrollo que serán necesarios en los próximos años.

Es posible, sin embargo, tener en cuenta una segunda variable cuya importancia ya se ha cuantificado: los recursos necesarios para que los países pobres puedan adaptarse a los efectos del cambio climático y contribuir a su mitigación mediante el impulso de modelos limpios de crecimiento. La envergadura de los gastos asociados a estas partidas supone una reformulación de las necesidades esperadas y de los recursos que se requerirán para hacerles frente: reducción de emisiones en economías emergentes y otros países en desarrollo; transferencia de tecnologías limpias (por ejemplo en el sector de las centrales térmicas y el carbón); adaptación de los sistemas agrarios a la variabilidad del clima y al deterioro de la productividad de la tierra; o mecanismos de preparación ante inundaciones y otros fenómenos naturales extremos.

La envergadura de los gastos asociados a las partidas de cambio climático supone una reformulación de las necesidades esperadas y de los recursos que se requerirán para hacerles frente.

5. *Investing in Development, A Practical Plan to Achieve The Millennium Development Goals*, capítulo 17: "Resources Needed to finance the Millennium Development Goals. Millennium Project", Report to the UN Secretary General (2005), <http://www.unmillenniumproject.org/reports/index.htm>.

6. Salvo que se indique lo contrario, las cifras utilizadas que sean anteriores a 2008 han sido actualizadas a precios constantes del año 2008 (deflactor disponible más actualizado) para facilitar la comparación.

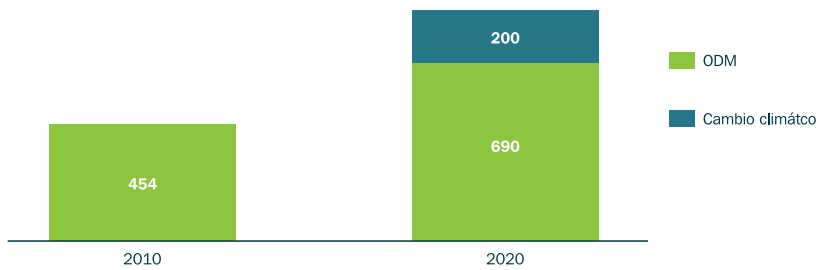
7. Los datos originales del informe ofrecen las cifras de 348.000 y 529.000 millones para los años 2010 y 2015, respectivamente, expresados en precios de 2003. En ambos casos las cifras se han expresado en dólares constantes de 2008. Estos datos confirman otras estimaciones: el grupo de seguimiento de los ODM en África estimó que el coste de alcanzar los objetivos del desarrollo en este continente en el período 2010-2020 sería de 112.700 millones al año, excluyendo los gastos de mitigación y adaptación al cambio climático. Este estudio asumía que el mismo marco de los ODM sería extendido para el período 2015-2020, ya que se espera que la mayor parte de los países africanos queden lejos de alcanzar los objetivos en 2015. Esta estimación coincide aproximadamente con el coste total de los ODM previsto para 2010.

Tras el fracaso de la Cumbre del Cambio Climático de Copenhague en diciembre de 2009, en la que la financiación supuso uno de los nudos gordianos de las negociaciones, Oxfam Internacional estimó el coste total de la lucha contra el cambio climático en los países pobres en 200.000 millones de dólares anuales a partir de 2015 (100.000 para los gastos de mitigación y 100.000 para los de adaptación).[8] Por razones de equidad y capacidad, los países en desarrollo debían quedar exentos del pago de estos recursos, que deben proceder de los países desarrollados o de nuevos mecanismos de financiación internacional, y en cualquier caso ser adicionales a los recursos necesarios para financiar los ODM.

Oxfam Internacional estimó el coste total de la lucha contra el cambio climático en los países pobres en 200.000 millones de dólares anuales a partir de 2015.

En resumen, la estimación de las necesidades de financiación del desarrollo en el presente y en los próximos cinco años quedaría de la siguiente manera (véase el gráfico 1):
– Año 2010: 453.643 millones de dólares al año para el cumplimiento de los ODM.
– Año 2015: 689.590 millones de dólares al año para el cumplimiento de los ODM + 200.000 millones para la mitigación y la adaptación al cambio climático, lo que supone una cifra total de 889.590 millones de dólares en 2015.

Gráfico 1 **Necesidades estimadas de FdD (miles de millones de dólares)**



Fuente: Ver notas 8 y 9.

La brecha de la financiación en 2010

Estas cifras, sin embargo, constituyen un mero ejercicio teórico. Desde su aprobación, en septiembre de 2000, los ODM se han visto lastrados por el incumplimiento permanente de los compromisos financieros asumidos por los países

Desde su aprobación, los ODM se han visto lastrados por el incumplimiento permanente de los compromisos financieros asumidos por los países donantes y receptores.

8. Se espera que los fondos necesarios para la adaptación al cambio climático alcancen un total de 100.000 millones de dólares al año (en dólares de 2010) para 2020, además de los objetivos tradicionales de la ayuda al desarrollo. Por lo que se refiere al Acuerdo de Copenhague, la financiación de la adaptación al cambio climático debe comenzar en 2010 con la provisión de 30.000 millones de dólares al año entre 2010 y 2012 hasta que en el año 2020 se alcance el objetivo de los 100.000 millones de dólares al año. Fankhauser y Schmidt-Traub (véase más abajo) han estimado que solo África necesitaría una financiación adicional de 12.800 millones de dólares al año para su adaptación al clima. Otras organizaciones como Action Aid y Eurodad piden también un esfuerzo adicional de 100.000 millones de dólares anuales para la financiación pública de la mitigación del calentamiento global (reducción de emisiones y medidas relacionadas). Se asume que la financiación para el clima debe provenir por completo de donaciones procedentes de los países desarrollados. Esto encaja con las recomendaciones de la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, que establece que no se debería esperar una cofinanciación de los gastos de adaptación (Fankhauser y Schmidt-Traub, From adaptation to climate-resilient development: the costs of climate-proofing the Millennium Development Goals in Africa, Center for Climate Change and Economic Policy, 2010).

donantes y receptores. Si en el segundo caso las estimaciones son mucho más difíciles de realizar, en el primero es posible conocer la brecha existente entre los desembolsos necesarios y algunos de los compromisos efectivamente asumidos. Según el informe presentado hace pocos meses por el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG Gap Task Force) de las Naciones Unidas, la brecha entre el objetivo del 0,7% del PIB en ayuda oficial al desarrollo establecido por la ONU y los recursos realmente desembolsados por los donantes en 2009 fue de 152.700 millones de dólares.[9] Otra posible referencia es la de los compromisos asumidos por los donantes en la Cumbre del G-8 de Gleneagles (2005) de incrementar para 2010 en 50.000 millones de dólares los recursos de AOD disponibles para la financiación de los ODM; en este caso la brecha es de alrededor de 20.000 millones de dólares.[10]

Según Naciones Unidas, la brecha entre el objetivo del 0,7% del PIB en ayuda oficial al desarrollo establecido por la ONU y los recursos realmente desembolsados por los donantes en 2009 fue de 152.700 millones de dólares.

Para realizar una estimación de la brecha existente entre los recursos internacionales necesarios para la financiación de los ODM y los que están disponibles puede tomarse como referencia la recomendación realizada en el informe *Invirtiendo en desarrollo*, citado más arriba. De acuerdo con sus autores, el 75% de la financiación debe corresponder a los propios países receptores (a través de recursos domésticos) y el 25% a la financiación internacional (AOD, incluidos la ayuda de instituciones financieras internacionales y la condonación de deuda). Si aceptamos este presupuesto, la brecha existente superaría los 13.000 millones de dólares en 2010.[11] Sin embargo, esta cifra está muy por debajo de la brecha real, ya que no toma en cuenta el volumen de recursos domésticos que debían haberse empleado en la lucha contra la pobreza y que han sido desviados para otros fines o que, sencillamente, nunca fueron recaudados.

Las dificultades para establecer un cálculo razonable de los recursos adicionales a los que ahora se destinan que serían necesarios para alcanzar los ODM constituyen una prueba del fracaso político de esta iniciativa.

Las dificultades para establecer un cálculo razonable de los recursos adicionales a los que ahora se destinan que serían necesarios para alcanzar los ODM constituyen una prueba del fracaso político de esta iniciativa y una señal inquietante de su eficacia. Como señala el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en su informe, "medir la brecha de las necesidades [financieras] sigue siendo un reto de enormes proporciones, y se necesita hacer mucho más para que las colaboraciones entre países a escala mundial se ajusten mejor a las necesidades de estos". Hasta que eso ocurra, la carencia de datos globales debe suplirse por esfuerzos parciales de diferente tipo, cada uno de los cuales da una idea del trecho abrumador que queda por recorrer:[12]

- La Unesco calcula que el cumplimiento del objetivo de alcanzar la educación primaria universal en los países de ingreso bajo para el año 2015 exigiría recursos anuales globales de 24.000 millones de dólares, adicionales, por ejemplo, a los 12.000 millones que se destinaron en 2007.

9. Los 272.200 millones frente a los 119.600 desembolsados. *The Global Partnership for Development at a Critical Juncture: Millennium Development Goal 8*, MDG Gap Task Force Report, 2010, <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/10-43282_MDG_2010%20(E)%20WEBv2.pdf>.

10. Oxfam Internacional, *How to get the MDGs back on track*, <http://www.oxfam.org/en/campaigns/health-eduction/how-get-mdgs-back-track>.

11. En concreto, 13.228 millones de dólares, que son el resultado de restar 119.600 millones (AOD total de 2009) a los 132.828 millones que constituyen el 25% de la cifra total necesaria a la que nos hemos referido antes (531.311 millones de dólares).

12. The Global Partnership for Development at a Critical Juncture, óp. cit.

- En el caso de los objetivos relacionados con servicios esenciales (educación, salud, VIH-sida y agua y saneamiento), el Banco Mundial calcula que la brecha anual para los países de ingreso bajo y medio está entre los 35.000 y los 65.000 millones de dólares.
- Un estudio del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem) sugería que la financiación de los diferentes objetivos relacionados con la igualdad de género exigiría recursos internacionales adicionales por valor de unos 13.000 millones de euros al año.
- En el caso del cambio climático los países desarrollados anunciaron en la Cumbre del Clima en Copenhague un "fondo rápido" de 30.000 millones de dólares en el período 2010-2012, muy por debajo de las estimaciones más conservadoras del coste real de la adaptación al cambio climático y de las políticas necesarias para mitigar las emisiones de efecto invernadero.[13] De hecho, ni siquiera existen garantías de que estos recursos vayan a ser adicionales a los ya comprometidos en las partidas de AOD.

En el caso de los objetivos relacionados con servicios esenciales, el Banco Mundial calcula que la brecha anual para los países de ingreso bajo y medio está entre los 35.000 y los 65.000 millones de dólares.

Los datos son parciales y orientativos, pero todos apuntan en una misma dirección: sostener el *statu quo* en la financiación de los ODM y de otras partidas esenciales del desarrollo internacional constituye una garantía de su fracaso. La reformulación de las necesidades a las que hace mención la introducción de este capítulo magnifica la importancia de la brecha en la financiación y obliga a reconsiderar a actores y prioridades. En parte, se trata de redoblar la presión sobre los países donantes para que la crisis no se traduzca en una caída de largo plazo de los flujos de ayuda. También es imprescindible evitar presiones innecesarias sobre economías pobres cuyas balanzas de pagos se han visto afectadas por la volatilidad de los mercados. El sostenimiento de los frágiles programas de protección social que han ido proliferando en los últimos años debe constituir una prioridad absoluta de receptores y donantes.

Sostener el *statu quo* en la financiación de los ODM y de otras partidas esenciales del desarrollo internacional constituye una garantía de su fracaso.

Pero ni siquiera en estos casos será suficiente. La brecha sobre las necesidades actuales del desarrollo y el reto adicional extraordinario que supone la lucha contra el calentamiento global harán necesarias nuevas fuentes de financiación que, o bien no habían sido suficientemente explotadas en el pasado –como la lucha contra la evasión fiscal–, o bien son consecuencia de nuevos mecanismos internacionales de recaudación –como la tasa a las transacciones financieras y otros impuestos internacionales dirigidos–. Las próximas páginas ofrecen algunas pistas en este sentido.

¿Cómo debería ser la financiación del desarrollo en la próxima década?[14]

El único modo de abordar con ciertas garantías los retos económicos y medioambientales de la próxima década es reconsiderar el volumen y la estructura de la financiación del desarrollo. Esta reforma debe tener tres objetivos prioritarios: asegurar la equidad en el esfuerzo relativo que deben realizar los países donantes y

13. Oxfam Briefing Note, Climate Finance Post-Copenhagen: The $100bn questions (mayo de 2010), <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/climate-finance-post-copenhagen-en-2010-05.pdf>.

14. Considerando el efecto de la crisis en la estructura global de gastos e ingresos del desarrollo en los próximos años –y asumiendo que buena parte de los objetivos previstos para 2015 no se verán satisfechos, lo que obliga a mantener los compromisos financieros–, ofrecemos una proyección de la financiación del desarrollo a lo largo de la próxima década, y no solo para 2015.

los países receptores (de acuerdo con su capacidad y, en el caso del cambio climático, también a su responsabilidad); abordar tanto la entrada de nueva financiación como la pérdida de recursos que ya se encuentran en los propios países en desarrollo; e incrementar los recursos disponibles con mecanismos alternativos a los que existen en este momento. Veremos los dos primeros objetivos a continuación, y en el apartado cuarto se desarrollarán las oportunidades políticas de generar nuevas fuentes de financiación.

La primera consideración que debemos tener en cuenta es la importancia relativa de los recursos domésticos y los internacionales en la financiación de la lucha contra la pobreza y el calentamiento global. Para ello asumiremos la recomendación que realiza el Proyecto Millenium de las Naciones Unidas en su informe, y que establece un reparto del 75-25 (recursos domésticos-internacionales) en la financiación de los ODM. A eso hay que añadir el total de la mitigación y adaptación al cambio climático, cuyos costes deben recaer íntegramente sobre las economías más desarrolladas del planeta (véase la nota 8).

Si tomamos en cuenta la proyección de necesidades totales reflejadas en la página anterior, la distribución de cargas sería la siguiente:



Cuadro 1 **Carga relativa de la financiación de los ODM (millones de dólares)**

	2010	2020
Financiación ODM		
Recursos domésticos (75%)	340.232	517.193
Financiación internacional (25%)	113.411	172.397
Financiación climática (100% internacional)	-	200.000
Total	**453.643**	**889.590**

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes citadas en notas 7 y 8.

Estas cifras no reflejan la salida permanente de recursos como consecuencia del pago de la deuda externa y del monumental ejercicio de evasión y elusión fiscal.

Sin embargo, estas cifras tienen en cuenta únicamente los *ingresos* que reciben o recaudan los países en desarrollo para financiar sus políticas de lucha contra la pobreza y adaptación al cambio climático. Lo que no reflejan es la *salida* permanente de recursos como consecuencia del pago de la deuda externa y, muy particularmente, del monumental ejercicio de evasión y elusión fiscal del que se benefician empresas e individuos nacionales y extranjeros.

De acuerdo con el Banco Mundial y el FMI, el servicio total de la deuda realizado por los países de ingreso bajo y medio en 2008 fue de 211.000 millones de dólares.[15] Aunque, en términos prácticos, la carga de la deuda sigue siendo incompatible con la financiación requerida por las políticas de desarrollo, el

15. Una gran mayoría correspondientes a los países de renta media y dirigidos a acreedores bilaterales. El servicio de la deuda multilateral fue tan solo de 38.000 millones de dólares. Fuente: http://ddp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/gdmis.do?siteId=2&goalId=12&targetId=29&menuId=LNAV01GOAL8SUB4.

esfuerzo realizado en los últimos años mediante las iniciativas HIPC y MDRI[16] ha permitido reducir la ratio del servicio de la deuda sobre exportaciones del 12% de 2000 al 3,5% de 2007.[17] Asumiendo que esta ratio podría haberse visto reducida a un conservador 1% de media en 2020,[18] el servicio total de la deuda por año dentro de una década sería de 76.000 millones de dólares, muy por debajo de los 211.000 actuales.

El servicio total de la deuda por año dentro de una década sería de 76.000 millones de dólares, muy por debajo de los 211.000 actuales.

En cuanto a los recursos que se pierden todos los años debido a los delitos fiscales o a la laxitud de las normas internacionales en este ámbito, las estimaciones cuantitativas son mucho más difíciles de realizar y se refieren a tres vías principales de escape: (1) los ingresos provenientes de acciones depositadas por individuos o empresas en paraísos fiscales; (2) los beneficios empresariales transferidos a entornos fiscales más blandos; y (3) los ingresos obtenidos en la economía sumergida o en la ilegalidad. Estas variables fueron analizadas en un ambicioso estudio elaborado recientemente para el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), que establecía unas pérdidas estimadas de 446.467 millones de dólares por año (dólares de 2008).[19] Con un propósito estrictamente orientativo, este capítulo utilizará esa cifra como referencia para 2010.

Es muy complicado prever la evolución de estas cifras en la próxima década, pero existen razones para ser optimistas. Como se señala en el siguiente apartado de este capítulo, la crisis ha obligado a la comunidad internacional a reconsiderar la opacidad y el desgobierno de la fiscalidad global. En los próximos años podríamos ser testigos de una reforma del sistema tributario internacional que haga aflorar parte de los recursos que hoy escapan al control y la imposición de los gobiernos. El "rescate" de recursos públicos que podría resultar de una reforma de la fiscalidad nacional e internacional es muy considerable:

La crisis ha obligado a la comunidad internacional a reconsiderar la opacidad y el desgobierno de la fiscalidad global.

• Aunque en un terreno basado en la opacidad las estimaciones son variables, la

16. La iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) es un esfuerzo conjunto del FMI y del Banco Mundial para reducir la carga de la deuda de los países pobres a niveles considerados "sostenibles". La HIPC fue complementada en 2005 con la iniciativa para la reducción de la deuda multilateral (MDRI), que busca garantizar el alivio completo de toda la deuda elegible de tres instituciones multilaterales (FMI, Asociación Internacional de Desarrollo –AID– y BM) para un grupo de países de bajos ingresos. Véanse más detalles en el capítulo 1 de este informe.

17. The World Bank Group, "Millennium Development Goals: Target 8 D", 2004, <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/gdmis.do?siteId=2&goalId=12&targetId=29&menuId=LNAV01GOAL8SUB4>.

18. Los 76.000 millones equivalen al 1% de las exportaciones totales de los países de ingreso medio y bajo en 2020. Para proyectar el total de las exportaciones en 2020 hemos utilizado el total de las exportaciones de todos los países de ingreso medio y bajo para 2008 y aplicado un crecimiento fijo anual del 3% en las exportaciones hasta 2020 (equivalente al que utiliza el análisis de sostenibilidad de la deuda del BM).

19. La cifra (tomada de Cobham 2005) es de 385.000 millones (dólares de 2005), distribuidos del siguiente modo: (1) bienes en paraísos fiscales: 50.000 millones, (2) movimientos de beneficios empresariales: 50.000 millones, (3) economía sumergida: 285.000 millones. La perpetuación de la economía sumergida en los países desarrollados (16-18%) sugiere que será poco probable que los países en desarrollo eliminen completamente este sector. De este modo, de los 285.000 millones la expectativa realista es que solo 110.000 millones sean "legalizados" y supongan la recuperación de los beneficios fiscales perdidos. También merece la pena señalar que la estimación de los 385.000 millones es solo una de las que se han realizado a propósito de la evasión fiscal, y una de las más conservadoras. Las estimaciones sobre pérdidas de ingreso debidas a la evasión fiscal varían considerablemente dependiendo de los diferentes modelos usados. Una compilación así como una valoración de los estudios existentes sobre las pérdidas generadas por la evasión fiscal en los países en desarrollo está disponible en "Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries: A review of the existing literature", de Clemens Fuest y Nadine Riedel, Oxford University Centre for Business Taxation (2009).

fuente comúnmente aceptada establece un coste aproximado de entre 98.000 y 106.000 millones de dólares como consecuencia de la evasión fiscal a través de prácticas de *transfer mispricing* (transferencias entre empresas del mismo grupo –véanse más detalles en el siguiente apartado–).[20]

La estimación razonable de un paquete de medidas que combine la formalización de parte de la economía sumergida y el incremento de la presión en impuestos progresivos sugiere un "rescate" de recursos de entre 134.000 y 269.000 millones de dólares anuales.

- También podemos hacer una estimación de la rentabilidad relativa de los esfuerzos nacionales en algunos de estos ámbitos. Según un estudio que Intermón Oxfam publicará este año, la estimación razonable de un paquete de medidas que combine la formalización de parte de la economía sumergida y el incremento de la presión en impuestos progresivos sugiere un "rescate" de recursos de entre 134.000 y 269.000 millones de dólares anuales.[21]

Nosotros tomaremos como referencia las cifras más conservadoras de las fuentes que hemos mencionado (98.000 y 134.000 millones, respectivamente, lo que ofrece un total de 232.000 millones de dólares que podrían ser recuperados con medidas correctoras en el ámbito fiscal).

Si tenemos en consideración las diferentes variables que acabamos de describir (la carga relativa entre financiación local e internacional, y el peso de la salida de recursos como consecuencia del pago de la deuda y la evasión fiscal), el panorama de la financiación del desarrollo en la próxima década podría ser expresado con el gráfico 2, que describe una entrada mucho más ambiciosa de recursos para el desarrollo y un esfuerzo notable en el bloqueo de las vías de escape.[22]

El gráfico 2 sugiere un reparto general de la carga del 60-40 entre países en desarrollo y donantes internacionales.

¿Cuál debería ser la estructura de la financiación del desarrollo en 2020? El gráfico 2 sugiere un reparto general de la carga del 60-40 entre países en desarrollo y donantes internacionales (incluidas instituciones multilaterales). Esto tiene varias implicaciones importantes:

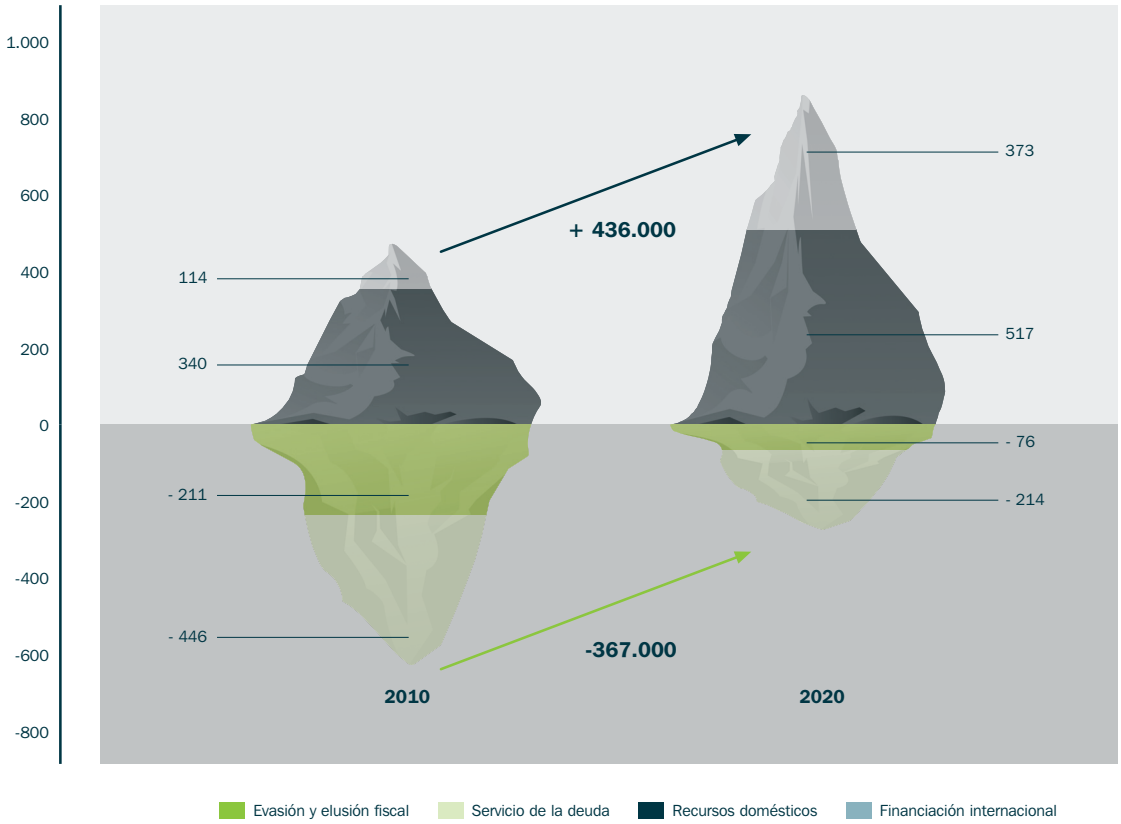
- El esfuerzo relativo principal a lo largo de los próximos diez años corresponde a los países desarrollados, que deben multiplicar por tres el total de la ayuda que destinaron a los países pobres en 2009 (119.600 millones de dólares). En un contexto de congelación o caída de los presupuestos de ayuda oficial al desarrollo, la necesidad de explorar mecanismos alternativos de generación de recursos es aún más urgente, como veremos en el siguiente apartado.
- En parte, esta contribución internacional puede recaer en los hombros de donantes no tradicionales, en particular economías emergentes como China, India, Arabia Saudí o Venezuela. En conjunto, los donantes bilaterales no tradicionales han comprometido 15.000 millones de dólares en 2010, lo que supone un incremento

20. Global Financial Integrity, "The implied tax revenue loss from trade mispricing", febrero de 2010, <http://www.gfip.org/storage/gfip/documents/reports/implied%20tax%20revenue%20loss%20report_final.pdf>, análisis realizado entre 2002 y 2006. Christian Aid, por su parte, sostiene en *Death and Taxes: the True Toll of Tax Dodging* (mayo de 2008, <http://christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf>) que la pérdida fiscal anual para los países en desarrollo es de 160.000 millones de dólares, solo como consecuencia de *transfer mispricing* y *false invoicing* (entre empresas que no están directamente relacionadas entre sí).

21. En este trabajo de la investigadora de Oxfam Deborah Itriago que se publicará en el primer semestre de 2010, se combinan las variables de formalización de la economía sumergida y reforma de los sistemas tributarios (incluidos tipos fiscales y exoneraciones). Con el propósito de evitar estimaciones redundantes, hemos optado por reflejar únicamente los datos referidos a la reforma del sistema y el incremento de la presión fiscal, que incluyen en parte la formalización de la economía sumergida.

22. Asumimos para 2020 las mismas necesidades de financiación descritas anteriormente para 2015.

Gráfico 2 **Oportunidades de incrementar la financiación disponible en la próxima década (en millones de dólares de 2008)**



Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes señaladas en notas 8, 9, 16, 20, 21 y 22.

del 20% con respecto al quinquenio anterior.[23] Si asumimos incrementos parejos en la próxima década, las economías emergentes podrían aportar aproximadamente 22.000 millones de dólares en 2020.

- Los países en desarrollo tendrán que incrementar su financiación más de un 50% con respecto a las cifras previstas para 2010 (cifras de las que no tenemos ninguna garantía de que se estén cumpliendo –como hemos señalado antes–). De llevarse a cabo, el esfuerzo adicional en materia de condonación de deuda y reforma fiscal al que nos hemos referido antes podría generar recursos suficientes para financiar la brecha existente en este momento en la financiación local.

El esfuerzo adicional en materia de condonación de deuda y reforma fiscal podría generar recursos suficientes para financiar la brecha existente en este momento en la financiación local.

23. United Nations General Assembly 64th Session, Operational activities for development: South-South cooperation for development (24 de agosto de 2009). Se estima que la ayuda al desarrollo Sur-Sur continuará incrementándose a lo largo de los próximos diez años: China ha proyectado una expansión notable de su ayuda a África; también Sudáfrica tiene planes para convertirse en país donante con el propósito de alcanzar niveles de ayuda al desarrollo de entre el 0,2 y el 0,5 % de su PNB en un futuro cercano; y el Banco Islámico de Desarrollo ha prometido un incremento significativo de sus programas junto con 2.000 millones de dólares adicionales para su nuevo fondo contra la pobreza.

En términos absolutos, el incremento que se necesitaría en la financiación global del desarrollo podría provenir en gran parte de unas medidas ambiciosas de alivio de la deuda y de lucha contra la evasión y la elusión fiscal.

- En términos absolutos, el incremento que se necesitaría en la financiación global del desarrollo (+436.000 millones de dólares) podría provenir en gran parte de unas medidas ambiciosas de alivio de la deuda y de lucha contra la evasión y la elusión fiscal (que liberarían 367.000 millones de dólares). El resto puede ser completado con un impulso de las fuentes tradicionales de ayuda y de los nuevos mecanismos de financiación.

Ninguno de estos movimientos es sencillo, pero tampoco son imposibles. El mapa de la financiación del desarrollo que queremos en la próxima década exigirá analizar con inteligencia las oportunidades políticas y económicas de todas sus variables, y hacerlo en el contexto de una crisis cuyas consecuencias se dejarán sentir aún durante varios años. Eso significa que no podemos esperar grandes esfuerzos de algunos mecanismos tradicionales de financiación, lo que obliga a considerar cuáles son las alternativas y cómo podemos explotarlas en el futuro inmediato. El siguiente apartado analiza este punto más detalladamente.

3. Una agenda política para la financiación del desarrollo del siglo XXI

Si las crisis económicas han sido un desencadenante de cambios profundos a lo largo de la historia no existen razones para renunciar a transformaciones profundas en la actualidad. Estos cambios rara vez son evidentes, y quienes los plantean suelen ser tachados de soñadores o de simples ingenuos. Pero lo cierto es que se han dado ya los primeros pasos para abrir la vía a una nueva agenda de la financiación del desarrollo, todavía incipiente, pero que puede suponer una transformación enormemente positiva para el futuro.

La crisis global mereció una respuesta ambigua. Los primeros meses fueron testigos de movimientos positivos y atrevidos que anunciaban el comienzo de una nueva era. Estuvo claro que la respuesta a la crisis ya no era una discusión de los viejos ricos del G-8, sino también de las grandes economías emergentes agrupadas en el G-20. Los líderes de los países más afectados –como la canciller alemana Angela Merkel en septiembre de 2009– se adelantaron a exigir responsabilidades al sector bancario y financiero. Se dio por enterrado el Consenso de Washington y –como se declaró pomposamente en la reunión del G-20 de Londres en abril de 2009–: "la era del secreto bancario [había] terminado".

Como en un mundo al revés, el apoyo a los agentes privados, cuya irresponsabilidad está en el origen mismo de la crisis, ha obligado a los Estados de las economías desarrolladas a multiplicar su deuda.

La realidad del último año, sin embargo, ha resultado ser menos esperanzadora. Encabalgados en la volatilidad extrema de los mercados, numerosos operadores financieros han alcanzado en 2010 cifras récord de beneficios. Sigue habiendo liquidez y rentabilidad en unos mercados que se apoyan en el agotamiento de las finanzas públicas, maltratadas por la reducción de los impuestos, la caída de la actividad económica y los billonarios rescates bancarios. Pero, como en un mundo al revés, el apoyo a los agentes privados, cuya irresponsabilidad está en el origen mismo de la crisis, ha obligado a los Estados de las economías desarrolladas a multiplicar su deuda, poner en jaque la solidez de sus cuentas y responder a las presiones de ajuste y ortodoxia fiscal que provienen… de los mismos agentes privados.

La paradoja es que tanto los países en desarrollo como los más avanzados se enfrentan a nuevas necesidades de financiación y cuentan con una agenda para discutirlas, pero el miedo a romper las mismas reglas que ya rompieron para res-

catar al sector financiero los paraliza sin remedio. Es el viejo concepto del 'riesgo moral' (moral hazard), que en el pasado se utilizó con cinismo para justificar los portazos a algunos de los países pobres más endeudados (HIPC). "No es bueno premiar los comportamientos irresponsables", se dijo entonces. Superar ese riesgo moral supone hoy abordar en profundidad esos cambios que hasta ahora tan solo han comenzado a intuirse.

El mundo en desarrollo tiene nuevas necesidades derivadas de la crisis y de los efectos del cambio climático, y sus economías deben hacer frente a un agujero fiscal significativo. Pero los países más ricos están en el mismo barco, porque también necesitan nuevas fuentes de financiación. Esa comunidad de intereses nunca antes se había producido y es preciso aprovecharla.

El agotamiento de las fuentes tradicionales

Las fuentes de financiación siguen existiendo, pero sus magnitudes están cambiando. Tras la crisis, los mercados privados financian solo los destinos más seguros, incluidos los países emergentes; pero los crecientes niveles de deuda en el mundo entero –empezando por Europa y Estados Unidos– han encarecido el tipo de interés del crédito y lo han alejado de los países sin una buena calificación crediticia. Esta es la categoría en la que caen la mayor parte de las economías en desarrollo, de modo que los países de renta baja y media-baja están viendo evaporarse las opciones de financiación privada que habían ido creciendo a lo largo de la última década.

Los países de renta baja y media-baja están viendo evaporarse las opciones de financiación privada que habían ido creciendo a lo largo de la última década.

Muchos gobiernos han usado la política fiscal para estimular sus economías. El enfoque de los "paquetes de estímulo" y de los desembolsos "anticíclicos" prevé un incremento del gasto público y de la inversión en infraestructura, así como alivios fiscales y subsidios para estimular la demanda de consumidores y empresas. El análisis de los presupuestos nacionales más recientes en 56 países con bajos ingresos, realizado por Development Finance International,[24] muestra que también los países más pobres han desplegado este tipo de políticas "anticíclicas". Los gobiernos africanos han hecho grandes esfuerzos para proteger el gasto público y de ese modo incrementar la capacidad de respuesta de sus poblaciones ante los *shocks*.

Los gobiernos africanos han hecho grandes esfuerzos para proteger el gasto público y de ese modo incrementar la capacidad de respuesta de sus poblaciones ante los *shocks*.

Pero –como señala el mismo informe– el intento por sostener el gasto público se ha visto debilitado por la caída de los ingresos del Estado, mermados por la desaceleración económica y la reducción de impuestos a individuos, comerciantes y titulares de derechos sobre materias primas como el aceite y los minerales. En conjunto, la crisis ha dejado a los países pobres con un agujero fiscal de 65.000 millones de dólares y la certeza de que el esfuerzo inicial no impedirá que en 2010 el déficit fuerce recortes en salud y educación. Dos tercios de los países para los que los datos sobre gasto social están disponibles (18 de 24) están recortando cada vez más los presupuestos asignados a sectores sociales prioritarios, incluidos el acceso a alimentos y su producción. La educación y la protección social se están viendo particularmente afectadas, con unos niveles de gasto medio en 2010 que están por debajo de lo ejecutado en 2008.

24. *The Impact of the Global Financial Crisis on the Budgets of Low-Income Countries*, informe de Development Finance International para Oxfam, *óp. cit.*

A pesar de que el G-20 y la comunidad de países donantes prometió a los países pobres apoyos para lidiar con los efectos de la crisis económica mundial, solamente han recibido 8.200 millones de dólares en donaciones, lo que supone un mero 13% del agujero fiscal abierto por la crisis. Cuando la AOD supone un dólar por cada ocho perdidos en los presupuestos de los países pobres, muchas comunidades ven cómo quedan relegados los objetivos de reducir la pobreza y garantizar sanidad, educación y otros aspectos necesarios para la consecución de una vida digna.

Cuando la AOD supone un dólar por cada ocho perdidos en los presupuestos de los países pobres, muchas comunidades ven cómo quedan relegados los objetivos de reducir la pobreza y garantizar sanidad, educación y otros aspectos necesarios para la consecución de una vida digna.

Dada la insuficiencia de la ayuda y la dificultad para conseguir préstamos en el mercado exterior, muchos países de ingreso bajo se han visto obligados a acudir a préstamos internos que son más caros que los internacionales, lo cual alimenta la amenaza de una nueva crisis de la deuda, esta vez interna. De hecho, los países pobres están viéndose obligados a salir sin ayuda de una crisis que no han creado ellos con un alto coste económico y humano.

En los próximos años, y especialmente en países con bajos ingresos, prácticamente todo va a depender de que los donantes mantengan sus promesas de aumentar la ayuda, a pesar de sus propias restricciones fiscales, y de que los países pobres tengan acceso a otras formas de financiación sostenible. Pero, como ha recordado recientemente un estudio del Banco Mundial sobre las pasadas crisis bancarias en 24 países donantes entre 1977 y 2007, el desplome financiero está asociado con una caída sustancial en los flujos de ayuda, en la mayoría de los casos en una media del 20 al 25 por ciento. La AOD tocó fondo aproximadamente cuatro años después y tardó una década más que los bancos en recuperarse.[25]

La consolidación de vías alternativas de financiación

Las proyecciones que realizamos en este capítulo sobre la financiación del desarrollo en 2020 no son únicamente la expresión de un deseo. Están basadas en procesos políticos que ya se han iniciado y avanzan lentamente. Y exigirán un amplio esfuerzo social y el liderazgo político de numerosos países en el Norte y en el Sur para llevarse a cabo. Ya no depende únicamente de lo que hagan Alemania, Francia o Estados Unidos, sino que hoy será fruto de la participación y el impulso de muchos otros.

La base de la financiación del desarrollo en la década que ahora comienza tendrá una composición muy diferente. En algunos casos por la maduración de opciones nacionales que llevan años gestándose y que, ante la escasez de recursos, se convierten en opciones imperativas –como la generación de recursos domésticos a través de una fiscalidad más adecuada–. En otros, por la reacción tardía pero necesaria de la comunidad internacional, como la introducción de nuevas imposiciones internacionales o una lucha real contra los paraísos fiscales.

La base de la financiación del desarrollo en la década que ahora comienza tendrá una composición muy diferente.

En concreto, el gran salto hacia una nueva financiación en 2020 vendrá determinado por seis grandes prioridades políticas:

25. H Dang, S Knack, and H Rogers (2009). *International Aid and Financial Crises in Donor Countries.* Policy Research Working Paper 5162, Washington D.C.: World Bank.

a) Sistemas fiscales más justos en los países en desarrollo.
b) Una reducción sustancial de la evasión fiscal.
c) Una tasa a las transacciones financieras.
d) El retorno al compromiso con el 0,7% tras la caída de la AOD en 2009-2012.
e) Recursos adicionales para combatir los efectos del cambio climático y cambiar el patrón de crecimiento.
f) Una mayor participación y mejor coordinación de los nuevos donantes públicos y privados.

a) Sistemas fiscales más justos en los países en desarrollo

Una fiscalidad justa significa la posibilidad de utilizar la política fiscal integral (estrategia impositiva y de gasto público) en la reducción de la pobreza y la desigualdad. También en la construcción de Estados eficaces que puedan reducir la dependencia de fuentes externas de financiación del desarrollo que, como la ayuda internacional, pueden ser más volátiles y menos sostenibles. No se trata solamente de generar más recursos para los países pobres, se trata de hacerlo de acuerdo con criterios de justicia económica y social.

La fiscalidad representa la visión de un país sobre quién y cómo debe pagar las cuentas. Por ello no es neutral en materia de erradicación de la pobreza y la desigualdad. Un sistema fiscal justo debería promover una combinación de medidas coherentes con su propósito: incrementar la base tributaria mediante un mejor equilibrio entre impuestos directos e indirectos, con lo que se promovería la progresividad fiscal; gravar eficientemente todos los rendimientos del capital (como los intereses o las rentas de alquileres); y convertir gradualmente la economía informal en economía formal.[26] Y el único modo de conseguirlo es garantizar la solidez y capacidad coercitiva de las Administraciones tributarias.

La fiscalidad representa la visión de un país sobre quién y cómo debe pagar las cuentas.

También es necesario eliminar la plétora de incentivos y exoneraciones fiscales que supone un privilegio para compañías y grupos políticos nacionales e internacionales, por la que se escapan muchos recursos y que merma de forma considerable la capacidad recaudatoria de los países en desarrollo. Estos privilegios, utilizados a menudo por los gobiernos para atraer inversión extranjera a toda costa, debilitan una estrategia de desarrollo de largo plazo que esté basada en la productividad efectiva. La carrera indiscriminada de reducción de tipos fiscales y proliferación de estímulos financieros para seducir a la inversión extranjera ha afectado a los ya exiguos presupuestos públicos de muchos países en desarrollo, sin que esto se haya traducido en compromisos estables y beneficiosos de las compañías.

Es necesario eliminar la plétora de incentivos y exoneraciones fiscales que supone un privilegio para compañías y grupos políticos nacionales e internacionales.

La escasez de recursos hace más acuciante la necesidad de emprender esas reformas con carácter general, pero de modo más urgente en países en desarrollo en los que el potencial de la reforma fiscal es mayor. Numerosos donantes –como Alemania, Francia o España– han anunciado su apoyo a estas estrategias, lo cual facilitaría un salto cuantitativo en los ingresos públicos de los países que den pasos en la dirección correcta. En cualquiera de los casos, las reformas tributarias en los

26. En la medida en que dicha formalización refuerce y no debilite aún más la capacidad de resistencia de los más vulnerables y en la medida en que por esta vía se capture una parte importante de ingresos potencialmente gravables generados por agentes económicos que usan la economía informal como escondite idóneo de sus niveles reales de beneficios económicos.

países en desarrollo no justifican el inmovilismo de los marcos regulatorios internacionales (como la regulación de los paraísos fiscales), la falta de responsabilidad fiscal de las multinacionales o el incumplimiento de los compromisos de los donantes en materia de ayuda oficial al desarrollo; tampoco a las instituciones financieras internacionales –principales consejeras de los países en desarrollo en asuntos fiscales– cuando muestran escaso interés por estos asuntos. La condicionalidad de las instituciones financieras internacionales antepone la disciplina macroeconómica y la recaudación de corto plazo, con lo que fomentan la introducción de medidas fiscales que castigan a los consumidores pobres y protegen los intereses de élites locales e inversores extranjeros. No es el mejor modo de impulsar una financiación del desarrollo de largo alcance.

b) Una reducción sustancial de la evasión fiscal

La fiscalidad internacional es como un iceberg: el dinero que se paga es lo que se ve en la superficie y los impuestos que no se pagan constituyen la parte principal que se esconde bajo el agua.

La fiscalidad internacional es como un iceberg: el dinero que se paga es lo que se ve en la superficie y los impuestos que no se pagan constituyen la parte principal que se esconde bajo el agua. Es tiempo de hacer que esos recursos afloren y se destinen a dar oportunidades a sus legítimos dueños. Durante décadas se ha visto con naturalidad cómo cientos de miles de millones de dólares escapaban al control público y se refugiaban en los paraísos fiscales, mientras los colegios y los hospitales de los países en los que se originaron esos fondos no tenían recursos para funcionar. Hay cifras mareantes que hablan de más de un billón de dólares en impuestos evadidos y eludidos,[27] pero la opacidad del sistema impide calibrar con exactitud el volumen y la composición de un agujero negro en el que toda suerte de negocios ilícitos –narcotráfico, comercio de armas o trata de seres humanos– convive con empresas y empresarios que utilizan prácticas como el *transfer mispricing*[28] para hurtar a los Estados y al interés público la legítima compensación por los beneficios obtenidos. La pérdida estimada en ingresos fiscales para los países en desarrollo es de al menos 100.000 millones de dólares al año,[29] solamente como resultado de los abusos cometidos por las multinacionales en las prácticas de transferencia de precios, mediante las cuales trasladan sus beneficios a jurisdicciones de baja o nula imposición protegidas por el secreto bancario. Con ello no sólo reducen su carga impositiva y eluden sus responsabilidades fiscales, sino que escapan también al necesario control de autoridades y reguladores.

La regulación acordada ha resultado ser un mecanismo trampa que solo ha incrementado la transparencia y la eficacia del sistema para los países más ricos.

En la reunión del G-20 de Londres (en abril de 2009) se abordó por primera vez esta problemática a escala global. La regulación allí acordada, supervisada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha resultado ser un mecanismo trampa que solo ha incrementado la transparencia y la eficacia del sistema para los países más ricos, capaces de conseguir acuerdos de cooperación

27. Global Financial Integrity, R. Baker (dir.), *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2006*, 2008, <http://www.gfip.org/index.php?option=com_content&task=view&id=274&Itemid=118>.

28. Precios de transferencia utilizados entre empresas que son parte de la misma matriz multinacional, adaptando los precios y la valoración a los territorios con menor fiscalidad, con lo que eluden el pago de cantidades sustanciales de dinero.

29. Global Financial Integrity, "The implied tax revenue loss from trade mispricing", *óp. cit.*, febrero de 2010, <http://www.gfip.org/storage/gfip/documents/reports/implied%20tax%20revenue%20loss%20report_final.pdf>; análisis realizado entre 2002 y 2006.

bilateral y rescatar, así, los recursos que año a año se les detraen por la evasión o la elusión fiscal. Los países en desarrollo han quedado, en la práctica, al margen de estas medidas.

La OCDE ha emprendido un proceso de revisión del grado de cumplimiento y efectividad con que se aplican esos criterios entre sus Estados miembros que culminará en 2014, pero las esperanzas están ahora en un movimiento social global cada vez más movilizado en torno a la necesidad de cambios rápidos y profundos en la fiscalidad internacional. Los ojos están puestos en la reunión del G-20 que se celebrará en Francia en 2011, donde se espera la aprobación de un *sistema automático y multilateral de información* cuya implantación podría requerir la creación de una nueva institución tributaria multilateral, así como un registro público de los propietarios de empresas, trusts y fundaciones, y de los titulares correspondientes de las cuentas bancarias operativas. La buena noticia es que las agencias tributarias de los países ricos, con las arcas vacías y la deuda elevada, son las primeras interesadas. Esa confluencia de intereses es una gran oportunidad que no se puede dejar pasar.

La buena noticia es que las agencias tributarias de los países ricos, con las arcas vacías y la deuda elevada, son las primeras interesadas. Esa confluencia de intereses es una gran oportunidad que no se puede dejar pasar.

Los dos últimos años han sido testigos de avances considerables en este ámbito: el Congreso de Estados Unidos, por ejemplo, aprobó recientemente una ley que obliga a las compañías extractivas que cotizan en la bolsa de Nueva York[30] a ofrecer información desglosada país por país de los pagos a gobiernos. Esta medida constituye una herramienta clave para garantizar las trazabilidad de las cuentas de Estados y compañías que hasta ahora estaban protegidas por cláusulas de confidencialidad.

En el caso de la Unión Europea, está previsto que en 2011 se revisen las normativas europeas de transparencia que afectan a las compañías extractivas y al conjunto de empresas multinacionales. Imitar la ley norteamericana sería un gran paso, ya que las empresas que cotizan en los mercados de valores de Estados Unidos y de Europa constituyen más del 90% del mercado, y esto complicaría enormemente las prácticas de *transfer mispricing* y de elusión y evasión fiscal. España tiene actualmente la responsabilidad de liderar la *task force* que, desde el grupo de desarrollo del G-20, trata los aspectos referidos a recursos domésticos y lucha contra la evasión fiscal, lo que le brinda la oportunidad de desempeñar un papel activo en los cambios en curso.

c) Una tasa a las transacciones financieras: la tasa Robin Hood

La perspectiva de necesidades adicionales de financiación del desarrollo en un contexto financiero de alto riesgo sugiere soluciones basadas en un consenso político global. Y es ahí donde la idea de una tasa a las transacciones financieras internacionales encaja como un guante. La conocida como *tasa Robin Hood* (véanse detalles en el capítulo 2) constituye una alternativa de largo alcance por su potencial recaudatorio y por su efecto corrector sobre la volatilidad financiera.

La conocida como *tasa Robin Hood* constituye una alternativa de largo alcance por su potencial recaudatorio y por su efecto corrector sobre la volatilidad financiera.

30. El 21/07/2010 se aprobó la reforma financiera en Estados Unidos conocida como *Dodd-Frank bill*, que incluye la obligación para las empresas de extracción de petróleo, gas y mineral de informar de los pagos que realizan a los gobiernos de todos los países en los que operan, como parte de sus informes anuales ante la SEC (Securities and Exchange Commission); <http://www.sec.gov/spotlight/regreformcomments.shtml>.

La idea es simple pero efectiva: aplicando un impuesto muy pequeño (de solo el 0,05%) sobre todas las transacciones financieras internacionales podrían recaudarse más de 300.000 millones de euros anuales.[31] Su aplicación técnica depende literalmente de unas horas de programación informática, pues las transacciones están completamente informatizadas. El G-20 ha tratado en varias reuniones (Pittsburg, en septiembre de 2009, y Toronto, en junio de 2010) su posible implantación, que ha sido confirmada por el FMI[32] y la Comisión Europea[33] en sendos informes. Superada la barrera técnica, es el momento de lograr el consenso político sin excusas ni evasivas. El momento clave será la reunión del G-20 en Francia (noviembre de 2011) y parece factible avanzar hacia una implantación progresiva, aunque eso suponga una modulación geográfica y por instrumentos antes de lograr su aplicación global definitiva.

d) El retorno al compromiso con el 0,7% tras la previsible caída de la AOD en 2009-2012

La Unión Europea debe recuperar su liderazgo global en este ámbito y focalizar su ayuda en mecanismos de apoyo presupuestario a las políticas nacionales de agricultura, salud y educación.

La momentánea caída de la ayuda provocada por la desaceleración económica debe ser corregida rápidamente. Si se cumple el patrón de anteriores crisis, tendremos cuatro años de presiones a la baja sobre la AOD (de 2009 a 2012), con una recuperación a partir de 2013. Lo imperativo sería llegar al año 2015 habiendo cumplido con el compromiso del 0,7% para garantizar que las necesidades más acuciantes –que sólo pueden abordarse mediante donaciones– puedan ser satisfechas. Cumplir el 0,7% en 2015 y mantener ese nivel también en 2020 permitirá una expansión de la ayuda para cerrar una brecha histórica. La Unión Europea debe recuperar su liderazgo global en este ámbito y focalizar su ayuda en mecanismos de apoyo presupuestario a las políticas nacionales de agricultura, salud y educación. Los nuevos donantes –China, Brasil, Venezuela o Corea del Sur– aumentarán su cuota y es necesario plantear a lo largo de la década 2010-2020 la importancia de mejorar la coordinación con estos nuevos actores.

e) Recursos adicionales para combatir los efectos del cambio climático y cambiar el patrón de crecimiento

Los recursos para promover la mitigación de las emisiones y la transición a modelos más limpios de producción también deben financiarlos los países con más recursos y más responsabilidad en la generación del problema.

Nos encontramos en este apartado con una ineludible responsabilidad de los países más avanzados: los recursos para que los países más afectados por los efectos del cambio climático puedan adaptar sus sistemas productivos y las condiciones de vida de la población sólo pueden salir de los Estados más avanzados. Los recursos para promover la mitigación de las emisiones y la transición a modelos más limpios de producción también deben financiarlos los países con más recursos y más responsabilidad en la generación del problema. Si bien

31. Schulmeister, Austrian Institute for Economic Research (WIFO), <http://www.wifo.ac.at/wwa/downloadController/displayDbDoc.htm?item=WP_2009_344$.PDF>.

32. Fondo Monetario Internacional, "Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence", capítulo 8 de *Financial Sector Taxation: The IMF's Report to the G-20 and Background Material*, septiembre de 2010, <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2010/paris/pdf/090110.pdf>.

33. Comunicación en el mismo sentido de la Comisión Europea al Parlamento y el Consejo Europeo, <http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2010_0549_en.pdf>.

es complicado prever el ritmo de esa contribución, las negociaciones globales del cambio climático deben dar lugar a un sistema de financiación estable que alcance la cifra anual de 200.000 millones de dólares para el año 2020. Para ello puede que se necesite la implantación de mecanismos innovadores, tanto la tasa a las transacciones financieras como los impuestos sobre las emisiones de CO_2 o sobre los billetes de avión.

En este ámbito, una de las herramientas de financiación pública más innovadoras es la de los impuestos sobre las emisiones de CO_2. Este mecanismo sigue los principios de justicia y eficiencia al trasladar la responsabilidad sobre el contaminante y abrir la posibilidad de alivio fiscal a las rentas del trabajo o la inversión y enviar un estímulo claro a la introducción de tecnologías más limpias. El nivel impositivo se podría adaptar a la curva prevista de emisiones globales y establecer cargas mayores sobre emisiones más altas.[34] Los beneficios de este impuesto serían extraordinarios (una tasa de 20 dólares por tonelada de CO_2, por ejemplo, generaría 265.000 millones de dólares al año)[35] y podrían ir destinados directamente a la financiación de las políticas de adaptación y mitigación en los países en desarrollo.

Los beneficios de este impuesto serían extraordinarios y podrían ir destinados directamente a la financiación de las políticas de adaptación y mitigación en los países en desarrollo.

f) Otras fuentes innovadoras de financiación

Durante los últimos años se ha puesto sobre la mesa una serie de mecanismos alternativos de financiación que no cuentan con el potencial recaudatorio o el apoyo político de la tasa sobre las transacciones financieras, pero que pueden constituir mecanismos complementarios de generación de recursos.

Es el caso, por ejemplo, de la posibilidad de introducir una tasa sobre los billetes aéreos, propuesta en su momento por el Gobierno francés y que –con más o menos matices– hoy cuenta con el apoyo de 28 países desarrollados y en desarrollo. La envergadura de esta medida es poco impresionante: de acuerdo con la propuesta francesa (de 1 a 40 euros por billete, ajustados a trayectos y tarifas), esta idea podría generar unos 200 millones de euros anuales.[36] Si bien se trata de un impuesto transparente y fácil de recaudar, sus posibilidades políticas de salir adelante son más discutibles. Los principales destinos turísticos –como España– se opusieron abiertamente a la introducción de esta tasa. Si a eso añadimos su escasa capacidad recaudatoria y el carácter escasamente progresivo de la medida, las posibilidades de verla llegar a buen puerto son escasas.

Si bien se trata de un impuesto transparente y fácil de recaudar, los principales destinos turísticos –como España– se opusieron abiertamente a la introducción de esta tasa.

Algo similar ocurre con otras medidas de financiación alternativa, como la facilidad financiera internacional, propuesta en 2005 por el Gobierno de Tony Blair, que defiende un mecanismo de emisión de deuda soberana respaldada por los gobiernos donantes que permitiría a los países pobres adelantar los recursos necesarios

34. El *Informe sobre desarrollo humano 2007*, del PNUD, propuso una tasa de entre 10-20 dólares por t/CO2 en 2010, con incrementos anuales hasta alcanzar una horquilla de 60-100 dólares por t/CO2 (<http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_EN_Complete.pdf>).

35. *Ibíd.*

36. Federico Steinberg: *Impuesto sobre billetes aéreos y Facilidad Financiera Internacional*, en José A. Alonso (2009). La propuesta de la Comisión Europea –realizada de forma casi clandestina en 2005– eleva esas tasas a una horquilla de entre 10 y 30 euros, con lo que la capacidad recaudatoria se incrementaría a 6.000 millones de euros anuales.

para financiar los ODM a tipos de interés razonablemente bajos. En un contexto de endeudamiento masivo y de restricción del gasto público, las posibilidades de extender un mecanismo de este tipo no son muy altas.

Si bien las restricciones presupuestarias en los países más avanzados lastran las posibilidades de incrementar la AOD en el corto plazo, la crisis ofrece argumentos a favor de la lucha contra la evasión fiscal y la impunidad de los paraísos fiscales.

Cada una de estas medidas implica transferencias de recursos y poder de unas manos a otras. Los que tengan que hacer concesiones –como la banca internacional o las compañías que operan en paraísos fiscales– harán lo imposible por mantener el *statu quo*, y la lucha por el incremento de la ayuda, la introducción de la tasa Robin Hood o la materialización de un fondo para el clima serán la consecuencia de batallas feroces.

Pero se está produciendo un movimiento político real en el escenario de la financiación del desarrollo. Si bien las restricciones presupuestarias en los países más avanzados lastran las posibilidades de incrementar la AOD en el corto plazo, la crisis ofrece argumentos a favor de la lucha contra la evasión fiscal y la impunidad de los paraísos fiscales, que forzaría a mejorar la recaudación y explorar nuevas fuentes de financiación. Los avances en este ámbito dependen de las potencias tradicionales, pero también de los países emergentes que se reúnen en el G-20, foro crucial para el avance de la agenda de la nueva financiación internacional. El acercamiento de posiciones entre nuevos actores políticos es una tarea imperativa para que estos procesos avancen: difícilmente se justifica, por ejemplo, que la OCDE siga estando a la cabeza de procesos de regulación global, cuando buena parte de los miembros del G-20 no forman parte de ella.

4. Conclusión

Como señaló Rham Emmanuel, ex jefe del Gabinete del presidente Obama: “Nunca querrás desaprovechar una buena crisis”.

Vivimos tiempos para el miedo, pero también para la oportunidad. Como señaló Rham Emmanuel, ex jefe del Gabinete del presidente Obama: “Nunca querrás desaprovechar una buena crisis”. Algunos dicen que debemos solucionar primero la crisis y luego fijar nuestra atención en asuntos de largo plazo como erradicar la pobreza o prevenir el cambio climático, pero eso sería ignorar el papel de las crisis en la generación de cambios profundos.

Para asegurarnos de que la crisis desemboca en cambios positivos necesitamos garantizar la acción colectiva. En 1780 más de medio millón de esclavos africanos trabajaban hasta la muerte cultivando caña de azúcar en las colonias británicas del Caribe. La idea de que la esclavitud era legítima y normal estaba profundamente enraizada en la conciencia pública de Inglaterra y de las otras naciones esclavistas. Era comúnmente aceptado que la economía británica no podría sobrevivir sin la esclavitud y la trata de esclavos. “Si en el Londres de 1787 hubieses propuesto cambiar todo esto”, escribía el historiador Adam Hochschild, “nueve de cada diez personas te habrían tomado por un excéntrico”. Pero en 1807 el Parlamento británico prohibió la trata de esclavos y el 1 de agosto de 1838 casi 800.000 esclavos del Imperio británico se convirtieron en hombres libres cuando la esclavitud fue abolida.

¿Cómo se produce un cambio social de esta magnitud? Por la combinación de *shocks* y acción pública. La guerra en Europa debilitó el control colonial británico en el Caribe, América Latina y el sur de Estados Unidos. Una ola de rebeliones de esclavos modificó la institución de la esclavitud y alcanzó su mayor logro con la creación de la República Negra de Haití en 1804. Pero la esclavitud también fue reta-

da desde el centro del Imperio por una coalición de individuos excepcionalmente ilustrados y apoyados por los cuáqueros (un grupo religioso activista), muchos de cuyos miembros eran influyentes hombres de negocios. Los abolicionistas se sirvieron de reuniones públicas, oradores, peticiones, carteles y manifestaciones, en lo que quizás fue la primera campaña de masas reconocida por los activistas de hoy en día. En los siguientes doscientos cincuenta años sus acciones inspiraron las movilizaciones por el derecho al sufragio de la mujer y por el derecho de sindicación, así como numerosas luchas y campañas que continuaron dando forma al mundo moderno y a la vida y las posibilidades de sus habitantes.

Nos encontramos ahora en una encrucijada histórica similar. A pesar de todo lo que queda por hacer, en todas las direcciones, los últimos sesenta años han sido los "años del desarrollo", con progresos sin precedentes en el bienestar humano, la sanidad, la educación y la renta. Existe ahora un peligro real de que ese período finalice o se circunscriba a quienes ya lo han alcanzado, mientras las limitaciones de recursos se hacen sentir en la disponibilidad global de agua, de tierra y del uso del carbón. Si buscamos erradicar la pobreza y el hambre, como hicimos con la esclavitud, esta nueva "era de escasez" requerirá un gobierno global responsable, que preste mayor atención a asuntos como la igualdad, la equidad y la justicia. La crisis de 2008-2010 ha traído consigo a la vez la posibilidad para movernos hacia el camino adecuado, pero también la amenaza de precipitar un cambio absoluto en la era del desarrollo. La acción pública será crucial para decidir qué alternativa seguirá la humanidad.

Si buscamos erradicar la pobreza y el hambre, esta nueva "era de escasez" requerirá un gobierno global responsable, que preste mayor atención a asuntos como la igualdad, la equidad y la justicia.

CAPÍTULO 5
Haití en su laberinto

Autoras: **Saya Saulière, Lourdes Benavides, Lara Contreras y DARA***
Coordinador: **Jaime Atienza****



* Investigadoras de Intermón Oxfam. Un equipo de DARA ha elaborado la sección 2.1 de este capítulo: Philippe Benassi (autor principal), Soledad Posada y Lucía Fernández.
** Se agradecen muy especialmente las contribuciones al texto de Elena Sgorbati, David Cuenca, Francisco Yermo, Miguel Ángel Herrero y Teresa Cavero.

Haití es uno de los lugares del planeta donde todo lo que podía salir mal ha salido mal. Ciertamente hay otros, como la región de los Grandes Lagos, pero la historia de Haití es especial. Fue el primer país nacido de la emancipación de los esclavos llegados desde África al Caribe, y su temprano nacimiento haría esperar una historia bien diferente. Lejos de una república visionaria, adelantada a su tiempo, Haití es hoy un lugar difícil de habitar para sus 10 millones de habitantes.[1] O mejor dicho, era un lugar inhabitable el 11 de enero de 2010, del que huían como emigrantes decenas de miles de personas, y en el que malvivían entre la falta de trabajo y alimentos y un entorno de una violencia e inseguridad insoportables la mayor parte de su población.

Pero seríamos muy ingenuos si pensáramos que lo acontecido en el pequeño país caribeño –antaño la parte desarrollada de la isla de la Española, hoy con una renta seis veces inferior a la de su vecina, la República Dominicana– tiene que ver con una sucesión de desgracias. La situación de Haití el 11 de enero de 2010 no era consecuencia de desgracias inevitables: las dictaduras, la persecución y la aniquilación política, la falta de posibilidades de producir en el campo, las reglas que permitían una atroz distribución de la tierra y los activos, o un régimen comercial que estranguló la agricultura de la isla y la empujó a la deforestación y la superdependencia alimentaria. Todos esos factores fueron una combinación del mal hacer de los gobernantes y grupos de poder nacionales, y de la búsqueda del interés propio de potencias que, como Estados Unidos o Francia en especial, vieron en Haití tan solo un lugar en el que encontrar oportunidades para su propio enriquecimiento y no para promover el bienestar de los haitianos.

La situación de Haití el 11 de enero de 2010 no era consecuencia de desgracias inevitables.

Una suma de catastróficas desdichas no casuales que habían hecho de Haití el 11 de enero de 2010 el país más pobre y marcado por la violencia en una región con mucha pobreza y marcada por la violencia. A los factores mencionados, y a otros que por razones de espacio no podemos desarrollar, se añade la vulnerabilidad social y ambiental del país ante los huracanes y tormentas tropicales que recorren todos los años el Caribe.

Las reuniones de donantes celebradas en los últimos años no dieron respuestas efectivas. Los montos comprometidos se han incumplido de manera recurrente en un irresponsable ejercicio de voluntarismo –en parte por responsabilidad propia, y en parte por una incapacidad de las autoridades locales para una absorción adecuada de esos recursos–. La ausencia del Estado y de una Administración eficiente y las dudas y vaivenes de la comunidad donante, abrumada y poco comprometida, no es un buen punto de partida. La misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití trabaja desde hace años para paliar el déficit de gobernabilidad y seguridad.

Las reuniones de donantes celebradas en los últimos años no dieron respuestas efectivas.

Antes del terremoto

Antes de ser azotado por una de las mayores y más complejas crisis humanitarias de los últimos cincuenta años, Haití ostentaba ya el triste récord de ser el país más pobre de América Latina y del hemisferio norte. Con un 55% de la población[2] que vive por

1. Banco Mundial, Data by country: Haiti (2009), http://data.worldbank.org/country/haiti.

2. http://www.unicef.org/infobycountry/haiti_statistics.html

debajo de la línea de la pobreza extrema (1 dólar por persona y día) y tres de cada cuatro haitianos considerados pobres (2 dólares por persona y día), sus indicadores contrastaban con los de la región latinoamericana y caribeña. Sólo un 30% de las personas que vivían en Puerto Príncipe tenía acceso a la red de agua corriente municipal, y el 50% de la ciudad disponía de sistema de alcantarillado. En las zonas rurales, el 48% de la población tenía abastecimiento de agua y el 23% acceso a servicios de saneamiento.[3] En términos de nivel de alfabetización, mortalidad y bienestar, Haití arrojaba datos similares a países como Bangladesh, Chad y Sierra Leona.

A esta realidad económica y social hay que sumarle que era el país más desigual de la región con un coeficiente Gini de 59,5[4] y que durante los últimos treinta años, el PIB de Haití disminuyó en más de un tercio.[5] Como resultado, Haití ocupaba el puesto 149 de 182 en el índice de desarrollo humano.[6]

Ya antes del terremoto, tres de cada cuatro haitianos eran pobres.

Desde el punto de vista político, la transición democrática en Haití se inició después del exilio de Jean-Claude Duvalier. Pero treinta años de dictadura brutal de los Duvalier (1959-1986) con su brazo armado militar, los Tonton Macoute, dejó profundas secuelas: una democracia en consolidación pero disfuncional y un Estado frágil, "a punto de ser un Estado fallido".[7] Desde 1980, el país atravesó dos intervenciones militares, una implosión democrática, un período de tutela internacional y un retorno a la democracia.

Desde los años noventa el Estado renunció casi por completo a la provisión de servicios públicos.

Haití es el país decimoprimero en el índice de Estados fallidos en 2010,[8] índice que mide –entre otras cosas– la deslegitimación del Estado, la falta de acceso a servicios públicos, los problemas de seguridad y el declive económico. Ha sido bautizada como la "república de las ONG": con más de tres mil organizaciones que estaban operando en el país antes del terremoto, el país presentaba la mayor concentración de ONG por habitante. En los años noventa, los donantes dejaron de invertir en las instituciones públicas y por las ONG, con lo cual se profundizó el debilitamiento de la Administración. El Estado renunció casi por completo a la provisión de servicios públicos (cerca del 85% de la educación primaria y secundaria y del 70% de los servicios de salud en el sector rural estaban privatizados) e incumplió su responsabilidad con la coordinación de donantes y proveedores de servicios.

La erosión ambiental es causa y consecuencia de la pobreza. Según una clasificación realizada por la Universidad de Yale, Haití está clasificado en el puesto

3. En "Haití: La oportunidad del siglo para cambiar - Más allá de la reconstrucción: una nueva visión para Haití, con equidad, justicia y oportunidades", Documento informativo de Oxfam, núm. 136, marzo de 2010. Referencia a la estadística de la República de Haití (2007). Documento de Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza, noviembre de 2007.

4. http://hdrstats.undp.org/en/indicators/161.html

5. Keith Crane *et al.*, "Building a more resilient Haitian State", RAND National Security Research Division, 2010, pág. 13.

6. Human Development Report 2009 – Haiti, http://hdrstats.undp.org/es/countries/country_fact_sheets/cty_fs_HTI.html.

7. "On the verge of becoming a permanently failed state". International Crisis Group, "A new chance for Haiti", 18 de noviembre de 2004, Port-au-Prince, http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3109&l=3&m=1.

8. http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/2010_failed_states_index_interactive_map_and_rankings.

155 de 163 en términos de degradación ambiental.[9] Con menos del 3% del país cubierto por bosques, el país es extremadamente vulnerable a los huracanes.[10] Hace apenas dos años acaparó la atención internacional por los huracanes que golpearon fuertemente la isla y causaron corrimientos de tierras y numerosos muertos.

Y en ese contexto, llegó el terremoto

El 12 de enero de 2010 tuvo lugar el terremoto más destructivo que se recuerda, al situarse su epicentro sobre la ciudad de Puerto Príncipe. Solo pensar en un hecho que provocase en una sola ciudad la muerte inmediata de más de 200.000 personas nos refiere a las mayores tragedias de la historia humana. El nivel de pérdida de vidas humanas de la ciudad de Puerto Príncipe se acercó al 10%. Además, se perdieron innumerables infraestructuras, edificios oficiales y casas, y otros municipios fueron asolados hasta en un 80%, como Leogane, y entre el 40% y el 50%, como Gressier, al sureste de la capital.

La respuesta social que se produjo tras el terremoto superó cualquier expectativa y canalizó, a través de las ONG internacionales, un enorme volumen de recursos. La respuesta humanitaria también ha sido extraordinaria, aunque muy condicionada por la situación: afectadas las principales infraestructuras, destruida la capacidad operativa de las Naciones Unidas y de un Gobierno ya antes muy débil, marcados todos por la pérdida de vidas humanas. En ese contexto, y pese a que continúa una situación de emergencia, la magnitud y la extensión de las operaciones de emergencia consiguieron evitar que la violencia se extendiese, y dar cobijo y acceso a servicios básicos a más de un millón de haitianos. El control de las epidemias durante los primeros meses también fue resultado del extraordinario esfuerzo realizado, aunque la epidemia de cólera que se inició en el mes de octubre, sin relación directa con las secuelas del terremoto, ha dejado un trágico resultado.

La respuesta social que se produjo tras el terremoto superó cualquier expectativa y canalizó, a través de las ONG internacionales, un enorme volumen de recursos.

Pero lo cierto es que los casi diez millones de haitianos, en un país que tiene alrededor de un cuarto de su población emigrada[11] y que perdió a otro 2,5% de la misma, necesitan un futuro y se enfrentan al reto de alcanzarlo. Es un gran reto para los haitianos pero también para la comunidad internacional de donantes y para la *sociedad* internacional.

La situación no es sencilla: después de casi un año, sigue habiendo más de un millón de personas en campos de desplazados que viven en condiciones muy precarias y por Haití ha cruzado una epidemia de cólera que en diciembre había matado ya a más de dos mil personas. La vulnerabilidad de la población en los campos y en todo el país es muy elevada y debe atenderse a ello a la vez que se repiensa el futuro, todo un laberinto al que encontrar la salida.

Después de casi un año, sigue habiendo más de un millón de personas en campos de desplazados que viven en condiciones muy precarias.

9. Environmental Performance Index 2010, http://epi.yale.edu/.

10. Keith Crane *et al.*, "Building a more resilient Haitian State", RAND National Security Research Division, 2010, pág. 14.

11. International Crisis Group, *Peacebuilding in Haiti: Including Haitians from abroad*, Latin America/Caribbean, núm. 24, Port au Prince/Brussels, 2007, http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/latin-america/haiti/24_peacebuilding_in_haiti___including_haitians_from_abroad.ashx.

La celebración de elecciones en el mes de noviembre de 2010 no ha contribuido a permitir una respuesta adecuada, pues el Gobierno haitiano ha optado por la inacción para evitar llevar adelante medidas que pudieran restarle votos. No se ha abordado, sino que simplemente se han postergado las necesarias expropiaciones que afectarán a sectores de ingreso medio y alto en el país, lo que ha perjudicado a los desplazados y ha paralizado las posibilidades de superar la etapa de los campos. Esa inacción se ha trasladado también a los planes para contener la epidemia de cólera, con lo cual ha aumentado la inseguridad y vulnerabilidad de la población, y este cúmulo de factores ha contribuido a aumentar una percepción de desesperanza.

La celebración de elecciones en el mes de noviembre de 2010 no ha contribuido a permitir una respuesta adecuada.

En el presente capítulo queremos contribuir a esa reflexión, analizando primero el impacto de la catástrofe y la respuesta humanitaria –realizada en condiciones de extrema dificultad, con el enorme esfuerzo de miles de personas y gracias al extraordinariamente generoso apoyo social– y, partiendo de un análisis detallado de los factores presentes en el desarrollo imposible de Haití antes del terremoto y añadiendo los nuevos problemas ahora existentes, plantear las vías para llegar al nuevo Haití que los millones de haitianos necesitan. Son ellos quienes demostraron tras el 12 de enero un increíble grado de madurez, solidaridad y capacidad de resistencia frente a la adversidad, y quienes deben liderar un proceso de cambio que coincide con la asunción de un nuevo gobierno en febrero de 2011. El reto es mayúsculo.

1. El impacto del terremoto del 12 de enero

El terremoto de 7,3 grados en la escala de Richter que sacudió a Haití el pasado 12 de enero fue el séptimo terremoto más letal en la historia de la humanidad y fue devastador por sus características y la vulnerabilidad del país: hipocentro poco profundo y epicentro a 17 kilómetros de la capital, gran impacto en concentraciones urbanas de urbanización anárquica, y nula preparación del Estado ante los desastres, entre otros factores. Las localidades con mayores pérdidas y daños se situaban principalmente en el sur y centro sur del país (Puerto Príncipe, Bel Air, Carrefour, Jacmel, Les Cayes, Grand-Goâve, Petit-Goâve, Gressier, Leogane, principalmente) pero el impacto tuvo escala nacional.

Según las estadísticas oficiales de la Protección Civil Haitiana, el número de muertos sumaría 222.517, pero las cifras reales rondan los 300.000.[12] Cerca del mismo número de personas fueron heridas y miles quedaron con discapacidad de por vida. En total, se estima que cerca de dos millones de personas fueron afectadas por el terremoto, es decir casi un 20% de la población haitiana.

Según las estadísticas oficiales de la Protección Civil Haitiana, el número de muertos sumaría 222.517, pero las cifras reales rondan los 300.000.

Actualmente, 1,3 millones de personas están viviendo en unos 1.300 campos[13] como resultado de la destrucción parcial o integral de sus viviendas, y solamente 60.000

12. Gouvernement de la République d'Haïti, Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti. Les grands chantiers pour l'avenir, marzo de 2010, http://www.haiticonference.org/PLAN_D_ACTION_HAITI.pdf.

13. OCHA, *Humanitarian Bulletin*, núm. 11, 12 de octubre de 2010: 1,269 campos, según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) a 30 de septiembre de 2010.

personas fueron reubicadas en campos provisionales que responden a estándares internacionales.[14] Se estima que alrededor de 660.000 afectados huyeron del área metropolitana para encontrar refugio en casa de sus familiares en las zonas rurales en las semanas que siguieron al terremoto.

Destrucción de infraestructuras y pérdidas económicas

Según la Oficina de Coordinación Humanitaria de Naciones Unidas (OCHA), 188.383 casas fueron destruidas o dañadas,[15] más de 1.300 escuelas y 50 hospitales y centros de salud fueron destruidos o quedaron inoperativos. Varias de las instituciones del Estado y sedes de organizaciones se derrumbaron: el Palacio Presidencial, 13 de los 15 ministerios, el Parlamento, el Palacio de Justicia así como la casi totalidad de las administraciones de la capital (27 de 28), en total 180 edificios estatales.[16] Detrás de estas desconcertantes cifras de destrucción física, se percibe la descapitalización de un Estado ya frágil, tanto por la destrucción de sus oficinas como por las pérdidas humanas (entre el 17% y el 20% de los funcionarios públicos murieron o fueron heridos en el terremoto).[17] Además, la desaparición de registros, títulos, papeles y contratos desafía cada una de las acciones futuras y agudiza la ineficacia y la crisis de gobernabilidad.

El valor total de los daños (valor de los activos físicos destruidos) y pérdidas (estimación de flujos económicos como resultado de la ausencia de activos dañados) causados por el terremoto se estima en torno a los 7.900 millones de dólares, equivalente al 120% del PIB haitiano de 2009.[18] De estos, un 70% responde a pérdidas del sector privado y un 30% del sector público. Se trata, proporcionalmente, del mayor impacto económico que jamás haya afectado a un país.

Se trata, proporcionalmente, del mayor impacto económico que jamás haya afectado a un país.

Un impacto de escala nacional

El terremoto ha puesto en evidencia la fragilidad de las infraestructuras del país, la debilidad de sus instituciones y la reciente concentración de la población en entornos urbanos. El área metropolitana de Puerto Príncipe, once veces mayor que la segunda ciudad del país, conoció una explosión demográfica en las últimas décadas. Ha llegado a albergar al 40% de la población total del país, creció de forma

14. OCHA, *Humanitarian Bulletin*, núm. 10, 14 de septiembre de 2010, http://oneresponse.info/Disasters/Haiti/Coordination/publicdocuments/OCHA%20Haiti%20Humanitarian%20Bulletin%2010.pdf.

15. OCHA, *Humanitarian Bulletin*, núm. 11, 12 de octubre de 2010, http://oneresponse.info/Disasters/Haiti/Coordination/publicdocuments/HB_Haiti_19_June%20English.pdf.

16. International Crisis Group, *Haiti: Stabilisation and Reconstruction After the Quake*, Port-au-Prince, Latin America/Caribbean, núm. 32, 2010, http://oneresponse.info/Disasters/Haiti/Protection/publicdocuments/32_haiti___stabilisation_and_reconstruction_after_the_quake.pdf.

17. Focus on Haiti: The Road to Recovery – A Six Month Review, http://www.standwithhaiti.org/six-months/entry/focus-on-haiti-the-road-to-recovery-a-six-month-review.

18. Gouvernement de la République d'Haïti, Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti. Les grands chantiers pour l'avenir, marzo de 2010, pág. 7, http://www.haiticonference.org/PLAN_D_ACTION_HAITI.pdf.

anárquica, sin planificación urbana, con una provisión parcial de servicios básicos y sin preparación frente a los desastres. Ya antes del desastre la capital concentraba el 65% de las actividades económicas y el 85% de la recaudación fiscal: su destrucción tendrá efectos económicos aún no valorados en la próxima década.

Cerca de 660.000 damnificados huyeron de las áreas urbanas para quedarse con sus familiares en las zonas rurales, lo que tuvo un fuerte impacto sobre la seguridad alimentaria.

Se estima que cerca de 660.000 damnificados huyeron de las áreas urbanas para quedarse con sus familiares en las zonas rurales, y ese incremento del número de personas por hogar tuvo un fuerte impacto sobre la seguridad alimentaria.[19] Una encuesta de 2009 revelaba que solamente el 20% de los hogares en las zonas rurales declaraba poder apoyar y ayudar a su familia en caso de emergencia.[20] Las estrategias usadas para hacerle frente no son sostenibles: consumo de reservas, semillas y animales, uso de ahorros o venta de activos. Además, según estadísticas de septiembre de 2010, la producción haitiana es considerablemente inferior a su nivel antes del seísmo, ya que ha descendido en un 9% en cereales, 20% en leguminosas, 12% en tubérculos y 14% en plátano macho en comparación con 2009.[21] Diferentes estudios demuestran que el desastre ha aumentado la presión sobre los recursos naturales y ha acelerado la degradación ambiental.

Existen pocos datos y estudios sobre el impacto psicosocial del terremoto a pesar de ser muy evidente en los testimonios de los afectados. Las secuelas son importantes a nivel individual y sin duda tendrán una gran repercusión colectiva, como nos demuestra la experiencia de otras catástrofes naturales de grandes dimensiones. Además, se ha registrado un incremento de la inseguridad debido, entre otras cosas, a la evasión masiva de prisioneros de la cárcel y a una policía disfuncional. En los campos que albergan a los damnificados, se denuncia un aumento de la violencia sexual en contra de las mujeres y niñas.

La pérdida de cerca del 20% de los funcionarios y la salida acelerada de personal cualificado hacia el extranjero a raíz del desastre, han acentuado el déficit en recursos humanos cualificados.

Ya antes del terremoto, el déficit de recursos humanos cualificados suponía un problema serio causado, en parte, por las carencias del sistema educativo nacional y por la conocida "fuga de cerebros", principalmente hacia Canadá y Estados Unidos. Actualmente, con la pérdida de cerca del 20% de los funcionarios y la salida acelerada de personal cualificado hacia el extranjero a raíz del desastre, este problema se ha acentuado.

2. La respuesta humanitaria

La respuesta humanitaria a la catástrofe ha tenido dimensiones masivas, y sigue afrontando todavía hoy retos de gran magnitud. Aunque resulta necesario plantear y describir todo aquello que no funcionó adecuadamente, es preciso tener presente un punto de partida objetivamente muy complejo: debilidad del Estado,

19. MARNDR, Plan d'investissement pour la croissance du secteur agricole, Puerto Príncipe: MARNDR, 2010, www. agriculture.gouv.ht.

20. H. Lunde, "Can Haiti rise from the rubble?", Noref Article, Norwegian Peacebuilding Center, febrero de 2010, http://www.peacebuilding.no/eng/Publications/Articles/Can-Haiti-rise-from-the-rubble.

21. Datos FAO/PAM Mission FAO/PAM d'évaluation de la récolte et de la sécurité alimentaire en Haiti, FAO, 21 de septembre de 2010, http://www.fao.org/docrep/012/ak353f/ak353f00.pdf.

vulnerabilidad de la población, un elevado número de muertos y de heridos, y la destrucción física de instalaciones. La respuesta humanitaria al terremoto de Haití ha tenido y tiene todavía enormes dimensiones, y ha conseguido, trabajando en un entorno imposible, estabilizar la situación de la población damnificada y evitar una catástrofe de mucha mayor dimensión tras el terremoto.

La respuesta humanitaria al terremoto de Haití ha tenido y tiene todavía enormes dimensiones, y ha conseguido, trabajando en un entorno imposible, estabilizar la situación de la población damnificada y evitar una catástrofe de mucha mayor dimensión tras el terremoto.

En la presente sección no se realiza una descripción del esfuerzo realizado y los resultados obtenidos , ni se trata el impacto y la reacción ante la epidemia de cólera que se inicia en el mes de octubre, sino que se presenta el análisis crítico, realizado por DARA, sobre esa respuesta internacional humanitaria, junto con los elementos más destacados de la respuesta humanitaria española, analizados por el equipo de estudios de Intermón Oxfam, y el análisis del papel desempeñado por la vecina República Dominicana, elaborado por la consultora Progressio.

2.1. La respuesta humanitaria internacional: análisis y reflexiones críticas[22]

A continuación se recogen algunas reflexiones sobre la respuesta humanitaria derivadas del trabajo de campo llevado a cabo en Puerto Príncipe a finales de agosto, ocho meses después del terremoto, en el que DARA se entrevistó con una amplia muestra de actores humanitarios (49 organizaciones en total), incluidos ONG (22), agencias de la ONU (11), el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (6), así como países donantes (5), evaluadores independientes (2) y representantes del Gobierno haitiano (3).

La primera respuesta

Durante los primeros días, la respuesta se focalizó en tareas de rescate, llevadas a cabo en un primer momento y de manera casi exclusiva por la población, dado que la Misión de Estabilización de la ONU en Haití (MINUSTAH) y el Gobierno haitiano se vieron duramente afectados por el terremoto.

La limitada capacidad del Gobierno de Haití se vio agravada por el lamentable estado en el que quedaron las infraestructuras estatales, la cantidad de funcionarios fallecidos o heridos o el shock traumático de los supervivientes. Lo mismo ocurrió con la capacidad de respuesta inmediata de las agencias de la ONU y las ONG presentes en Haití antes del terremoto, ya que tanto su infraestructura y sus almacenes como su personal sufrieron los efectos del temblor. Esto tuvo consecuencias serias y directas sobre la planificación y gestión de la primera respuesta.

La limitada capacidad del Gobierno de Haití y de la de respuesta inmediata de las agencias de la ONU y las ONG se vieron fuertemente mermadas.

El grupo de coordinación del equipo de Diagnóstico y Coordinación en Desastres de las Naciones Unidas (UNDAC) y las Unidades Urbanas de Búsqueda y Rescate (USAR) llegaron muy rápidamente, desde el día siguiente del terremoto. Más de 1.900 efectivos fueron desplegados, y rescataron a más de 130 supervivientes de entre los escombros. Al igual que las organizaciones humanitarias, las USAR se enfrentaron con la dificultad de intervenir en un contexto urbano de características

22. Esta sección ha sido elaborada por el equipo de DARA compuesto por Philippe Benassi (autor principal), Soledad Posada Varela y Lucía Fernández Suárez.

muy particulares, como es Puerto Príncipe, con importantes limitaciones de espacio e ingentes problemas de acceso a algunos barrios.

Las operaciones de rescate se vieron empañadas en algunos casos por la ausencia total de intercambio de información por parte de algunos países como Cuba o Israel, que al finalizar su trabajo abandonaron el país sin dejar rastro de su acción, con lo que complicaron el seguimiento. También es discutible, en relación con los principios humanitarios, la actuación de países como China o Francia, que dieron prioridad al rescate de sus nacionales.

Las dificultades inmediatas de la respuesta humanitaria fueron el transporte, las comunicaciones y la inseguridad.

Una dificultad inmediata fue el transporte, sobre todo en Puerto Príncipe, pero también fuera de la capital; muchos vehículos quedaron destruidos o paralizados por el terremoto y en los primeros días abastecerse de gasolina resultó muy complicado. Las principales vías de transporte con el extranjero, el aeropuerto y el puerto de la capital, quedaron inutilizadas. También las infraestructuras de comunicación fueron duramente golpeadas, con la excepción de Internet, que continuó funcionando relativamente bien. Otro obstáculo fue la seguridad. En los primeros días, en Puerto Príncipe, casi todas las organizaciones tuvieron que ser escoltadas por personal de la MINUSTAH y evitaron recurrir a la policía haitiana.

La interacción de actores humanitarios y militares desplegados tras el terremoto supuso problemas de coordinación. Varios entrevistados relataron que los actores humanitarios y el Gobierno de Haití tuvieron que enfrentarse en ocasiones a militares sobre las condiciones del traslado de desplazados. A pesar de todo, el conjunto de los entrevistados reconoce que la presencia y actuación de las fuerzas armadas fue fundamental para salvar vidas, para rescatar a aquellos a los que no se podía acceder sin medios logísticos pesados, y para reparar rápidamente las infraestructuras necesarias para facilitar el trabajo humanitario, como el puerto y el aeropuerto de la capital.

La actuación de numerosas organizaciones humanitarias, con escasa experiencia de trabajo en entornos urbanos complicó en cierta medida la respuesta.

La actuación de numerosas organizaciones humanitarias, con escasa experiencia de trabajo en entornos urbanos complicó en cierta medida la respuesta. La llegada masiva de organizaciones que no estaban presentes en Haití antes del terremoto causó problemas de coordinación que entorpecieron el trabajo humanitario, y varios testimonios evocan una "lucha territorial" entre las organizaciones. A pesar de ello, se reconoce su operatividad, a veces superior a la de las organizaciones activas en el país antes del terremoto, con el personal traumatizado y las infraestructuras destruidas. Los materiales almacenados por las ONG y la ONU para afrontar los huracanes periódicos que afectan a Haití contribuyeron a que la respuesta fuera más efectiva.

Una de las mayores dificultades a las que se enfrentaron las agencias, y más especialmente las de la ONU, fue la identificación de personal cualificado y disponible de manera inmediata. Así, se cubrieron puestos clave de manera temporal con personal trasladado desde otras operaciones humanitarias (incluidos los de los líderes de *clusters*[23]). A menudo, estas rotaciones apenas duraron unas semanas, con consecuencias en la continuidad de las intervenciones y las relaciones entre

23. El sistema de *clusters* se refiere a los grupos de coordinación sectorial, liderados por agencias de las Naciones Unidas, que se comenzó a aplicar a partir de la reforma del sistema de respuesta humanitaria iniciada en 2005.

agencias y con el Gobierno. Como caso ilustrativo, el jefe de la OCHA cambió tres veces en ocho meses. Como en otras emergencias, la confluencia en la ONU de tres cargos clave (adjunto al representante especial del secretario general, coordinador residente y coordinador humanitario) en una sola persona fue cuestionada por la inmensa carga de trabajo del rol como coordinador humanitario. Ningún oficial fue nombrado coordinador humanitario adjunto, a pesar de las peticiones y de que el informe del IASC (Inter Agency Standing Committee)[24] declarara el puesto abierto.

La confluencia en la ONU de tres cargos clave en una sola persona fue cuestionada por la inmensa carga de trabajo concentrada en el coordinador humanitario.

Tras la primera fase de rescate, muchas organizaciones subrayaron que la mayor dificultad fue conocer la situación real en el terreno, debido en gran parte a las dificultades en la identificación de los damnificados. Las organizaciones humanitarias tuvieron problemas para diferenciar a los afectados de Puerto Príncipe que habían permanecido en la capital, de los afectados que huyeron a otras zonas del país y volvieron, o de los que no habían sido afectados directos por el terremoto pero se desplazaron, atraídos por la ayuda, o las personas que venían de las provincias a buscar una vida mejor. Varias organizaciones subrayaron que la situación creada había tenido efectos negativos: "en los campos, la gente no paga alquiler y tiene condiciones de vida casi mejores que antes, el rumor de que se están construyendo casas gratis para los desplazados se difundió y en algunos campos, la gente espera".

Muchas organizaciones también resaltaron la inaplicabilidad de los estándares de respuesta rápida utilizados habitualmente en emergencias humanitarias. En palabras de la directora de operaciones de una ONG internacional "el Manual de Esfera aquí no aplica, hay que reinventarlo totalmente". La ausencia inicial de patrones de intervención claros llevó a la proliferación de modelos, especialmente en el caso de los tipos de refugios (*shelters*) de emergencia y de la gestión de los campos de desplazados. Varias fuentes explicaron que se usó el mismo modelo de gestión que en los campamentos del sur de Sudán, inadecuado para el contexto urbano de Haití.

Por último, conviene resaltar la importancia fundamental del sector privado haitiano en la primera respuesta. Para la distribución de agua, los empresarios haitianos del sector convocaron, mediante mensajes emitidos por radio, una reunión de coordinación el 14 de enero en la Brasserie Nationale.[25] A esta primera reunión acudieron exclusivamente directivos de empresas haitianas y de ella derivaron las primeras distribuciones de agua a los damnificados.

El sector privado haitiano desempeñó un papel muy relevante en la respuesta.

Mecanismos de coordinación

La coordinación humanitaria se vertebró en torno a tres ejes interrelacionados: la valoración de necesidades, la operacionalización y, por último, la financiación de la respuesta.

En relación con los mecanismos rápidos de valoración de necesidades, el más global ha sido el *Rapid Interagency Needs Assessment in Haiti* (RINAH) del IASC,

24. Inter-Agency Standing Committee, Haiti Earthquake Response, 6-Months Report, http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-news-newsdetails&newsid=143.

25. Fábrica de cerveza local, se trata de un lugar emblemático en Puerto Príncipe.

que se llevó a cabo del 23 de enero al 6 de febrero. Sin embargo, el retraso en la publicación de sus conclusiones, por razones logísticas y metodológicas, hizo que los datos tuvieran una utilidad limitada en la práctica: la rápida evolución del contexto los dejó desactualizados. Sorprendentemente, muchas organizaciones desconocen el documento, lo que evidencia su escasa utilización. Las organizaciones realizaron sus propios diagnósticos de necesidades, que fueron después compartidos en los *clusters*. Posteriormente, en previsión de la conferencia de donantes del 31 de marzo en Nueva York, se realizó una nueva valoración de necesidades orientada a las fases de recuperación y reconstrucción, el *Post Disaster Needs Assessment and Recovery Framework* (PDNA), financiado casi en su totalidad por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El PDNA sirvió como referencia para alinear las promesas de financiación de los países donantes.

En lo operativo, la respuesta se organizó en torno al sistema de *clusters*, cuya puesta en marcha fue rápida pero excluyó el *expertise* local.

En segundo lugar, en lo operativo, la respuesta se organizó en torno al sistema de *clusters*, cuya puesta en marcha fue rápida y respaldada por los donantes y el resto de los actores humanitarios. Hay que tener presente que el mecanismo de *clusters* se había activado en Haití anteriormente, en la respuesta al impacto de las tormentas tropicales de 2008, lo que facilitó su implementación.

Pero la coordinación en los *clusters* se enfrentó con varios desafíos, cuya resolución resultó en la exclusión de facto de la *expertise* local. Primero, las dificultades logísticas para encontrar un espacio apropiado para las reuniones, que permitiera acomodar a la multitud de actores (se calcula la llegada de más de mil ONG) se resolvió con la concentración de todas las organizaciones en una base logística cercana al aeropuerto (y por tanto lejos del centro de Puerto Príncipe). Según distintos actores, las reuniones de los *clusters* estaban saturadas. Por ejemplo, hasta 142 ONG llegaron a participar en el *cluster* de *shelter*, cuando solo 26 organizaciones trabajaban efectivamente en el sector. Además, las fuertes medidas de seguridad impuestas para acceder a la base logística impidieron la participación de actores locales en las reuniones. Por último, el inglés se impuso como idioma en las reuniones de coordinación, lo que llevó directamente a la exclusión y baja participación de las autoridades y organizaciones locales en dichas reuniones.

El *cluster* de agua, saneamiento e higiene, y el *cluster* de *shelter* fueron ejemplos de buen funcionamiento.

Un ejemplo de buen funcionamiento ha sido el *cluster* de agua, saneamiento e higiene (WASH, en las siglas inglesas) coliderado por Unicef y la Dirección Nacional de Agua Potable y Saneamiento (DINEPA). Se considera que el *cluster* WASH funcionó bien por tres razones principales:

- Se estableció el francés como idioma de comunicación en las reuniones, a pesar de las resistencias encontradas.
- Las reuniones se convocaban en las oficinas de DINEPA y no en la base logística cercana al aeropuerto, con mayor facilidad de acceso.
- Se trabajó bajo el liderazgo de DINEPA, administración responsable y referencia legítima en el sector, relativamente eficaz y con una buena implantación local.

Desafortunadamente este ejemplo de coordinación, que involucra a la Administración pública, es casi único en la respuesta. El *cluster* de *shelter*, liderado por la Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR), también fue mencionado como ejemplo de buen funcionamiento a la hora de establecer estándares para la provisión de refugios, tras la proliferación inicial de modelos, y para consensuar criterios técnicos para la clasificación de las viviendas en verdes, amarillas o rojas, según el grado de deterioro. La clasificación por colores ayudará a establecer las estrategias de reconstrucción y rehabilitación.

El coliderazgo ONU/ONG, ONU/Gobierno de Haití parece haber sido la opción más productiva y eficaz en el caso de Haití. Según esta opinión, compartida por la gran mayoría de los actores entrevistados, ese esquema contribuye a que los actores locales sean parte activa en los mecanismos de coordinación. Aun así, en numerosos casos, las autoridades locales se vieron obligadas a "afirmar su autoridad" para poder ser consideradas parte del mecanismo. Esto demuestra el pésimo análisis de las capacidades locales. La directora de una ONG internacional británica afirma: "suponíamos que el personal local estaba traumatizado, por lo que no contamos con su participación por su bien. No entendieron esta decisión porque querían ayudar y trabajar. Nos equivocamos".

Algunas opiniones critican un pésimo análisis de las capacidades locales y el empleo de soluciones prefabricadas de la ONU.

Los actores haitianos entrevistados fueron particularmente críticos en este aspecto. Denunciaron las soluciones prefabricadas de la ONU al llegar a Haití, la tabula rasa de lo preexistente ("se habla de tráfico de niños como si no hubiera existido antes"). Prácticamente todos los entrevistados coincidieron en reconocer que, a pesar de que hubiera gente capaz en los ministerios, el Gobierno haitiano y la sociedad civil, la comunidad internacional no supo o quiso detectar estas capacidades locales.

Otras críticas al funcionamiento de los *clusters* se centran en las siguientes cuestiones:

– El hincapié en exigencias de *reporting* por parte de los *clusters* para compartir información (*Who does What Where*) y la falta de decisiones sobre cuestiones estratégicas y criterios para su aplicación.
– La dependencia de Internet para obtener información sobre la situación en diferentes puntos del país, en lugar de llevar a cabo visitas de campo.
– La falta de interés de algunas organizaciones, con grandes volúmenes de financiación privada, en integrarse al esfuerzo común de coordinación.

También es importante resaltar la participación activa de algunos donantes en la coordinación, en particular la Oficina Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), la Oficina estadounidense de Asistencia en Desastres (OFDA) y el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido. La reacción inicial de algunos de ellos fue rápida y pertinente: a través de ECHO, los donantes organizaron reuniones de coordinación dos veces por semana durante las seis primeras semanas que siguieron a la crisis. A estas reuniones acudían cinco de los grandes donantes en Haití (Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido, ECHO y España, con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), OCHA y un representante del primer ministro de Haití. Estos donantes, puede decirse, hicieron verdaderos esfuerzos de coordinación. Otros, como Francia, Venezuela o Brasil, adoptaron un enfoque totalmente bilateral.

Según los propios donantes, estas reuniones servían ante todo para compartir informaciones y evitar duplicaciones. No tenían como objetivo compartir tareas ni tomar decisiones estratégicas. Es importante destacar esta iniciativa por parte de los donantes, poco común en las crisis humanitarias. Aun así, cabe subrayar tres deficiencias: la falta clara de toma de decisión; la ausencia de comunicación de las conclusiones y decisiones al resto de los actores humanitarios; y la ausencia del Gobierno de Haití y de los demás donantes importantes (regionales como Brasil, Chile, Argentina y tradicionales como Francia u Holanda).

En relación con la financiación, la ONU reaccionó rápidamente.

En tercer lugar, en relación con la financiación, la ONU reaccionó rápidamente, teniendo en cuenta la destrucción parcial de sus infraestructuras y la limitación

de su capacidad de evaluación: la OCHA lanzó un llamamiento el 15 de enero en el que pedía 575 millones de dólares, que más adelante fue ampliado conforme a las primeras valoraciones de necesidades.

El terremoto de Haití es único porque conseguir financiación no ha sido un problema para los actores humanitarios.

En general, la respuesta financiera de los donantes ha sido percibida como rápida y generosa. El terremoto de Haití movilizó importantes recursos y es único porque conseguir financiación no ha sido un problema para los actores humanitarios. Al contrario, una parte muy elevada de la financiación consistió en donaciones privadas, por lo que los donantes tradicionales tuvieron una importancia casi secundaria y menor capacidad de influencia. Se recogieron, por ejemplo, numerosos testimonios de organizaciones que habían rechazado financiación oficial por tener suficientes fondos para llevar a cabo su intervención. Numerosas organizaciones movilizaron recursos suficientes incluso para planificar una intervención a medio y largo plazo.

Se detecta que algunas organizaciones no han podido o no han sabido gestionar este flujo de dinero de forma eficiente (contratación exagerada de personal, compra masiva de materiales, falta de recursos internos en monitoreo y contabilidad), mientras otras no tienen capacidad para invertir todo el dinero recogido. Como comenta una ONG internacional: "después del terremoto hubo una lluvia de aprobaciones de proyectos, llovieron fondos, todos los proyectos eran aceptados y financiados". Algunos proyectos, en espera de financiación desde hacía meses, fueron aprobados en un tiempo récord.

En el caso de Francia, Estados Unidos o Canadá, la cooperación se ha visto influida por relaciones políticas, más allá de las necesidades, pues mantienen desde hace décadas unas relaciones privilegiadas con Haití, bien por la presencia de una importante diáspora (Canadá o Estados Unidos), bien por la prioridad otorgada al control del tráfico de drogas y de los flujos migratorios (teniendo en cuenta la corta distancia de Florida) o por las relaciones con la antigua colonia y la francofonía.

Por último, en cuanto al papel del Fondo de Ayuda para la Respuesta a la Emergencia de Haití (ERRF) –fondo común (*pooled funding*) gestionado por OCHA y activado para responder al terremoto de Haití–, su utilidad teórica para financiar rápidamente intervenciones prioritarias y poco atractivas para los donantes habituales es reconocida por todos, pero ha sido bastante criticado el proceso de aprobación (decisiones tomadas en los *clusters*), la lentitud en la disponibilidad de los fondos y la falta de transparencia en su provisión. Los mismos hubieran sido muy útiles para las ONG locales, con menor acceso a financiación internacional.

Un Estado fuerte, clave para una mejor respuesta

La ausencia de liderazgo, capacidad y voluntad del Gobierno es un freno.

La ausencia de liderazgo, capacidad y voluntad del Gobierno es notable, y ha sido especialmente visible en el período previo a las elecciones de noviembre de 2010, durante el cual el Gobierno ha evitado decisiones que puedan hacer peligrar su reelección.

También faltó comunicación del Gobierno con las autoridades locales. Según varias ONG internacionales, los haitianos implicados en la respuesta no estaban informados. El director de una de ellas se dio cuenta de que el alcalde de Cité Soleil,

un barrio marginal de Puerto Príncipe muy afectado, no tenía información sobre la clasificación de las viviendas según la gravedad de los daños y anunció a la población que podía volver a sus casas sin conocer su estado ni los riesgos que suponía.

La relación entre el Gobierno y los actores humanitarios ha sido débil y disfuncional.

En las relaciones entre el Gobierno y los actores humanitarios, destacan en positivo el papel desempeñado por la DINEPA, el Departamento de Protección Civil y el del Ministerio de Agricultura, pero en general esa relación ha sido débil y disfuncional. La coordinación puede analizarse desde dos ángulos opuestos y complementarios: según varios entrevistados, el Gobierno de Haití consideraba que la comunicación facilitada por las agencias había sido casi nula. De hecho, el primer ministro de Haití envió una carta a los actores humanitarios (ONG, ONU, gobiernos donantes) en la que solicitaba información sobre cuántos fondos habían sido gastados, en qué zonas de intervención, qué coste representaba el personal (costes de funcionamiento) en comparación con los costes directos. Dos meses después, el primer ministro había recibido respuesta (incompleta) de una sola ONG internacional.

Para algunos donantes, una parte importante del problema de comunicación entre el Gobierno y la comunidad internacional tuvo que ver con su representación en las reuniones de coordinación, incluidos los *clusters*. Según se descubrió meses después, los representantes asignados por el Gobierno no estaban vinculados a ningún ministerio, en contra de lo que el resto de los actores creía. El malentendido era por tanto doble: la comunidad humanitaria creía que la información era canalizada a los ministerios a través de sus representantes y el Gobierno asumía que sus intereses estaban bien representados. Todo lo anterior redundó en una falta de planificación conjunta entre Gobierno, actores locales e internacionales.

Algunos frenos en la respuesta han sido la imposibilidad técnica de retirar los escombros, la ausencia de servicios básicos ya antes del terremoto y el problema de propiedad de la tierra.

Otro freno, de carácter técnico, tiene que ver con la retirada masiva de escombros. Las organizaciones se enfrentan con la imposibilidad técnica de retirar los escombros por las dificultades de acceso, la limitada capacidad logística y la falta de decisiones respecto a dónde almacenarlos. Además, la lenta reconstrucción es debida al vacío previo: resulta, por ejemplo, complicado reconstruir un sistema de distribución de agua que nunca ha existido en algunos barrios de Puerto Príncipe y de otras localidades afectadas.

La débil capacidad de liderazgo se evidencia igualmente en el proceso de reconstrucción y realojamiento de los desplazados, y más especialmente en el problema de la propiedad de la tierra. La identificación de los propietarios de los terrenos, la actualización de los registros de la propiedad, la identificación de nuevos terrenos donde construir son algunos de los frenos al trabajo del conjunto de actores, que impide salir del planteamiento de campos y mantiene a los desplazados en una lógica asistencialista. Para solucionarlo, se esperan decisiones contundentes del Gobierno de Haití, que por otro lado, según los donantes entrevistados, los presionan para salir de la crisis. Una explicación posible de la inacción del Gobierno es que, a pesar de la legislación de expropiación recientemente aprobada, no tiene intención de aplicar medidas contra una clase media emergente, que poseía buena parte de las casas destruidas que eran de alquiler.

Ocho meses después del terremoto, se observó en Puerto Príncipe que la reconstrucción había empezado con medios privados en los barrios privilegiados. Para el resto de los barrios, los problemas de propiedad de la tierra o desescombrado deben resolverse antes de empezar esta fase, y la falta de anticipación y perspectiva del Gobierno no está permitiendo afrontarlo.

Además, la gestión de la tierra en colaboración con la ONU ha sido muy criticada. Por ejemplo, para permitir que una parte de los desplazados en asentamientos dentro de Puerto Príncipe fuera realojada rápidamente, el Gobierno declaró de utilidad pública 7.000 hectáreas de terreno. Al ser una zona hostil, pocos desplazados de Puerto Príncipe quisieron instalarse en el campo denominado Corail, pero poblaciones pobres de diversas provincias lo hicieron. En el campo se han instalado 40.000 personas. Así, el Gobierno haitiano, con la ayuda de la comunidad internacional, ha fomentado la creación de un nuevo barrio como Cité Soleil.

El fortalecimiento de las capacidades del Gobierno y sus instituciones debe ser una prioridad.

Por todo ello, el fortalecimiento de las capacidades del Gobierno y sus instituciones debe ser una prioridad. Dicho irónicamente por el director de una ONG: "la única cosa que puede producir ahora el Gobierno es una invitación"; otro declaró que "el 80% de nuestras acciones no son sostenibles. Cuando la ONG se vaya, el ministerio no recogerá el programa, se irá a pique". A día de hoy no están reactivadas por ejemplo las iniciativas que estaban implementadas anteriormente, como EUNIDA, un conjunto de programas de asistencia técnica financiados por la Unión Europea. Otros donantes, como Estados Unidos o Canadá, han retomado programas de fortalecimiento institucional y buen gobierno.

Un balance crítico de la respuesta humanitaria internacional

La respuesta de emergencia en Haití debe considerarse relativamente exitosa. En un contexto complicado, y ante un desastre de tal magnitud, a lo largo de los primeros meses no hubo brotes de epidemias, tal y como se temía, ni explosiones de violencia, ni muertes masivas en las semanas posteriores al terremoto: la crisis ha sido relativamente bien gestionada. Este es el sentimiento que prevalece entre las organizaciones entrevistadas en el terreno, aunque habría que matizar este éxito si se considera que Puerto Príncipe está tan solo a hora y media de vuelo de Miami y que dispone de un puerto que facilita mucho la logística, al menos en lo que se refiere a la llegada de materiales.

Sin embargo, es preciso realizar un análisis crítico del primer período de la respuesta, y habiendo visto la evolución de los acontecimientos, es posible exponer algunos de los errores en los que se pudo incurrir. En primer lugar, deben considerarse dos errores estratégicos de profundo calado y que han condicionado la evolución de la respuesta. Fueron cometidos en la fase inicial, en la que eran difíciles de anticipar, pero lo cierto es que están provocando tensiones y problemas todavía en la actualidad.

Se cometieron dos errores críticos: la falta de asistencia en las zonas de retorno y la extrema concentración de la respuesta en Puerto Príncipe.

En primer lugar, el enfoque de los campos parece haber sido un error, la estrategia debió haber privilegiado un enfoque orientado a la asistencia en las zonas de retorno. Según varios entrevistados, "los desplazados están echando raíces en los campamentos". Directamente vinculado con lo anterior está la cuestión de la extrema concentración de la respuesta en Puerto Príncipe, y la falta de interés mostrado por el sistema de ayuda a los desplazados que huyeron de las ciudades hacia sus provincias de origen. Muchos volvieron a un Puerto Príncipe saturado poco después, por falta de asistencia y las dificultades en las familias de acogida.

Más allá de esos dos errores estratégicos, deben tomarse en consideración algunos errores de carácter más operativo durante los primeros meses, en buena medida como resultado del débil conocimiento por parte de los actores internacionales del

contexto haitiano y de su complejidad, así como de la limitada implicación de los haitianos en la respuesta:

– Aplicación de un modelo de respuesta inadecuado, basado en respuestas en contextos muy diferentes, como el de sur de Sudán o Indonesia (2005).
– Errores en la gestión de los campos: mala identificación de algunos comités locales encargados de la gestión, que cometen abusos (alquiler de terrenos, violaciones de derechos, desvío de la ayuda, fondos y materiales), existencia de falsos campamentos (llamados localmente "campos zombis").
– Rotación excesiva de personal internacional que debilitó el seguimiento y la coordinación de los programas.
– Limitada asistencia a las provincias que acogieron masivamente a desplazados.
– Análisis inadecuado del perfil de los desplazados, las razones y motivaciones de algunos para permanecer en los campos (afectados directos, pobreza endémica, diversificación de estrategias…).

Los errores operativos durante los primeros meses se debieron al débil conocimiento por parte de los actores internacionales del contexto haitiano y de su complejidad, y a la limitada implicación de los haitianos en la respuesta.

Recomendaciones

A continuación se señalan recomendaciones orientadas a mejorar la respuesta humanitaria, y otras orientadas más específicas y operativas referidas a la coordinación y al continuo de la asistencia humanitaria y con el proceso de reconstrucción.

Recomendaciones orientadas a mejorar la respuesta humanitaria y abordar los problemas todavía existentes derivados directamente del desastre:

– Dar prioridad a la retirada masiva y mecanizada de escombros (entre el 1% y el 2% de los escombros se retiraron en los seis primeros meses) y a su financiación.[26] Los actuales programas de *cash for work*, si bien generan ingresos y participan de la recuperación psicosocial, no son suficientes.
– Incrementar el apoyo a los desplazados fuera de Puerto Príncipe y orientar la ayuda a los desplazados en las provincias, promoviendo mejoras socioeconómicas y la creación de comunidades fuera de Puerto Príncipe. Una ONG internacional hizo una encuesta a 20.000 desplazados en la región de Plateau Central: un 84% no desea volver a Puerto Príncipe.
– También la comunidad internacional está invitada a trabajar con países cercanos y reproducir modelos que funcionaron en la región en temas de reconstrucción tras el desastre, de prevención o de formación (República Dominicana, México).
– Aumentar las intervenciones de apoyo postraumático y psicosocial.
– Encauzar la ayuda hacia los barrios y no solo hacia los campos de desplazados.

Recomendaciones sobre los mecanismos de coordinación:

– Simplificar los procesos y hacerlos más accesibles a todos los niveles.
– Involucrar más al Gobierno en todos los procesos.
– Favorecer la utilización del francés en las reuniones.
– Nombrar oficiales séniors adecuados para los puestos clave, que permanezcan en el puesto un mínimo de seis meses.
– Invertir más recursos en la coordinación.

26. Las cantidades presupuestadas para los trabajos de desescombro alcanzan en torno a los trescientos millones de dólares.

Por último, se recogen algunas recomendaciones orientadas a mejorar el proceso de respuesta humanitaria en su conexión con los planes posteriores de reconstrucción:

– Favorecer el trabajo a escala local: la DINEPA, como otras instituciones públicas, trabajan con alcaldías, barrios o municipalidades y son unánimes en la eficacia de este enfoque, que favorece la apropiación por parte de las autoridades locales de los programas y actuaciones llevadas a cabo.
– Para garantizar la sostenibilidad del trabajo, deben fortalecerse las estructuras que existían antes del terremoto y debe fomentarse la cooperación entre los actores de desarrollo presentes desde hace años en Haití con los de emergencia que llegaron en enero, identificando estrategias de salida adaptadas y atrayendo a agentes especializados en respuestas más estructurales.
– Reforzar el Gobierno de Haití mediante asistencias técnicas en varias comisiones y ministerios haitianos, integrando personal haitiano sénior de la ONU o de ONG remunerado por la comunidad internacional.
– Aumentar los niveles de eficacia y eficiencia de las intervenciones, y planificar los importantes recursos recaudados por las organizaciones humanitarias en acciones a medio y largo plazo.
– Desarrollar proyectos piloto, como los que proponen colaborar con el sector privado y los propietarios de la tierra (negocios con componente social).
– Integrar la preparación ante desastres, dada la vulnerabilidad de Haití frente a los huracanes. La comunidad internacional ha respondido con asistencia humanitaria después de cada temporada de huracanes, pero no se ha adoptado una política de desarrollo ambiciosa y a largo plazo.

Dada la vulnerabilidad de Haití frente a los huracanes, debe integrarse la preparación ante desastres en una política de desarrollo ambiciosa y a largo plazo.

Con el seísmo del 12 de enero, Haití ha dado un paso atrás de quince o veinte años. Como nos dijo un representante de la Cruz Roja, "necesitaremos de siete a diez años para poner de pie a Haití después de esta crisis".

2.2. Respuestas a la emergencia: el caso español

La respuesta del Gobierno español a la emergencia tras el terremoto de Haití en enero 2010 fue rápida e implicó un sobresaliente compromiso de fondos. Frente a su innegable generosidad, hay algunos aspectos cuestionables en cuanto a la eficacia de la respuesta: no estuvo únicamente basada en un análisis de necesidades de los afectados, ni fue claramente liderada y coordinada por los actores humanitarios, también primó la visibilidad ante la opinión pública.

Con más de 61 millones de euros, España ha sido el primer donante europeo bilateral, pero su respuesta no estuvo únicamente basada en un análisis de necesidades de los afectados, ni fue claramente liderada y coordinada por los actores humanitarios, también primó la visibilidad ante la opinión pública.

La respuesta de emergencia española en cifras

Con más de 61 millones de euros,[27] España ha sido el primer donante europeo bilateral, el tercer donante bilateral a escala internacional y el sexto donante a organismos multilaterales para la emergencia de Haití en enero de 2010 en cuanto a recursos desembolsados hasta junio de 2010.[28]

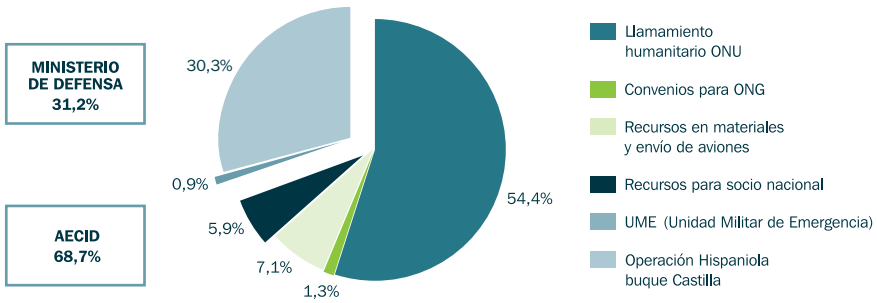
27. Artículo del 12 de abril 2010 "Soraya Rodríguez dice que los fondos de emergencia prometidos para Haití han sido desembolsados 'casi en su totalidad'", www.spainun.org/pages/viewfull.cfm?ElementID=2901.

28. En términos de recursos desembolsados en junio de 2010. Véase el sitio de Reliefweb, en B. Total Humanitarian Funding per Donor in 2010, http://www.reliefweb.int/rw/fts.nsf/doc105?OpenForm&rc=2&emid=EQ-2010-000009-HTI.

Tal y como se muestra en el gráfico 1, un 68,7% de este total, es decir 55,8 millones de dólares, se canalizaron por la vía de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); y el 31,23% restante se desembolsó por vía del Ministerio de Defensa (18,8 millones de euros). En concreto, el envío del buque *Castilla* supuso un coste equiparable a la suma de las aportaciones correspondientes al Programa Mundial de Alimentos, a la Organización Mundial de la Salud, al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y a la Organización Internacional para las Migraciones.

El envío del buque *Castilla* supuso un coste equiparable a la suma de las aportaciones correspondientes a los principales programas multilaterales.

Gráfico 1 **Composición de la ayuda española en la respuesta en Haití (en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Reliefweb (www.reliefweb.int <http://www.reliefweb.int>, última consulta: 10 de junio 2010).

El modelo de respuesta español y el papel de la AECID

El modelo de respuesta empleado se caracterizó, como en el caso de crisis anteriores, por la respuesta combinada de la AECID y de las Fuerzas Armadas (FFAA). La AECID empleó tanto la ayuda directa como la participación como donante en la financiación de los llamamientos de la ONU y las ONG para Haití y en la coordinación de los actores españoles (como Gobierno, administraciones donantes y ONG).

La Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID empleó ayuda directa.

La AECID, en concreto la Oficina de Acción Humanitaria (OAH), empleó ayuda directa[29] para el envío de aviones con material y personal humanitario, la articulación de la llegada de equipos de rescate, perros y médicos, y su participación en habilitar junto con otros socios el Hospital de la Paz en Puerto Príncipe para atender a damnificados. Asimismo, el Centro Logístico Humanitario (CLH) de Panamá se ofreció a los Estados miembros de la Unión Europea y como apoyo a las ONG humanitarias. Esta ayuda permitió el envío de 91 toneladas de material humanita-

29. Se considera ayuda directa "todos aquellos operativos de respuesta a emergencias en los que la AECID ha actuado como agencia implementadora, sea directamente a través de su personal o mediante delegación. […] incluye la adquisición y transporte de ayuda en especie aun cuando no ha sido recibida o distribuida por la AECID u otro organismo delegado, el despliegue de equipos humanos y técnicos, y la transferencia de fondos a las OTC [oficinas técnicas de cooperación] para la ejecución de la respuesta humanitaria", V. Stoianova, "Revisión de la eficacia e impacto de los modelos de acción humanitaria española: La ayuda directa vs. la financiación humanitaria", FRIDE, 2009, www.fride.org/descarga/IP_Cooperacion_Revi_espa_ESP_Ene10.pdf.

rio, que fue clave para que algunas ONG empezaran a trabajar en el terreno en los primeros días de la crisis. Por otro lado, para facilitar la recepción y distribución de la ayuda humanitaria hacia Haití, la OAH y la Oficina Técnica de Cooperación de la República Dominicana, respondiendo a una necesidad surgida de los *clusters*, instaló un servicio de almacenamiento y transporte de ayuda humanitaria entre la República Dominicana y Haití, desde donde se enviaron cerca de 76 toneladas de material humanitario.

Además del rol de coordinación que responde a su papel de donante, la OAH activó los convenios con las ONG habilitadas para intervenir en emergencia: con la Cruz Roja Española por 500.000 euros y con Acción Contra el Hambre por 250.000 euros. Estos convenios fueron activados de forma inmediata y ágil, a las veinticuatro horas del desastre.

Por último, la AECID respondió al llamamiento de la ONU para recaudar fondos para Haití movilizando el 79,1% de los recursos manejados por la AECID, equivalente al 54,4% del presupuesto total destinado por el Gobierno a la emergencia. Desde Intermón Oxfam valoramos positivamente el incremento del aporte a fondos multilaterales para apoyar a las agencias del sistema implicadas en el operativo humanitario. Además, el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS), en coordinación con la OAH, destinó 5 millones de dólares a la emergencia, a partir de una evaluación de necesidades realizada en el terreno.

Este modelo de respuesta combinada entre la ayuda directa –más visible– y el papel de donante y coordinador –más eficaz, pero también más discreto–, no sigue la doctrina emanada de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda asumida en el Plan Director.

Este modelo de respuesta combinada entre la ayuda directa –más visible– y el papel de donante y coordinador –más eficaz, pero también más discreto–, en el que la primera contempla magnitudes significativas, no sigue la doctrina emanada de la Declaración de París[30] sobre eficacia de la ayuda asumida en el Plan Director por España, y que persigue una coordinación y armonización entre donantes. Además, va en contra de la tendencia de los principales donantes europeos, que concentran su actuación en roles de coordinación, asesoría, financiación y aprendizaje, y dejan la operativa directa a las agencias más especializadas.

En la primera respuesta, la coordinación establecida no incluía a todos los actores desde el comienzo. La OAH, que tiene el papel de coordinarlos, convocó el 14 de enero 2010 una reunión con ONG, comunidades autónomas, Protección Civil y el resto de los actores. En aquel momento, muchas comunidades autónomas y ONG habían iniciado ya sus actividades sin haber podido intercambiar, coordinar, informar y ser informadas por la oficina española. Sin embargo, la AECID se había coordinado previamente con Protección Civil, dependiente del Ministerio del Interior, y el 13 de enero había enviado equipos de emergencia en aviones sin una previa coordinación con actores humanitarios.

Se primó la rapidez en la respuesta frente a una primera planificación suficientemente socializada y coordinada.

Así pues, se primó la rapidez en la respuesta frente a una primera planificación suficientemente socializada y coordinada. Los primeros aviones se enviaron sin que se hubiese tenido en cuenta la carga disponible de todos los actores, especialmente ONG, y por tanto no pudo priorizar su envío sobre la base de las necesidades. Además, tanto Protección Civil como los equipos de rescate de la cooperación

30. V. Stoianova, "Revisión de la eficacia e impacto de los modelos de acción humanitaria española: La ayuda directa vs. la financiación humanitaria", FRIDE, 2009, www.fride.org/descarga/IP_Cooperacion_Revi_espa_ESP_Ene10.pdf.

descentralizada no adoptan los estándares internacionales de respuesta,[31] ni iniciativas de rendición de cuentas necesarias para un eficiente y eficaz desempeño de sus acciones.

Por otra parte, la OAH mostró una capacidad limitada de liderazgo para coordinar la respuesta española tanto entre las instancias del Gobierno como en la coordinación de los actores españoles involucrados. El Ministerio de Defensa envió el buque *Castilla* sin una adecuada coordinación con la OAH ni un análisis adecuado de la pertinencia y eficiencia de esta última actuación.

La OAH mostró una capacidad limitada de liderazgo para coordinar la respuesta española.

La falta de claridad e información entre los actores implicados en el protocolo de actuación y el plan de contingencia dificultó en un primer momento tener claridad sobre el papel de cada cual, lo que llevó a una cierta descoordinación de las actuaciones. La falta de recursos de la OAH, que se traduce en un personal reducido tanto en sede como en las oficinas técnicas de cooperación, ha dificultado en momentos de crisis la posibilidad de asumir el liderazgo estratégico que le debería corresponder. Además, los pocos recursos humanos con los que cuenta la OAH se concentraron en la ayuda directa en vez de priorizar su rol de donante estratégico de la respuesta, que hubiera incluido una mejor coordinación de todos los actores tanto en España como en el ámbito europeo, y en terreno y hubiese sido el mejor uso del tiempo y los recursos disponibles.

Todavía no existe una estrategia para poner en marcha el continuo entre la respuesta humanitaria, la reconstrucción y el desarrollo. Actualmente, en Haití se requiere un trabajo paralelo en emergencia y en reconstrucción –más aún en temporada de huracanes–. La todavía débil coordinación institucional entre el departamento geográfico de la AECID y la OAH, y la falta de adopción transversal del enfoque VARD (vinculación entre ayuda, rehabilitación y desarrollo)[32] han impedido el diseño de una estrategia clara de *continuum* entre la respuesta humanitaria, la reconstrucción y el desarrollo, algo muy necesario en el actual escenario haitiano.

Todavía no existe una estrategia para poner en marcha el continuo entre la respuesta humanitaria, la reconstrucción y el desarrollo.

El rol de España desde la Presidencia rotatoria de la Unión Europea

En el ámbito europeo, el liderazgo de España fue bien valorado. España reunió a los Estados miembros y logró una puesta en común financiera tanto para la emergencia como para la reconstrucción. En Puerto Príncipe, desde las funciones asumidas como presidencia de turno de la UE, la Oficina Técnica de Cooperación organizó reuniones con los donantes europeos activos (Francia, Comisión Euro-

31. Según la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo (2007) de la AECID, se impulsará el uso de las normas, estándares, e indicadores de propuestas existentes (Proyecto Esfera, COMPAS Qualité, ACNUR, etc.) en función de los temas.

32. Según la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo (2007), "VARD (vinculación ayuda - rehabilitación - desarrollo). Siglas que se han acuñado para referirse a la necesaria relación entre diversos tipos de intervención. Se han propuesto diversos modelos y planteamientos, desde aquellos que le dan un abordaje lineal, de sucesión de fases en el llamado *continuum*, hasta aquellos que proponen que en las actuales circunstancias de vulnerabilidad es necesaria la coexistencia de diversas tipologías de intervención en el *contiguum*. Sea como fuere, la conveniencia de no separar excesivamente las actividades de ayuda puntual clásica, de aquellas de desarrollo es generalmente compartida", www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/DES_AH.pdf.

pea, Suecia, el Reino Unido, Holanda, etc.). España formó parte de la Misión Europea de Expertos para la Restauración de las Capacidades del Gobierno en Haití,[33] que realizó un análisis detallado de las necesidades de reconstrucción del país y sus conclusiones fueron insumos para la Conferencia de Donantes.

El Grupo de Trabajo del Consejo de Acción Humanitaria y Ayuda Alimentaria (COHAFA), no logró obtener el liderazgo en la respuesta de la crisis, a pesar de ser su responsabilidad.

Sin embargo, el Grupo de Trabajo del Consejo de Acción Humanitaria y Ayuda Alimentaria (COHAFA, por sus siglas en inglés), que está dirigido por el país que ejerce la presidencia rotatoria, no logró obtener el liderazgo en la respuesta de la crisis, a pesar de ser su responsabilidad. Desde el inicio de la crisis, la labor de este grupo se enmarcó dentro de las operaciones de reconstrucción (técnicamente separadas de la respuesta humanitaria).

Fuerzas Armadas: mucho dinero con pocos resultados

Cerca de un tercio del presupuesto de la Administración central para esta emergencia fue canalizado hacia las FFAA. Su actuación tuvo dos momentos: 1) a los pocos días del desastre, el envío al exterior, por primera vez, de la Unidad Militar de Emergencias para rescate y atención sanitaria; y 2) la Operación Hispaniola que, del 4 de febrero a los primeros días de mayo, realizó labores de desescombrado y limpieza de vías, atención sanitaria, distribución de agua potable y ayuda humanitaria, y reconocimiento y preparación de refugios temporales en Petit-Goâve. El coste total de ambas misiones fue de 18,8 millones de euros.

En la respuesta de las FFAA se pudo constatar la falta de alineación con las directrices y los principios internacionales de acción humanitaria.

En la respuesta de las FFAA se pudo constatar la falta de alineación con las directrices y los principios internacionales de acción humanitaria. Según las directrices para la utilización de recursos militares de la OCHA,[34] también conocidas como las Directrices de Oslo, deben solicitarse recursos militares como último recurso, es decir, únicamente en caso de no disponer de ninguna otra alternativa civil en apoyo de las necesidades humanitarias urgentes en el plazo necesario.

En este sentido, la llegada del buque *Castilla* a Petit-Goâve, veinticuatro días después del terremoto y en un territorio donde ya estaban presentes varias ONG que proveían de servicios de agua, higiene y saneamiento, no puede considerarse alineada con esta directriz, ya que la presencia de organizaciones civiles demostraba la existencia de alternativas para la realización de muchas de esas actividades.

Completando esta misma idea, OCHA[35] precisa que "la labor humanitaria deberá ser realizada por las organizaciones humanitarias. En la medida en que las organizaciones militares desempeñen una función de apoyo de la labor humanitaria,

33. España es el país que más expertos nacionales aportó a dicha misión.

34. "En el proceso de toma de decisiones de actuaciones de ayuda humanitaria de mayor trascendencia política, el Gobierno tendrá en cuenta en lo posible las Directrices de Oslo sobre uso de medios civiles y militares en asistencia humanitaria", Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo, 2007, www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/Vita/descargas/DES_AHResumen_esp.pdf.

35. "Directrices para la utilización de recursos militares y de la defensa civil extranjeros en operaciones de socorro en casos de desastre", http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1087065.

esta no debería abarcar la asistencia directa en lo posible, a fin de mantener una separación clara entre los papeles y las funciones corrientes de los participantes del sector humanitario y los del sector militar".[36] Al proveer servicios de atención sanitaria y distribución de agua en asistencia directa, de nuevo el buque *Castilla* no atiende a esta directriz internacional.

Una vez más, la ONU clarifica que el rol de los militares en estos contextos debe limitarse en general al acceso a seguridad y a apoyo logístico para la realización del trabajo de las organizaciones civiles, siempre bajo coordinación civil de la ONU. El trabajo realizado por las FFAA en desescombrado fue adecuado, pertinente, y respondía a su mandato y a una necesidad identificada y prioritaria. Fue muy valorado por la población haitiana.

La relación coste-eficiencia de la actuación hace que resulte muy controvertida: el coste de las operaciones de las FFAA fue 24 veces mayor que el de las ONG.

Pero si bien las actuaciones realizadas por las FFAA tuvieron un impacto beneficioso y se llevaron adelante de manera adecuada, la relación coste-eficiencia de la actuación hace que resulte muy controvertida: el coste de las operaciones de las FFAA fue 24 veces mayor que el de las ONG. Durante los tres meses que estuvo el contingente en Petit-Goâve, los 450 militares españoles prestaron atención sanitaria a 7.568 haitianos, atendieron cuatro partos, vacunaron a 21.274 personas,[37] retiraron 8.000 metros cúbicos de escombros, abrieron 8.200 metros de viales y distribuyeron 600.000 litros de agua potable,[38] y todo ello con un coste de 18.245.000 euros.

Intermón Oxfam en Haití[39] atendió con 1 millón de euros a 20.810 beneficiarios en actividades de agua, saneamiento e higiene y cobijo; se construyeron 5.800 letrinas para 7.050 personas en Gressier, Grand-Goâve y Petit-Goâve; se distribuyeron kits de higiene a cerca de 9.000 personas, artículos no alimentarios a 2.750 familias y mosquiteras a 500 familias. También se suministró material de cobijo (lonas de plástico y en algunos casos tiendas de campaña) para 3.632 personas. Con estos mismos fondos, se está trabajando además en la rehabilitación de sistemas de agua y letrinas, la gestión de residuos sólidos y la promoción de salud pública.

El ejército pudo haber desempeñado con mayor fuerza el papel de reforzar la MINUSTAH para asegurar la protección de la población civil haitiana, de acuerdo con el mandato de esta operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

Un papel que el ejército pudo haber desempeñado con mayor fuerza es reforzar la MINUSTAH, para **asegurar la protección de la población civil haitiana**, tal como está previsto en el mandato de esta operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.[40] Esta petición de la ONU fue respondida por parte de España únicamente con 23 guardias civiles de refuerzo.

36. *Ibíd.*

37. Comunicado de la Agencia EFE del 3 de mayo de 2010, recogido en: http://www.elpais.com/articulo/espana/contingente/enviado/Haiti/inicia/regreso/Rota/elpepiesp/20100503elpepinac_4/Tes.

38. Fuente del artículo del Ministerio de Defensa del 4 de mayo de 2010, www.mde.es/ca/gabinete/notasPrensa/2010/05/DGC_100504_Fin_Mision_Haiti.html?__locale=ca.

39. Se hizo una estimación a partir del informe de rendición de cuentas de Intermón Oxfam de finales de mayo de 2010. Se dividieron los resultados obtenidos con un presupuesto de 3,7 millones de euros gastados para tener una aproximación de los resultados al ejecutar un millón de euros.

40. Resolución 1524, del 30 de abril de 2004, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: "proteger a los civiles, en la medida de sus posibilidades y dentro de su zona de despliegue, sobre los cuales se cierna una amenaza inminente de ataque físico, sin perjuicio de las obligaciones del Gobierno de transición y de las autoridades policiales". Este mandato se amplió y reforzó en junio de 2010.

Un balance

En lo positivo, cabe destacar que España se posicionó como un donante destacado que además activó programas de financiación a ONG, participó activamente en las conferencias de donantes y es parte del sistema de gobierno de la operación de reconstrucción.

El balance de la actuación española en respuesta a la emergencia en Haití tiene aspectos muy positivos que debemos destacar: España se posicionó como un donante destacado, asignando montos sobresalientes a la operación humanitaria y contribuyendo de forma activa a las peticiones de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Además, activó programas de financiación a ONG, participó activamente en las conferencias de donantes y es parte del sistema de gobierno de la operación de reconstrucción creada.

Pero en el lado contrario hay que destacar la insistencia en seguir optando por operaciones de ayuda directa –mucho más visibles pero menos eficaces–, el excesivo e inadecuado peso de las FFAA en la respuesta, las dificultades de coordinación y articulación por la debilidad e infradotación de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, y la ausencia de un plan de contingencia, que debería aprobarse y hacerse público al menos a los actores humanitarios, en caso de crisis como la de Haití.

2.3. La respuesta de la República Dominicana: un ejemplo de cooperación Sur-Sur

La República Dominicana y Haití comparten un territorio insular poblado por más de 20 millones de personas. Haití tenía en 2007 un PIB por habitante de 653 dólares mientras que el mismo indicador de riqueza era 6,6 veces más elevado para los dominicanos (4.349 dólares). Esta situación, sumada a su proximidad geográfica, ha generado grandes flujos migratorios hacia el país vecino: se estima que un millón de haitianos está establecido en la República Dominicana, entre los que predominan las personas sin documentación, en situación de alta vulnerabilidad, sometidas periódicamente a maltratos, acosos y discriminaciones.

El Gobierno dominicano tomó la decisión de apoyar al país vecino desde el mismo día del desastre.

A raíz de la catástrofe provocada por el terremoto de Haití y a pesar de las difíciles relaciones históricas entre ambos Gobiernos, el Gobierno dominicano tomó la decisión de apoyar al país vecino desde el mismo día del desastre. La movilización de materiales de primera urgencia y de equipos desde la República Dominicana no solo ahorró tiempo y permitió salvar vidas, sino también recursos económicos y una gestión más ordenada de los flujos de ayuda. El apoyo se brindó también en la coordinación y el apoyo político para la organización de reuniones de alto nivel.

La participación en la respuesta humanitaria

El apoyo político fue inmediato y el mismo 13 de enero, el presidente de la República Dominicana emitió el Decreto número 24-10, que estipula que "los organismos públicos proveerán las ayudas necesarias para ir en auxilio del vecino país". Esta solidaridad estatal se concretó con la movilización de 14 entidades públicas dominicanas.

En cuanto a **la ayuda económica para la respuesta humanitaria y la rehabilitación**, la respuesta del Gobierno dominicano se centró en la rehabilitación de las redes eléctricas y de telecomunicación, el socorro de víctimas, la retirada de escombros y excavación de fosas, la limpieza y canalización de ríos, la rehabilitación de caminos rurales, la asistencia a los afectados (provisión de alimentos, intervenciones en centros de salud, etc.). Según la información del Ministerio de

Economía, Planificación y Desarrollo del Estado dominicano (MEPYD), se estima en 5,8 millones de dólares la ayuda no reembolsable de la República Dominicana hacia Haití.

A esto hay que sumar el apoyo logístico brindado por el país, que fue clave para la respuesta humanitaria internacional al terremoto. El Gobierno facilitó el conjunto de la respuesta, favoreciendo que el país sirviera de puente para la ayuda, tanto por vía terrestre como aérea, habilitándose un corredor logístico de Barahona y Jimaní a Puerto Príncipe.

El apoyo logístico brindado por el Gobierno de la República Dominicana fue clave para la respuesta humanitaria internacional al terremoto.

El papel coordinador de la respuesta y el papel político en la preparación de cumbres y conferencias

La República Dominicana no solo comprometió ayuda estatal destinada al país vecino, sino que ha desempeñado un papel esencial en los esfuerzos de coordinación de la respuesta.

En primer lugar y dado el nivel de debilitamiento de los equipos de la ONU presentes en Haití se instalaron las agencias de la ONU y los *clusters* en la República Dominicana. El apoyo brindado para su instalación y para el funcionamiento de los *clusters* organizados por la ONU fue decisivo. En un primer momento, el Gobierno dominicano, a través del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SINACI), lideró la coordinación de la ayuda para que fuese fácilmente identificada y centralizada a partir de un único espacio, que fue a posteriori retomado por la ONU con la activación de los *clusters* sectoriales.

La República Dominicana jugó un papel esencial en los esfuerzos de coordinación de la respuesta.

Además, el país tuvo un papel político en cumbres y conferencias de donantes. De manera específica, el MEPYD constituyó el Equipo Técnico Binacional, junto con funcionarios del Ministerio de Planificación y Cooperación de Haití, para preparar los encuentros con donantes bilaterales, organismos multilaterales y financieros internacionales. El MEPYD organizó también la Conferencia Técnica Preparatoria de la reunión de donantes que se celebró en Nueva York el 31 de marzo, a la que asistieron la totalidad de los donantes y organizaciones convocadas en Santo Domingo del 15 al 17 de marzo, y en la que se dio a conocer el Plan de Desarrollo y de Reconstrucción Nacional de Haití.

La República Dominicana asumió igualmente la coordinación de la Cumbre Mundial por el Futuro de Haití realizada el 2 de junio en Punta Cana, con el propósito de concretar los compromisos de los países y organizaciones donantes, rendir cuentas sobre el avance de la reconstrucción e informar sobre la constitución de la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH).

Por último, promovió la reactivación de las relaciones bilaterales. La República Dominicana logró pasar a formar parte de la CIRH, a pesar de no ser un país elegible.[41] Después de diez años sin reunirse, se reactivó la Comisión Mixta Bilateral,

41. Los estatutos de la CIRH establecen que los Gobiernos elegibles son aquellos que aportan una contribución financiera de más de 100 millones de dólares en un período de dos años consecutivos o 200 millones de cancelación de deuda (artículo 4).

mecanismo a través del cual ambos países deberán buscar soluciones a los problemas comunes, como la agricultura, las migraciones, el comercio, la educación y la salud.

Potenciar la cooperación Sur-Sur: un camino de futuro

La respuesta dada ante una desgracia de estas magnitudes muestra el potencial que una cooperación Sur-Sur puede tener.

La respuesta dada ante una desgracia de estas magnitudes muestra el potencial que una cooperación bajo este esquema puede tener, y algunos de los pasos que podrían darse para profundizar en esa relación en este caso entre Haití y la República Dominicana son:

- Fortalecer las relaciones binacionales, especialmente en los esfuerzos para la reconstrucción, las migraciones, las relaciones comerciales, el cuidado conjunto de las fronteras, la gestión ambiental y la adaptación al cambio climático.
- Fortalecer mecanismos conjuntos de prevención, mitigación y respuesta a desastres naturales que incorporen a actores locales, comunidades y administraciones a escala descentralizada, incluidos la búsqueda y el rescate, e integrarlos en las políticas de desarrollo regionales y locales.
- Asegurar la continuidad de la agenda acordada en la Comisión Mixta Bilateral.
- Fortalecer el tejido social transfronterizo, por ejemplo, mediante proyectos de cooperación triangular apoyados por la cooperación internacional –la cooperación española, muy presente en ambos países, podría ser un aliado estratégico–.
- Invertir en un sistema de alerta temprana frente a *tsunamis* en el Caribe, el golfo de México y el océano Atlántico.
- Integrar en un diálogo constructivo sobre la cooperación Sur-Sur a otros países que se han mostrado generosos con Haití, que tienen experiencia en las respuestas a desastres (Brasil, México, Venezuela) y que ya son actores relevantes en materia de cooperación internacional.

3. Los planes de reconstrucción

El verdadero reto para los millones de haitianos y haitianas es recuperar el sueño de un desarrollo posible, de un país mejor y con oportunidades.

El verdadero reto para los millones de haitianos y haitianas es recuperar el sueño de un desarrollo posible, de un país mejor y con oportunidades. Se han dado algunos de los primeros pasos, todavía incipientes en ese proceso. Primero, con la aprobación del Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití, que cuenta con su mecanismo operativo, la Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití. Pero, además, en esta sección analizamos los cambios estructurales más necesarios, cómo deberían ordenarse en una secuencia exitosa, el papel que habrán de tener el Estado, el Gobierno, la sociedad civil o el sector privado haitianos, y el de la cooperación internacional, con una mirada particular al que le corresponde a la cooperación española en este proceso.

3.1. El proceso de reconstrucción: de las promesas a los hechos

Desde enero de 2010 ha habido varios encuentros internacionales para tratar el futuro de Haití. Menos de una semana después del terremoto se organizó la conferencia "Unidos por un mejor futuro para Haití" en Santo Domingo, a la que asistieron veinte países y diversas agencias multilaterales. Una semana después, el 25 de enero, en el marco de otra reunión internacional en Montreal, se sentaron las bases de la cumbre de líderes que tendría lugar en marzo 2010 sobre la reconstrucción del

país caribeño, y por primera vez se habló de "refundación" más que de reconstrucción, resaltando la importancia del liderazgo y la soberanía nacionales. A mitad de marzo, en la República Dominicana, hubo un nuevo encuentro para concretar los acuerdos de la Conferencia de Montreal y preparar la plataforma de Nueva York.

Culminaron estos encuentros con la realización de la Conferencia Internacional de Donantes para el Nuevo Futuro de Haití[42] el 31 de marzo 2010 en Nueva York. Con la participación de más de ciento cincuenta países, su objetivo era movilizar el apoyo internacional para cubrir las necesidades de Haití en un esfuerzo por sentar las bases de su recuperación a largo plazo. El Gobierno haitiano presentó su visión del futuro en su Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití (PARDN).

Como resultado de esta cumbre, los países, las organizaciones internacionales y otros socios formularon generosas promesas para apoyar al país caribeño y se comprometieron a un esfuerzo continuo. Las ofertas de financiación sumaron casi los 10.000 millones de dólares en tres años, de los cuales 5.300 millones deberían desembolsarse hasta finales de 2011. Se acordó la creación del Fondo de Reconstrucción de Haití, fondo fiduciario multidonante, cuyo agente fiscal es el Banco Mundial, y se decidió instituir la Comisión Interina de Reconstrucción de Haití (CIRH).

Las ofertas de financiación sumaron casi los 10.000 millones de dólares en tres años, de los cuales 5.300 millones de dólares deberían desembolsarse hasta finales de 2011.

El 2 de junio de 2010 se organizó una nueva cumbre en Punta Cana (República Dominicana) que daba seguimiento a la anterior;[43] pensada como reunión de seguimiento del proceso de reconstrucción, se redujo a un espacio de ratificación de las anteriores ofertas de apoyo en materia de asistencia técnica, de coordinación de actividades y plazos de desembolsos de los fondos. Se vislumbraba ya, en contraste con la rapidez aplaudida de la respuesta humanitaria internacional, que la reconstrucción iba a ser un camino lento y engorroso y, sin duda, lejos del paso requerido por el pueblo haitiano.

Diez meses[44] después del desastre, la mayoría de los haitianos no percibían aún el comienzo de la reconstrucción. Pero sobre todo, para cerca de 1,3 millones de haitianos y haitianas que viven en refugios temporales en los campos, muchos de ellos en zona de riesgo, las condiciones de vida no han cambiado mucho. Todo indica que la asistencia humanitaria se extenderá, como ya ha ocurrido en algunas crisis humanitarias, y que su natural solapamiento con el proceso de reconstrucción será prolongado en el tiempo, debido al complicado problema de disponibilidad de tierras y viviendas para las personas afectadas. La permanencia de los campos exige la continuidad en la provisión de servicios básicos y la respuesta inmediata ante las inundaciones por las lluvias estacionales y ante la epidemia de cólera. Los miles de metros cúbicos de escombros regados en las esquinas de la ciudad dificultan la superación del trauma colectivo y frenan la percepción de que la reconstrucción haya iniciado. Desde los primeros meses después del terremoto se entrelazan los retos humanitarios con los desafíos de la reconstrucción.

Diez meses después del desastre, la mayoría de los haitianos no percibían aún el comienzo de la reconstrucción.

42. www.haiticonference.org/spanish/

43. Cumbre Mundial por el Futuro de Haití, http://cumbrehaiti.com/site/index.php?lang=es.

44. En el momento de escribirse este capítulo.

3.2. El plan de reconstrucción: un ejercicio inacabado

El plan de reconstrucción propone un marco articulado alrededor de la refundación territorial, económica, social e institucional.

El PARDN fue concebido por funcionarios haitianos con el apoyo de expertos internacionales, busca orientar la reconstrucción y plasmar la visión ideal proyectada al año 2030 del país: "una sociedad equitativa, justa, solidaria y acogedora, en la que se vive en armonía con el entorno y el medio ambiente, con su cultura; una sociedad moderna en la que el Estado de derecho, la libertad de asociación y expresión y el ordenamiento territorial están en marcha".[45] Este plan se basa en datos del Programa de Evaluación de Necesidades Inmediatas (PDNA) que evalúa los daños y pérdidas causados por el terremoto y mantiene el espíritu del Documento de Estrategia Nacional para el Crecimiento y Reducción de la Pobreza 2008-2010 (DSNCRP en sus siglas en francés),[46] referente del Gobierno antes del desastre.

El plan propone un marco de reconstrucción articulado en cuatro grandes ejes:[47]

1. La **refundación territorial** que prevé la identificación, planificación y gestión de nuevos polos de desarrollo y la renovación urbana, el estímulo al desarrollo local, la reconstrucción de zonas afectadas, el desarrollo de infraestructuras económicas necesarias para el crecimiento económico (carreteras, energía, comunicación), la gestión de la tenencia de la tierra garantizando la protección de la propiedad y facilitando el avance de grandes proyectos. El monto de este eje es de 1.329 millones de dólares.
2. La **refundación económica** tiene como meta la modernización del sector agrícola hacia su potencial para la exportación (frutas y tubérculos, ganadería y pesca) y la seguridad alimentaria, el desarrollo de un sector de la construcción, de actividad de la industria manufacturera y la organización del desarrollo turístico. El monto es de 817 millones de dólares.
3. La **refundación social** prioriza el sistema educativo que garantice el acceso a la escuela primaria, ofrezca una educación profesional y universitaria adecuada a la modernización de la economía haitiana, un sistema de salud que asegure la máxima cobertura geográfica, una protección social para los asalariados y los más vulnerables y la provisión de alojamiento para la población. Se prevé un presupuesto de 1.925 millones de dólares.
4. La **refundación institucional** se centra en el funcionamiento de las instituciones del Estado, priorizando sus funciones más esenciales, la redefinición del marco legal y reglamentario para adaptarse mejor a las necesidades, el desarrollo de instituciones con el mandato de gestionar la reconstrucción, y el establecimiento de una cultura de transparencia y rendición de cuentas que impida la corrupción. Suma 782 millones de dólares.

Este plan prevé tres grandes momentos a lo largo del proceso de reconstrucción: el período de urgencia que se orienta a mejorar las condiciones de alojamiento y vivienda de las personas afectadas por el terremoto, y a organizar el retorno a la

45. Une société équitable, juste, solidaire et conviviale, vivant en harmonie avec son environnement, sa culture, une société moderne où l'État de droit, la liberté d'association et d'expression et l'aménagement du territoire sont établis. PARDN, pág. 8.

46. http://www.mpce.gouv.ht/dsncrpfinal.pdf

47. Gouvernement de la République d'Haïti, Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti. Les grands chantiers pour l'avenir, marzo de 2010, http://www.haiticonference.org/PLAN_D_ACTION_HAITI.pdf.

escuela y a la normalidad de la vida económica a través de la creación de empleo. Durante este período de dieciocho meses está prevista la ejecución de proyectos clave para el futuro de Haití, tras los cuales comenzarán las fases de reconstrucción y "refundación" de Haití. Se estima que será preciso un lapso de diez años para encaminar a Haití hacia el desarrollo, y los diez años siguientes se orientarían a la transformación del país en *emergente*.

El PARDN, más que un plan de acción, es un marco general que delimita los grandes temas de la reconstrucción e identifica el presupuesto necesario. Pero sus enunciados son lineales, carecen de análisis de las políticas económicas pasadas y sus consecuencias en términos de inequidad, pobreza e inseguridad alimentaria.

¿Un plan para el cambio o para seguir igual?

El PARDN, más que un plan de acción, es un marco general que delimita los grandes temas de la reconstrucción e identifica el presupuesto necesario, tanto a escala nacional como de la comunidad internacional. Fue escrito en poco tiempo para ser presentado en Nueva York, como referente de los recursos financieros y técnicos requeridos a corto, medio y largo plazo.

Tiene la ambición de facilitar el "inicio de grandes obras para actuar ahora, disponiendo las condiciones para atacar a las causas estructurales del subdesarrollo de Haití".[48] Pero sus enunciados son lineales, carecen de análisis de las políticas económicas pasadas y sus consecuencias en términos de inequidad, pobreza e inseguridad alimentaria. En ese sentido, el plan no desempeña el papel de revolucionar la visión de lo que debe ser una estrategia de desarrollo radicalmente distinta de la llevada adelante hasta el presente, rompiendo el *statu quo* anterior.

Antes del terremoto, Haití era uno de los lugares con mayor inseguridad alimentaria del mundo, con un 58% de su población sin acceso adecuado a alimentos, solo superado por Burundi, la República Democrática del Congo y Eritrea.[49] La agricultura ocupa a la mitad de la mano de obra y representa un 25% del PIB,[50] pero entre 1990 y 1999 la producción de arroz se redujo a la mitad, y Haití pasó de la casi autosuficiencia de los años ochenta a importar el 80% del arroz que consume, y casi el 60% de sus alimentos en la actualidad.[51] Esos efectos desastrosos sobre la producción agrícola y la seguridad alimentaria fueron consecuencia de las políticas promovidos por el Banco Mundial en los ochenta, y por Estados Unidos en los noventa para hacer de Haití uno de los mercados más abiertos (que bajó los aranceles a la importación de arroz del 50% al 3%). Pues bien, en este ámbito se plantea una lógica de continuidad del modelo primario exportador.

La agricultura ocupa a la mitad de la mano de obra y representa un 25% del PIB, pero entre 1990 y 1999 la producción de arroz se redujo a la mitad, y Haití pasó de la casi autosuficiencia de los años ochenta a importar el 80% del arroz que consume, y casi el 60% de sus alimentos en la actualidad.

"Haití ha sido un laboratorio de las políticas de libre mercado en un entorno de asimetrías de poder, de estructuras económicas y de producción. Esto causó el

48. "Il vise à lancer des grands chantiers pour agir maintenant tout en mettant en place les conditions pour s'attaquer aux causes structurelles du sous-développement d'Haïti ", Gouvernement de la République d'Haïti, Plan d'action pour le relèvement et le développement d'Haïti. Les grands chantiers pour l'avenir, marzo de 2010, pág. 5, http://www.haiticonference.org/PLAN_D_ACTION_HAITI.pdf.

49. FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2009: Economic Crises – Impacts and Lessons Learned*, Roma: FAO, 2009.

50. Oxfam, "Sembrar ahora - Desafíos y oportunidades agrícolas para la reconstrucción de Haití", Informe de Oxfam, 2010, http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/11874/101004_Sembrar_Ahora.pdf.

51. World Bank (2005) 'Haiti: Agriculture and Rural Development, Diagnostic and Proposals for Agriculture and Rural Development Policies and Strategies', Washington: The World Bank, p. 14.

colapso de la producción agrícola y de la seguridad alimentaria".[52] El PARDN no rompe con este paradigma, y habla de cómo la Ley Hope II ofrece un marco para utilizar las ventajas comparativas de Haití, para aprovechar su mano de obra y la proximidad del mercado norteamericano. "Haití necesita, antes que cualquier otra cosa, un plan coherente de autosuficiencia alimentaria y energética, de aprovechamiento de los recursos naturales propios que, con la ayuda internacional, permita construir una infraestructura mínimamente decente. La clásica idea liberal –primero creamos riqueza y después llegará el desarrollo– no funciona en un país como Haití […]"[53] donde existe una gran concentración de riqueza y poder. En palabras similares lo expresaron varias organizaciones de la sociedad civil al defender la soberanía alimentaria, la importancia de la agricultura y la necesidad de fortalecimiento organizativo de las asociaciones de campesinos. "El documento [refiriéndose al plan] no refleja una voluntad real de cambio. No coloca los problemas de fondo, solamente ofrece una amalgama torpe del viejo sistema político derrotado y deslegitimado. Los enfoques componen un mosaico de actividades sin vínculos estratégicos, donde las personas brillan por su ausencia".[54]

Poca priorización y poca participación en el plan

No se resalta con el necesario énfasis la importancia de fortalecer el Estado y la Administración pública como condiciones necesarias para el proceso de recuperación y la construcción de un futuro mejor.

El PARDN presenta los sectores clave y programas en un mismo nivel, sin destacar prioridades ni resultados (*benchmarks*) concretos que deban alcanzarse dentro de un cronograma realista. No se mencionan las políticas necesarias, ni a las instituciones que deben involucrarse, ni los mecanismos para promover el cambio. Tampoco se resalta con el necesario énfasis la importancia de fortalecer el Estado y la Administración pública como condiciones necesarias para el proceso de recuperación y la construcción de un futuro mejor.

Algunos actores sociales entrevistados perciben el plan más como un libro de recetas para el desarrollo internacional que como un plan construido a partir de las fortalezas y debilidades de la sociedad haitiana, y de los aprendizajes de los ensayos y fracasos. Su concisión seguramente era necesaria para congregar a los donantes alrededor de un documento legible, pero es preocupante saber que, seis meses después de su formulación, aún no haya dado lugar a documentos sectoriales, más operativos en términos de acción, más concretos en términos de políticas públicas y opciones económicas.[55] Se cuestionan también las limitadas aclaraciones sobre los costes anunciados (se hace referencia al PDNA, que tampoco dispone de un presupuesto detallado).

52. Comentarios de Helen Bank al plan en: Helen Bank, "Some inputs for Regional and European approaches to Haiti's Recovery Plan in the Food Safety and Environmental Sectors", artículo preliminar en la conferencia de Buenos Aires sobre Sustainable reconstruction of Haiti, the role of Latin America and Europe, 2010.

53. Amélie Gauthier, "Crisis alimentaria en Haití: ¿ruptura de un proceso?", *Nueva Sociedad*, núm. 216, julio-agosto de 2008.

54. Frases originales en francés: "Le document ne reflète aucune volonté ni même une velléité de changement réel. Il ne pose pas les problèmes de fond et ne nous offre qu'un replâtrage maladroit du vieux système politique décrié et effondré. Les approches fixées composent un mosaïque d'activités sans liens stratégiques où le ciment 'humain' brille par son absence", CRAN, http://haitireflexionscitoyennes.blogspot.com/2010/03/prise-de-position-de-la-cellule-de.html.

55. Parece que varios documentos sectoriales están en curso de formulación pero no se pudo aún acceder a ellos a mediados de octubre 2010.

Según varios testimonios, este plan de reconstrucción no fue consultado con actores de la sociedad civil haitiana y apenas fue mostrado al Parlamento. "Lamentamos que este documento fuera producido por trescientos tecnócratas, presentado a los donantes primero, antes de haberse realizado un proceso de consulta con la sociedad civil haitiana", reclama una plataforma de organizaciones.[56] Algunos argumentan que era difícil la participación debido a la desestructuración social tras el terremoto y a la apretada agenda. Pero puede hacerse la misma constatación diez meses después del seísmo, pues no se han definido aún procesos o mecanismos claros para involucrar a los actores de la sociedad civil haitiana en el proceso de reconstrucción. Varias organizaciones formularon quejas reiteradas, en las que reclamaban que el proceso de reconstrucción se está haciendo sin los haitianos.

"Lamentamos que este documento fuera producido por trescientos tecnócratas, presentado a los donantes primero, antes de haberse realizado un proceso de consulta con la sociedad civil haitiana", reclama una plataforma de organizaciones.

Si bien el plan menciona la participación de los actores privados, en lo que concierne a la participación de los actores sociales el plan no se pronuncia. Esto contrasta con lo que la mayoría de los especialistas coincide en opinar sobre Haití: el país atraviesa una crisis de gobernabilidad y tiende a excluir a la mayoría de su población, sin la que no se podrá plantear un renovado contrato social.

3.3. La Comisión Interina para la Reconstrucción de Haití (CIRH) como instancia mixta de coordinación

La CIRH, creada por decreto presidencial el 21 de abril, tuvo su primera reunión el 17 de junio y tiene una duración prevista de dieciocho meses. Su mandato es coordinar los esfuerzos de reconstrucción, detallar los planes de desarrollo, evaluar las necesidades de inversión y asegurar que la implementación esté coordinada de manera eficaz y transparente. La CIRH analiza cada proyecto y programa financiado por los donantes bilaterales, multilaterales y ONG para ver si está acorde con el PARDN. Al final de su mandato, sus poderes serán trasladados a la Agencia de Desarrollo de Haití.

La creación de la Comisión, copresidida por el primer ministro Jean Max Bellerive y el ex presidente estadounidense Bill Clinton, ha sido polémica desde su concepción. Creada a partir de una enmienda de la ley de Estado de emergencia del 9 de septiembre 2008, es considerada por muchos como anticonstitucional, al transmitir poderes excepcionales al Ejecutivo durante un año y medio y no ser sometida a control presupuestario.

La comisión Interina para la Reconstrucción de Haití ha sido polémica desde su concepción.

La CIRH tiene un consejo de administración compuesto de delegados haitianos y de la comunidad internacional, con distintos derechos de voto.[57] El Estado haitiano

56. Haitian NGOs Decry Total Exclusion from Donors' Conferences on Haitian Reconstruction, 18 de marzo de 2010, http://www.cepr.net/index.php/relief-and-reconstruction-watch/qhaitian-ngos-decry-total-exclusion-from-donors-conferences-on-haitian-reconstructionq/.

57. Con derecho a voto, del lado haitiano, primer ministro de copresidente, un representante de la Cámara de Diputados, un representante del Senado, un representante del sector privado, un representante del sector judicial, un representante de sindicatos, dos representantes de los gobiernos locales, cinco representantes del poder ejecutivo.
Con derecho a voto, del lado de la cooperación internacional, copresidente, un representante de la CARICOM, un representante de Francia, un representante de EEUU, un representante de España, un representante del Banco Mundial, un representante de la Unión Europea, un representante de Canadá, un representante de Venezuela, un representante de Brasil, un representante de la ONU, un representante del Banco Interamericano de Desarrollo, un representante de Noruega.
Con representación pero sin derecho a voto, un representante de las ONG nacionales, un representante de las ONG internacionales, un representante de la diáspora.

tiene un voto adicional a la comunidad internacional, y el presidente del país, según el reglamento, tiene que confirmar las decisiones para que se puedan ejecutar. La poca representación de la sociedad civil haitiana e internacional (dos representantes en total), sin derecho a voto, ha sido duramente criticada. Los medios para divulgar los trabajos de la Comisión parecen estar más orientados a la comunidad internacional que a la población haitiana: un portal web es una herramienta insuficiente, y poco adaptada a la población haitiana.

La CIRH representa una oportunidad de mostrar que se aprendió de los errores pasados y asegurar que se trabaje de forma coordinada y armonizada entre donantes y en alineación con las prioridades del Estado haitiano.

Por otra parte, dado que la CIRH no se pudo apoyar sobre ninguna estructura operativa, su actuación fue muy lenta en los tres primeros meses (a finales de octubre se había reunido tres veces y una vez por teleconferencia). Encontró un nuevo dinamismo en septiembre, y en octubre de 2010 se había aprobado un total de 50 proyectos que sumaban cerca de 2.599 millones de dólares[58] en agricultura, agua y saneamiento, educación, desescombrado, salud, vivienda, infraestructura, creación de empleo, energía y fortalecimiento institucional.

La CIRH representa una oportunidad de mostrar que se aprendió de los errores pasados y asegurar que se trabaje de forma coordinada y armonizada entre donantes y en alineación con las prioridades del Estado haitiano, lejos de cualquier imposición de modelos de desarrollo y respetando la soberanía nacional. La delegada de las ONG nacionales para la CIRH, Marie Carmèle Rose-Anne Auguste, resalta la importancia de la Comisión como espacio permanente de diálogo entre actores haitianos y la comunidad internacional, en el que prima la corresponsabilidad.

Son recurrentes los llamamientos para que –en la realización de sus funciones– la Comisión contribuya al fortalecimiento del Estado haitiano a través de la participación de los ministerios competentes. En estos momentos se está definiendo la modalidad de participación de los ministerios sectoriales en el CIRH, tanto en la selección como en el seguimiento o la ejecución de los proyectos, mecanismos que deberán ser eficientes y ágiles.

Es importante que los donantes persigan el fortalecimiento de capacidades del Estado, y eviten la tentación de respaldar solo aquellas actuaciones que primen una visibilidad amplia y rápida.

Es importante que los donantes persigan la búsqueda permanente de fortalecimiento de capacidades del Estado y de su gobernabilidad, y eviten la tentación de respaldar solo aquellas actuaciones que primen una visibilidad amplia y rápida. “El CIRH deberá luchar en contra de la tendencia de dejar a cada donante hacer lo que quiera, y debe tener la valentía de decir ‘no’ y solo decir ‘sí’ a los proyectos clave”.[59] El desarrollo del país no será la suma de iniciativas puntuales, así que la CIRH no debe limitarse a ser un banco de proyectos, sino que tiene el reto de conseguir una respuesta integral y coherente de acuerdo a un plan establecido.

Fondos bilaterales y multidonante para la reconstrucción

En la Conferencia de Nueva York, países del Norte y del Sur[60] y organismos multilaterales comprometieron una ayuda a la reconstrucción de 6.036,2 millones de

58. Datos facilitados por el Servicio de Prensa de la CIRH el 9 de noviembre de 2010.

59. “The IHRC will have to lean against tendencies toward letting donors do only what they wish and must be willing to say ‘no’, if only in order to say ‘yes’ to the assistance projects that matter”.

60. Malí, Gambia y Benín hicieron promesas de fondo.

dólares[61] para los años 2010 y 2011. Según el seguimiento que realiza la Oficina del Enviado Especial de las Naciones Unidas en Haití[62] de los 30 principales donantes,[63] sobre un total de 3.236,2 millones de dólares anunciados en Nueva York para el año 2010, 1.115,6 millones habían sido destinados a la cancelación de deuda y 897 millones habían sido desembolsados para la reconstrucción. Dicho de otra forma, sin contabilizar las operaciones de deuda, en noviembre de 2010, un 42,3% de los fondos previstos para el año habían sido desembolsados por los principales donantes. Un monto que corresponde al 15,6% del total previsto para recuperación y reconstrucción en 2010 y 2011; resulta lento y se observa además una falta de transparencia y comunicación de la información. Los datos de avance muestran grandes diferencias según la fuente, y la propia CIRH no informa claramente sobre los niveles de financiación de la reconstrucción y sus modalidades.

En septiembre de 2010, un 42,3% de los fondos previstos para el año habían sido desembolsados por los 30 principales donantes.

Del total del presupuesto previsto para 2010, un 63% son donaciones; un 14,2%, apoyo presupuestario; y el 11% son proyectos financiados por el Fondo de Reconstrucción de Haití (FRH), o fondo fiduciario multidonante, que se creó con el fin de movilizar, coordinar y distribuir las contribuciones de los donantes bilaterales para financiar proyectos, programas y apoyos presupuestarios. Busca favorecer la coordinación y mejorar las capacidades locales y constituye la principal fuente de financiación sin afectación especial. El FRH y la CIRH trabajan conjuntamente, la Comisión tiene que asegurar que los fondos del FRH se desembolsen de acuerdo con las prioridades. El fondo debe primar la apropiación, y la participación de Gobierno, sociedad civil y sector privado para garantizar su funcionamiento efectivo.

A noviembre de 2010, solamente el 13,14% de los montos prometidos habían sido transferidos[64] por Brasil, Noruega, Australia, Colombia y Estonia, lo que permitió la financiación de tres proyectos en temas de transparencia, desescombro y crédito. Los principales donantes no habían reportado sus contribuciones y por lo tanto no hay datos disponibles para una correcta monitorización de los desembolsos. El diagnóstico es claro: aún son pocos los recursos que transitan por el FRH, limitados los proyectos financiados y es preciso además mejorar la transparencia en la información y la rendición de cuentas.

A noviembre de 2010, solamente el 13,14% de los montos prometidos habían sido transferidos por Brasil, Noruega, Australia, Colombia y Estonia al Fondo de Reconstrucción de Haití.

4. La agenda de desarrollo para el futuro de Haití

Destacar los temas prioritarios para la reconstrucción es un ejercicio difícil en un país en que casi la totalidad de los sectores ya estaban declarados en “emergencia permanente” antes del seísmo. En la actualidad, la urgencia está en aportar soluciones a la vivienda, crear empleos para dinamizar la economía y resolver el problema de los escombros y la falta de saneamiento, ya acuciante antes del terremoto. De hecho, para el 20% de la población haitiana que todavía hoy vive en los campos, la reconstrucción significa simplemente tener un techo y una opción de salida de esos mismos campos.

61. La diferencia con los 5.300 millones prometidos en el momento de la Conferencia de Nueva York se debe al sistema de cómputo por años fiscales distintos.

62. Office of the Special Envoy for Haiti, New York Donors conference pledge modalities and status from the 30 donors as of September 2010.

63. De los 30 principales donantes, hay informaciones contrastadas y regulares de 23 donantes que representan el 93% de los 6.036 millones de dólares comprometidos para 2010-2011.

64. Suma un 50% de los fondos ratificados del FRH.

4.1. Cuatro pilares para el desarrollo integral futuro de Haití

Sin menospreciar la importancia de dicha prioridad, nos concentramos en esta sección en cuestiones estructurales a medio y largo plazo.

Servicios esenciales, en busca de un nuevo paradigma

La inversión en capital humano será determinante para el futuro de Haití. Debe realizarse un gran esfuerzo para incrementar tanto la cobertura como la calidad de los servicios esenciales de educación y salud, agua y saneamiento, cuya cobertura era deficiente ya antes del terremoto. Debe adoptarse un nuevo paradigma de provisión de servicios esenciales, pues los servicios básicos estaban privatizados (el 85% de la educación estaba en manos del sector privado)[65] sin coordinación por parte del Estado. Se necesita una estrategia cuyo objetivo principal sea obtener resultados tangibles en la provisión de servicios con la inclusión de la población vulnerable. Se requerirá una coordinación horizontal entre donantes y vertical entre diferentes instancias del Estado, así como con los usuarios, con responsabilidades mutuas de las instituciones privadas o no gubernamentales. Cada intervención deberá buscar el fortalecimiento de las capacidades del Estado para operar el servicio.

Debe adoptarse un nuevo paradigma de provisión de servicios esenciales, pues los servicios básicos estaban privatizados.

La educación es un sector prioritario dentro de los servicios básicos, como han demostrado varios países en vías de desarrollo y emergentes en las últimas décadas. Antes del desastre, la atención escolar era de 2,8 años por adulto,[66] y en las zonas rurales el 75% de los menores no iba a la escuela.[67] A consecuencia del terremoto, el 80% de las escuelas fueron destruidas[68] y un 87% del sistema de educación superior fueron dañados o destruidos (28 de las 32 universidades)[69] en las zonas damnificadas. Se requiere con urgencia mejorar el acceso a la educación, comenzando por reconstruir las escuelas y mejorar la calidad de la educación a través de la formación de maestros, la provisión de currículos nacionales, y la creación de un sistema educativo que acredite, capacite y estandarice a las escuelas públicas y privadas.

El acceso a agua potable y saneamiento es otra de las grandes necesidades en la construcción de un nuevo Haití, y una de las carencias que el terremoto ha agravado. El acceso a agua potable y la falta de redes adecuadas de saneamiento requerirán de inversiones sostenidas y sustanciales a lo largo del tiempo, con un liderazgo del Estado, la contribución de los donantes y la garantía de su provisión pública. La epidemia de cólera sufrida por Haití y el riesgo de que esta enfermedad se convierta en endémica no hacen sino subrayar la importancia de abordar esta situación.

El acceso a agua potable y saneamiento es otra de las grandes necesidades en la construcción de un nuevo Haití, y una de las carencias que el terremoto ha agravado.

65. http://www.haitiresponsecoalition.org/news/updates/field-reports/page/2/

66. Base de datos del World Development Indicators.

67. Banco Interamericano de Desarrollo, “Reconstruction and Reorganization of Schools in Post-Earthquake Haiti”, draft for discussion, febrero de 2010.

68. Ministère de l’Education Nationale et de la Formation Professionnelle, National Support Program for Back to School, 2010.

69. Interuniversity Institute for Research and Development, The Challenge for Haitian Higher Education: A Post-Earthquake Assessment of Higher Education Institutions in the Port-au-Prince Metropolitan Area, Port-au-Prince, March 2010. As of July 14, 2010: http://inured.org/docs/TheChallengeforHaitianHigherEd_INURED2010March.pdf.

Hay una doble clave para la puesta en marcha de servicios básicos: una nueva forma de plantearlos –públicos, universales y gratuitos– y la necesidad de mecanismos de largo plazo que garanticen su financiación. Esa financiación debe incluir un ajuste en la recaudación fiscal y una orientación de la comunidad donante a medio plazo hacia mecanismos debidamente supervisados de apoyo presupuestario.

Hay una doble clave para la puesta en marcha de servicios básicos: una nueva forma de plantearlos –públicos, universales y gratuitos– y la necesidad de mecanismos de largo plazo que garanticen su financiación.

Agricultura y alimentación

La agricultura es uno de los pilares de la estabilidad del país y un eje ineludible para su desarrollo pero representa solamente un 3-4% de las inversiones públicas.[70] Además de ser un sector económico estratégico, es clave para facilitar el acceso a medios de vida sostenibles del medio rural, combatir la inseguridad alimentaria, luchar contra la degradación ambiental y facilitar un desarrollo territorial equilibrado y sostenible. Al centrarse en otorgar prioridad al apoyo a los pequeños agricultores, se podrá mejorar su acceso a recursos e incrementar sus ingresos y productividad, sobre todo de cultivo de alimentos básicos.

Al centrarse en otorgar prioridad al apoyo a los pequeños agricultores, se podrá mejorar su acceso a recursos e incrementar sus ingresos y productividad, sobre todo de cultivo de alimentos básicos.

Para lograr la promoción del sector agrícola, será clave la financiación tanto internacional como nacional del Plan Nacional de Inversión Agrícola de Haití, orientado a rehabilitar y ampliar la infraestructura rural (caminos y sistema de regadío), revitalizar la red de centros de investigación, la extensión y la capacitación agrícola descentralizada y proveer servicios técnicos a los agricultores. La disminución de riesgos de desastre también debe ser incorporada en las iniciativas, para llevar a cabo prácticas y soluciones sostenibles en un país en que el suelo está degradado y casi totalmente deforestado.

Es también urgente eximir la enmienda a la Ley de Ayuda Exterior ("Bumper Amendment") en Haití, aprobada en 1986, que prohíbe la ayuda a la producción de cultivos de alimentos considerados competitivos con las exportaciones de Estados Unidos.[71] Y adoptar medidas comerciales que protejan a los pequeños productores y a los sectores agrícolas estratégicos. Por último han de adoptarse políticas flexibles que incluyan la posibilidad de aumentar los aranceles y las subvenciones sobre determinados cultivos prioritarios para la seguridad alimentaria. En su calidad de país menos adelantado miembro de la Organización Mundial del Comercio, Haití tiene la potestad de adoptar tales medidas sin ser sancionado.[72]

Gobernabilidad y capacidad institucional

Incrementar las capacidades del Estado y de las instituciones públicas es fundamental para que se puedan llevar a cabo todas las reformas necesarias: descentralización, provisión de servicios esenciales, justicia, desarrollo económico, entre

70. M.J. Cohen y J.L. Garrett (2009) 'The Food Price Crisis and Urban Food (In)security', Human Settlements Working Paper Series, Urbanization and Emerging Population Issues 2, Londres: International Institute for Environment and Development y UN Population Fund (UNFPA).

71. Oxfam, "Sembrar ahora - Desafíos y oportunidades agrícolas para la reconstrucción de Haití", Informe de Oxfam, 2010.

72. Haití, una oportunidad para cambio.

otras. Además, los retos son enormes cuando 180 edificios estatales están derrumbados, cerca del 20% de los funcionarios fallecieron en el seísmo y un número aún no valorado dejaron sus puestos al encontrar mejores opciones en ONG o en el extranjero.

Incrementar las capacidades del Estado y de las instituciones públicas es fundamental para que se puedan llevar a cabo todas las reformas necesarias, hacer del funcionariado una prioridad y atajar el problema de la corrupción.

En primer lugar debe promoverse la democracia y fortalecerse el aparato del Estado haitiano, aún incipientes. En toda su historia, los haitianos solo fueron llamados tres veces a las urnas en elecciones libres. Los partidos políticos no están consolidados, tal y como ilustran las elecciones de 2010, en las que de los 19 candidatos para las elecciones presidenciales, dos pertenecían a partidos con más de dos décadas de existencia, y los otros 17 pertenecían a estructuras *ad hoc* creadas para las elecciones; en cada elección se renueva la Cámara legislativa en un 90-95%.[73]

Ese fortalecimiento implica también hacer del funcionariado una prioridad: reformar el sistema administrativo, hacer que estos puestos puedan atraer recursos humanos cualificados mediante una mejora de las condiciones económicas, la realización de un reclutamiento basado en estándares y facilitar las promociones basadas en méritos. Cabe constatar que los donantes aún no financian suficientemente las mejoras de la Administración pública. La capacidad administrativa del Estado debería incluir también su capacidad recaudatoria y fiscal para tener herramientas con las que plantearse sostener a largo plazo la financiación de su proceso de institucionalización.

Por último, la corrupción es una lacra para el país. Es a su vez causa y consecuencia de la pobreza, y debe analizarse como un problema estructural más que desde su dimensión personal. Las lecciones aprendidas de experiencias de lucha contra la corrupción de otros países han mostrado las posibilidades de enfrentar ese problema a través de estrategias ambiciosas, con la participación de los distintos actores (funcionarios, ciudadanos y sector privado) y multidimensional (reducción de monopolio, limitación a la discrecionalidad, promoción de la rendición de cuentas, reformas de los incentivos, y campañas éticas).[74]

El proceso de descentralización se encuentra con dos obstáculos: la poca voluntad política tanto del Gobierno como de la Cámara legislativa para devolver parte de su poder de decisión y sobre los recursos, por un lado, y la falta de capacidades administrativas a nivel local, por el otro.

Descentralización y desarrollo territorial, una reforma que se hace esperar

La magnitud del impacto del terremoto de enero de 2010 fue atribuida parcialmente al rápido y anárquico crecimiento urbano que tuvo Puerto Príncipe en las últimas décadas. Consecuencia del abandono rural, los haitianos emigraron a la capital en busca de un mejor futuro, y atestaron los barrios marginales.

Será clave contrarrestar la centralización del país en el ámbito político, económico y administrativo de las últimas décadas. Desde el final de la dictadura, la descentralización y desconcentración están en la agenda política: la Constitución de 1987 prevé tres niveles de administraciones territoriales, pero no detalla las responsabilidades de cada nivel; esta ausencia impidió hace ya treinta años su implementación. Actualmente, el proceso de descentralización se encuentra con dos obstáculos: la poca voluntad política tanto del Gobierno como de la Cámara

73. Keith Crane *et al.*, "Building a more resilient Haitian State", RAND National Security Research Division, 2010, pág. 29. Conferencia de Michèle Oriol en Casa de América, 9 de octubre de 2010.

74. Robert Klitgaard, "Addressing Corruption in Haiti", febrero de 2010, www.ideas-int.org/documents/Document.cfm?docID=335.

legislativa para devolver parte de su poder de decisión y sobre los recursos, por un lado, y la falta de capacidades administrativas a nivel local, por el otro.

Para llevar a cabo la descentralización, será necesario lograr un consenso nacional sobre el modelo. Así, a partir de la definición de competencias y de la claridad sobre los recursos asignados para las administraciones territoriales, se podrán identificar los vacíos legales e iniciar el proceso de descentralización y desconcentración. La creación y el fortalecimiento de capacidades técnicas de los gobiernos locales deberá ser un proceso continuo, fortalecido por el Estado central y la cooperación internacional.

En las últimas dos décadas en América Latina, los municipios fueron espacios idóneos para inventar nuevas formas de democracia, redefinir la relación entre Estado y ciudadanía, y así renovar el contrato social. Se pusieron en marcha mecanismos efectivos para involucrar a la ciudadanía en la planificación, la gestión y el control de las iniciativas de desarrollo local y de rendición de cuentas sobre presupuestos (como en Ecuador, Brasil, Perú). Haití puede aprender de estas experiencias.

4.2. Reparto de tareas: el Estado, la sociedad civil y la comunidad de donantes

La reconstrucción de Haití no se podrá realizar sin un fuerte liderazgo por parte del Estado y el Gobierno haitianos. Su rol es primordial en llevar adelante un modelo de desarrollo sostenible e incluyente. Para ello, la mencionada descentralización deberá mejorar el equilibrio territorial, el acceso a servicios básicos a escala nacional y la creación de fuentes de empleo para que sus habitantes puedan acceder a medios de vida sostenible, al tiempo que se cuida el mantenimiento de las redes de solidaridad (familiares y comunitarias).

El Estado tiene nuevos retos en coordinar a los donantes y facilitar su alineación con el proceso de desarrollo y sus planes sectoriales.

Para el Estado, es una oportunidad de romper con su abandono en la provisión de los servicios básicos y asumir la coordinación entre las instituciones proveedoras de estos servicios para poder lograr resultados tangibles en términos de cobertura y calidad. A nivel central, el Estado tiene nuevos retos en coordinar a los donantes y facilitar su alineación con el proceso de desarrollo y sus planes sectoriales. En esta recuperación de *espacio político*, los ministerios deben trabajar de forma articulada para ser más eficientes y evitar duplicaciones.

Hacer frente a la crisis de gobernabilidad, que se visibiliza por la baja confianza de la población con respecto al Gobierno y al Estado en general, es generar un proceso de reconstrucción participativo e inclusivo, en diálogo con los actores de la sociedad civil, privados y los representantes políticos de todo el arco ideológico.

La sociedad civil haitiana padece un déficit de representatividad, pero esto de ninguna manera justifica su marginalización actual en el proceso de reconstrucción.

La sociedad civil haitiana padece un déficit de representatividad, pero esto de ninguna manera justifica su marginalización actual en el proceso de reconstrucción. Hubo varias iniciativas de organizaciones para articular y contribuir al plan nacional, pero el Gobierno no tuvo en consideración sus propuestas, ni el diálogo con la oposición, algo que contrasta abiertamente con la apertura que habitualmente muestra con los representantes del sector privado. La participación en la orientación estratégica para la reconstrucción del país de organizaciones sociales, sindicatos, organizaciones agrícolas, ONG, organizaciones locales de los distritos, organizaciones de mujeres y de base es sumamente necesaria para que el proceso de reconstrucción permita mejorar la cultura democrática.

El rol de la comunidad de donantes y la cooperación internacional

En diecinueve años, entre 1990 y 2008, los donantes oficiales desembolsaron 6.900 millones de dólares a Haití. A pesar de este importante apoyo, la situación política, económica y social de Haití ha empeorado: para algunos "Haití es desde hace un cuarto de siglo uno de los ejemplos más deprimentes del fracaso de la cooperación internacional".[75] Durante la década de los noventa, el compromiso de los donantes y la financiación de la asistencia técnica fueron variando en función de la situación y estabilidad del país, con altibajos.[76]

Debe alinearse a las prioridades de Haití, facilitar la apropiación y en ningún momento condicionar su ayuda a la adopción de políticas ventajosas para los donantes.

La comunidad internacional tiene que mostrar que ha aprendido de sus errores. Debe alinearse a las prioridades de Haití, facilitar la apropiación y en ningún momento condicionar su ayuda a la adopción de políticas ventajosas para los donantes. Será clave una mejor coordinación y armonización entre donantes, siguiendo los principios de la Declaración de París y el Plan de Acción de Accra para mejorar la eficacia de la ayuda. Por otro lado, tendrán que centrarse en crear y fortalecer capacidades de funcionarios locales y nacionales, de instituciones para reconstruir el país.

La promoción de la transparencia, mediante la rendición de cuentas al Gobierno y a la ciudadanía, acompañada de mecanismos de comunicación, será clave para informar y reconstruir la confianza entre el Gobierno y la opinión pública haitiana, pero también con donantes y ONG.

Por último, será necesario enfrentarse a la fuga de los funcionarios más competentes hacia organizaciones internacionales. La cooperación internacional debe contribuir a mejorar las capacidades del sector público y contribuir a su crecimiento y responsabilidad, sin competir por los recursos humanos haitianos, tan necesarios dentro de las instancias estatales. El respaldo de la cooperación internacional a la dotación de recursos humanos de la Administración haitiana es una de las líneas que deben reforzarse en los próximos años.

4.3. El papel de España: donante líder en agua, saneamiento e higiene pública

El esfuerzo financiero y la prioridad otorgada a Haití en los documentos programáticos de la AOD española deben ser resaltados, así como las promesas del Gobierno de no recortar los recursos previstos para 2010 y 2011.

Desde 2005, Haití es un país prioritario para la cooperación española. La ayuda oficial al desarrollo (AOD) total bruta pasó de 5,4 millones a 25 millones en 2008 y a 115,5 millones en 2009. Además de la respuesta humanitaria, en Nueva York, España comprometió 346 millones de euros para la reconstrucción de Haití después del terremoto, de los cuales 121,5 millones para 2010. Pasó del noveno al tercer puesto como donante bilateral en volumen de fondos comprometidos. De esta forma, España pasó a integrar la CIRH, lo que ofrece una oportunidad única para impulsar una agenda compartida para la transformación radical de Haití. El esfuerzo financiero y la prioridad otorgada a Haití en los documentos programáticos de la AOD española deben ser resaltados, así como las promesas del Gobierno de no recortar los recursos previstos para 2010 y 2011.

75. "Haïti est depuis un quart de siècle, l'un des exemples les plus déprimants des échecs de la coopération internationale", http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2010/01/27/haiti-annee-zero_1297188_3222.html.

76. Keith Crane *et al.*, "Building a more resilient Haitian State", RAND National Security Research Division, 2010, pág. 13.

El aumento se explica por el notable incremento de aportes del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) a Haití, que alcanzó los 70 millones de euros bilateralmente y 30 millones de dólares a través del Banco Interamericano de Desarrollo, destinados en su integridad a la respuesta al terremoto. La mayor parte de los fondos fueron desembolsados a finales de 2009 y redirigidos a la reconstrucción, aunque sin una revisión formal de la planificación técnica previa. El Fondo está destinado a mejorar el acceso al agua potable y el saneamiento básico y, más especialmente, a financiar infraestructuras y equipamiento en Puerto Príncipe, en ciudades medianas afectadas por el terremoto y en el medio rural. También prevé reforzar las capacidades institucionales y apoyar la reforma del sector nacional de la higiene pública, que consiste esencialmente en la descentralización de los servicios a escala departamental, conforme al Plan Sectorial que existía antes del terremoto y al que el PARDN hace mención. En 2010, se aprobaron 35 millones de dólares para un programa de reconstrucción de Puerto Príncipe, de los cuales 5 millones fueron para la emergencia. Una parte de este fondo de emergencia, que no se gastó en su totalidad, sirvió para la primera respuesta a la epidemia de cólera (compra de pastillas potabilizadoras), y se le sumarán otros 5 millones de dólares.

España se ha convertido en el primer donante en el sector de la higiene pública y participa tanto en el Cluster WASH, el Cluster Strategic Advisory Group como en la mesa sectorial de donantes, que existía antes del terremoto. También organiza reuniones de coordinación y consulta con ONG españolas sobre cuestiones como la reforma del sector. Desde la perspectiva de la división del trabajo de los Estados donantes, promovida desde el Plan de Acción de Accra de 2008, la concentración sectorial y la especialización son un punto positivo: en el caso español, en 2010, el 75% de los fondos previstos para la reconstrucción está destinado al agua y al saneamiento. Sin embargo, no parece claro que España tuviera de partida un valor añadido como donante en este sector, al que contribuyó únicamente con 1,2 millones de euros en 2007.[77] Por otra parte, desde la óptica de la coordinación y concertación de actores, se observa que los mecanismos necesarios están funcionando en los distintos niveles, pero la Oficina Técnica de Cooperación no parece tener la capacidad de asegurar el liderazgo y el seguimiento técnico de un compromiso ambicioso.

España se ha convertido en el primer donante en el sector de la higiene pública.

Ahora bien, es importante asegurar que España cumpla con su compromiso financiero y su liderazgo en el sector a largo plazo. Frente a la epidemia de cólera surgida a finales de año en el norte del país, la falta de higiene pública se convierte en el centro de atención y el Gobierno haitiano, con el apoyo de la comunidad internacional, tiene la obligación de conseguir resultados, partiendo de una situación extremadamente precaria. España dispone de una oportunidad para servir de ejemplo tanto en su apoyo estratégico como en la diversificación de sus acciones (apoyo presupuestario, fondo multilateral, financiación de ONG). Para ello, será necesario profundizar en el análisis de necesidades a la luz de los acontecimientos de 2010, con vistas a los necesarios ajustes en la planificación de las inversiones, alinear con las prioridades destacadas en el PARDN (en el marco ya acordado del Plan Sectorial) y prever una evaluación de impacto del conjunto de la respuesta sectorial española (y por tanto prever las líneas de base e indicadores necesarios). En este sentido, el marco de asociación Haití-España que se firmará en el primer semestre de 2011 representa una posibilidad de afianzar la cooperación entre los dos países, y en particular la apuesta por el sector.

Es importante asegurar que España cumpla con su compromiso financiero y su liderazgo en el sector a largo plazo.

77. Datos del seguimiento PACI 2009, AECID.

5. Conclusiones

El terremoto de Haití ha supuesto un nuevo reto para la comunidad de actores humanitarios, por la envergadura de la catástrofe, por su naturaleza (en un contexto eminentemente urbano, mal planificado y con una ausencia total de vías de evacuación) y por la dificultad de coordinar a un número cada vez mayor y más diverso de actores que brindan ayuda directa en este tipo de catástrofe. Junto con la ola de generosidad y la movilización de numerosas organizaciones surgió un deseo casi unánime de transformación profunda para conseguir un futuro con mejores oportunidades para los haitianos. Numerosas voces se levantaron en las primeras semanas para afirmar que era posible "reconstruir mejor Haití",[78] "refundar el Estado haitiano"[79] o comenzar de nuevo (por ejemplo, "Haití año cero"[80]).

Junto con la ola de generosidad y la movilización de numerosas organizaciones surgió un deseo casi unánime de transformación profunda para conseguir un futuro con mejores oportunidades para los haitianos.

Con todo, no hay que perder de vista que el reto que se presenta para el futuro de Haití es de unas dimensiones descomunales. El impacto humano, social, económico y psicológico del terremoto se suma y a la vez es resultado de factores estructurales presentes en el país: los altos índices de pobreza y desigualdad, la desestructuración de la economía, la explosión demográfica, la fragmentación social, la fragilidad agroecológica y el elevado grado de vulnerabilidad y exposición ante amenazas ambientales. Estos factores, a su vez, tienen su origen, por un lado, en décadas de aplicación de políticas inapropiadas, impuestas desde las instituciones internacionales, que destruyeron el tejido productivo nacional y pusieron en jaque la autosuficiencia alimentaria, y en la inestabilidad política, la corrupción y la mala gestión, por otro.

No se puede abordar el impacto del terremoto sin contextualizarlo. La debilidad del Estado haitiano, según la visión de muchos haitianos y haitianas, se ha profundizado, en primer lugar por los daños y pérdidas causados por el terremoto, pero también debido a la propia presencia de organizaciones internacionales y la histórica dependencia de los fondos de cooperación al desarrollo. Esta fragilidad del Estado ya se agravó en anteriores crisis, como la que fue provocada por los efectos de las tormentas tropicales, a las que sumó la fuerte subida de los precios internacionales de los alimentos en 2008.

El Gobierno apenas recauda ni invierte; apenas provee servicios básicos, no consigue controlar todo el territorio nacional, no administra una justicia equitativa y tampoco lidera ni dirige los esfuerzos de reconstrucción estableciendo líneas políticas claras. Frente a ello, está una sociedad fracturada y una ciudadanía que ha integrado la ayuda como parte de sus estrategias de supervivencia. Desconectada de sus obligaciones cívicas, y desconfiada con las élites políticas, la ciudadanía haitiana a la vez es crítica con la presencia internacional.

Desconectada de sus obligaciones cívicas, y desconfiada con las élites políticas, la ciudadanía haitiana a la vez es crítica con la presencia internacional.

La ayuda humanitaria permite salvar vidas, cubrir necesidades inmediatas y proteger la integridad de las personas. En Haití, a pesar de las dificultades, ha jugado ese

78. Una expresión que Bill Clinton utilizó después de que le nombraran enviado especial para Haití tras los huracanas de 2008 y retomó después del terremoto (*build back better*), http://www.haitispecialenvoy.org/about_haiti/quake.

79. Según el término del presidente René Préval, http://www.refondation.ht/index.jsp?&lng=en.

80. Título de un manifiesto firmado por varios intelectuales haitianos, http://www.mediapart.fr/club/blog/dominique-gautier/290110/haiti-annee-zero-0.

papel de forma notable y sigue jugándolo frente a una epidemia de cólera que se ha cobrado más de dos mil vidas y ha afectado directamente a cien mil personas. Progresivamente, la respuesta debería integrar nuevas dimensiones, que impliquen a los actores locales en la definición de soluciones alternativas y en la construcción de capacidades. La comunidad internacional tiene la responsabilidad ahora no solo de contribuir a los planes de futuro de los haitianos, sino de hacerlo de modo que ayude a crear conciencia de ciudadanía y a abrir espacios de diálogo y concertación en los ámbitos político y social.

Progresivamente, la respuesta debería integrar nuevas dimensiones, que impliquen a los actores locales en la definición de soluciones alternativas y en la construcción de capacidades.

Hay retos inmediatos en el camino hacia un mejor futuro de los haitianos: dar cobijo y gestionar adecuadamente el realojo del más de un millón de haitianos desplazados por el huracán, hoy paralizado ante la incapacidad de las autoridades públicas para impulsar las necesarias expropiaciones, y gestionar de manera ágil y rápida la retirada de escombros que hace inviable dar nuevos pasos en el camino de la reconstrucción.

Pero hay retos de más largo alcance que Haití, con el apoyo de la comunidad internacional, debe afrontar: el fortalecimiento del Estado, las administraciones locales y sus funcionarios; la cobertura desde el sector público de servicios básicos de educación, salud, agua y saneamiento; una nueva política agrícola y comercial que revierta las políticas pasadas que llevaron al país a la inseguridad alimentaria; la puesta en marcha de un proceso de descentralización consensuado y que reequilibre el territorio, libere la presión que existe hoy en Puerto Príncipe y ofrezca oportunidades de futuro en todo el país.

Para ello, es preciso concretar cuanto antes en planes operativos el gran plan para la reconstrucción, estableciendo metas claras y cambios respecto a las políticas del pasado. El nuevo Gobierno salido de las urnas en noviembre debe liderar ese proceso, con un apoyo integral y asentado de las Naciones Unidas y la comunidad internacional, de la mano de la Comisión interina. Y más allá de diseñar y secuenciar ese proceso de cambio, debe diseñar y aplicar las políticas apropiadas, empezando por corregir las que están prolongando la situación de emergencia y desprotección de las familias afectadas por el seísmo.

El nuevo Gobierno debe liderar el proceso de reconstrucción, estableciendo metas claras y cambios respecto a las políticas del pasado.

El terremoto del 12 de enero de 2010 ha puesto los ojos del mundo entero sobre la situación de Haití. La comunidad de donantes debe comprometer y asignar los recursos anunciados en Nueva York, necesarios para llevar adelante el reto de la reconstrucción, al mismo tiempo que las autoridades haitianas establecen un sistema impositivo que permite empezar a construir la sostenibilidad financiera futura del Estado haitiano.

Las instituciones multilaterales deberán revisar en profundidad las políticas impuestas a Haití desde los años ochenta, y establecer excepciones a los acuerdos internacionales firmados por el país en el ámbito económico y comercial para que se reconstruya la capacidad productiva y el funcionamiento de los mercados locales.

La ayuda no será suficiente para garantizar un futuro mejor para Haití, se trata de apoyar a los haitianos en sus esfuerzos de progreso, de brindar las oportunidades que la mayoría no ha tenido y contribuir a limitar el riesgo derivado de su elevada vulnerabilidad ambiental. Haití tiene un futuro mejor por delante, pero será un durísimo trabajo para los haitianos hacerlo realidad, y la comunidad internacional debe garantizar para ello un compromiso sostenido en el medio y largo plazo.

Otros títulos de la colección:

32. CONSTRUIR LA CIUDADANÍA GLOBAL DESDE LA UNIVERSIDAD
Alejandra Boni y Agustí Pérez-Foguet (coord.)

34. LA REALIDAD DE LA AYUDA 2007-2008
Intermón Oxfam

35. DE LA POBREZA AL PODER
Duncan Green

37. LA BUENA DONACIÓN HUMANITARIA
Intermón Oxfam

38. LA REALIDAD DE LA AYUDA 2009
Intermón Oxfam

39. LA REALIDAD DE LA AYUDA 2010
Intermón Oxfam

Este libro ha sido impreso con papel Cyclus Print de 100 gr para las páginas interiores y estucado Gloss Brillante reciclado de 250gr para la cubierta. Ambos papeles son 100% reciclados. Su uso ha reducido el impacto medioambiental en:

700,3 kg de basura

273 kg el CO2 equivalente de efectos invernadero

1.950 km de viaje en un coche medioambiental

20.997 litros de agua

3.781 MBTUs de energía

1.139 kg de madera

Fuente: BREF Europea (Datos comparativos respecto a papel no reciclado) Datos de huella de carbono auditados por la empresa Carbon Neutral Company

El año 2010 vino marcado por el terremoto que asoló Haití el 12 de enero, y ha sido también el año de la Presidencia española de la Unión Europea, en la que no se lograron los objetivos marcados por el Gobierno español para forjar un plan de rescate de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Mientras el desempleo y la pobreza generadas por la crisis económica devastan buena parte de las comunidades más vulnerables a lo largo y ancho del planeta, el Gobierno español ha puesto contra las cuerdas el gasto social y ha recortado la ayuda oficial al desarrollo hasta situarla en los niveles de 2007. Una caída que tiene sin duda un impacto directo en la vida de miles de personas que viven en la pobreza, y también en la credibilidad y capacidad de liderazgo del Gobierno en materia de cooperación al desarrollo. La disminución de los presupuestos de cooperación hace imperativo que el Gobierno dedique lo que queda de legislatura a emprender las reformas que el sistema de cooperación español necesita.

En este contexto, en *La realidad de la ayuda 2010* hemos analizado los acontecimientos políticos internacionales y nacionales que determinarán las acciones de la cooperación española e internacional en los próximos meses. Si los problemas a los que nos enfrentamos hoy son graves, el impacto de la crisis económica, junto con el del cambio climático y las necesidades de aumentar la producción agraria para satisfacer la demanda de consumo humano e industrial en la próxima década, no van a hacer sino magnificar aún más los problemas. Es inaplazable poner en marcha nuevas vías de financiación del desarrollo. Una tasa del 0,05% sobre las transacciones financieras internacionales es un mecanismo que ya se está barajando en las reuniones del G-20, y que España respaldó públicamente en la cumbre de las Naciones Unidas. Pero hace falta mucho más: sin que ello disminuya la importancia vital de cumplir con los compromisos de ayuda oficial al desarrollo, es prioritario hoy impulsar una lucha sin cuartel contra la evasión fiscal internacional, promover sistemas fiscales justos, y avanzar en transparencia y rendición de cuentas por parte del Estado y del sector privado.

Con la colaboración de: .iecah. DARA

ISBN 978-84-8452-699-5

9 788484 526995