



La realidad de la ayuda 2011

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



Intermón Oxfam

La realidad de la ayuda 2011

Dirección de la colección
Jaime Atienza

Coordinación de la edición
Déborah Itriago

Coordinación de la producción
Laura Hurtado y Mireia Oliveras

Diseño de cubierta e interiores
Josep Puig

Diseño de cuadros y gráficos
Carlos Fernández

Corrección de textos
Ana Delia García

Agradecemos al Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD), al Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG), al Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), a la Fundación Afi, a Access Info Europe y a Sustentia sus generosas contribuciones a este informe.

© textos: Jaime Atienza, Déborah Itriago, Irene Milleiro, Susana Ruiz y Saya Saulière (Intermón Oxfam), Flora Cabranes e Isabel Tamarit (investigadoras independientes), Carlos Mataix (Universidad Politécnica de Madrid), Verónica López Sabater (Fundación Afi), Victoria Anderica, Andreas Pavlou, Pamela Bartlett y Helen Darbishire (Access Info Europe) y Carlos Cordero Sanz (Sustentia).

© fotografía de la cubierta: Pablo Tosco / Intermón Oxfam

© de esta edición: Intermón Oxfam, 2012
www.IntermonOxfam.org

1ª edición: marzo 2012
ISBN: 978-84-8452-699-5
Depósito legal: B-2613-2012
Impresión: Futurgráfico, SCCP
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 2011

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



Intermón Oxfam

Este informe está dedicado a todas las organizaciones y movimientos sociales, del Norte y del Sur, que se mantienen valientes y firmes en un contexto retador para la cooperación internacional y que anhelan superar sus propias limitaciones para que, en coordinación con gobiernos y empresas responsables, puedan diseñar e implementar estrategias innovadoras y efectivas para superar la pobreza y la desigualdad.

Índice

| | |
|--|------------|
| Preámbulo | 9 |
| CAPÍTULO 1 | 13 |
| Un sistema a prueba de crisis | |
| Autores: Irene Milleiro y Jaime Atienza | |
| 1. Introducción | 15 |
| 2. El período 2004-2011: avances y retos | 18 |
| 3. Una cooperación a prueba de crisis: una agenda de impacto para la cooperación española | 25 |
| 4. Conclusiones | 29 |
| CAPÍTULO 2 | 31 |
| La ayuda al desarrollo en 2010 | |
| Autora: Saya Saulière con la colaboración de Flora Cabranes | |
| 1. Introducción | 33 |
| 2. Panorama internacional de la financiación para el desarrollo | 34 |
| 3. Panorama de la cooperación española 2010 | 49 |
| 4. Panorama de la cooperación descentralizada | 106 |
| 5. Conclusión y recomendaciones | 137 |
| Anexos | 139 |
| CAPÍTULO 3 | 149 |
| La empresa y la cooperación para el desarrollo en un mundo en transición | |
| Autores: Susana Ruiz, Isabel Tamarit, Déborah Itriago y Jaime Atienza con la colaboración de Carlos Mataix | |
| 1. Introducción | 151 |
| 2. En la práctica: modalidades de participación de la empresa en la cooperación | 156 |
| 3. La interacción entre la empresa y la cooperación internacional: definir la gama de grises | 177 |
| CAPÍTULO 4 | 185 |
| Una aproximación a la cooperación financiera | |
| Autora: Verónica López Sabater | |
| 1. Introducción | 187 |
| 2. Los donantes y la cooperación financiera | 190 |
| 3. España y la cooperación financiera | 215 |
| 4. Conclusiones y recomendaciones de la autora | 222 |
| CAPÍTULO 5 | 231 |
| La transparencia de la ayuda | |
| Autores: Victoria Anderica, Andreas Pavlou, Pamela Bartlett, Helen Darbshire y Carlos Cordero Sanz | |
| 1. Introducción | 233 |
| 2. El movimiento global hacia la transparencia de la ayuda al desarrollo | 235 |
| 3. Cómo el derecho a saber puede contribuir a mejorar la transparencia de la ayuda | 244 |
| 4. Conclusiones y recomendaciones | 253 |

Preámbulo

2010 y 2011 han sido años complicados en el campo de la ayuda al desarrollo, amenazada en sus grandes cifras y parcialmente en su contenido, por el impacto de la crisis en los principales países donantes. A lo largo de 2010 y 2011 la promoción del crecimiento económico ha recuperado el centro del debate, planteándose como la solución a la crisis y la panacea del desarrollo, tal y como ya ocurriera en las décadas de los ochenta y noventa.

Sin restarle importancia al crecimiento económico en la superación de la pobreza, lo cierto es que existen factores críticos que es necesario tener en consideración y gestionar para lograr un progreso social de base amplia. La experiencia de muchos países es concluyente: sin alterar las estructuras de desigualdad y sin tener en cuenta las implicaciones y los límites que imponen el cuidado del medio ambiente y la utilización sostenible de los recursos naturales, los beneficios concretos que puedan alcanzarse de ciclos de crecimiento estarán muy por debajo de las expectativas.

En apariencia, los donantes tanto bilaterales como multilaterales se han apropiado de esta idea y ya son numerosas las apuestas por una cooperación que persigue el paradigma del “crecimiento inclusivo y sostenible”. Sin embargo, en este marco, el reforzamiento de la participación del sector privado sin una definición clara del papel específico que éste tiene como un agente más de la cooperación y de los límites de esa participación en sectores como la educación o la salud; la promoción de instrumentos como la cooperación financiera sin un conocimiento profundo de los contextos de pobreza y de los obstáculos a los que se enfrentan las personas pobres para aprovechar las potenciales ventajas de este tipo de ayuda, sobre todo en sectores críticos como la agricultura –que es clave para garantizar la seguridad alimentaria y la superación de la pobreza en países con índices elevados de población rural–; y la coyuntura de recursos económicos escasos que instala nubes negras sobre el futuro de los compromisos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) de las economías europeas con graves crisis internas, son algunos de los elementos que llaman a la cautela y que caracterizan en parte el contexto internacional de la cooperación al desarrollo en el presente y posiblemente en el futuro inmediato.

En España recibimos el año 2011 con gran incertidumbre y varios sobresaltos. Como consecuencia de los ajustes económicos, los flujos de AOD en el año 2010 experimentaron serios recortes, lo que ha derivado en una súbita ruptura de la tendencia de crecimiento sostenido que había experimentado la AOD en la última década. La persistencia de la crisis económica en España y las presiones encaminadas a un control demasiado estricto del déficit establecidas en Bruselas tiñen de inquietud las perspectivas de la AOD en el período que ahora iniciamos. Creemos que el nuevo Gobierno elegido en noviembre de 2011 debe mantener y respaldar una política de cooperación de amplio alcance que mantenga una orientación inequívoca hacia la lucha contra la pobreza, debe fijar un suelo claro para la AOD, y ha de establecer desde ahora planes y compromisos para recuperar la senda de crecimiento de la ayuda tan pronto haya señales de recuperación económica.

En 2011 España ha estrenado el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y en este marco se cuenta con la novedad de poder realizar transferencias de recursos financieros a países en desarrollo (cooperación financiera). Sin embargo, existe el riesgo de que este instrumento se convierta en un nuevo Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) sofisticado y que promueva situaciones anómalas de endeudamiento en los países en desarrollo.

En este contexto, el informe de *La realidad de la ayuda 2011* busca hacer su aportación al debate constructivo en una encrucijada retadora para el sistema de cooperación al desarrollo, que ahora cuenta con menos recursos, con el potencial refuerzo de la participación del sector empresarial canalizando fondos públicos y que sigue teniendo como lastre subsistemas, procesos e instrumentos que requieren de rediseño y ajustes para que en su conjunto puedan contribuir efectivamente y con calidad a la lucha contra la pobreza.

En el capítulo 1 se plantean y describen cada uno de los retos pendientes que conforman la agenda que desde Internón Oxfam creemos fundamental encarar para que esta legislatura confirme con hechos la convicción de España como país solidario que busca contribuir efectivamente a la reducción de la pobreza y la desigualdad,

independientemente del color político del Gobierno y por encima de las ambiciones particulares del país, y como un país capaz de asumir los compromisos adquiridos a escala mundial, que no son otros que los que corresponden con su nivel de riqueza, y que son los que justifican un asiento en el G-20.

La cooperación española ha vivido una impresionante transformación en los últimos catorce años, y en particular en los últimos siete años los avances son innegables. Sin embargo, la agenda para esta legislatura es amplia y exigente. Entre otras cosas, queda mucho por hacer para construir un sistema fuerte y a prueba de crisis, presentes y futuras; un sistema que gestione la ayuda española con eficiencia y eficacia para maximizar el impacto en la reducción de la pobreza. En paralelo, debe buscarse que el conjunto de las políticas públicas y las actuaciones de todos los actores, y en particular del sector privado, confluyan en acciones que favorezcan efectivamente la erradicación de la pobreza en todos nuestros países socios. Además, todavía España debe ser más eficaz en plantear y defender una agenda de prioridades en la arena internacional, como la seguridad y la justicia alimentaria, las fuentes de financiación innovadora para el desarrollo y la promoción de la participación de la sociedad civil y de las mujeres en los países del norte de África.

En el capítulo 2 se analizan de manera pormenorizada los datos correspondientes a la AOD internacional y española –nacional y descentralizada– del año 2010.

En 2010, se batió el record histórico en términos del volumen de recursos destinado a la ayuda oficial para el desarrollo a escala mundial. No obstante, muchos donantes siguen sin cumplir los compromisos que adquirieron en los foros internacionales, y la meta histórica de destinar el 0,7% de su renta nacional bruta (RNB) a la AOD está lejos de cumplirse. En España, los datos de la AOD en 2010 muestran que la crisis ha llevado a la consolidación de recortes y a la ruptura de una tendencia de logros muy positivos en los que España había apostado en los últimos años en su política de cooperación. Como, por ejemplo, la apuesta decidida por la financiación de los servicios sociales básicos. Todas, cuestiones que ponen en entredicho el cumplimiento de las metas fijadas en el III Plan Director 2009-2012.

En el campo de la cooperación internacional se ha superado ya la vieja idea de una participación de la empresa mediante subvenciones más o menos encubiertas a la exportación, representadas en España por el fallido modelo del FAD. A pesar de este avance, el riesgo de utilizar recursos públicos escasos para apuntalar el beneficio del sector empresarial, asumiendo por supuesto que la presencia de la empresa tendrá un impacto positivo en los procesos de reducción de la pobreza, es un asunto que no ha sido tratado con suficiente formalidad y claridad en la cooperación internacional para el desarrollo.

En España, la recientemente aprobada Estrategia de crecimiento económico y promoción del tejido empresarial plantea la aproximación que desde la Administración española se hace al papel del sector privado en la cooperación, desplegando un sinfín de posibilidades (la estrategia incorpora 26 líneas de trabajo). Dentro del paraguas de opciones se incluye la promoción de la estabilidad económica, la mejora de los servicios financieros (que a su vez incluye la cooperación financiera), la creación de un marco regulatorio favorable a la creación de empresas, o la promoción y concertación del diálogo social. Por ello, en el capítulo 3 se describen algunas opciones de participación de la empresa en la cooperación al desarrollo y se plantean recomendaciones para la Administración española en su propia estrategia, producto de años de experiencia de Oxfam en sus distintos niveles de relación con el sector empresarial.

En el capítulo 4 se describen las experiencias de la cooperación financiera de donantes con reconocimiento en este campo: Alemania, el Reino Unido y Francia son referencia por la innovación de sus instrumentos de financiación del desarrollo del sector privado. El capítulo describe el diseño institucional, las modalidades e instrumentos de cooperación financiera de estos donantes. También se detiene a comentar la cooperación financiera como instrumento de lucha contra la pobreza y en particular llama la atención sobre las debilidades de las herramientas más extendidas en la medición del impacto en desarrollo de las actuaciones de financiación de los donantes: el *Corporate Policy Project Rating* (GPR) y el *Development Outcome Tracking System* (DOTS). Además informa sobre la experiencia reciente de España en la utilización de la cooperación financiera en el ámbito del FONPRODE para finalmente concluir con una batería muy amplia de sugerencias para la cooperación española.

España es el único país de Europa con más de un millón de habitantes que no tiene una ley de acceso a la información pública. Por ello, el capítulo 5 acentúa la potencial pérdida en eficiencia y eficacia de la ayuda por la falta de transparencia y describe el desarrollo del movimiento global hacia la transparencia de la ayuda al desarrollo. En particular, España debe hacer serios esfuerzos para aumentar los niveles de transparencia, responsabilidad y participación en relación con sus gastos, en concreto, con relación al gasto en ayuda oficial al desarrollo. Esto debe exceder a una mera presentación de cifras. Debe derivar en una vía efectiva que permita valorar con mayor precisión el efecto de los recursos públicos puestos al servicio de la reducción de la pobreza en los países socios de España.

En los tres últimos años, la publicación de los datos del Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (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 2011* sale a la luz a principios del año 2012, con una valoración de los acontecimientos políticos ocurridos entre finales de 2010 y principios de 2011 y el análisis de la AOD ejecutada en 2010.

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

Un sistema a prueba de crisis.

Siete propuestas para la política de desarrollo del nuevo Gobierno

Autores:

Irene Milleiro* y **Jaime Atienza****



* Irene Milleiro ha sido directora del Departamento de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam hasta noviembre de 2011, puesto que desde entonces desempeña Jaime Atienza.

** Los autores agradecen los comentarios de Verónica Hernández, Emilia Sanchez-Pantoja, Francisco Yermo, Saya Saulière, Flora Cabranes y Déborah Itriago.

Hay mucha presión sobre los presupuestos de ayuda debido a las condiciones económicas, pero la ayuda es una parte muy pequeña de los gastos de los gobiernos. El mundo no va a poner en orden sus cuentas recortando la ayuda, pero de hacerlo causará un daño irreparable a la estabilidad global, al potencial de crecimiento de la economía y a las condiciones de vida de millones de personas pobres.

Informe de Bill Gates a los líderes del G-20. Noviembre de 2011.

1. Introducción

En la reciente cumbre del G-20 de Cannes, en noviembre de 2011, se ha debatido ampliamente sobre la necesidad de conseguir recursos con los que alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se ha entendido esa meta no como un ejercicio de filantropía a gran escala, sino como expresión de una necesaria prosperidad compartida sin la cual, la recuperación económica deseada por todos será un mero espejismo. Sin embargo, la preocupación por el posible retroceso de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en los próximos años, ha abonado los debates sobre la necesidad de buscar fuentes innovadoras de financiación del desarrollo. Las palabras de Bill Gates, que recibió del presidente Sarkozy el encargo de realizar un informe a los presidentes del G-20 sobre las oportunidades de financiación del desarrollo, resumen a la perfección la situación actual.

En el fondo esperábamos del siglo XXI una era de paz y progreso, pero el mundo se encuentra en medio de una tormenta perfecta: una crisis financiera no resuelta, estancamiento económico y destrucción del tejido productivo, alimentos cuyos precios se han disparado y han perjudicado a consumidores y productores, desastres climáticos, conflictos sin resolver y crisis estructurales con la hambruna del Cuerno de África como máxima expresión, todo ello en medio de un creciente descontento social. Este círculo vicioso, en el que nos vemos hoy envueltos también en los países más avanzados, afecta especialmente a las personas más pobres en todos los países, cuya situación se ha hecho más difícil e incierta. Y pone un listón exigente para el conjunto de las políticas que deben perseguir el desarrollo global e integran en su seno la ayuda oficial al desarrollo.

Han pasado casi 25 años desde que en noviembre de 1988 se creara la Agencia Española de Cooperación Internacional, y España ha cumplido 50 años desde su ingreso en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y 20 años de su ingreso al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). En este tiempo, nuestra cooperación ha recorrido un largo camino que la ha llevado a situarse en el lugar que le corresponde de acuerdo con nuestro nivel de renta, y ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de millones de personas. En 2010, España se encontró en el octavo puesto entre los 23 países donantes del CAD en relación con el tamaño de su economía medida en términos de renta nacional bruta (RNB), y en el séptimo lugar como donante de acuerdo con el nivel de la AOD neta desembolsada. En cambio, se situó en el undécimo puesto en cuanto a la proporción de AOD neta como porcentaje de su RNB (0,43% en 2010).

La aprobación en 1998 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo significó el establecimiento de un nuevo marco regulador de la política española de cooperación –vigente todavía hoy– en el que se definen los principios, objetivos e instrumentos que han sido la base de la impresionante transformación que la cooperación española ha vivido en los últimos 14 años. Esta transformación se ha

Esperábamos del siglo XXI una era de paz y progreso, pero el mundo se encuentra en medio de una tormenta perfecta que afecta a las personas más pobres de todos los países.

La cooperación española ha vivido una impresionante transformación en los últimos 14 años.

intensificado en los últimos tiempos con un notable crecimiento en la cantidad destinada a la ayuda, la elaboración de un significativo número de documentos estratégicos de planificación, las esperadas (aunque imperfectas) reformas del Fondo de Ayuda al Desarrollo y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la intensificación de nuestra contribución multilateral o el inicio de un proceso de concentración sectorial con los marcos de asociación con el país (MAP), todos ellos pasos en la buena dirección.

Sin embargo, la crisis económica ha puesto a prueba la fortaleza de nuestro sistema. Aunque no cabe duda sobre sus cimientos, basados en la probada solidaridad de la ciudadanía española y en el consenso de todas las fuerzas políticas, el *lobo* de la crisis –cuyas consecuencias en la ayuda ya se han dejado sentir– nos mostrará si nuestro sistema está construido de paja, de madera o de ladrillo.

La cooperación española es hoy ya más que mayor de edad: ha entrado en el que debe ser el tiempo de la madurez. La legislatura que ahora comienza tiene la responsabilidad de consolidar el sistema afinando su funcionamiento, siendo selectivo en sus líneas de actuación y maximizando el impacto de la ayuda, en alianza directa con nuestros países socios y en estrecha coordinación con el resto de los donantes, en especial la Unión Europea. Una tarea que debe hacerse a partir de un amplio consenso político –el primer paso del nuevo período se dio en la Subcomisión Parlamentaria sobre el Futuro de la Cooperación, cuyo informe fue aprobado en septiembre de 2011– y en alianza con todos aquellos sectores comprometidos con la cooperación, en particular las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD). Sin embargo, las primeras semanas han disparado las alarmas, con la desaparición temporal de la SECI (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional) y un tremendo recorte en la ayuda oficial al desarrollo, aún no confirmado en sus detalles.

Aunque medir el éxito de la cooperación española en la lucha contra la pobreza es complejo, los indicadores que deben medir la fortaleza de nuestro sistema son claros: ¿Se consolidará la apuesta por destinar la ayuda a los asuntos más críticos para las personas más pobres, como la agricultura y la seguridad alimentaria o los servicios sociales básicos? ¿Dotaremos a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y sus oficinas técnicas de las capacidades precisas y de orientaciones claras de actuación? ¿Consolidaremos el proceso de concentración sectorial iniciado por los MAP? ¿Haremos despegar de una vez la ayuda programática, respondiendo a los principios de la eficacia de la ayuda? ¿Conseguiremos un sistema en que planificación y actuación estén adecuadamente ensambladas? ¿Cuándo honraremos nuestro compromiso de que la ayuda alcance el 0,7% de la RNB?

El Gobierno se enfrenta al reto de afinar el sistema de cooperación y a la oportunidad de consolidarse como donante de referencia.

El nuevo Gobierno salido de las urnas se enfrenta a la vez a un reto y a una oportunidad: el reto de afinar nuestro sistema de cooperación, haciéndolo resistente a presentes y futuras crisis, y conseguir que cada euro sea lo más eficaz posible en la lucha contra la pobreza; la oportunidad de consolidar a España como uno de los donantes de referencia de la comunidad internacional asumiendo un papel de liderazgo compartido en unas pocas materias –seguridad alimentaria, financiación innovadora, servicios sociales básicos. Además, en un tiempo en que la recuperación económica de nuestro país dominará la agenda política y el sector exterior recibirá un fuerte impulso, es necesario tener altura de miras e integrar como parte de la agenda de la recuperación económica el progreso de nuestros países socios en la lucha contra la pobreza. Políticas comerciales y de inversión ambiciosas en su alcance pero que hagan de los criterios sociales y ambientales seña de identidad, políticas agrarias y energéticas concebidas para favorecer tanto el desarrollo propio como los

intereses y necesidades de los países más pobres, y que contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático, son tan solo algunos ejemplos del tipo de políticas que esperamos. Confiamos en que el nuevo Gobierno estará a la altura. Y todo ello solo será posible con un amplio consenso de los actores tradicionales de la cooperación y de otros menos habituales sobre los objetivos que hay que alcanzar, el camino que debe seguirse para ello y el compromiso de trabajar juntos para llegar hasta allí.

El camino comenzará con la elaboración de un nuevo y crucial Plan Director 2013-2016 que debe sentar las bases de este nuevo consenso, un plan que debe integrar no solo lo referido a la política de cooperación para el desarrollo –que computamos como AOD– sino a ese conjunto de políticas a que nos referimos y que tienen un potencial impacto positivo sobre los países y las personas más pobres. Para hacerlo bien deberíamos antes tener clara la respuesta a las siguientes preguntas: ¿En qué concepto de desarrollo creemos? ¿Cuál es la agenda de desarrollo que queremos liderar o impulsar? ¿Qué apuestas sectoriales y geográficas son las más adecuadas? ¿Y por qué apoyamos unas y no otras? Con este documento Intermón Oxfam quiere hacer su contribución a este necesario proceso de reflexión.

Es necesario integrar como parte de la agenda de la recuperación económica el progreso de nuestros países socios.

1.1 El difícil camino hacia el 0,7%

Es imposible negar el impresionante avance que se ha producido en las cifras de ayuda en estos últimos años. Desde el 0,24% de 2004 la ayuda española alcanzó un récord en 2009 con un 0,46%, al pasar de 1.985 a 4.728 millones de euros de AOD neta. El anuncio en mayo de 2010 del primer paquete de recortes de las políticas públicas puso fin a esta senda de crecimiento, y en el año 2010 nuestra ayuda cayó hasta el 0,43% de la RNB, con 4.492 millones de euros de AOD neta, lo que supuso un descenso de 236 millones de euros en comparación con 2009. El último recorte a finales de 2011, que puede superar los 1.000 millones de euros, representa una ola de desprotección para millones de personas en los países empobrecidos y representa la ruptura unilateral del contrato de partenariatado que nos une con gobiernos, instituciones democráticas y organizaciones sociales de dichos países. Y, según se ha anunciado, no hay suelo bajo sus pies.

Todos los países de la Unión Europea se comprometieron a alcanzar el 0,7% antes del año 2015. Noruega, Luxemburgo, Suecia, Dinamarca y los Países Bajos ya lo han alcanzado, y otros, como Bélgica, Francia o el Reino Unido, están en camino. Algunos gobernantes han sabido entender que apostar por la ayuda al desarrollo no es solo la decisión moralmente correcta, sino que es la más inteligente para los propios países donantes. Un ejemplo: en junio de 2010, en uno de sus primeros discursos tras ser elegido primer ministro (recomendamos vivamente su lectura) David Cameron argumentaba las razones por las que su Gobierno seguirá aumentando la ayuda al desarrollo y cumplirá el compromiso con el 0,7%. En primer lugar apelaba a una cuestión de valores, pero también defendía que es la decisión más inteligente para el Reino Unido: *Si realmente nos importan los intereses nacionales de Gran Bretaña, el empleo, el crecimiento y la seguridad, no deberíamos romper nuestros vínculos con los países que tienen algunas de las claves para ese futuro. Si invertimos en África, si abrimos corredores comerciales y eliminamos obstáculos al crecimiento económico no solo será África la que crezca, nosotros también.*¹

1. Discurso de David Cameron en la conferencia de la Alianza Mundial para las Vacunas y la Inmunización (GAVI), 13 de junio de 2010. Disponible en <<http://www.politics.co.uk/comment-analysis/2011/06/13/cameron-development-speech-in-full>>.

La senda de crecimiento debería retomarse en un proyecto de ley por el 0,7%.

En el caso español el freno en ese camino de progreso hacia el 0,7% ya se ha producido en 2010 y 2011, y ante el más que improbable fin de esta caída, parece difícil cumplir ese compromiso con vistas a 2015. Sin embargo hay unos mínimos exigibles, basándose en el consenso político y en el fuerte respaldo social de la ayuda –el 75% de los españoles cree que el principal problema que existe en la actualidad a escala mundial es la pobreza y la desigualdad, y el 67% de los ciudadanos afirma que se debe cooperar internacionalmente para ayudar a solucionar los problemas que tienen los países menos desarrollados–² en el dimensionamiento de la AOD: en primer lugar, es determinante que haya unos marcos de previsibilidad de tres a cinco años que permita una cooperación productiva y eficiente con nuestros principales países y organismos internacionales socios, que no puedan ser sujetos de recortes sobrevenidos a posteriori –un mínimo de eficacia-; y en segundo lugar, el Gobierno debería promover un debate parlamentario abierto sobre la manera de retomar cuanto antes la senda de cumplimiento de nuestras obligaciones internacionales, que creemos debería plasmarse en un proyecto de ley por el 0,7% análoga a la aprobada en el Parlamento belga.

2. El período 2004-2011: avances y retos

Los avances que se han producido en la cooperación española en los últimos siete años son innegables.

Los avances que se han producido en la cooperación española en los últimos siete años son innegables. Los flujos de ayuda se han duplicado en términos relativos, pues han pasado de un 0,24% de la RNB en 2004 a un 0,43% en 2010, y han experimentado un crecimiento en este período de 2.507 millones de euros de AOD neta. Por primera vez hemos contado con una planificación estratégica reflejada en los dos planes directores aprobados durante el período, que entre otras cosas dieron impulso a la presencia y contribución de España a los organismos multilaterales, y en particular a Naciones Unidas, y la orientación de nuestra ayuda hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y consecuentemente hacia África, una región que había sido casi inexistente para nuestra cooperación.

Esta transformación ha integrado un importante crecimiento en la cantidad destinada a la ayuda, la elaboración de una amplia serie de documentos estratégicos de planificación, las esperadas (aunque imperfectas) reformas del Fondo de Ayuda al Desarrollo y la AECID, la intensificación de nuestra contribución multilateral, o el inicio de un necesario proceso de concentración sectorial con los marcos de asociación con el país. Además, España se ha situado en una posición comparable en sus orientaciones y objetivos estratégicos respetando o aproximándose mucho a los estándares y acuerdos internacionales existentes en materia de ayuda orientada a sectores sociales básicos (25%), desarrollo rural y lucha contra el hambre (10%), ayuda destinada a los países menos adelantados (25%)³ o cantidad destinada a la acción humanitaria (7%)⁴.

En el aspecto legislativo se han producido esperadísimas reformas: en primer lugar, la aprobación de la Ley de Deuda Externa en 2006, que supuso un enorme

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

3. Objetivos establecidos en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

4. Estrategia de acción humanitaria de la cooperación española para el desarrollo.

avance al vincular la política de gestión de la deuda externa a la de cooperación al desarrollo, y emprender el camino de desvincular de una vez nuestra ayuda de la compra de bienes y productos españoles. La posterior reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 2010 completaría el mandato de la Ley de Deuda y supone la separación –esperemos que definitiva– de los objetivos e instrumentos de fomento de la internacionalización de la empresa española y los de cooperación al desarrollo, en beneficio de la eficacia, la coherencia y la transparencia. Una separación que por supuesto no implica renunciar a la búsqueda de los mejores impactos que a través de estrategias de internacionalización adecuadas puedan producirse sobre los países en desarrollo y sus sectores más desfavorecidos.

Por su parte, el Consejo de Cooperación ha tenido un papel muy destacado en el análisis y la discusión de políticas y documentos con un alto grado de consenso en sus dictámenes, aunque con desacuerdos significativos en materias como la cooperación reembolsable o la Ley del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). La implicación de los diferentes agentes de la AOD con algún grado de protagonismo en la agenda y objetivos de la cooperación es un activo muy importante –complementario con el consenso político ya aludido– y una contribución significativa a la mejora del sistema y la introducción de medidas correctoras mediante el diálogo y la concertación.

Por último, en este último año la cooperación española ha iniciado una de las reformas más necesarias para garantizar una ayuda eficaz y de calidad: la concentración estratégica en cuanto a sus sectores de actuación plasmados en los MAP. Del mismo modo, se ha mejorado en la ejecución de algunos de los instrumentos de nuestra cooperación, en particular en ayuda humanitaria y subvenciones a ONGD.

Y si numerosos han sido los avances, también lo son las tareas pendientes que quedan en manos del nuevo Gobierno: el fortalecimiento de las capacidades del sistema español de cooperación, la evaluación del impacto, el aprendizaje y la rendición de cuentas a la sociedad de nuestra cooperación, la adecuación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo a las tareas que debe realizar hoy, la necesaria coordinación entre los actores de la cooperación descentralizada, la corrección de la dispersión geográfica de nuestra ayuda o la sempiterna búsqueda de la coherencia de políticas. Es preciso, además, un esfuerzo por canalizar nuestra ayuda a través de los llamados mecanismos programáticos, que transmiten responsabilidad, capacidad de actuación y decisión y fortalecimiento institucional a los países receptores. Estos mecanismos no solo implican garantías crecientes de buena gestión de los recursos públicos –y ofrecen oportunidades de salida de producirse disfunciones– sino que promueven la eficiencia al unir sus políticas y actuaciones los diferentes países y organismos donantes, con lo que se ahorra en burocracia y se reducen los costes de transferencia. Además, allanan el camino hacia una futura independencia de la ayuda: dejar solos a países con baja calidad institucional es una mala elección y supone dejar de lado una importantísima responsabilidad dentro de nuestra cooperación.

Y no podemos dejar de señalar que, fruto de la crisis económica, la última parte del período aquí analizado ha resultado mucho más gris. Y no sólo por la caída en más de 1.000 millones de la AOD fruto de sucesivos recortes, sino también por su desnaturalización al destinar a la cooperación reembolsable cantidades ciertamente desorbitadas como estrategia para mantener niveles significativos de ayuda sin afectar al déficit. La energía política parece haberse agotado en un final de período

La Ley de Deuda Externa de 2006 y la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 2010 han supuesto enormes avances a nivel legislativo.

El último período de gobierno ha resultado mucho más gris, no sólo por los recortes.

en que no se ha presentado finalmente un nuevo contrato de gestión para la AECID, y se ha mantenido una prórroga de un primer contrato lleno de restricciones; y en que la rendición de cuentas ha batido su récord de tardanza, con un Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2010 entregado al Consejo de Cooperación a fines de noviembre. Cuando más falta hacía la claridad, en las últimas semanas hemos visto desaparecer, aparecer y mutar a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, para acabar con un recorte en el presupuesto de ayuda al desarrollo impreciso pero extenso que certifica al 2011 como el peor año en la lucha contra la pobreza desde que nuestro país se comprometió con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

2.1 La reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo

Más de 20 años llevaban las ONGD en España reclamando una adecuada reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), un instrumento que se ha demostrado obsoleto e ineficaz para la lucha contra la pobreza, a pesar de que potencialmente y de haber mediado una buena gestión del mismo no tendría por qué haber sido así. Finalmente, en 2010 el FAD se desdobló en dos nuevos instrumentos, el Fondo para la Internacionalización de la Empresa Española (FIEM), para ser gestionado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (previsiblemente, por la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía en el nuevo organigrama de Gobierno) y no computará como AOD, y el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), que quedaba gestionado por la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y, como su nombre indica, con el principal objetivo de promover el desarrollo.

El nuevo Fondo para la Internacionalización de la Empresa Española no computará como AOD.

Prueba de ello es que al Gobierno le ha faltado tiempo para incumplir el espíritu de esa ley en el primer año de su aplicación: aunque la misma establece que durante la vigencia del Plan Director 2009-2012 la proporción máxima que pueden alcanzar las operaciones reembolsables sobre el conjunto de la AOD bruta será del 5%, los Presupuestos Generales del Estado para 2011 incluían un 18% de ayuda reembolsable. A pesar de que la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2011 se hizo antes de que formalmente entrase en vigor la Ley del FONPRODE, de haber existido voluntad de cumplir el espíritu de la ley, dicho límite habría sido respetado. A falta de conocer la cifra real ejecutada de ayuda reembolsable en 2011, es importante resaltar que en los próximos presupuestos de 2012 el FONPRODE ya es una ley vigente y, por tanto, bajo sus indicaciones debe calcularse el importe que se destinará a cooperación reembolsable, que en ningún caso deberá rebasar el 5%. El próximo Plan Director tendrá, de acuerdo con la ley, la potestad de revisar ese límite mediante una evaluación de lo realizado en materia de ayuda reembolsable en el período que concluye.

2.2 Sectores y países: una decisión difícil

En los últimos ocho años España ha incluido en su agenda de desarrollo al África subsahariana.

Consideramos muy positivo que en los últimos ocho años España haya incluido en su agenda de desarrollo al África subsahariana, una región tradicionalmente inexistente en nuestra cooperación, y donde se concentra el grueso de los países menos adelantados (en 2005, los fondos dirigidos a los PMA representaban el 24,1%, de la AOD bilateral especificada geográficamente y en 2010, el 30,29%).

Sin embargo, es muy necesario un esfuerzo de concentración si queremos que nuestra ayuda tenga un mayor impacto. A pesar de los esfuerzos hechos en este

sentido, el segundo Plan Director todavía recoge 12 amplias prioridades sectoriales, y 50 países receptores con cierto grado de prioridad para la cooperación española. La realidad es que en 2010 la mermada ayuda de la Administración central se distribuyó entre 152 países, 36 sectores y 187 subsectores.

Debemos reconocer que las ONGD probablemente no hemos ayudado a avanzar en este sentido, preocupadas porque la escasez de financiación pueda afectar a las organizaciones con las que trabajamos y a millones de beneficiarios de nuestros programas en algunos países. Avanzar hacia una mayor concentración debe ser tarea de todos, y en todo caso, es crítico que el criterio que prevalezca sea el de acudir con nuestra ayuda allí donde es más necesaria y de la manera que haga que más personas puedan salir de la pobreza.

Con todas sus imperfecciones y la diversidad de experiencias, el proceso de elaboración de planes de actuación sectorial (PAS) y de los MAP puesto en marcha en el año 2010 es un paso adelante importante en la búsqueda de esta mayor eficacia de nuestra ayuda.

En cuanto a los sectores, los compromisos internacionales firmados por nuestro país establecen porcentajes mínimos para la ayuda que se debe destinar a la agricultura y también a servicios sociales básicos. Aunque la voluntad se ha reiterado y se llegaron a superar las metas propuestas en algunos de los últimos años, lo cierto es que los recortes se han llevado por delante las partidas más significativas en fondos de educación y salud, y partidas como la seguridad alimentaria recibieron en el año 2010 una importante inyección de ayuda reembolsable. Catástrofes como la que está viviendo el Cuerno de África nos recuerdan que estos compromisos no son meras cifras en un papel. Cumplir con el compromiso de destinar el 10% de ayuda a la agricultura es vital en la lucha contra el hambre y para evitar volver a ver una hambruna como la del Cuerno de África.

2.3 Un sistema fuerte y flexible

La principal preocupación de muchos de los actores relacionados con la cooperación en los últimos cuatro años ha sido la manifiesta insuficiencia de capacidades para gestionar una ayuda que ha aumentado espectacularmente en cuanto a cantidad y complejidad de instrumentos y requisitos.⁵ Esta preocupación llevó incluso a la creación en el seno del Consejo de Cooperación de una subcomisión para tratar los aspectos relativos a las capacidades y la organización institucional del sistema de cooperación, que ha visto su trabajo interrumpido por el adelanto electoral.

Por un lado, ha existido gran confusión sobre los roles y competencias de los actores públicos del sistema (SECI, AECID, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo –DGPOLDE–, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas –FIIAPP–, etc.). Si ha sido enorme la dificultad en crear canales de comunicación para reducir duplicidades, confusiones y vacíos sin un documento vigente que delimite sus responsabilidades, ni que decir tiene en caso de que se entremezclen otras agendas y otras lógicas, como las de cultura o exteriores.

5. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2011). Evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española.

Nuestro compromiso con la agricultura puede evitar otra hambruna como la del Cuerno de África.

El Estatuto de la AECID dejó una reforma incompleta e inacabada que urge continuar en el nuevo Contrato de Gestión.

Por otro lado, la aprobación en 2007 de un nuevo estatuto para la Agencia Española de Cooperación Internacional, además de darle segundo apellido (“para el Desarrollo”) supuso un intento de modernizar la estructura organizativa, el régimen de recursos humanos y el régimen económico-financiero de la Agencia. Sin duda es una reforma incompleta e inacabada, que no ha satisfecho las expectativas de casi nadie. La limitada especialización de una gran parte de las personas encargadas de orientar y gestionar la ayuda y las dificultades administrativas para la contratación de personal experto imprescindible en este área de la acción pública son retos que hay que afrontar con urgencia para garantizar la eficiencia del sistema. Por suerte, esta es la faceta que con más rapidez puede resolverse desde la voluntad política, como indican las mejoras observables desde la constitución del Departamento Sectorial y la Unidad de Calidad y Gestión de la AECID. En negativo hay que destacar que tras un dilatado y reservado proceso de diálogo y negociación en el interior de la Administración, se ha cerrado el período político sin el esperado Contrato de Gestión de la Agencia que debería haber continuado la reforma con una definición homogénea de los procesos, transversalizando la agenda de eficacia, impulsando la descentralización, la formación y estableciendo indicadores públicos que permitirían un seguimiento preciso de sus resultados tanto por la propia dirección de la Agencia, como del resto de agentes de la cooperación y de la ciudadanía.

Los avances señalados no podrían haberse dado sin el impulso de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y el trabajo de sus equipos, pero no hubieran sido posibles sin la participación y la voluntad de todos los actores: los diferentes grupos políticos, que consiguieron hacer de la cooperación al desarrollo una política de Estado, alejada de debates partidistas; o las ONGD y centros de estudio, que con sus propuestas y sus críticas han conseguido mejorar la teoría y la práctica de nuestra cooperación. El Pacto de Estado contra la Pobreza, promovido por la Coordinadora de ONGD y suscrito por todos los grupos políticos con representación parlamentaria en diciembre de 2007, es el mejor ejemplo de esta voluntad compartida, un activo valiosísimo que debería mantenerse en esta nueva legislatura. Sin embargo, la absorción de la cooperación internacional española bajo el organigrama de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica ponen en cuestión la agenda pactada, así como la capacidad de España de responder a los compromisos asumidos en el seno de la UE y del CAD sobre eficacia de la ayuda y eficacia del desarrollo. En respuesta al inequívoco mandato ciudadano sobre nuestra solidaridad internacional, el compromiso político del nuevo Gobierno con la lucha contra la pobreza debe reflejarse en un liderazgo efectivo del sistema de cooperación para cerrar el flanco de debilidad institucional que supone la transformación de la SECI y la DGPOLDE.

La consolidación de equipos fuertes y especializados, una estructura con responsabilidades claras y tareas adecuadamente asignadas entre las diferentes instancias de la Administración y sus organizaciones satélites, un adecuado sistema de coordinación interno y la flexibilidad necesaria para responder a los nuevos retos son ingredientes que el sistema español de cooperación no tiene y precisa de manera urgente. Todo ello debe ser parte de un proyecto de desarrollo global bien estructurado y organizado, que evite las respuestas improvisadas y de corto plazo a situaciones circunstanciales.

Como acabamos de ver, estos avances no están exentos de retos. Junto a ellos, queremos destacar algunas áreas de nuestra cooperación que apenas han progresado en los últimos años, y que deben ser abordadas en el próximo período para conseguir la madurez de nuestro sistema y política de cooperación.

El Pacto de Estado contra la Pobreza de 2007 es ejemplo de la voluntad de todos los actores de hacer de la cooperación al desarrollo una política de Estado.

2.4 Evaluación, transparencia y rendición de cuentas

A pesar de que el importante aumento en los niveles de ayuda exigiría todo lo contrario, los avances en la práctica en cuanto a rendición de cuentas y evaluación han sido casi nulos. Año tras año, el principal instrumento para el seguimiento del uso de los fondos de la cooperación –el Seguimiento del PACI– se ha postergado de manera incomprensible al último trimestre del año posterior al ejercicio, lo cual hace imposible que sus conclusiones se utilicen para la elaboración de nuevos planes y presupuestos. En un momento de restricciones presupuestarias como el actual, es todavía más necesario poder ofrecer a la ciudadanía el informe de cómo se ha desempeñado la política de cooperación, para que aquella pueda juzgar sobre la realidad de todo un ciclo, en lugar de con los datos de 2009 –que corresponden a un presupuesto pensado antes de la quiebra de Lehman Brothers–. Es difícil de explicar por qué el Gobierno puede ofrecer al CAD en el mes de marzo unas cifras globales de la ayuda de 2010 pero su desglose no está disponible hasta octubre o noviembre. Nuestra insistencia, en cada *Realidad de la ayuda*, sobre un Seguimiento del PACI más inmediato no se debe a un celo de supervisión o fiscalización, sino a la evidencia de que sin datos objetivos es difícil plantear mejoras y efectuar correcciones que en este período de austeridad van a ser imprescindibles para asegurar la eficacia de nuestra ayuda y el apoyo a aquellos programas y organismos con resultados adecuados.⁶ Por lo pronto, llevar adelante la implementación del sistema “SIGUE”⁷ en la AECID y del sistema de recogida de datos en DGPOLDE debería ser prioridad de los nuevos gestores.

En cuanto a evaluación, la experiencia hasta la fecha es que se han hecho muy pocas evaluaciones independientes, que en algunos casos se ha evitado hacer públicos resultados incómodos, y que las evaluaciones de coherencia –que implican a las actuaciones de diferentes instancias y ministerios– han brillado por su ausencia. Un ejercicio relevante en este sentido ha sido la elaboración por parte de la AECID de diagnósticos sectoriales, con el fin de ofrecer una visión de conjunto de las intervenciones realizadas por la AECID en un sector determinado durante el período 2005-2008, además de extraer conclusiones y recomendaciones que sirviesen de base a los planes de actuación sectorial (PAS). Sin embargo, todos estos diagnósticos no han sido hechos públicos, al menos en su totalidad.

Hasta el momento el foco ha estado en la evaluación de los proyectos ejecutados por las ONGD, que representan solamente un 13,38% del total de nuestra ayuda en 2010, en un ejercicio mecánico del que rara vez se extraen conclusiones que impliquen cambios o mejoras.

La escasez de evaluaciones de calidad e independientes es grave y tiene una influencia perniciosa en la toma de decisiones: es difícil adaptar nuestras prioridades a aquellos sectores, actividades o áreas geográficas en los que se pueda tener mayor impacto en la reducción de la pobreza si no conocemos los resultados últimos del trabajo hecho hasta ahora.

6. Tariq Sayed Ahmad (2011). “Resultados adecuados”. Oxfam América 2011; <http://www.oxfam.org/es/crece/policy/resultados-ade cuados>

7. Sistema de Información para la Gestión Unificada y Estratégica.

En un momento de restricciones es todavía más necesario ofrecer a la ciudadanía el informe de cómo se ha desempeñado la política de cooperación.

Sin evaluaciones es imposible establecer las prioridades en las que España puede tener mayor impacto.

2.5 Coherencia de políticas

Una verdadera política de desarrollo es mucho más que la asignación de ayuda. Las políticas comerciales y de inversión, migratoria, energética o de defensa, son verdaderamente determinantes para la reducción de la pobreza. A pesar de los avances teóricos en los planes directores y otros documentos de la cooperación, a pesar del establecimiento de las comisiones delegadas de Cooperación al Desarrollo, Inmigración o Cambio Climático (desconocidos y opacos órganos cuyo mandato común es el de mejorar la coherencia), a pesar de las decenas de informes elaborados por ONG y centros de estudio en los últimos años, los pasos reales hacia una mayor coherencia del conjunto de nuestras políticas de alcance internacional con la política de desarrollo han sido limitados en los últimos años. De poco servirá la ayuda a la adaptación y mitigación al cambio climático si no se hacen efectivas las reducciones de CO₂ comprometidas para hacer nuestra economía más verde o la prioridad de la construcción de la paz si España sigue exportando millones de municiones al África subsahariana todos los años.

Por ello es necesario que la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica ejerza el papel estratégico que le corresponde en las decisiones que implican a diferentes políticas e instancias clave para el desarrollo. Entre los grandes donantes, especialmente los europeos, esta función de impulsor transversal de la coherencia para el desarrollo se traduce en un rango ministerial para los responsables de cooperación al desarrollo. Simétricamente, la AECID debe tener un enfoque mucho más integral y propositivo a partir de las necesidades de desarrollo de nuestros países socios a la hora de abordar sus intervenciones.

Es necesario que la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica aproveche su nueva situación orgánica, para ejercer el papel estratégico que le corresponde en las decisiones que implican a diferentes políticas e instancias clave para el desarrollo.

Un área de particular actualidad es la que tiene que ver con las llamadas 3D (defensa, diplomacia, desarrollo) en contextos de conflicto bélico como Afganistán o “Estados fallidos” como Somalia. La Estrategia española de seguridad,⁸ aprobada en junio de 2011, recoge este enfoque, y hace una mención específica a las relaciones entre seguridad y desarrollo: *Muchas de las amenazas y riesgos que afrontamos en España y Europa están íntimamente ligadas a la pobreza y la desigualdad extrema de esta y otras regiones. La inversión española en cooperación al desarrollo también contribuye a nuestra seguridad, respondiendo a las causas estructurales –socio-culturales, económicas y medioambientales– de los conflictos y a las situaciones de fragilidad que viven muchos Estados.*

Sin embargo, en la práctica, todavía suele prevalecer un enfoque militar en estas intervenciones, y es preciso continuar con el debate abierto y constructivo que precisamente desde Intermón Oxfam y el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria, en estrecha colaboración con los ministerios de Defensa y Asuntos Exteriores y Cooperación, y diferentes centros de estudios hemos promovido a lo largo del último año para definir cómo aplicar un enfoque integral en estas situaciones, diferenciando claramente la gestión de crisis de lo que es estrictamente ayuda humanitaria.

En 2010 se aprobó por parte del pleno del Consejo de Cooperación pasar de un informe del Consejo sobre la coherencia de políticas a un informe de la Administración sobre la coherencia de políticas en el interior de la misma, y quedó como responsabilidad del Consejo dictaminar dicho informe para informar a las Comi-

8. Gobierno de España (2011). Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos. Disponible en <<http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/D0D9A8EB-17D0-45A5-ADFF-46A8AF4C2931/0/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf>>.

siones de Cooperación al Desarrollo del Congreso y el Senado. A fecha de cierre de este documento se acababa de remitir la primera edición, un ejercicio valioso que en adelante deberá dotarse de recursos y mejoras metodológicas para poder llegar a aportar evidencias sobre los puntos de mejora, mayores valoraciones críticas, y recomendaciones a las instituciones responsables de promover la coherencia e integración de políticas para el desarrollo.

3. Una cooperación a prueba de crisis: una agenda de impacto para la cooperación española

La pregunta del millón, en estas circunstancias, es la siguiente: ¿cómo puede España contribuir a reducir la pobreza de una manera más eficaz y eficiente? En Intermón Oxfam no tenemos todas las respuestas, pero queremos señalar siete áreas que constituyen una agenda de impacto de la ayuda española que deberían, a nuestro entender, ser piedras angulares de la política de desarrollo del nuevo Gobierno, y verse reflejadas en el nuevo Plan Director 2013-2016. En lo más esencial, se trata de lograr un mayor enfoque hacia la lucha contra el hambre y la pobreza en un menor número de sectores y países, con procedimientos y criterios sólidos que guíen la ejecución a partir de planes de actuación acotados y precisos, y con canales regulares que muestren a la sociedad los resultados obtenidos.

Una agenda de impacto de la ayuda española parte de un mayor enfoque hacia la lucha contra el hambre y la pobreza.

3.1 Una agenda internacional propia y con impacto a escala global

España debe escoger sus prioridades dentro de la agenda internacional de desarrollo. Aquello que será su seña de identidad y que defenderá en los foros internacionales, pues es en ese nivel en el que se producen algunos de los cambios más importantes y se amplifica el impacto de cualquier iniciativa.

- **Seguridad y justicia alimentaria:** España ya tiene un espacio ganado en esta materia que hace que su voz se escuche atentamente en los foros internacionales como el G-20, Naciones Unidas y Banco Mundial. Se trata de un sector que está en lo alto de la agenda de otras potencias como Estados Unidos, Brasil o Francia, lo que ha impulsado esta cuestión en el seno del G-20 de 2011. La agenda de seguridad y justicia alimentaria va mucho más allá de la necesaria AOD orientada a la agricultura, e integra cuestiones como la alta volatilidad de los precios de los alimentos, las medidas y políticas para evitar el acaparamiento de tierras, la implantación de sistemas regionales de reservas y las medidas para combatir y financiar los efectos del cambio climático. México ya ha anunciado su vocación de que este sea un gran tema en el G-20 de 2012.

- **Recursos domésticos y financiación innovadora:** La búsqueda de recursos domésticos para salir de la pobreza es una de las grandes cuestiones de la actual agenda de desarrollo, que ha quedado recogida incluso en las conclusiones del G-20 de Cannes como factor clave. Comprende la necesaria realización de reformas en la fiscalidad de los países en desarrollo de modo que se establezcan sistemas eficientes que eviten exenciones y exoneraciones generalizadas (los llamados agujeros fiscales), y que sean progresivos desde el lado del ingreso y del gasto para promover las oportunidades y la movilidad social. En paralelo se han avanzado las negociaciones para la implantación de una tasa a las transacciones financieras –que a escala global tiene el potencial de recaudar 300 millones de dólares con solo un 0,05%– y la discusión sobre tasas a las emisiones de CO₂ y al transporte marítimo. Todo ello para encontrar los recursos necesarios con los que financiar las políticas de lucha contra la pobreza y el cambio climático. Potencias como el Reino Unido,

Seguridad y justicia alimentaria, recursos domésticos y participación social pueden ser señas de identidad de España en el G-20.

Alemania, Francia, Sudáfrica o la Comisión Europea son muy activas y potenciales aliadas en diferentes puntos de esta agenda.

• **Participación social y promoción del papel de las mujeres en el norte de África:** la primavera árabe es posiblemente el gran acontecimiento político con profundas implicaciones de desarrollo que se ha producido en las últimas décadas. España tiene un papel fundamental que desempeñar, por nuestra relación de vecindad y también por la importancia en términos de estabilidad y oportunidades de dinamización económica. Dos asuntos de la agenda de la región son hoy clave y España puede tener un papel fundamental en su defensa: (i) el papel de la sociedad civil y su fortalecimiento en la construcción de regímenes democráticos con alta transparencia y participación, y (ii) la inclusión y el papel destacado de las mujeres en las sociedades en transición de los países de la región.

3.2 Honrar nuestras promesas

El nuevo Gobierno sufrirá sin duda presiones internas y externas para romper los compromisos asumidos por España, en particular el cumplimiento del 0,7%. Para alcanzar este compromiso en 2015 el presupuesto para ayuda al desarrollo debería incrementarse cada año en cerca de un 12%.⁹ Lo cierto es que el actual contexto de recortes no permite pensar en un crecimiento inmediato de esos niveles, lo que hace imperativo que las Cortes Generales aborden una modificación de la Ley de Cooperación que establezca un calendario vinculante para alcanzar el 0,7% en plazos determinados. Sí es imperativo que, asentado en un consenso político amplio, España establezca un suelo mínimo para su AOD, que no debería bajar del 0,4% para los años de bajo crecimiento económico. Además, debe garantizarse que ese porcentaje se destina verdaderamente a programas eficaces de reducción de la pobreza, entendidos de acuerdo a los criterios del CAD y de las Declaraciones de París y Accra, y debe corregir el excesivo uso de instrumentos de ayuda reembolsable ya sobreexplotados en 2010 y 2011. Además, toda la financiación para mitigación y adaptación al cambio climático debe tender a ser adicional a los recursos generados por la AOD.

Es imperativo que las Cortes Generales aborden una modificación de la Ley de Cooperación que establezca un calendario vinculante para alcanzar el 0,7% en plazos determinados.

El compromiso de Copenhague de destinar al menos el 20% de la AOD a los sectores sociales básicos y los acuerdos de L'Aquila para destinar al menos el 10% de la AOD total a agricultura son algunos de los puntos de partida iniciales que marcan el camino para una orientación adecuada de esa ayuda.

3.3 Una evaluación independiente, una rendición de cuentas transparente

Es urgente la creación de una unidad independiente de evaluación para las actuaciones de la cooperación española, que debería establecer un plan de trabajo aprobado por la Secretaría de Estado previa consulta con el Consejo de Cooperación. Esa unidad reportaría a la Secretaría de Estado y trasladaría sus informes al Consejo de Cooperación, sin filtros intermedios, previamente a su obligada publicación y sería responsable última de llevar adelante las evaluaciones y remitir sus resultados acabados. Los principales resultados, aprendizajes y brechas pendientes obtenidos

9. El Fondo Monetario Internacional ha señalado en su informe "Perspectivas de la economía mundial" que la economía española mantendrá su crecimiento en 2011 en el 0,8% y en 2012 se proyecta un crecimiento del 1,1%. Si se toma en cuenta, de forma conservadora, un incremento anual del 1% en la RNB española desde 2011 hasta 2015, para que la AOD neta española alcanzara en el último año mencionado el 0,7% como porcentaje sobre la RNB, ésta debería incrementarse cada año en un 11,46%.

a través de este seguimiento y de evaluaciones sistemáticas deben ser comunicados y compartidos en el marco de las Comisiones de Cooperación al Desarrollo del Congreso y el Senado, encargados de supervisar la gestión y estudiar la viabilidad y eficacia de los siguientes planes de cooperación. Una de las primeras tareas de esa unidad podría ser la de analizar los resultados obtenidos por los programas de cooperación reembolsable ejecutados entre 2008 y 2012, contribuyendo así a fijar el peso máximo de los créditos respecto a la ayuda total para el próximo Plan Director, tal y como exige la ley de creación del FONPRODE.

3.4 Un sector privado orientado a la lucha contra la pobreza

No vamos a obviar que el rol que el sector privado debe desempeñar en el desarrollo ha sido siempre un tema sensible en España; el mejor ejemplo son los más de tres años que ha tardado en aprobarse la Estrategia de crecimiento económico y promoción del tejido empresarial de la cooperación española, debido a la falta de consenso entre los diferentes actores.¹⁰

Nuestra experiencia de trabajo en los países del Sur nos ha permitido constatar que el sector privado es un actor decisivo para el desarrollo que influye de manera múltiple e intensa en el proceso de desarrollo y en las condiciones de pobreza de la población de esos países, y nos ha llevado a apostar por su potencial para contribuir al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza. Nuestro compromiso con el comercio justo es solo un ejemplo. El potencial de generación de riqueza y empleo del sector privado es insustituible, pero hay que tener presente que para que sus actuaciones realizadas en el marco de la cooperación para el desarrollo maximicen su impacto positivo sobre el desarrollo, es preciso que se cumplan requisitos importantes: que proporcione condiciones de empleo digno; que realice transferencias de saber hacer (*know-how*) y de tecnología; que contribuya al acceso al mercado de pequeñas empresas locales; que pague los impuestos legalmente establecidos y evite interferir en procesos de reforma hacia políticas fiscales más justas, y que no utilice prácticas ilícitas como la alteración de los precios en las operaciones comerciales intragrupo (precios de transferencia) para evadir y/o eludir impuestos; y que adopte y promueva un tipo de gestión empresarial que garantice los derechos humanos y laborales, y el cuidado del medio ambiente en su cadena de producción.

El potencial de generación de riqueza y empleo del sector privado es insustituible, pero hay que tener presentes algunos requisitos para maximizar su impacto positivo.

Como bien reconoce la Estrategia, *pese a la reiterada identificación del crecimiento económico y de la promoción del tejido empresarial como objetivos prioritarios de la cooperación española, lo cierto es que no siempre estos propósitos recibieron la atención debida por parte de los gestores de la ayuda en el pasado*. Es el momento de recuperar las áreas de actuación previstas en la Estrategia y establecer un grupo de trabajo específico formado por la AECID, ONGD, organizaciones empresariales y otros actores de la cooperación para abordar instrumentos y propuestas innovadores que permitan aprovechar al máximo el potencial del sector privado en la reducción de la pobreza.

3.5 Un sistema a prueba de crisis: mejorar la organización y la gestión

La gestión de la ayuda que realiza la cooperación española, especialmente la AECID, debe mejorar significativamente, garantizando que se asigna a través de

10. Estrategia de crecimiento económico y promoción del tejido empresarial. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2011. Disponible en <<http://www.maec.es>>.

Es necesario garantizar que la asignación de recursos se guía por criterios de necesidad y eficacia y no siguiendo una rutina preestablecida.

El IV Plan Director debe focalizarse en resultados de mayor impacto en África Occidental, Centroamérica, Región Andina y Cuerno de África, donde la lucha contra el hambre y el acceso a servicios sociales pueden ser determinantes a corto y largo plazo.

procedimientos y criterios acordes con los principios de la agenda de eficacia de la ayuda, extraídos de la evaluación y el aprendizaje internacional. Para beneficiar a más personas, de manera más sostenible y en las necesidades más básicas, las decisiones de asignación de recursos de la ayuda deben regirse por indicadores y criterios comunes a todas las unidades de ejecución –incluida la acción humanitaria–, y orientarse a cumplir una planificación estratégica y operativa clara y simplificada que fije resultados de alto valor.

Es necesario establecer mecanismos claros de asignación de los recursos dentro del sistema de cooperación que respondan a las prioridades establecidas en los planes directores y anuales –que a su vez deben cambiar y estar más orientados a la gestión– y permitir una mayor flexibilidad e intercambio de recursos entre áreas, para garantizar que la asignación de recursos se guía por criterios de necesidad y eficacia y no siguiendo una rutina preestablecida. La AECID debe incorporar un equipo dedicado a la innovación y el desarrollo de nuevos instrumentos de lucha contra la pobreza.

Es necesario establecer una estructura organizativa estable y clara, de forma que las tareas y responsabilidades de cada organismo –Secretaría de Estado, AECID y DGPOLDE– estén claras y los espacios de coordinación e intercambio de información sean conocidos. El establecimiento de rutinas estables de coordinación permitirá mejorar mucho la eficiencia del sistema. La clarificación y delimitación de las tareas que se realizarán por el sistema desde las diferentes entidades satélites o medios propios de la Administración –FIIAPP, Fundación Carolina, TRAGSA¹¹ o P4R¹²– es también imperativa para ordenar el sistema. Debe, asimismo, determinarse si España precisa de una entidad que realiza asistencia meramente técnica o debe dotarse de un órgano especializado en la cooperación financiera, como sucede en el caso de los donantes más avanzados, y ponerse en marcha de ser necesario.

3.6 Concentración sectorial y geográfica

Es necesario completar y mantener el proceso de elaboración de los MAP y los PAS. El IV Plan Director 2013-2016 debe focalizarse en conseguir resultados más determinantes en el cambio de las condiciones de vida de las personas más pobres y vulnerables. España puede tener un papel relevante en la lucha contra el hambre manteniendo un apoyo ejemplar a las políticas internacionales de seguridad alimentaria y a la agricultura, sin olvidar sus compromisos y valor añadido para fomentar servicios sociales básicos de calidad y de cobertura universal. Un examen objetivo de nuestra capacidad de influencia internacional en el desarrollo debe llevarnos a trabajar en profundidad en aquellos países menos adelantados de África en los que gozamos de mayor experiencia, como el occidente de África, y en aquellos de renta media y media-baja de América Latina donde existen grandes bolsas de pobreza que no podrán reducirse sin una inversión inteligente focalizada en seguridad alimentaria, agricultura a pequeña escala, fomento del empleo, salud y educación. Concentrándose en la reducción de riesgos y en la lucha contra la

11. El Grupo Tragsa es un holding público de origen español de empresas especializadas en la prestación de servicios de emergencia, acciones en beneficio del desarrollo rural y de la conservación de la naturaleza. Tragsa es matriz de un grupo empresarial constituido por las sociedades filiales: Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A. (Tragsatec); Producción y Tecnología de Prefabricados (PTP) y Cytasa en Paraguay.

12. Empresa pública especializada en Comercio Exterior y Cooperación; <<http://www.p4r.es/>>.

vulnerabilidad extrema, la acción humanitaria de España incrementará su impacto articulando las respuestas a corto plazo con las de medio y largo plazo.

En lo referente a la concentración geográfica, España debe dar un salto significativo. No es posible mantener con diferentes niveles de prioridad una lista de más de cincuenta países. Los países prioritarios deberían reducirse a la mitad y centrarse en las regiones andina y centroamericana en América Latina y en el oeste de África. En materia de acción humanitaria, sin duda la región del Cuerno de África seguirá requiriendo una atención especial.

3.7 Una ayuda orientada a fortalecer las capacidades de los países pobres para salir por sus propios medios de la pobreza

Como se ha dicho anteriormente, es cada vez más apremiante la necesidad de buscar recursos domésticos para salir de la pobreza. En este sentido, se contempla la reforma de los sistemas fiscales de los países en desarrollo con el objeto de eliminar las exenciones y exoneraciones generalizadas y de hacerlos más progresivos tanto por el lado del ingreso como del gasto. La contribución desde la cooperación a la construcción de agencias tributarias modernas que lleven adelante estas reformas es un elemento que se debe potenciar, y en el que España tiene experiencia y capacidad para trabajar. Potenciar los recursos domésticos implica tapar los llamados agujeros fiscales que permiten la elusión fiscal de amplios sectores de la economía, pero también combatir conjuntamente las malas prácticas que las compañías transnacionales utilizan para evitar el pago de los impuestos: los precios de transferencia intrafirma. El tercer vértice de ese triángulo es combatir en la esfera global la opacidad y las ventajas que ofrecen los territorios conocidos como paraísos fiscales, que detraen recursos a las economías ricas y pobres, a los ciudadanos del mundo entero para beneficio de unos pocos.

El sistema de reporte país por país de las compañías transnacionales, que avanza a convertirse ya en regla para el sector extractivo en la Unión Europea y también entre las empresas cotizadas en el índice Dow Jones de la Bolsa de Nueva York, es una vía de avance en la que trabajar para fortalecer la necesaria generación de más recursos domésticos. Porque la generación de recursos domésticos será sin duda la que pague las facturas para salir de la pobreza de manera más sostenible y evitará una eterna dependencia de terceros.

4. Conclusiones

Como hemos visto, en este casi cuarto de siglo de historia la cooperación española ha conseguido establecer unos sólidos cimientos, arraigados en la profunda solidaridad de la ciudadanía de nuestro país, y una estructura reforzada por los avances que se han producido en los últimos años. Pero llega el momento de escoger el revestimiento, y el Gobierno no puede equivocarse. La agenda para esta legislatura es la de construir un sistema fuerte y a prueba de crisis, presentes y futuras; un sistema que gestione la ayuda española con eficiencia y eficacia para obtener el mayor impacto en la reducción de la pobreza, algo que solo puede conseguirse mediante un liderazgo político que vaya de la mano de la excelencia en la gestión para que las buenas iniciativas larvadas en el sistema tomen cuerpo. España debe, además, plantear y defender una agenda de prioridades en la arena internacional, que debería centrarse en el terreno ya ganado, los aliados internacionales, y las

España tiene conocimiento, experiencia y capacidad para trabajar en la construcción de agencias tributarias modernas y eficientes que impulsen reformas fiscales justas.

oportunidades en el período más inmediato en la seguridad y la justicia alimentaria, las fuentes de financiación innovadora para el desarrollo y la promoción de la participación de la sociedad civil y de las mujeres en los países del norte de África.

Así, la cooperación internacional de España responderá con calidad y rigor al mandato de la sociedad, y ésta podrá saber que sus recursos se emplean inteligentemente. Aunque hemos avanzado mucho en los últimos años, tenemos el reto de consolidar esos avances y garantizar el mejor uso de los recursos y que la ayuda se oriente a quienes más lo necesitan y en las cuestiones más críticas. En paralelo, debe buscarse que el conjunto de las políticas públicas y las actuaciones del sector privado confluyan en actuaciones que favorezcan la erradicación de la pobreza en todos nuestros países socios. Y desde luego afinar la búsqueda de recursos adicionales –o innovadores– en los que España tiene un papel destacado que desempeñar, desde la tasa a las transacciones financieras, pasando por las remesas y los impuestos por las emisiones de CO₂.

La tarea es importante y difícil, pero contamos con una sociedad comprometida, un consenso político único que no se encuentra en otros asuntos, y numerosos actores y agentes de desarrollo, entre ellos las ONGD y en particular Intermón Oxfam, deseando implicarnos a fondo. Saquemos el mejor provecho de ello.

Debe buscarse que el conjunto de las políticas públicas y las iniciativas privadas confluyan en actuaciones que favorezcan la erradicación de la pobreza en todos nuestros países socios.

Un sistema de cooperación internacional a prueba de crisis, en resumen

| AVANCES | RETOS | PROPUESTAS |
|-----------------------------------|---|---|
| Del 0,23 al 0,43 AOD/RNB | Criterios claros y públicos de asignación | Senda hacia el 0,7% por ley |
| Planificación Estratégica | Consolidación y especialización de equipos | Liderar la agenda internacional sobre justicia alimentaria, recursos domésticos y participación democrática |
| Presencia multilateral | Sistema de coordinación interno | Mejorar la organización, la gestión y la coordinación |
| Orientación a África | Concentración de sectores y países | Priorización de sectores y países |
| Ley Deuda Externa 2006 | Volumen de ayuda reembolsable | Fortalecimiento de la capacidad de generación de recursos domésticos |
| Leyes FIEM y FONPRODE | Liderazgo estratégico para la coherencia de políticas | Orientación del sector privado a la lucha contra la pobreza y la desigualdad |
| Consenso parlamentario | Evaluación transparente y rendición de cuentas | Evaluación independiente y rendición de cuentas transparente y efectiva |
| Acción del Consejo de Cooperación | Atribución de responsabilidades | Promoción de la participación social |

CAPÍTULO 2

La ayuda al desarrollo en 2010

Autora:

**Saya Saulière, investigadora de Intermón Oxfam,
con la colaboración de Flora Cabranes***



* Las autoras agradecen la colaboración de Déborah Itriago, Verónica Hernández, Teresa Cavero, Francisco Yermo, Viviana Ferradas, Raquel León, y de los equipos territoriales (Enrique Abad, Nerea Basterra, Gloria Bigné, José María Castell, Fernando Contreras, Lorena Fernández, Frances Mateu, Valentín Vilanova) de Intermón Oxfam en la elaboración de este capítulo. Se agradecen también las contribuciones del CECOD (Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo), del IECAH (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria) y del Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG).

1. Introducción

Nunca se transfirieron tantos recursos para la AOD a escala mundial como ocurrió en el año 2010. No obstante, muchos donantes siguen sin cumplir los compromisos que adquirieron en los foros internacionales,¹ y la meta de destinar el 0,7% de su renta nacional bruta (RNB) a la ayuda oficial al desarrollo (AOD) no está ni a medio camino de cumplirse.²

Así que, a pesar de este récord, los fondos puestos a disposición de los países del Sur son todavía insuficientes para que –en un lapso de cinco años– se logren los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, estas cifras globales de incremento esconden un rendimiento desigual entre donantes. De los quince donantes miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Unión Europea, si bien nueve donantes incrementaron la proporción de AOD en función de su RNB, seis donantes ya empezaron con los recortes, y España está dentro de esta lista negra.

En España, fruto de la crisis, en 2009 la AOD ya se había estancado, pero fue en 2010 cuando se realizaron los primeros recortes, lo que convirtió en poco creíble el cumplimiento de una serie de compromisos internacionales³ así como de los objetivos planteados en el III Plan Director 2009-2012.

Según los análisis del CAD de la OCDE, las previsiones para 2011 son de una desaceleración notable en los volúmenes de ayuda, lo cual, en regiones que tienen un alto crecimiento demográfico como África, significará un decrecimiento real significativo de la AOD por habitante.

En España, los recortes de 2011 y de 2012 serán mucho mayores a los recortes ya preocupantes de 2010 que se analizan en el presente capítulo. Además, este año se inicia una nueva estrategia de dobles recortes: el recorte inicial en la planificación y el recorte por la no ejecución de lo planificado.⁴ Esta nueva forma de recorte, más escondida y por lo tanto menos expuesta a la opinión pública, es condenable por su falta de transparencia.

Desde hace tres años, la comunidad internacional está funcionando en modo permanente de crisis. En 2011 se reafirmó esta tendencia con estallidos de otras índoles: crisis política, nuclear, económica, financiera, social, alimentaria y humanitaria. Los efectos de estas múltiples crisis, provocadas por las desregulaciones y la avidez de las economías de los países de Norte, son pagados principalmente por los habitantes pobres, hombres y mujeres, tanto del Sur como del Norte, desprotegidos por falta de políticas y redes de protección social.⁵

De los quince donantes de la UE, nueve incrementaron la proporción de AOD en función de su RNB y seis donantes ya empezaron con los recortes.

En España, los recortes de 2011 y de 2012 serán mucho mayores a los de 2010.

1. Véase el apartado sobre las cumbres internacionales del G-8 y del G-20, del mismo capítulo.

2. Véase el apartado 2.1.

3. Véanse los recuadros sintéticos al principio de cada apartado a partir de la pág. 57.

4. Según las cifras disponibles, a principios de 2012 se incrementó enormemente el porcentaje de no ejecución de la AOD planificada en 2011.

5. Este informe analiza el impacto de la crisis financiera sobre los presupuestos de los países en vías de desarrollo. K. Kyrili y M. Martin (2010), “The Impact of the Global Economic Crisis on the Budgets of Low-Income Countries”. Development Finance International; <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/impact-global-economic-crisis-lic-budgets-0710.pdf>>. R. Gower, C. Pearce y K. Raworth (2012), “¿Olvidados por el G20? Cómo la desigualdad y la degradación medioambiental amenazan con excluir a las personas pobres de los beneficios del crecimiento económico”. Informe de Oxfam.

En 2011 pasó lo impensable: en cuestión de días, regímenes no democráticos cayeron fruto de la presión popular y de levantamientos masivos y espontáneos.

A pesar de la clara insostenibilidad del modelo actual, en 2011 en los foros mundiales se postergó la adopción de las medidas necesarias para la supervivencia de millones de habitantes del Sur.

En 2011, también pasó lo impensable: en cuestión de días, regímenes no democráticos cayeron fruto de la presión popular y de levantamientos masivos y espontáneos, con lo que se aceleró el paso de la historia. Resultado del mundo interconectado, surgieron en diferentes lugares del planeta movimientos sociales y ciudadanos, sin preaviso; en países árabes, en España, en Grecia, en Israel, en Estados Unidos y en otros sitios se ocuparon calles para gritar el descontento hacia una política sin ética, una democracia a la baja y una desigualdad espeluznante, indignados por un modelo económico y político tan claramente inequitativo e insostenible. Sin embargo, a pesar de la sentencia unánime sobre la insostenibilidad del modelo actual de desarrollo económico y de la creciente presión de la ciudadanía global, de nuevo en 2011 los que toman las decisiones políticas siguieron, en los foros mundiales –COP 17 Durban, G-8 y G-20–, tímidos y cobardes, postergando la adopción de las medidas necesarias para garantizar la supervivencia y los derechos básicos de millones de habitantes del Sur y mantener el planeta como un lugar en el que se pueda vivir.

Históricamente, las crisis anticipan períodos de cambios, por lo tanto se podría ver este momento como una oportunidad de transformación y una invitación a reflexionar sobre cambios de paradigma que, de no ocurrir, podrían llevar a un mundo con escasez de recursos, desastres climáticos y hambre para una proporción importante de la población, tal y como predicen los expertos para el año 2030.⁶ En este contexto, la ayuda tiene un papel clave que desempeñar para la distribución de recursos, y tanto la arquitectura como la gobernanza del sistema de ayuda internacional tienen que ser reformadas para que la ayuda sea más eficaz.

En la segunda parte de este capítulo se analiza el panorama internacional de la financiación para el desarrollo, los recursos destinados en 2010 a la AOD, los que hacen falta para lograr los compromisos internacionales y se repasarán los momentos claves del año 2011 para la financiación de la ayuda al desarrollo. En la tercera parte, se detalla la realidad de la ayuda española: su distribución geográfica y sectorial, por agentes, sus modalidades de ayuda y sus instrumentos. Se verán cuáles fueron los recortes y los cambios de tendencias en su distribución. En la cuarta parte, se analiza las cifras de los recursos destinados a la cooperación descentralizada afectada por los recortes y se hará un análisis cualitativo breve de la cooperación al desarrollo en cada comunidad autónoma. A modo de conclusión, en la quinta parte, se trazan las principales recomendaciones realizadas a partir del análisis de los datos de la AOD española 2010.

Para poder facilitar la comprensión de los análisis de este capítulo, en el anexo se presenta un glosario que contiene los conceptos básicos que permitirán al lector no familiarizado comprender los diferentes gráficos y cuadros.

2. Panorama internacional de la financiación para el desarrollo

2.1 Los flujos de ayuda hacia los países en desarrollo en 2010

En 2010, las aportaciones netas de la AOD de los miembros del CAD sumaron un total de 128.492 millones de dólares (ver anexo 1). A pesar de la crisis que estaban

6. Véase el informe de Oxfam (2011), "Cultivar un futuro mejor. Justicia alimentaria en un mundo con recursos limitados". CRECE; <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/cr-growing-better-future-170611-es.pdf>>.

ya atravesando los países miembros del CAD, el volumen de recursos para cooperación internacional es el más importante registrado en la historia.⁷ El aumento fue de un 6,3% (en términos reales) en comparación con 2009, lo que contrasta con el estancamiento que se produjo en el período 2008-2009. Sin embargo, la AOD sigue siendo baja con respecto a la RNB de los miembros del CAD. En 2010, la AOD del conjunto del CAD representó el 0,32% del total de la RNB de sus miembros; se produjo un escaso aumento en esa cifra en comparación con el año anterior cuando se situaba en el 0,31%. Por otra parte, el volumen de nuevos préstamos (ayuda reembolsable) aumentó más (un 13,2%) en comparación con las donaciones (un 6,8%). Y la ayuda bilateral orientada a programas y proyectos de desarrollo (sin tener en cuenta la cancelación de deuda y de ayuda humanitaria) se incrementó en un 5,9% en comparación con 2009.

En 2010, los cinco donantes que más destacaron en términos de volumen de ayuda fueron: Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Alemania y Japón (al igual que en 2009 y 2008) (ver anexo 1). Estados Unidos sigue en primera posición en valores absolutos (más de 30.150 millones de dólares), con un crecimiento de sus aportaciones de un 3,5% en términos reales en comparación con 2009. No obstante, a pesar de aportar el volumen de AOD más elevado para un solo país, el porcentaje de AOD en relación con su RNB sigue estando muy por debajo de la media de la OCDE (0,21% en 2010 y 2009, frente al 0,32% de promedio del CAD en 2010).

Los países en los que puede constatarse un aumento de la AOD neta en términos reales entre 2009 y 2010 fueron: Australia, Bélgica, Canadá, Corea, Japón, Portugal y el Reino Unido. Los cinco habituales que logran cumplir con la meta del 0,7% fueron: Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia, al igual que en 2009 y 2008 (véase el gráfico 1).

En 2010, España –por primera vez desde 2003– retrocedió en lo que se refiere a la ratio de ayuda oficial como porcentaje de su RNB. En 2010, éste fue de 0,43% (frente a 0,46% en 2009) y vuelve a valores relativos inferiores a 2008. En términos del volumen de sus aportaciones de AOD, España se situó en 2010 en la séptima posición (una menos que en 2009) con respecto a los demás donantes del CAD, y se observa un retroceso de 635 millones de dólares corrientes.⁸ Continúa, como en 2009, en la undécima posición en términos de proporción de la RNB destinada a la AOD (véase el anexo 1).

Desde hace una década la ayuda aportada por los países donantes que no son miembros del CAD está creciendo con rapidez. Además, como efecto colateral de la crisis, la cooperación Sur-Sur y los donantes que no son miembros del CAD han tenido mayor visibilidad. Estos países de donantes que no pertenecen al CAD podrían clasificarse en tres grupos:⁹ los donantes emergentes –que son los países

A pesar de la crisis que estaban ya atravesando los países miembros del CAD, el volumen de recursos para cooperación internacional de 2010 fue el más importante registrado en la historia.

Desde hace una década la ayuda aportada por los países donantes que no son miembros del CAD está creciendo con rapidez.

7. Según estadísticas del CAD, la cifra de 2010 fue la más alta desde el comienzo del CAD en 1960, tanto en precios corrientes como constantes.

8. España ocupó el octavo lugar en 2004 y 2006, el décimo en 2005, el séptimo en 2007 y 2008, el mismo que ocupa en 2010 (último dato disponible), y el sexto en 2009.

9. OECD (2010), "Beyond the DAC the welcome role of other providers of development co-operation". By Kimberly Smith, Talita Yamashiro Fordelone and Felix Zimmermann, OECD Development Co-operation Directorate. DCD Issues Brief. May 2010. <<http://www.oecd.org/dataoecd/58/24/45361474.pdf>>.

El Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas proyectó para el año 2010 que la cooperación Sur-Sur se elevaría a 15.000 millones de dólares.

Existe un déficit de alrededor de 19.000 millones de dólares, frente a los compromisos realizados en 2005 en la cumbre del G-8 en Gleneagles.

que recientemente proveen de programas de ayuda, tales como los nuevos miembros de la Unión Europea (la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia) o países como Turquía, Israel, Rusia; los proveedores de la cooperación Sur-Sur (Brasil, China, India y Sudáfrica principalmente, pero también Colombia, Egipto y Tailandia) y los donantes árabes (Kuwait, Arabia Saudí, los Emiratos Árabes Unidos).¹⁰

El CAD estimó que en 2008 la ayuda al desarrollo neta de los nuevos donantes osciló entre 12.000 millones y 14.000 millones de dólares, lo que representó cerca del 10% de la AOD global, aunque sigue siendo difícil acceder a los datos consolidados. El Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas proyectó para el año 2010 que la cooperación Sur-Sur se elevaría a 15.000 millones de dólares.¹¹

En 2009, Arabia Saudí proveyó de 3.250 millones de dólares de AOD bruta, con lo que superó a 12 de los 24 donantes del CAD. La ayuda china sumó entre 2.000 millones y 2.500 millones de dólares de AOD bruta,¹² la de los Emiratos Árabes Unidos 1.040 millones y la de la India, cerca de 1.000 millones anuales. Los montos de ayuda de estos nuevos donantes son equivalentes a las aportaciones de algunos donantes europeos. Además, su reporte no es sistemático, lo que podría implicar que estas cifras estén subestimadas.

Por último, la aparición de fundaciones privadas con recursos importantes está cambiando el paisaje de la financiación para el desarrollo. No existe una fotografía global de sus aportaciones, pero se calcula que son de entre 3.000 millones y 5.000 millones de dólares anuales. Por ejemplo, en 2009, la Fundación de Bill y Melinda Gates se situó en tercera posición como donante en el sector de la salud; por encima del Banco Mundial, Canadá y la Unión Europea.¹³

2.2 Falta de cumplimiento de los compromisos de los donantes del CAD y de los miembros de la Unión Europea

Los donantes del CAD en 2010 estuvieron lejos de cumplir con varios de los compromisos globales establecidos en materia de financiación para el desarrollo. A pesar del volumen de más de 128.000 millones de dólares en 2010, existe un déficit de alrededor de 19.000 millones, frente a los compromisos realizados en 2005 en la cumbre del G-8 en Gleneagles. En esta reunión se acordó incrementar la AOD en 50.000 millones de dólares adicionales para 2010. Si bien 1.000 millones de dólares del déficit se pueden explicar por el menor nivel de RNB de los países debido a la crisis económica, los otros 18.000 millones de dólares se deben estrictamente al no cumplimiento del compromiso por parte de los países.¹⁴

10. Esta cooperación no está exenta de controversia a pesar de ser relevante en varios contextos.

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

12. La forma de contabilizar la ayuda no está estandarizada y se puede encontrar, en varios artículos, cifras distintas.

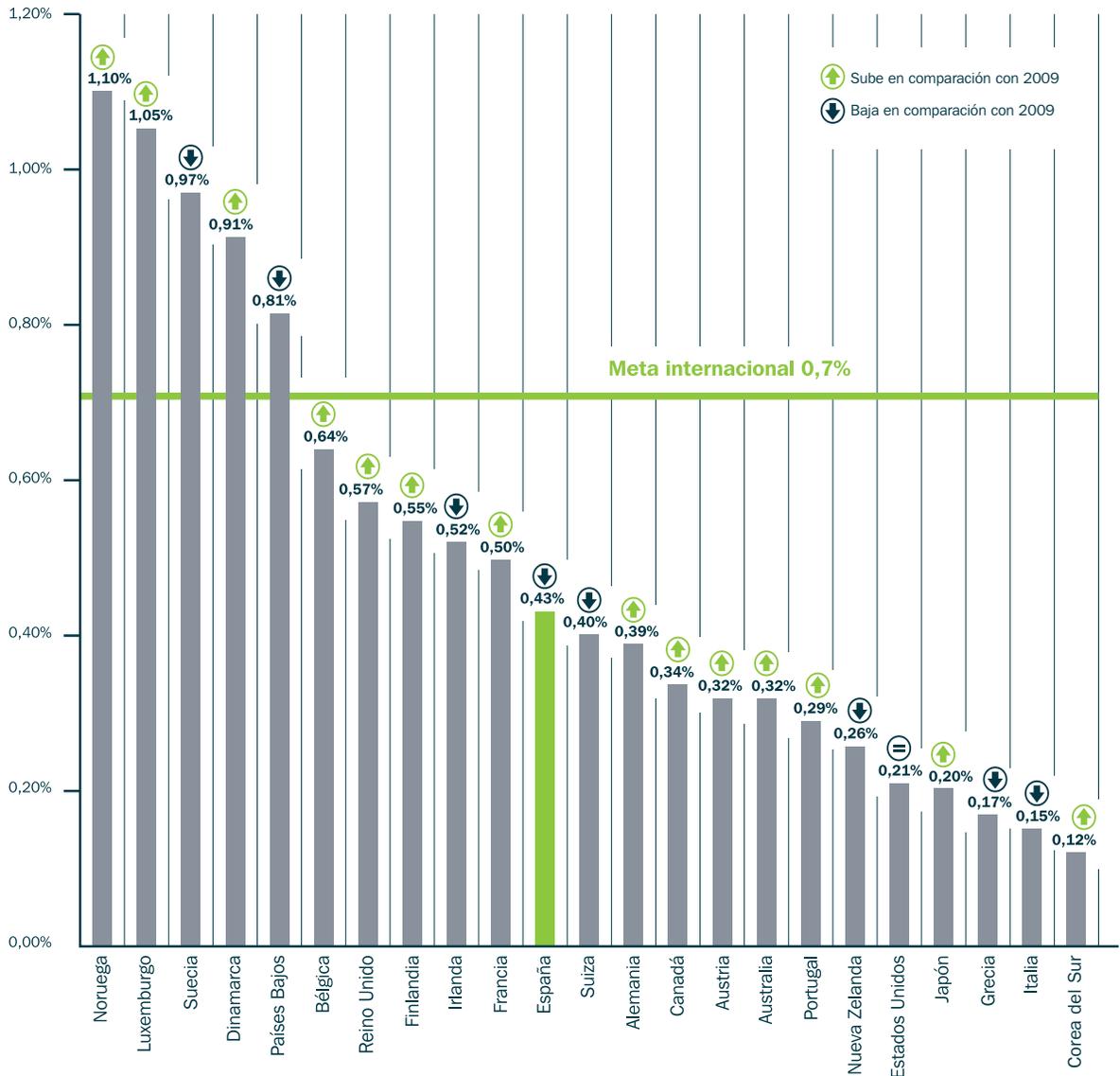
13. K. Smith (2011), "Statistics Reporting by the Bill and Melinda Gates Foundation to the OECD DAC". Aid to health data now includes World's largest private foundation. OECD. <<http://www.oecd.org/dataoecd/5/60/47539494.pdf>>.

14. Oxfam (2011), "Cooking the Books Won't Feed Anyone. The G8 Shamefully Try to Cover Their Tracks on Broken Promises". Media Brief. <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/g8-cooking-the-books-briefing-180511.pdf>>.



Gráfico 1

La senda hacia el 0,7% de AOD/RNB de los países del CAD, 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD actualizados al 22 de diciembre de 2011.

En Gleneagles, los donantes se habían comprometido a incrementar en 25.000 millones de dólares su aportación de AOD para África. En 2011, solamente 11.000 millones de dólares se han destinado a África; lo cual es insuficiente para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El informe de AidWatch de 2011 muestra que los Estados miembros de la UE no están avanzando al ritmo requerido para cumplir con sus compromisos en términos de cantidad y eficacia de la ayuda. La ayuda de la UE representó el 0,43% de la RNB en 2010, un déficit de 15.000 millones de euros con relación al objetivo de lograr un nivel de AOD equivalente al 0,56% de la RNB de los donantes europeos. Tres países

Tres países son responsables de tres cuartas partes del déficit en ayuda de la UE en 2010: Italia (43,8%), Alemania (26,4%) y España (6,4%).

Un nuevo compromiso político se hace urgente, ya que al proyectar el actual déficit de financiación, se calcula que se tardarían 25 años en llegar al 0,7%.

son responsables de tres cuartas partes de este déficit en 2010: Italia (43,8%), Alemania (26,4%) y España (6,4%).¹⁵ De los 15 miembros de la UE, solamente Suecia, Luxemburgo, Dinamarca, los Países Bajos, Bélgica, Irlanda, Finlandia y el Reino Unido han logrado la meta del 0,51% de la RNB para 2010.

Además, las prioridades en desarrollo de la UE siguen siendo reflejo de intereses muy variados determinados, en primera instancia, por el interés de los países donantes en asuntos ligados a seguridad, control de las migraciones externas e intereses comerciales, y no motivadas principalmente por las necesidades de los países receptores.¹⁶

Un nuevo compromiso político se hace urgente, ya que al proyectar el actual déficit de financiación se calcula que se tardarían 25 años en llegar al 0,7% (si se considera un crecimiento del 0,01% de la RNB).¹⁷ Sin un esfuerzo claro, este compromiso no se alcanzará antes del año 2035.

Recuadro 1. Avances en la política de desarrollo de la Unión Europea

La ayuda exterior de la **Comisión Europea** fue de 11.107 millones de euros en 2010, un 8% del total del presupuesto comunitario. 4.932 millones de euros correspondieron al presupuesto de EuropeAid, 2.662 al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y 3.513 fueron presupuesto fuera de EuropeAid. Del total de la AOD de la UE (10.658 millones de euros), el 30% fue destinado a África, el 19% a Asia y el 9% a América.

En su conjunto, la **Unión Europea** (los Estados miembros más la Comisión Europea) es el mayor donante de AOD del mundo. En 2010, aportó 53.800 millones de euros, más del 50% de la ayuda mundial.

La contribución de **España** a la Unión Europea en el año 2010 fue de 764 millones de euros (se situó en la quinta posición entre los donantes europeos), lo que representó el 17% de la AOD española.¹⁸ De este total, 672,5 millones de euros fueron para cooperación al desarrollo, 88 millones para ayuda humanitaria y 3,5 millones para educación para el desarrollo.

Avances:

Mejorar el impacto

El 10 de noviembre de 2010, la Comisión Europea puso en marcha una importante consulta pública sobre el futuro de la política de desarrollo de la UE. A través de un Libro Verde¹⁹ propuso cuatro ámbitos principales de debate:

a) Cómo garantizar un fuerte impacto de la política de desarrollo de la UE, de modo que cada euro gastado sea rentable y proporcione un valor añadido. Para

15. AidWatch (2011), "Challenging Self-Interest, Getting EU aid fit for the fight against poverty". Concord. <http://aidwatch.concordeurope.org/static/files/assets/7bdf51c9/CONCORD_2011.pdf>.

16. "This year's AidWatch report confirms that EU member states are off-track to meet their aid quantity and aid effectiveness commitments, and are increasingly prioritising self-interested aid policies that are reflecting their own immediate security, migration and commercial interests." AidWatch (2011).

17. European Commission (2011), EU Accountability Report 2011 on Financing for Development. Review of progress of the EU and its Member States. Vol. 1, pág. 28. <http://ec.europa.eu/europeaid/how/accountability/eu-annual-accountability-reports/documents/working-document-vol1_en.pdf>.

18. "Avance del Seguimiento del PACI 2010", pág. 6.

19. Libro Verde, "Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE", COM(2010) 629 final, 10.11.2010.

ello, sugiere que se comience centrándose en cumplir cuatro requisitos fundamentales: promover un crecimiento orientado al desarrollo humano, que logre una buena salud, educación y seguridad alimentaria; garantizar la paz y la seguridad; fomentar la buena gobernanza; y, por último, asegurar la coordinación de la ayuda y la coherencia entre políticas.

b) Cómo contribuir más, y de manera más integradora, al crecimiento de los países en vías de desarrollo como medio para la reducción de la pobreza. La ayuda no es suficiente y, por tanto, el crecimiento puede tener un efecto multiplicador a través de la creación de empleo y la protección social.

c) Cómo promover el desarrollo sostenible como vía hacia el progreso. El acceso a la energía es un elemento clave, requisito previo para alcanzar los ODM.

d) Cómo lograr resultados durables en el campo de la agricultura y la seguridad alimentaria. La reforma agrícola y la capacidad de alimentar a la población de un país es una condición previa para un mayor desarrollo.

Todo el análisis y las propuestas realizadas durante esta consulta por parte de los socios internacionales, los Gobiernos, las ONG y el sector privado han sido recogidos en dos importantes comunicaciones de octubre de 2011 sobre el aumento del impacto²⁰ (“Programa para el cambio”) y la futura estrategia de apoyo presupuestario.²¹

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Aunque se han realizado avances significativos en ciertos ámbitos y en algunas regiones del mundo, la Comisión Europea considera que hay que hacer un mayor esfuerzo para alcanzar el conjunto de los ODM hasta el 2015. Por ello, en abril de 2010, la Comisión presentó un plan²² con las siguientes propuestas:

- a)** Centrarse en los países y poblaciones con más retraso.
- b)** Tratar los ODM con más retraso y mejorar el impacto de las políticas europeas sectoriales.
- c)** Fomentar la apropiación²³ de los ODM.
- d)** Adoptar un programa de trabajo sobre la coherencia de las políticas a favor del desarrollo.
- e)** Promover la movilización de los recursos nacionales.
- f)** Promover la integración regional y los intercambios comerciales.
- g)** Identificar y promover fuentes innovadoras de financiación.
- h)** Apoyar estrategias de adaptación y mitigación para hacer frente al cambio climático.

La UE también apoya el cumplimiento de los ODM adaptando el resto de las políticas para que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de desarrollo. El programa de trabajo relativo a la coherencia para el desarrollo (CPD) fija objetivos e indicadores concretos de los progresos realizados en la ejecución de los compromisos de la UE en

Aunque se han realizado avances significativos, la Comisión Europea considera que hay que hacer un mayor esfuerzo para alcanzar el conjunto de los ODM hasta el 2015.

La UE también apoya el cumplimiento de los ODM adaptando el resto de las políticas para que contribuyan en ese sentido.

20. Comunicación “Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change”, COM(2011) 637 final, 13.10.2011.

21. Comunicación “The future approach to EU budget support to third countries”, COM(2011) 638 final, 13.10.2011.

22. Comunicación “Plan de acción de la UE en doce puntos en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, COM(2010) 159 final, 21.4.2010. Esta comunicación sirvió de base para la elaboración de una posición europea común para la Cumbre de Naciones Unidas sobre los ODM, celebrada en Nueva York, del 20 al 22 de septiembre de 2010. Durante estas sesiones, la UE anunció una iniciativa a favor de la realización de los ODM con una dotación de 1.000 millones de euros para los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP), en particular los más atrasados.

23. En todos los casos que han tenido éxito lo que destaca la importancia de una fuerte participación política local. Además, se destaca la necesidad de promover la inclusión de los ODM en las estrategias de desarrollo de los países en desarrollo, así como de mejorar la calidad de los datos estadísticos para controlar los progresos alcanzados.

En 2010, el apoyo presupuestario representó el 24% del total de los compromisos del presupuesto de la UE y del FED.

Cada vez cobra más relieve el compromiso de que los países en desarrollo movilicen más recursos domésticos para contribuir a la financiación del desarrollo.

términos de CPD, en cinco desafíos globales: comercio y finanzas, cambio climático, seguridad alimentaria, migración y seguridad.²⁴

Ayuda presupuestaria

En 2010, el apoyo presupuestario representó el 24% (1.800 millones de euros) del total de los compromisos del presupuesto de la UE y del FED. Durante los últimos años, la UE ha realizado una fuerte apuesta por el apoyo presupuestario. Prueba de ello es que, entre 2003 y 2009, los compromisos de apoyo presupuestario adoptados por la Comisión Europea ascendieron a más de 13.000 millones de euros (alrededor del 25% de todos los compromisos en el mismo período). Aproximadamente, un 56% se destinó a los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), un 24% a países vecinos, un 8% a Asia, un 6% a América Latina y un 5% a Sudáfrica.

En octubre de 2010 la Comisión lanzó una consulta sobre la utilización de la ayuda presupuestaria como instrumento de ayuda de la UE.²⁵ A través de un Libro Verde se identificaron siete asuntos clave, con el objetivo de sacar las enseñanzas oportunas de más de diez años de ayuda presupuestaria y recabar opiniones y pruebas sobre las posibilidades que ofrece este instrumento y sobre los medios para mejorar la calidad, la relación coste-eficacia y el impacto del mismo.

Una reciente comunicación de la Comisión²⁶ recoge las principales conclusiones de la consulta anterior y establece el futuro enfoque del apoyo presupuestario de la UE. La Comisión reitera su compromiso con la utilización de este importante instrumento, al que considera un “vector de cambio” para hacer frente a los desafíos clave del desarrollo. Para apoyar estos objetivos, la Comisión prevé tres categorías diferentes de programas: los *contratos de buen gobierno y desarrollo*, que reemplazan al apoyo presupuestario general, empleados cuando existe confianza y que están destinados a la consecución de los valores fundamentales de derechos humanos, democracia e imperio de la ley; los *contratos del sector reforma*, para proporcionar apoyo presupuestario sectorial, encaminado a la consecución de reformas y la mejora de la prestación de servicios; y los *contratos de construcción del Estado*, para situaciones de fragilidad.

Fiscalidad y desarrollo

Cada vez cobra más relieve la necesidad de lograr un crecimiento económico sostenible y el compromiso de que los países en desarrollo movilicen más recursos nacionales para contribuir a la financiación del desarrollo. En ese sentido, resulta clave el refuerzo de los sistemas fiscales nacionales y de sus niveles de recaudación, de acuerdo con los principios de buena gobernanza en materia fiscal. En este contexto, la Comisión adoptó en abril de 2010 una comunicación²⁷ en este ámbito.

Según esta comunicación, las políticas de ayuda al desarrollo deben contribuir a la eficacia de los sistemas impositivos y al aumento de los ingresos fiscales de los países socios de la UE, haciendo frente a las dificultades tanto de orden interno como internacionales (como los paraísos fiscales y las prácticas injustas de las empresas multinacionales). Los impuestos son esenciales para el desarrollo sostenible, la legitimidad del Estado, la estabilidad económica, la financiación de los servicios públicos y de las infraestructuras. Cada país socio debe definir sus políticas y sus reformas, aprovechan-

24. Commission Staff Working Document, “Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013”, SEC(2010) 421 final, 21.4.2010.

25. Libro Verde, “El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países”, COM(2010) 586 final, 19.10.2010.

26. Comunicación “The future approach to EU budget support to third countries”, COM(2011) 638 final, 13.10.2011.

27. Comunicación “Fiscalidad y desarrollo: Cooperación con países en desarrollo para promover la buena gobernanza en asuntos fiscales”, COM(2010) 163 final, 21.4.2010.

do las oportunidades que en este sentido ofrecen los diferentes instrumentos de la ayuda al desarrollo: la ayuda presupuestaria y las herramientas de gestión de finanzas públicas; la cooperación técnica; la cooperación regional; y el apoyo al refuerzo de las capacidades de los órganos de control, de los Parlamentos nacionales y de los actores no gubernamentales de los países en desarrollo pertinentes.

Mecanismos innovadores de financiación

En un momento de grave crisis, la Comisión incrementa sus esfuerzos para desarrollar mecanismos innovadores con el fin de optimizar el efecto de palanca financiera y política de su presupuesto, atrayendo a otras instituciones financieras públicas y privadas. Un ámbito concreto es el de la financiación mixta de la ayuda al desarrollo (combinación de subvención y préstamo), que permite aumentar la utilización de los préstamos ofrecidos, especialmente por el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Como ejemplo, podemos citar el instrumento mixto innovador creado en el mecanismo en favor de la energía:²⁸ 40 millones de euros que se combinan con los créditos ofrecidos por los Estados miembros y el BEI y que están disponibles para la cofinanciación de proyectos de mediana envergadura, dirigidos a mejorar el acceso a servicios energéticos sostenibles²⁹ en los países ACP.

Seguridad alimentaria

En 2010, la Comisión presentó una nueva estrategia para enmarcar la acción de la UE dirigida a favorecer la seguridad alimentaria en los países en desarrollo.³⁰ Según este nuevo marco político, debe darse prioridad a los países más frágiles y debe utilizarse un enfoque multisectorial, basado en cuatro fundamentos principales: a) la disponibilidad de alimentos, que requiere una cadena agroalimentaria sostenible,³¹ una intensificación de la producción agrícola, y el desarrollo del comercio internacional y de la integración regional; b) el acceso a la alimentación, mejorando el empleo y aumentando los ingresos; c) el valor nutricional de la ingesta de alimentos, sobre todo para las mujeres embarazadas o lactantes y los niños menores de cinco años; d) la prevención y la gestión de la crisis, uniendo a los distintos actores de la ayuda humanitaria y del desarrollo en la aplicación de las estrategias que vinculan la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD) y la reducción del riesgo de catástrofes (RRC).

Transparencia

La UE forma parte de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI), que tiene como objetivo hacer que la información acerca del gasto en ayuda sea más fácil de analizar. Durante los últimos años, la UE ha hecho significativos avances en este terreno,³² clave para la eficacia y la rendición de cuentas, con lo que ha pasado a convertirse en uno de los donantes más transparentes de acuerdo con el CAD.

Fuente: Elaborado por Javier Sota, investigador del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD).

En un momento de grave crisis, la Comisión incrementa sus esfuerzos para desarrollar mecanismos innovadores con el fin de optimizar el efecto de palanca financiera y política de su presupuesto, atrayendo a otras instituciones financieras públicas y privadas.

En 2010, la Comisión presentó una nueva estrategia para enmarcar la acción de la UE dirigida a favorecer la seguridad alimentaria en los países en desarrollo.

28. Más información sobre la Facilidad ACP-UE para la energía en <http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/energy/index_en.htm>, instrumento de cofinanciación creado en 2005.

29. Un ejemplo de este tipo de proyectos, consistente en la instalación de una turbina de vapor en Zimbabue, puede consultarse en el Annual Report 2011 sobre la política de desarrollo de la UE –SEC(2011) 880 final, pág. 79–.

30. Comunicación “Un marco estratégico de la UE para ayudar a los países en vías de desarrollo a enfrentarse a los retos relativos a la seguridad alimentaria”, COM(2010) 127 final, 31.3.2010; comunicación “Ayuda alimentaria humanitaria”, COM(2010) 126 final, 31.3.2010.

31. En su apoyo a la agricultura a pequeña escala, la UE debe conceder prioridad a los métodos de intensificación que sean sostenibles y ecológicamente eficaces, respetando las diversas funciones de la agricultura.

32. Puede encontrarse información más detallada en la comunicación “Mutual Accountability and Transparency. A Fourth Chapter for the EU Operational Framework on Aid Effectiveness”, COM(2010) 643 final, 5.11.2010.

2.3 Perspectivas para los donantes del CAD para los años 2011 y 2012: desaceleración, reducción y recortes

La desaceleración de la ayuda programable será más aguda en los países africanos, se prevé un crecimiento anual del 1% por año, frente al 13% en los tres últimos años.

La AOD de 2011 de la UE probablemente deba hacer frente a una ligera reducción en comparación con los niveles de 2010.

Las perspectivas de la AOD a corto plazo son inciertas. Al mirar crisis pasadas, hay razones para inquietarse ya que los gobiernos en estas situaciones suelen recortar sus presupuestos de ayuda, recortes que no se recuperan en menos de doce años.³³

La AOD de 2011 de la Unión Europea probablemente deba hacer frente a una ligera reducción en comparación con los niveles de 2010. Se estima que ciertos Estados miembros incrementarán su ayuda pero no lo suficiente para contrarrestar los recortes de otros. Asimismo, se prevé que la meta hacia el 0,7% de AOD como porcentaje de su RNB en 2015 se detenga en la mayoría de los países de la Unión Europea.³⁴

La OCDE, en su encuesta sobre las proyecciones de la ayuda de los donantes bilaterales y multilaterales en 2013, muestra que se espera una desaceleración del crecimiento de la ayuda. Según aquella, la ayuda programable³⁵ por país aumentaría en un 2% por año en términos reales entre 2011 y 2013, frente al 8% de promedio de los tres últimos años. Esta desaceleración sería más aguda en los países africanos, cuya ayuda programable tendría un crecimiento anual del 1% por año, frente al 13% en los tres últimos años.³⁶ Así, el volumen de recursos de la ayuda estaría muy por debajo de lo necesario para compensar el incremento de la tasa de crecimiento demográfico.

2.4 Principales encuentros internacionales en 2011

37ª cumbre del G-8 en Deauville:³⁷ cifras tergiversadas para esconder el incumplimiento de las promesas (26 y 27 de mayo de 2011, Francia)

En la 37ª cumbre del G-8 de Deauville, los dirigentes del mundo abordaron temas de actualidad tales como la Primavera Árabe, la seguridad nuclear, la solidaridad con Japón por el *tsunami*, Internet y su regulación, temas de economía y seguri-

33. Véase Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, "Global Monitoring Report 2011: Improving the Odds of Achieving the MDGs" (Washington, DC, 2011), pág. 128.

34. <http://www.concordeurope.org/Files/media/0_internetdocumentsENG/3_Topics/Topics/Aidwatch/AidWatch-Briefing-Between-austerity-and-political-will.pdf>.

35. De acuerdo con la AECID, la ayuda programable del país (CPA, por sus siglas en inglés) mide aquellas contribuciones de los donantes que son más susceptibles –al menos en teoría– de alinearse con las políticas y estrategias de desarrollo definidas por los países socios. Esta parte de la ayuda puede ser objeto de una planificación plurianual por parte del donante. Se calcula restando de la AOD bruta la ayuda que no es previsible por definición (ayuda humanitaria y alivio de deuda externa), la que no implica flujos transfronterizos (costes administrativos, becas, sensibilización e investigación en países donantes), la que no forma parte de acuerdos entre Gobiernos nacionales (ayuda alimentaria y ayuda de Gobiernos locales), y la que no puede ser programable nacionalmente (financiación de costes institucionales de ONGD).

36. Análisis de las tendencias de ayuda OECD. "Development aid reaches an historic high in 2010" <http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html>.

37. <<http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/english/news/news/programme-of-the-g20-cannes-summit.1509.html>>.

dad global, el crecimiento verde,³⁸ el cambio climático y la responsabilidad sobre el desarrollo.

La Primavera Árabe fue, sin duda, uno de los temas centrales de la cumbre. El “Partenariado de Deauville” acordado busca fortalecer un proceso político al apoyar la transición a la democracia y al favorecer las reformas de gobierno, incluyendo especialmente la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de las instituciones para garantizar la transparencia y el gobierno responsable. Según esta declaración, los bancos multilaterales de desarrollo deberían proporcionar más de 20.000 millones de dólares en beneficio de Egipto y Túnez para el período 2011-2013, en apoyo a sus reformas y los países del G-8 movilizarían ayuda bilateral. Si bien este partenariado tiene compromisos financieros alentadores, muchos son los escépticos sobre su materialización.

La Declaración Conjunta G-8-África plasma la voluntad del grupo de las ocho potencias y de África de actuar juntos dentro de un espíritu de partenariado. En términos de desarrollo económico y de medio ambiente, se acordó intensificar acciones para el crecimiento económico, la integración comercial, la movilización de recursos domésticos, la mejora de acceso a infraestructuras y servicios. Se propuso adelantar el proceso de liberalización del comercio y reducir la dependencia de la ayuda exterior, para lo que será necesario un refuerzo de las capacidades y una cooperación técnica en temas de gobernabilidad macroeconómica.

Este encuentro del G-8, como otros, fue decepcionante y los anuncios dejaron recelos. Primero, los líderes del G-8 quedaron mudos frente al fracaso en lograr el cumplimiento de los objetivos de ayuda al desarrollo planteados en 2005. Siguiendo la tradición iniciada en el G-8 en Canadá (Muskoka), la presidencia francesa preparó un informe de rendición de cuentas pero fue ampliamente criticado porque mejoró drásticamente la ejecución real.³⁹ Así, se comunicó que 49.000 millones de los 50.000 millones de dólares prometidos en anteriores reuniones del G-8 se habían otorgado, cuando se estima que solamente 31.000 millones de dólares fueron otorgados.⁴⁰ En realidad, hicieron falta 19.000 millones de dólares para honrar el compromiso realizado en Gleneagles (monto equivalente a siete días del gasto militar del G-8, y apenas un 0,06% de sus ingresos nacionales combinados).⁴¹

En esta cumbre quedaron sin clarificarse los compromisos adquiridos⁴² en los anteriores encuentros del G-8, de Gleneagles, de L'Aquila y de Muskoka, y tampoco se mostró de dónde provendrán los 19.000 millones de dólares que faltan para cumplir sus promesas. Siguiendo la misma tónica, los líderes del G-8 mostraron poca intención de recortar las emisiones de gases de efecto invernadero tal y como sería necesario para alcanzar el objetivo de no superar un calentamiento de 2 °C que dicen respetar.

En el G-8 de Deauville, la presidencia francesa preparó un informe de rendición de cuentas que fue criticado porque mejoró drásticamente la ejecución real.

En esta cumbre quedaron sin clarificarse los compromisos adquiridos en los anteriores encuentros del G-8.

38. El crecimiento verde significa propiciar el crecimiento y el desarrollo económicos y a la vez asegurar que los bienes naturales sigan proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los que depende nuestro bienestar. OECD (2011), Towards Green Growth, <<http://www.oecd.org/dataoecd/41/48/47984502.pdf>>.

39. Utilizaron en sus cálculos precios corrientes, en lugar de los precios constantes como recomienda la OCDE, para tomar en cuenta el efecto de la inflación.

40. Usando el cómputo de la OCDE.

41. <<http://www.oxfam.org/es/pressroom/pressrelease/2011-05-19/g8-mentiras-no-alimentan>>.

42. Oxfam (2011) “Cooking the Books Won’t Feed Anyone - The G8 Shamefully Try to Cover Their Tracks on Broken Promises”. Media Brief. <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/g8-cooking-the-books-briefing-180511.pdf>>.

A mediados de 2011, no había ni planes ni estrategias que permitieran entender cómo se iba a cumplir con más de la mitad de los recursos prometidos.

La crisis de la deuda y los rescates han relegado algunos temas que estaban en la agenda del G-20, tales como la regulación de las instituciones financieras y la tasa sobre transacciones financieras.

Recuadro 2. Financiación de la agricultura y la seguridad alimentaria. Acuerdos de L'Aquila

En julio de 2009, en L'Aquila (Italia), los líderes del G-8 así como de 16 países y 14 organizaciones internacionales y regionales se comprometieron a movilizar recursos en favor de la agricultura y la seguridad alimentaria e hicieron la promesa de proveer de asistencia técnica y cooperación. En total, en el marco de la Declaración de L'Aquila, 13 donantes⁴³ se comprometieron a movilizar 22.000 millones para la agricultura y la seguridad alimentaria antes de finales de 2012.

A mediados de 2011,⁴⁴ el informe de la organización ONE⁴⁵ constató que solamente un 22% de los compromisos se había logrado (y otro 26% estaba en vías de materializarse). Pero existía aún falta de concreción para más de la mitad de los recursos prometidos: no había ni planes ni estrategias que permitieran entender cómo se lograría el cumplimiento del compromiso.

De los ocho donantes analizados (que representan el 84% de los compromisos), Canadá e Italia habían desembolsado más de dos tercios del acuerdo realizado en L'Aquila (919 millones y 349 millones de dólares respectivamente). Francia, el Reino Unido y Estados Unidos presentaron retrasos importantes para poder alcanzar sus compromisos (después de dos años habían logrado solamente aportar el 28%, el 30% y el 2% de estos, respectivamente). Además, Alemania, Japón y la Comisión Europa no disponían de datos accesibles y transparentes, lo que imposibilitó el seguimiento de sus acuerdos.

Por otro lado, el informe de rendición de cuentas del G-8 de Deauville (mayo de 2011) no logró capturar los avances realizados por los donantes de forma homogénea, en parte porque no acordaron un sistema armonizado de levantamiento de la información.

Fuente: Elaboración propia a partir del informe "Agriculture Accountability Holding Donors to their L'Aquila Promises", elaborado por ONE (2011).

6ª cumbre del G-20 en Cannes:⁴⁶ ruido alrededor de la TTF (3 y 4 de noviembre de 2011, Francia)

La cumbre fue dominada en gran medida por la situación de crisis de deuda en Grecia, su plan de rescate, el riesgo de un posible referéndum interno que condicionara su aceptación a las medidas planteadas en ese plan; y por la vulnerable situación económica de Italia, situaciones que amenazan la estabilidad de la Unión Europea. La crisis de la deuda y los rescates asociados a ella han relegado algunos temas que estaban en la agenda, tales como la regulación de las instituciones financieras y la tasa sobre transacciones financieras (TTF).

43. Australia, Canadá, la Comisión Europea, Francia, Alemania, Italia, Japón, los Países Bajos, Rusia, España, Suecia, el Reino Unido y Estados Unidos.

44. El compromiso de L'Aquila fue adquirido en julio 2009 y tiene que ser completado en tres años, por lo tanto en julio 2012.

45. ONE (2011), "Agriculture Accountability Holding Donors to their L'Aquila Promises". <<http://www.one.org/c/international/about/3923/>>.

46. <<http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/english/news/news/programme-of-the-g20-cannes-summit.1509.html>>.

Recuadro 3. G-20: La tasa sobre las transacciones financieras entró en la agenda de desarrollo

Se esperaba mucho de esta edición del G-20, que asumía por primera vez un mandato anual y también una agenda de desarrollo. Nicolas Sarkozy se encargó de “calentar” el escenario cuando a principios de año presentó una agenda más que ambiciosa, que incluía asuntos tan gruesos como la regulación del sistema financiero o la volatilidad de los precios de los alimentos. La crisis y la puntilla del referéndum griego se encargaron de rebajar las expectativas, lo que descafeinó un tanto el resultado de la cumbre. Pero algunas iniciativas positivas han logrado hacerse un hueco entre tantas tensiones divergentes. Entre ellas, la tasa Robin Hood (o tasa sobre las transacciones financieras, TTF): en un ejercicio de equilibrios diplomáticos, el G-20 valoró los avances europeos, sumó el apoyo de otros países (aunque no obliga a nadie) y reconoció que se asignen los recursos para desarrollo.

Parece poco ambicioso entusiasmarse solo porque se incluye una palabra en el comunicado final. Pero que el término “desarrollo” venga mencionado tras considerar un gravamen al sector financiero y el reconocimiento del G-20 al impulso europeo, es un éxito y el resultado de un trabajo intenso de muchas organizaciones y movimientos sociales en más de cuarenta países. Es el modo de evitar que esto se quede simplemente en un nuevo mecanismo para reducir el déficit fiscal de algunos países (especialmente los europeos).

Además, esta cumbre consiguió consolidar un bloque más amplio de aliados a favor de la TTF. Junto con Francia, Alemania y España –sus grandes defensores–, ahora se cuenta con el respaldo de países como Sudáfrica, Argentina, Brasil, Corea del Sur o Etiopía. Muchos de estos países ya están aplicando medidas similares al sector financiero y asignando recursos directamente a programas de sanidad o reducción de la pobreza. Su impulso sirve de ejemplo para seguir avanzando hacia el ideal de una tasa global para resolver necesidades globales.

Lamentablemente, el G-20 no ha logrado obtener el respaldo de dos de los grandes detractores de la medida: Estados Unidos y el Reino Unido. Y eso a pesar de diversos respaldos a la medida, tales como el informe de Bill Gates sobre financiación innovadora, las conclusiones del Fondo Monetario Internacional sobre la viabilidad de ésta, la propuesta de la Comisión Europea o el propio sentido común.

Fuente: Adaptación del artículo de Susana Ruiz “La tasa Robin Hood se consolida en Cannes”.

La cumbre del G-20 consiguió consolidar un bloque más amplio de aliados a favor de la TTF. Junto con Francia, Alemania y España, ahora se cuenta con el respaldo de Sudáfrica, Argentina, Brasil, Corea del Sur o Etiopía.

El G-20 no ha logrado obtener el respaldo de dos de los grandes detractores de la TTF: Estados Unidos y el Reino Unido, a pesar de diversos respaldos a la medida.

COP 17 en Durban:⁴⁷ avances tímidos y oportunidades perdidas para contrarrestar el cambio climático (28 de noviembre - 9 de diciembre de 2011, Sudáfrica)

Durante las dos semanas de la cumbre internacional sobre cambio climático en Sudáfrica se debatieron y negociaron principalmente dos cuestiones claves: el aumento de los recortes de las emisiones –y el marco legal apropiado para el mismo después de la finalización del Protocolo de Kioto– y la financiación del Fondo Verde para el Clima acordado en anteriores cumbres.

47. <<http://www.cop17-cmp7durban.com/>>.

Se logró extender el Protocolo de Kioto a un segundo período de compromiso, pero este avance fue debilitado porque no renovaron su adhesión Japón, Rusia y Canadá, además de que Estados Unidos sigue al margen.

Estados Unidos logró disminuir las expectativas de reducción de emisiones al nivel más bajo y postergó hasta 2020 las nuevas metas.

En el último día de la cumbre, en horas suplementarias de negociación, se logró evitar el fracaso y se pactó un acuerdo mínimo. Si bien se consiguió aprobar un plan que pone en marcha el Fondo Verde para el Clima (acordado en Cancún), éste no especifica las fuentes de financiación, con lo que se deja margen para que los Estados eludan sus responsabilidades.

Por otro lado, se logró extender el Protocolo de Kioto a un segundo período de compromiso, pero este avance fue debilitado porque no renovaron su adhesión Japón, Rusia y Canadá, además de que Estados Unidos sigue al margen. Se decidió que en 2015 se retomarían las negociaciones para pactar un acuerdo vinculante más amplio, esta vez incluyendo a todos los países, el cual entraría en vigor en 2020.

Las formulaciones del acuerdo son muchas veces ambiguas, lo que permitirá a los países contaminadores no responder o postergar las acciones requeridas para asegurar los medios de vida de millones de habitantes del Sur y su seguridad alimentaria. La comunidad científica reiteró sin cesar que las emisiones globales deben reducirse antes de 2020 para prevenir un cambio climático catastrófico.

Estados Unidos, como es costumbre, volvió a ser la potencia que obstaculizó los acuerdos necesarios, al no adherirse al acuerdo vinculante y responder principalmente a los intereses de sus industrias contaminadoras. Además, este país logró disminuir las expectativas de reducción de emisiones al nivel más bajo y postergó hasta 2020 las nuevas metas. A pesar de sus compromisos financieros, no aclaró cuáles serían sus fuentes de financiación y, además, dejó claro que, pese a su mayor responsabilidad histórica, no asumiría compromisos y obligaciones diferentes de los nuevos países industrializados (China, India o Sudáfrica) y amenazó con vetar cualquier referencia respecto a la equidad en el texto. Así, en el nuevo acuerdo no se distingue a los países en vías de desarrollo de los países industrializados y –a pesar de las peticiones tanto de la India como de otros países– el acuerdo no considera la contribución justa al Fondo Verde⁴⁸ de países históricamente contaminadores y países en vías de desarrollo, actualmente contaminadores pero con todavía altos niveles de pobreza.

Recuadro 4. Financiación del cambio climático

En diciembre de 2009, en la COP 15 de Copenhague, los líderes de países desarrollados se comprometieron a movilizar fondos “nuevos y adicionales”: 100.000 millones por año hasta 2020 y 30.000 millones de dólares del Fast Start Finance (FSF) entre 2010 y 2012 para afrontar las necesidades de los países en vías de desarrollo para la mitigación y la adaptación a los efectos del cambio climático. Este compromiso fue calificado de “desafiante pero factible”⁴⁹ por el Grupo Asesor de Alto Nivel de la Secretaría General de las Naciones Unidas sobre la Financiación del Cambio Climático.

48. El Fondo Verde fue creado dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático como mecanismo para transferir recursos provenientes de países desarrollados para financiar iniciativas de adaptación y mitigación en los países en vías de desarrollo.

49. UN (2010), “Report of the Secretary-General’s High-level Advisory Group on Climate Change Financing”. Pág. 5. <http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF_Final_Report.pdf>.

En junio de 2011, a mitad del período antes de la fecha de cumplimiento del compromiso de los 30.000 millones, diferentes organizaciones intentaron hacer un seguimiento. El World Resources Initiatives⁵⁰ consideró que el 45% de estos recursos había sido asignado, mientras que la iniciativa de Fast Track Finance⁵¹ valoró el grado de cumplimiento en un 21%. Un año y medio después del acuerdo, solamente el 29% ha sido transferido.⁵²

El FSF no es una estructura *per se*, sino una herramienta para gestionar los apoyos al cambio climático, lo que significa que no se crean nuevos fondos o iniciativas, sino que se usan canales existentes para encauzar estos recursos, lo cual dificulta tremendamente su seguimiento.

Fuente: Elaboración propia.

IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, Busán: ¿nuevos rumbos para la cooperación? (29 de noviembre - 1 de diciembre de 2011, Corea del Sur)

Con más de 3.000 participantes, entre los cuales estuvieron 100 ministros y jefes de organizaciones internacionales, se desarrolló el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, que tuvo lugar en diciembre de 2011 en Busán, Corea del Sur. Por primera vez, las organizaciones de la sociedad civil fueron invitadas formales dentro del foro. El principal resultado del encuentro fue el “Partenariado de Busán para una cooperación eficaz al servicio del desarrollo”, que según algunos analistas podría abrir nuevos rumbos en la ayuda al integrar nuevos actores y dar paso hacia una gobernanza del sistema de ayuda más acorde con las realidades geopolíticas.

A diferencia de los anteriores foros fundamentalmente técnicos –en particular el de París–, el foro de Busán abrió una reflexión sobre el marco de gobernanza de desarrollo, dejando atrás el enfoque limitado de la eficacia de la ayuda para pasar al debate más amplio, y político, de la cooperación efectiva para el desarrollo. En este nuevo marco, están involucrados no solamente los donantes del CAD de la OCDE, sino también los actores de la cooperación Sur-Sur, las Naciones Unidas, las autoridades locales, el sector privado y los actores de la sociedad civil.

Los donantes que no son miembros del CAD –India, Brasil y China en particular– mostraron su interés en adherirse a los principios comunes del acuerdo; sin embargo, China negoció hasta el último momento y lo firmó bajo la condición de que se especifique que los principios y compromisos del acuerdo sean voluntarios para los países de la cooperación Sur-Sur.

Más acorde con la nueva realidad geopolítica mundial, se decidió cambiar el sistema de gobernanza de la ayuda mundial y se consagró el cierre del Grupo de Trabajo de Eficacia de la Ayuda del CAD –lugar de toma de decisión de las prioridades de desarrollo, en el que participaban principalmente los donantes del CAD–. Será reemplazado por una alianza del “Partenariado de Busán para una cooperación eficaz al servicio del desarrollo” apoyado por la OCDE y el Programa de las

Los donantes que no son miembros del CAD –India, Brasil y China en particular– mostraron su interés en adherirse a los principios comunes del Acuerdo de Busán.

Se decidió cambiar el sistema de gobernanza de la ayuda mundial y se consagró el cierre del Grupo de Trabajo de Eficacia de la Ayuda del CAD.

50. <<http://www.wri.org/publication/summary-of-developed-country-fast-start-climate-finance-pledges>>.

51. <<http://www.faststartfinance.org/home>>.

52. J. Brown, M. Stadelmann y L. Hörnlein (2011), “Fast-start finance to address climate change: what we know at the mid-point”. ODI. <<http://www.odi.org.uk/resources/download/5929.pdf>>.

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo que permitirá pasar de un sistema que requería el consenso de los donantes del CAD –que ralentizaba el paso de las reformas– a un proceso de toma de decisión en bloques –de geometría variable–, lo que facilitará más agilidad, alianzas y oportunidades que emerjan de diversos enfoques de la cooperación para el desarrollo provenientes de actores tanto del Norte como del Sur.⁵³

Este acuerdo de Busán resalta la importancia de la apropiación ampliando este concepto con respecto a su acepción inicial en la Declaración de París, orientada solamente a los gobiernos, a la apropiación democrática de las políticas así como de los procesos de desarrollo. El acuerdo insiste en la necesidad de utilizar los sistemas nacionales “por defecto” y requiere explicaciones de los donantes en caso de no utilizarlos.⁵⁴

Por primera vez en estos foros de alto nivel, la transparencia se puso como tema central en la agenda política.

Por primera vez en estos foros de alto nivel, la transparencia se puso como tema central en la agenda política (véase el capítulo 5). Gracias a la adhesión de Estados Unidos anunciada en el Foro, y a la entrada de Canadá, cerca del 80% de la ayuda oficial para el desarrollo se encuentra ya bajo el marco de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI, en sus siglas en inglés).⁵⁵ Durante el próximo año, los donantes acordaron definir planes para que en 2015 sean accesibles electrónicamente sus proyectos, mediante la adopción de estándares comunes para la publicación de información y orientando un poco más la información a las necesidades de los usuarios.

Cabe señalar también que se aprobó en el foro el “New Deal for Engagement in Fragile States” que había sido trabajado por el G7+ (un grupo de 19 países frágiles o en situación de posguerra con los donantes), para mejorar la construcción del Estado y consolidar la paz, incorporando estos aspectos dentro de la agenda de la eficacia de la ayuda.

A pesar del peso creciente del sector privado en los procesos de desarrollo, no se logró incluir un marco para la financiación privada, responsable y efectiva.

Sin embargo, una de las limitaciones más claras del acuerdo fue que, a pesar del peso creciente del sector privado en los procesos de desarrollo, no se logró incluir un marco para la financiación privada, responsable y efectiva, demanda de las organizaciones de la sociedad civil. Al contrario, se abrieron puertas para que el sector privado pueda beneficiarse de fondos públicos contabilizados como AOD e incrementar su posibilidad de participación en el diseño de políticas de desarrollo, lo cual podría acarrear riesgos de que sus intereses privados interfieran en la consecución de una ayuda más eficaz. Tampoco se abordaron claramente las dificultades de implementación de los compromisos de París y Accra en el Foro. Finalmente, las modalidades de seguimiento e implementación fueron poco definidas, lo que puede poner en riesgo el cumplimiento de las diferentes cláusulas del acuerdo. Los seis meses después de la cumbre serán cruciales para definir cómo funcionará el partenariado global y se plasmarán en acciones los compromisos adquiridos. Está ahora en manos de los actores pertinentes el hacer que este acuerdo se vuelva un punto de inflexión en los debates y procesos de desarrollo.

53. Para más detalle, léase el artículo “What happened in Busan?”, diciembre de 2011. Blog, Owen Abroad. <<http://www.owen.org/blog>>.

54. Al respetar esta cláusula, las capacidades nacionales se podrían ver fortalecidas, ya que uno de los problemas fundamentales de la eficacia de la ayuda es la creación de agencias y de circuitos financieros paralelos a los sistemas nacionales por parte de los donantes.

55. Véase referencia <<http://www.aidtransparency.net/news/united-states-signs-iati>> y capítulo 5 sobre Transparencia.

3. Panorama de la cooperación española 2010

En 2010, la AOD neta española alcanzó los 4.491,84 millones de euros en términos absolutos y representó un 0,43% de la RNB (frente a un 0,46% en 2009). Ya en 2009 se produjo un estancamiento de la ayuda española (un 1% de decrecimiento entre 2008-2009) por impacto de la crisis, pero en 2010 los importantes recortes se hacen claramente visibles.

En 2009 se produjo un estancamiento de la ayuda española por impacto de la crisis, pero en 2010 los importantes recortes se hacen claramente visibles.

En 2010, la AOD experimentó un recorte de 236,2 millones de euros (en comparación con 2009), equivalente a una reducción del 5% respecto a la AOD de 2009 (véase el anexo 2). Este descenso aleja cada vez más a España de su compromiso de cumplir con el 0,7% de la RNB destinado a AOD en el año 2015, como se puede observar en el gráfico 2. Además, en 2010, España no cumple la meta de la Unión Europea de destinar el 0,51% del PIB europeo en 2010,⁵⁶ ni tampoco su propia meta intermedia de alcanzar el 0,51% de la RNB en AOD en el mismo año.

En 2010, la AOD experimentó una reducción del 5% respecto a la AOD de 2009.

En 2010, se ejecutó el 85,3% del presupuesto total de AOD según lo planificado en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) (véase el cuadro 1), ligeramente inferior a 2009 (cuando fue de 90%). No obstante, es el comienzo de una tendencia hacia el recorte escondido bajo la vía de la no ejecución.

En 2011, el presupuesto preveía un recorte inicial de 1.030,91 millones de euros,⁵⁷ lo cual equivale a un 19,6% (frente al presupuesto de 2010). Pero, en realidad, el recorte total será todavía mucho mayor debido a la no ejecución.⁵⁸ Así lo ilustran los primeros datos de ejecución del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), que muestran que de los 545,23 millones de euros previstos en el PACI 2011, hasta finales de septiembre de 2010, solo se habían autorizado –ni siquiera ejecutado– 215,19 millones de euros. Según proyecciones, la ejecución de AOD en 2011 quedará en alrededor de un 0,3% de la RNB, debido al descenso de aproximadamente el 35% en los últimos 20 meses (cuando según los Presupuestos aprobados lo situaba en el 0,4%⁵⁹). Las previsiones para 2012 son aún más pesimistas.

Un nuevo recorte de 1.016 millones de euros al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) para su presupuesto de 2012 fue anunciado a finales de diciembre de 2011, recién posicionado el nuevo Gobierno.⁶⁰ Significa una reducción de casi el 40% con respecto al presupuesto de 2011 del MAEC.⁶¹ Aunque todavía no

56. Según señala el MAEC en su informe “Hacia los Objetivos del Milenio”, de 2007 (disponible en: <<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Informe%20Espa%C3%B1a%20Objetivo%208.pdf>>), en mayo de 2005 la UE se comprometió a alcanzar una AOD equivalente al 0,51% del PIB comunitario en 2010.

57. Al comparar las previsiones del PACI 2011 (4.233,71 millones de euros) con las del PACI 2010 (5.264,61 millones de euros).

58. En el momento de la presente publicación, ésta es aún una cifra no conocida.

59. Véase el Plan Anual de Cooperación Internacional 2011, <<http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/PACI2011PACI.pdf>>.

60. Este recorte fue realizado bajo el Acuerdo de no disponibilidad sobre los presupuestos de 2011, y afectó a la ejecución de 2011, además con prórroga en los presupuestos de 2012. Este acuerdo decretado en el último Consejo de Ministros de 2011 por el nuevo gobierno muestra que la mayoría de los 1.016 millones de euros de recorte del presupuesto del MAEC se aplicaría a la AOD y certifica que al menos una cantidad de ese orden no habría sido ejecutada por el gobierno anterior lo cual refuerza que existe una voluntad de recorte vía la no ejecución.

61. Comunicado de la Coordinadora de ONGD ante los recortes en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, <http://www.coordinadoraongd.org/index.php/noticias/vernoticia/id_noticia/1502>.

es oficial cómo afectará exactamente al presupuesto de cooperación, se estima que 990 millones de euros⁶² se recortarán al presupuesto de AOD.

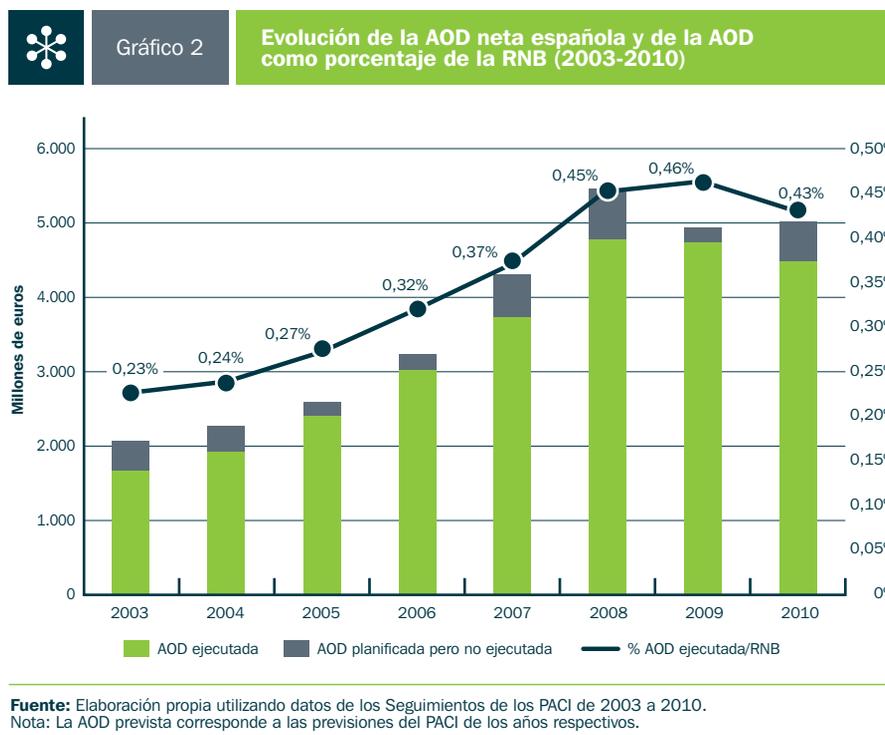
Además, falta incluir los recortes que se realizarán en la partida de AOD gestionada por el Ministerio de Economía, además de los presupuestos de las comunidades autónomas y los entes locales. Se proyectaron para la cooperación descentralizada unos recortes para 2012 de alrededor de un tercio de sus presupuestos, respecto a los presupuestos ya recortados para 2011 (-226 millones de euros). Esto significa que la AOD retornaría a valores de 2002-2004 con un esfuerzo sobre la RNB del 0,25 al 0,29%, un retroceso de lo más violento entre los miembros de la OCDE.

Según proyecciones, la ejecución de AOD en 2011 quedará en alrededor de un 0,3% de la RNB.

En este apartado se analiza la AOD española ejecutada en 2010: su distribución geográfica y sectorial, sus modalidades de ejecución y sus instrumentos. Se detalla la ayuda humanitaria, la AOD destinada a la educación para el desarrollo, a subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) y, por último, la cooperación descentralizada. Se destaca dónde fueron los recortes, sacando a la luz los criterios adoptados en esta decisión.

En este período de restricción es importante el análisis de las modalidades y de la distribución de la AOD española. Sería aún más clave la valoración de sus resultados. Lamentablemente los datos de la ejecución de la AOD española se publican con demasiado retraso,⁶³ lo que imposibilita contar con su análisis en el momento de definir el presupuesto. Será un reto para el nuevo Gobierno –que apuesta tanto

En 2010, se ve el comienzo de una tendencia hacia el recorte escondido mediante la no ejecución.



62. Estimación realizada por Intermón Oxfam.

63. El volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010 fue publicado en el mes de octubre.

por la eficiencia como por la transparencia de la ayuda– poner en marcha un sistema que permita, no solamente contar con el análisis de la ejecución del año anterior, sino tener información sobre los resultados en términos de desarrollo para que, con una AOD desgraciadamente recortada, se pueda seguir teniendo impacto en la pobreza y la vida de millones de personas en el Sur.

3.1 Ruptura de tendencias de la cooperación en el año 2010

3.1.1 Ruptura del avance de la AOD en 2010

Los servicios sociales básicos (SSB) se vieron drásticamente afectados por los recortes. En 2010, los fondos aportados se redujeron a casi la mitad en comparación con 2009 y el porcentaje de la AOD destinado a los SSB se situó entre los niveles más bajos de los últimos cuatro años. Las aportaciones a SSB representaron el 15,1% de la AOD bilateral bruta, con lo que se alejaron de la meta marcada en el III Plan Director (25%) (véanse el anexo 5 y el gráfico 12). Además, el 6,3% de la AOD destinada a SSB dentro de la AOD bilateral bruta distribuible fue reembolsable, con lo que se retrocedió en la calidad obtenida en 2009, de acuerdo con la recomendación del CAD de no usar ayuda reembolsable en sectores no productivos.

El porcentaje de la AOD destinado a los SSB se situó entre los niveles más bajos de los últimos cuatro años.

La cooperación española aumenta visiblemente la ayuda reembolsable, con lo cual sobrepasa marcos legales y compromisos políticos. El 2010 fue un año de transición en la introducción del FONPRODE/FIEM (Fondo para la Internacionalización de la Empresa) tras la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD),⁶⁴ lo que impide ejercicios estrictamente comparativos con años anteriores. Si bien se puede constatar una reducción de los desembolsos netos de los créditos bilaterales del FAD: (-34,2% en sus desembolsos brutos y -24,1% en sus reembolsos), estas cifras no reflejan la realidad de la ayuda reembolsable española. En 2010, se empezó a otorgar un nuevo tipo de ayuda reembolsable: los denominados créditos del “FAD Cooperación Financiera”,⁶⁵ operados por el MAEC dentro de la reforma del FONPRODE. Al considerar los recursos canalizados a través del FAD y del FAD Cooperación Financiera, los desembolsos netos canalizados en 2010 fueron prácticamente el doble de los que se canalizaron en el año anterior (véase el gráfico 16). Éstos representaron casi el 12% del total de la AOD neta de 2010, el 13% contando con el Fondo para la Concesión de Microcréditos, muy lejos del compromiso adquirido en el Pacto de Estado contra la Pobreza en 2007, que estipula que la cooperación reembolsable no superaría el 5% del total de la AOD, y reflejado en la ley de creación del FONPRODE.

El 12% del total de la AOD neta de 2010 es reembolsable, muy lejos del compromiso adquirido en el Pacto de Estado contra la Pobreza.

Incremento de la ayuda reembolsable para países pobres muy endeudados. En 2010, un 12,69% en el caso de desembolsos brutos y 24,53% en el caso de desembolsos netos del total de la ayuda reembolsable desembolsada correspondió al grupo de países pobres más endeudados, lo que resulta contradictorio con los esfuerzos que se están realizando en el mundo entero y en España para reducir el nivel de endeudamiento de estos países.⁶⁶

64. Más información sobre el tema en el aparte III, 6.

65. Para más detalle, véase el capítulo 4 “Una aproximación a la cooperación financiera”.

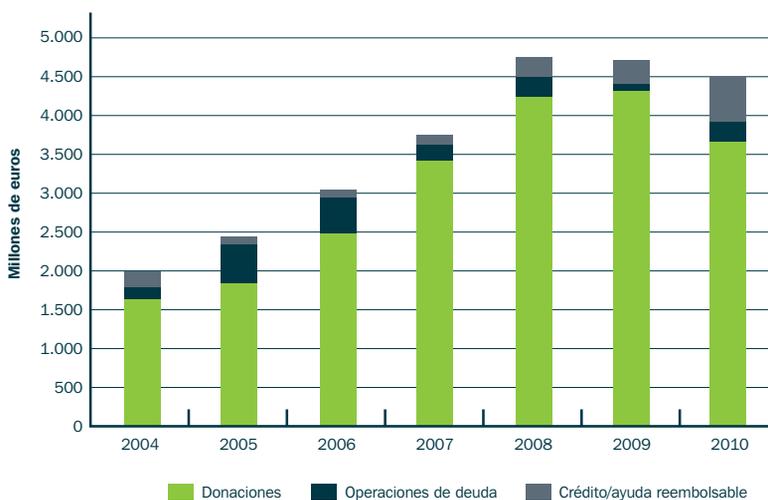
66. Los países pertenecientes al grupo de países pobres muy endeudados (PPME) que recibieron ayuda reembolsable española en 2010 fueron: Nicaragua, Ghana, Senegal, Camerún, Burkina Faso, Honduras, Mauritania, Bolivia y Haití. Todos ellos están en el nivel de *completion point* dentro de la Iniciativa de reducción de la deuda para los PPME (Iniciativa HIPC), lo que implica que ya han cumplido todos los requisitos y han sido elegidos para participar en ella.

Aumento de las operaciones de condonación de deuda bilateral, lo que permite computar más AOD, aun cuando no se trata de “nuevos recursos” para los países del Sur. La AOD generada por operaciones de deuda (bilateral y multilateral) se situó en 254,3 millones de euros para 2010 (en 2009 fue de 111,9 millones de euros), lo cual representó un 5,66% de la AOD neta española, frente al 2,37% de la AOD neta de 2009. El total de operaciones bilaterales de deuda en 2010 fue más alto que en 2009, aunque esta decisión no fue bilateral sino que se debe al calendario internacional del Club de París. Retorna a las proporciones de 2008 y 2007. Estos recursos inflan la cifra de la AOD española sin que signifiquen realmente una aportación externa de recursos (véase el gráfico 3).

Las donaciones se ven mucho más afectadas por los recortes, lo cual repercute en la calidad de la ayuda. Si bien los recortes en lo relativo a la AOD española se elevaron al 5% (equivalente a 236,2 millones de euros); en términos de las donaciones, decreció en 641,8 millones de euros en comparación con 2009, lo que representa un retroceso mayor, de 14,9%. Regresa casi a los valores absolutos de 2007. En 2010, han disminuido los recursos externos españoles disponibles para los países en vía de desarrollo y la ayuda fue inflada por ayuda reembolsable –que aumentó en un 88,7% con respecto al año anterior– y operaciones de deuda, lo que evidentemente baja su calidad (véase el gráfico 3).

Las donaciones de 2010 fueron recordadas en un 14,9%, retornando casi a los valores absolutos de 2007.

 Gráfico 3 **Distribución de la AOD neta española (donaciones, operaciones de deuda y créditos), 2004-2010**



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de los Seguimientos de los PACI de 2004 a 2010.

La acción humanitaria española disminuyó en 2010 un 23% con respecto a 2009.

Retroceso importante de la acción humanitaria. La acción humanitaria española disminuyó en 2010 un 23% con respecto a 2009, aun teniendo en cuenta los importantes recursos aportados por la cooperación española como respuesta al terremoto de Haití de enero de 2010. A pesar de los avances experimentados en materia de gestión en el seno de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), este recorte pone de manifiesto el final de un período de cinco años de crecimiento sostenido. Cabe resaltar que este descenso se produjo en un contexto en el que las cifras globales de acción humanitaria internacional experimentaron un cierto crecimiento.

Recortes y repliegue preocupante en varios territorios de la cooperación descentralizada. En 2010, la cooperación descentralizada autonómica y local sufrió recortes significativos, proporcionalmente superiores a los observados a nivel central. La AOD destinada a la cooperación por las comunidades autónomas en 2010 volvió a magnitudes de 2007 y el porcentaje de la AOD neta de cooperación descentralizada sobre el presupuesto total⁶⁷ se situó en su nivel más bajo en los últimos seis años, ya que representó el 0,21% del presupuesto total; con lo que se aleja cada vez más del 0,7% prometido por varias entidades de cooperación descentralizada.

Doce de las diecisiete comunidades autónomas vieron disminuir su AOD en comparación con 2009, de las cuales cinco tuvieron recortes mayores al 25% (y de éstas, dos mayores al 50%).⁶⁸ Solamente cinco comunidades aumentaron su AOD en comparación con 2009.⁶⁹ De igual forma, la cooperación ejercida por las entidades locales experimentó un fuerte retroceso en 2010, que fue de casi el 18% con respecto al año anterior; caída superior a la de las comunidades autónomas.

3.1.2 Tendencias mantenidas en 2010

España sigue siendo uno de los miembros del CAD con más nivel de dispersión geográfica y sectorial. En 2010, España tenía adjudicada ayuda a 152 países, de los cuales 102 no son prioritarios.⁷⁰ Cerca del 28% de la AOD bruta especificable geográficamente fue a países sin priorización según el Plan Director, lo que muestra un desajuste entre las prioridades geográficas oficiales y las reales. Además, la cooperación española tuvo operaciones en 173 de los 197 sectores del CAD, lo que demuestra una dispersión sectorial. Este nivel de fragmentación es contrario a los objetivos planteados en el Plan Director y los esfuerzos internacionales hacia una mayor concentración (división de trabajo, etc.) en aras de lograr un impacto mayor en resultados.

La cooperación española sigue siendo principalmente multilateral, con la novedad de que parte de ella es reembolsable. La AOD canalizada por vía multilateral representó el 55,28% de la AOD española en 2010, aun cuando continuó la tendencia a la baja iniciada en 2007 y disminuyó un equivalente a 155,88 millones (5,9% con respecto a 2009). Es importante destacar que, a diferencia del año anterior, en el conjunto de la ayuda multilateral de 2010, una parte importante de ésta (15% incluidos OМУDES) fue ayuda reembolsable.

España destina una porción importante de su ayuda multilateral a fondos multilaterales, con lo que contribuye a la “bilateralización” de la AOD multilateral. En 2010, el 59% de las contribuciones multilaterales fue directamente al presupuesto general de un organismo, y un 41% de los recursos se destinó a fondos y programas específicos de organismos multilaterales, la llamada AOD multibila-

En 2010, la AOD de las comunidades autónomas volvió a magnitudes de 2007.

La dispersión geográfica y la fragmentación de sectores a los que se destina la AOD española en 2010 es contraria a los objetivos del Plan Director.

67. Los presupuestos por comunidad autónoma se tomaron del Ministerio de Economía y Hacienda.

68. Cantabria (-65,1%), Murcia (-53,9%), Comunidad Valenciana (-40,6%), Baleares (-33,9%) y Canarias (-25,7%).

69. Extremadura (4,5%), Aragón (6,2%), Asturias (7,3%), La Rioja (9,2%) y, encabezando la lista, el País Vasco (11,8%).

70. No están entre los grupos A, B y C establecidos por el Plan Director vigente.

teral (para mayor explicación, véase el glosario en anexo). Esta es una proporción mucho más alta que el promedio del CAD y, en este sentido, España continúa sin tomar en consideración las valoraciones del CAD/OCDE hacia una mayor eficacia de la ayuda multilateral.⁷¹

Tendencia histórica interrumpida de dirigir la ayuda orientable y especificable⁷² a América Latina. Al igual que en el año 2009, en el año 2010 el principal receptor de la ayuda española fue África debido a los montos de ayuda multilateral. Sin embargo, los recursos a América Latina vuelven a subir en 2010 y la región recibió cerca de la mitad de la AOD multilateral distribuable por continentes y fue el primer receptor de la ayuda bilateral.

Preferencia de concentración hacia los países de renta media, a pesar de los avances de concentración en los países menos adelantados (PMA). Con una concentración del 37% en 2010 de la AOD hacia los PMA, se logró el objetivo establecido en el III Plan Director de destinar a estos países al menos el 25% de la AOD geográficamente especificable. No obstante, el peso de los PMA dentro del total de la ayuda sigue siendo muy bajo en comparación con el asignado por el conjunto de los países del CAD (40,16%) y la concentración hacia países de renta media mucho más alta (principalmente en los países de renta media baja). Además, al destinar el 0,11% de la RNB a ayuda a los PMA en 2010 (frente al 0,12% en 2009), España sigue alejándose más aún del compromiso internacional de adjudicar el 0,15% de la RNB a AOD para los PMA.

Aumento de las aportaciones a la educación para el desarrollo. A pesar de los recortes de la AOD española en 2010, los desembolsos realizados en el sector de sensibilización y educación para el desarrollo se incrementaron en un 11,3%. Las comunidades autónomas fueron el agente que siguió siendo la principal fuente de las aportaciones: realizaron más de la mitad de los desembolsos dirigidos a este fin. No obstante, en el ámbito autonómico, existe una gran heterogeneidad y en algunas comunidades autónomas se suprimieron convocatorias de fondos en 2010 y 2011. En 2010, la cooperación estuvo cerca de cumplir con la meta establecida del III Plan Director de destinar el 3% de la AOD bilateral bruta a proyectos de educación para el desarrollo, ya que alcanzó el 2,88% (frente al 1,71% en 2009).

Existen desviaciones importantes entre lo planificado en el Plan Anual de Cooperación Internacional 2010 y lo realizado en ese año. El cuadro 1 desvela varias discrepancias entre los objetivos planificados y los ejecutados en 2010. Las más llamativas por su baja ejecución fueron las contribuciones bilaterales (netas) vía OМУDES y la AOD neta desembolsada por las comunidades autónomas y entidades locales. También se visibiliza una gran diferencia entre el porcentaje planificado para los servicios sociales básicos (cerca al 40% sobre la AOD bruta distribuable sectorialmente) y lo realmente ejecutado (15%). En términos de la ejecución de los créditos FAD, FAD Financiero y los fondos de concesión

El peso de los países menos adelantados dentro del total de la ayuda sigue siendo muy bajo en comparación con el asignado por el conjunto de los países del CAD.

Existen desviaciones importantes entre lo planificado en el Plan Anual de Cooperación Internacional 2010 y lo realizado en ese año.

71. Varios informes del CAD sobre ayuda multilateral recomiendan aumentar el porcentaje de ayuda multilateral estricta frente a la ayuda multilateral, ya que la primera modalidad permite poner en primera instancia los intereses de las entidades, sobre la visión particular y coyuntural de cada donante.

72. Se refiere a la ayuda bilateral y multilateral.



Cuadro 1

Ejecución comparada con la planificación del PACI 2010

| Partida | Valoración | Planificado | Ejecutado |
|--|---------------------------------|-----------------------------|---|
| AOD (neta) | ⬇️⬇️ -14,68% | 5.264,61 millones de euros | 4.491,84 millones de euros |
| AOD española (neta) como % de la RNB | ⬇️⬇️ - 0,08 puntos porcentuales | 0,51% | 0,43% |
| AOD bilateral bruta para América Latina como % de la AOD bilateral bruta especificada geográficamente (incluye OМУDES) | ⬆️⬆️ + 4,26 puntos porcentuales | 41,06% | 45,32% |
| AOD bilateral bruta para África como % de la AOD bilateral bruta especificada geográficamente (incluye OМУDES) | ⬇️⬇️ - 6,36 puntos porcentuales | 45,51% | 39,15% |
| Contribuciones multilaterales (netas), sin OМУDES | ⬆️ + 1,71% | 1.447,89 millones de euros | 1.472,72 millones de euros |
| Contribuciones bilaterales (netas) vía OМУDES / multilateral | ⬇️⬇️⬇️ - 25,26% | 1.351,87 millones de euros | 1.010,36 millones de euros |
| AOD bruta destinada a sensibilización/educación para el desarrollo | ⬆️ + 5,65% | 66,70 millones de euros | 70,47 millones de euros |
| Porcentaje de la AOD bruta distribuible sectorialmente destinada a SSB | ⬇️⬇️⬇️ - 25 puntos porcentuales | Cercana al 40% | 15% |
| Créditos FAD (desembolsos netos) | ⬇️⬇️ - 33,02% | 230,86 millones de euros | 154,64 millones de euros |
| Fondo de Concesión de Microcréditos (desembolsos netos) | ⬇️⬇️⬇️ - 53,16% | 101,16 millones de euros | 47,38 millones de euros |
| FAD Cooperación Financiera | ⬇️⬇️⬇️ - 31,80% | 555,23 millones de euros | 378,66 millones de euros |
| | ⬇️ - 2,12 puntos porcentuales | 10,55% de la AOD total neta | 8,43% de la AOD total neta |
| AOD por operaciones de deuda | ⬆️ + 0,76 puntos porcentuales | 4,9% de la AOD total neta | 5,66% (incluye alivio de deuda multilateral) |
| | ⬇️ - 1,17% | 257,29 millones de euros | 254,29 millones de euros (incluye alivio de deuda multilateral) |
| AOD neta desembolsada por la Administración General del Estado | ⬇️⬇️ - 13,44% | 4.586,10 millones de euros | 3.969,93 millones de euros |
| AOD neta del M ^o de Defensa | ⬆️⬆️⬆️⬆️ + 126,61% | 11,31 millones de euros | 25,63 millones de euros |
| AOD neta desembolsada por las comunidades autónomas | ⬇️⬇️ - 24,66% | 516,36 millones de euros | 389,02 millones de euros |
| AOD neta desembolsada por las entidades locales | ⬇️⬇️ - 20,49% | 152,67 millones de euros | 121,39 millones de euros |

Fuente: Elaboración propia utilizando el PACI 2010 y volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

de microcréditos (desembolsos netos), también se nota una baja ejecución, que se puede explicar en parte (como se explica más adelante). Se constata también que la AOD neta desembolsada por la Administración General del Estado fue más baja de lo inicialmente planificado.

A pesar del considerable aumento de la ayuda reembolsable en 2010, cabe resaltar que las previsiones del PACI 2010 preveían una aportación aún mayor de AOD bila-

La única línea que experimentó una ejecución significativamente superior a su planificación fue la ayuda desembolsada por el Ministerio de Defensa.

teral reembolsable (incluidos OМУDES). En realidad, se ejecutó solamente el 64% de lo previsto en el año 2010.

Se puede intuir la voluntad de invertir más recursos bilaterales en la región latinoamericana, ya que se ejecutó más de lo inicialmente planificado. En cambio, no se ejecutó la ayuda bilateral planificada para África.

La única línea que experimentó una ejecución significativamente superior a su planificación fue, al igual que en otros años, la ayuda desembolsada por el Ministerio

Cuadro 2 Línea de base en 2010 de las metas del Plan Director 2009-2012*

| | 2009 | 2010 | Meta para 2012 | Meta cumplida | Tendencia (2009-2010) | Por cumplir (2010 con respecto a la meta) |
|---|-------------|-------------|-------------------------------|---------------|-----------------------|---|
| AOD neta como % de la RNB (a) | 0,46% | 0,43% | 0,7% | X | ↓ | 0,27% |
| % 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 sectores) (b) | 1,3% | 1,49% | 6% | X | ↑ | 4,51% |
| % 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 sectores) (b) | 4,16% | 3,58% | 6% | X | ↓ | 2,42% |
| % de AOD distribuible destinado a programas de género (c) | 2,95% | 3,43% | 9% | X | ↑ | 5,57% |
| % de la AOD destinado al desarrollo rural y la lucha contra el hambre (d) | 14,83% | 16% (e) | 10% | ✓ | | META CUMPLIDA |
| AOD total destinada al Fondo de Agua (e) | 289.445.196 | 150.000.000 | 1.050 mill. euros (para 2013) | X | ↓ | 310.554.803,92 |
| % de la AOD geográficamente especificable a países del grupo A (f) | 41,64% | 44,04% | 66% | X | ↑ | 21,96% |
| % de la AOD geográficamente especificable a países del grupo B (f) | 13,46% | 17,82% | 20% | X | ↑ | 2,18% |
| AOD destinada a PMA en % de la RNB | 0,12% | 0,11% | 0,15% | X | ↓ | 0,04% |
| % de la AOD geográficamente especificable a PMA | 33,76% | 36,98% | 25% | ✓ | | META CUMPLIDA |
| % de los recursos canalizados a través de ONGD que se destina a proyectos de educación para el desarrollo | 5,15% | 6,65% | 5% | ✓ | | META CUMPLIDA |

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010, 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) El Plan Director 2009-2012 establecía además la meta intermedia de que la AOD neta española alcanzara un 0,56% sobre la RNB en 2010.
- (b) 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 agrupadas por el CAD bajo el sector de "población y salud reproductiva".
- (c) Se calculó tomando como referencia la AOD destinada al CRS 15170: Organizaciones e instituciones de la igualdad de las mujeres.
- (d) Se calculó 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). Incluye ayuda reembolsable en 2010 (véase el gráfico 11).
- (e) En el Plan Director 2009-2012 se establecía el compromiso de realizar aportaciones por 1.500 millones de dólares (aproximadamente 1.050 millones de euros) entre 2008 y 2011. Sin embargo, en 2010 se amplió el plazo de dicha ejecución hasta 2013.
- (f) Calculado sobre el total de AOD bruta especificable por países.

de Defensa. Sin embargo, superó las previsiones, pues en esta ocasión fue de más del doble de lo esperado (126,61%).⁷³ La ayuda militar con fines de desarrollo siempre ha resultado algo controvertido.⁷⁴

Todavía se cuenta con dos años para cumplir las metas del III Plan Director (2009-2012). Sin embargo, teniendo en cuenta que 2010 es el primer año de recortes, es muy preocupante que solo unas pocas metas fueron alcanzadas y que la tendencia refleja un alejamiento de su cumplimiento (véase el cuadro 2).

3.2 ¿A qué regiones y países se dirige la ayuda oficial al desarrollo española?

3.2.1 Distribución de la ayuda oficial al desarrollo española por regiones y países

| COMPROMISO | Datos de 2010 | Compromiso cumplido | Tendencia 2009-2010 |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|
| Compromiso del III Plan Director: Concentrar 2/3 de la AOD española en países del grupo A y 1/5 de la misma en países del grupo B, de modo que para 2012 los países de los grupos A y B concentrarán alrededor del 85% de la ayuda especificada geográficamente. | Grupo A: 44% | X | ⬆️ |
| | Grupo B: 17,8% | X | |
| | Total: 61,8% | X | |

Teniendo en cuenta que 2010 es el primer año de recortes, es muy preocupante el panorama de 2012, en relación al cumplimiento del Plan Director.



IDEAS PRINCIPALES

- Al igual que en el año 2009, en 2010, el principal receptor de la ayuda española fue África.
- No obstante, los recursos destinados a América Latina en 2010 vuelven a subir, y fue la región principal receptora de la AOD bilateral y multilateral, lo que contrasta con la reducción efectuada en 2009 con respecto a 2008.
- Existe todavía una diferencia importante en el reparto geográfico de los recursos de la cooperación española en comparación con los donantes del CAD. Cuando el CAD invierte como promedio el 39% en África subsahariana, España solamente destina a esta región el 25%, con lo que se incrementa la diferencia porcentual frente a 2009.
- Los diez principales receptores de la ayuda bilateral española fueron la República Democrática del Congo, Túnez, Bolivia, Perú, Marruecos, Nicaragua, Haití, El Salvador, Guatemala y Ecuador. Ocho de ellos pertenecen al grupo A, un país pertenece al grupo B y uno al grupo C.
- En términos de concentración geográfica de la ayuda, la cooperación se acerca a su meta del III Plan Director para 2012 con el 75,3% de la AOD española concentrada en países prioritarios de los grupos A y B, aunque todavía está lejos de alcanzarla.
- España sigue siendo uno de los miembros del CAD con más nivel de fragmentación: adjudicó fondos de AOD a 152 países, de los cuales 102 no son prioritarios.

Cifras y tendencias de la AOD por regiones

África sigue como principal receptor, se le destinaron 1.625,81 millones de euros en 2010, lo que representó el 42% del total de la AOD bruta española geográficamente especificable⁷⁵ por continentes (véase el anexo 3). En comparación con América Latina, la región africana recibió más ayuda multilateral (el 47,7% de

73. En 2010, la ayuda desembolsada por este ministerio se destinó en su mayor parte a Afganistán y Líbano (atención sanitaria básica y procesos de consolidación de paz tras conflictos) y a Haití (ayuda de emergencia). En menor medida, se realizaron aportaciones para Bosnia-Herzegovina, Mauritania, Colombia, Jordania, Perú y otros países en desarrollo no especificados. Parte de esta ayuda fue destinada a la retirada de minas antipersonas.

74. Véase al respecto la página 53 de Intermón Oxfam (2011), "La realidad de la ayuda 2010".

75. Ver guía para la lectura del capítulo, en anexo.

En cuanto a la ayuda bilateral tradicional, América Latina se ha mantenido como el principal receptor.

la ayuda multilateral total se destinó a África –véase el gráfico 4–). En segunda posición se encuentra América Latina, con 1.339,43 millones de euros, que representaron el 34,6% de la AOD bruta española en el año 2010.

En cuanto a la ayuda bilateral tradicional, América Latina se ha mantenido como el principal receptor (véase el anexo 3), aunque puede observarse una tendencia al decrecimiento en los recursos bilaterales dirigidos a la región (52,85 millones de euros menos en comparación con 2009). Paralelamente, la proporción de la AOD bilateral tradicional aumentó en África. Este aumento representó 86,54 millones de euros más en comparación con 2009.

En cuanto a la ayuda multilateral, América Latina recibió cerca de la mitad de la AOD multilateral distribuible por continentes (50,1%), mientras que en 2009 solo recibió un cuarto de los OMuDES. No obstante, no recobra los montos de 2008. En cambio, la multilateral distribuida a África bajó en 2010 a menos de un tercio (29,4%), mientras fue cerca de la mitad en 2009. Es llamativa la fuerte reducción en el peso de la cooperación vía OMuDES canalizada hacia África subsahariana, que pasó de un 41,45% en 2009 a un 20,28% en 2010.⁷⁶

En Asia, la AOD (multilateral, multilateral y bilateral tradicional) disminuyó en 2010. Por lo tanto, se destinaron 677,29 millones de euros (122,96 millones de euros menos que en 2009) y su peso relativo pasó al 17,49% en 2010 (en 2009 fue del 18,80% y en 2008 del 20,9%).

En cuanto a la ayuda destinada a Europa, la región recibió 217,11 millones de euros (121,23 millones menos que en 2009), que representaron el 5,6% de la AOD bruta especificada geográficamente (frente al 7,95% en 2009 y el 5,9% en 2008), descenso que se debe al decrecimiento de la partida de ayuda bilateral tradicional.

Cabe señalar que el 18,8% de la AOD bruta no está especificada, no es identificable por país receptor.

AOD española por áreas geográficas: comparación con la AOD de los donantes del CAD y de la UE

España todavía se mantiene lejos de las tendencias de los donantes del CAD en términos de distribución geográfica de su AOD.

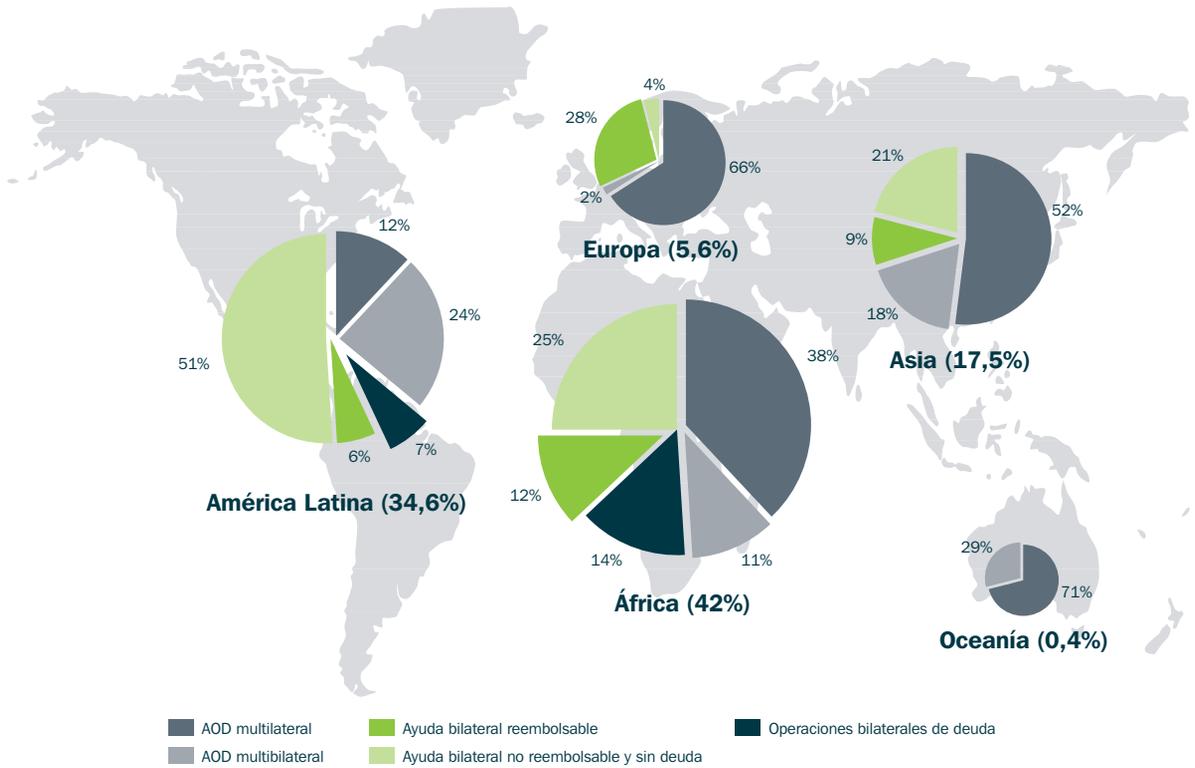
Al analizar los datos de la AOD española en los últimos cuatro años, se puede destacar que España todavía se mantiene lejos de las tendencias de los donantes del CAD en términos de distribución geográfica. Entre 2005 y 2009, la región del África subsahariana fue la receptora del 36% de la AOD por el CAD y el 46% de los donantes de la UE-15, mientras que de parte de España la región recibió el 25% de los recursos de AOD del período (véase el gráfico 5).

76. Estos recortes corresponden a varios programas: los principales fueron los recortes en el Programa Mundial de Alimentos (pasó de 92 millones a 10 millones de euros), el Fondo Central de Respuestas ante Emergencias (CERF) del Banco Mundial (sumaba 20 millones en 2009, y no hubo transferencia en 2010); otras contribuciones al BM (distintas del FTI –Fast Track Initiative–), que pasaron de 90 millones a 20 millones de euros; el Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, que sumaba 89 millones y no hubo transferencia en 2010. También hubo recortes más leves en organismos como PNUD, FAO, OMS, Unesco, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, CEDEAO y Organización Internacional para las Migraciones, entre otros.



Gráfico 4

Distribución de la ayuda geográficamente especificable por continente (2010)



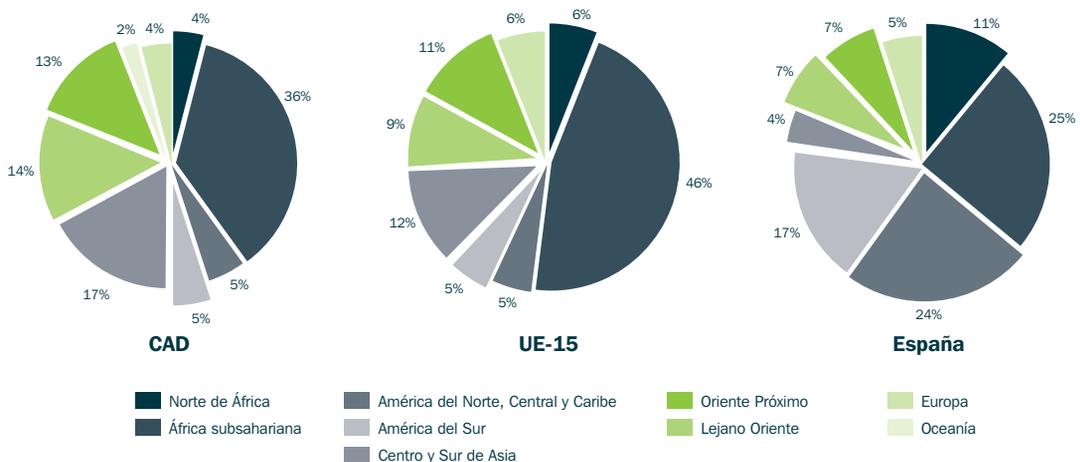
Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

Nota: Los porcentajes entre paréntesis indican la proporción de la AOD bruta geográficamente especificable que fue dirigida al continente que se señala.



Gráfico 5

Distribución de la AOD bruta española y del CAD por áreas geográficas, 2005-2009



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD actualizados al 22 de diciembre de 2011.

Notas: (a) Porcentajes calculados sobre AOD total bruta localizable (sólo se considera la AOD especificada por área/región geográfica).

(b) La UE-15 se refiere al conjunto de países de la Unión Europea que pertenecen al CAD: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

El peso de la AOD española destinada a América Latina se ha ido reduciendo levemente en los últimos años.

La ayuda en los países de renta media es estratégica cuando contribuye a combatir la desigualdad.

Para el mismo período, la cooperación española dirigió el 41% de su AOD a América Latina, cuando el promedio de los donantes del CAD así como de la UE-15 solamente destinó a este continente el 10%. Sin embargo, el peso de la AOD española destinada a América Latina se ha ido reduciendo levemente en los últimos años (el 44% en 2004, el 37,5% en 2008, el 34,6% en 2010).

Recuadro 5. Ayuda diferenciada en función del nivel de renta y la desigualdad de los países receptores

Más allá del debate sobre destinar recursos a América Latina o a África, es importante garantizar una cooperación estratégica acorde con las características socioeconómicas y los contextos de los países en vías de desarrollo.

En un reciente análisis del Banco Mundial⁷⁷ se señala que, en los países con una desigualdad muy alta, el crecimiento económico no tiene casi ningún impacto sobre la reducción de la pobreza. Por lo tanto, en países de renta media y con altos niveles de desigualdad la ayuda puede servir de palanca de lucha contra la pobreza.⁷⁸ En este sentido, Oxfam⁷⁹ afirma que, en Brasil y en México, si se disminuyese la desigualdad al nivel de Indonesia (cerca del nivel medio del G-20), se podría reducir en un 90 por ciento el número de personas que viven en la pobreza en el lapso de una década.

La ayuda en los países de renta media es estratégica cuando disminuye la desigualdad. Es la clave para explicar cómo una misma tasa de crecimiento puede conducir a diferentes tasas de reducción de la pobreza. El tipo de ayuda tiene que ser diferente por países según su nivel de renta. En América Latina en general, existe una potencialidad importante de generación de recursos propios para reinversión en política social, ya que la pobreza se debe principalmente a una mala distribución de los recursos en términos sociales y/o territoriales. En el África subsahariana, en cambio, se requieren recursos para cumplir mínimos sociales y servicios básicos, ya que muchos países en esta región adolecen de la capacidad de generación de recursos propios derivados de actividades productivas.

Fuente: Elaboración propia.

Grado de concentración de la AOD española

El Plan Director vigente especifica la necesidad de concentración de la ayuda en un número limitado de países y sectores. Dos tercios (66%) de la AOD española se debería destinar a países del grupo A⁸⁰ y una quinta parte (20%) de la misma a países

77. F. Ferreira y M. Ravallion (2008), "Global poverty and inequality: a review of the evidence", Washington DC: Banco Mundial.

78. *Ibíd.*

79. R. Gower, C. Pearce y K. Raworth (2012), "¿Olvidados por el G20? Cómo la desigualdad y la degradación medioambiental amenazan con excluir a las personas pobres de los beneficios del crecimiento económico". Informe de Oxfam.

80. Latinoamérica: Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador y la República Dominicana. Magreb y Oriente Próximo: Marruecos, Mauritania, Argelia, los Territorios Palestinos y la población saharauí. África subsahariana: Etiopía, Malí, Mozambique, Senegal, Cabo Verde y Níger. Asia y Pacífico: Filipinas y Vietnam.

del grupo B,⁸¹ de modo que para 2012 los países de los grupos A y B concentrasen alrededor del 85% de la ayuda especificada geográficamente.

En 2010, de la ayuda bilateral bruta, es decir, de la ayuda sobre la que España tiene poder de decisión en cuanto a la orientación de los recursos, el grupo A concentró el 54,9% (frente al 49,5% en 2009) y el grupo B el 20,4% (el 13,2% en 2009). De esta manera, en total se concentró el 75,3% en países prioritarios de la cooperación española de los grupos A y B, lo que implica que, aunque se está más cerca que en 2009, aún no se consigue alcanzar la meta de concentración del 85%. Por otro lado, si se tiene en cuenta la AOD bruta total geográficamente especificable (en lugar de la bilateral), España está todavía más lejos de alcanzar la meta señalada, ya que de ésta, solo el 44% correspondió al grupo A y el 17,8% al grupo B.

Por otra parte, el 27,66% de la ayuda española está dirigida a “otros países”, sin ninguna categorización según el Plan Director vigente.

España sigue situada como uno de los miembros del CAD con menor nivel de concentración geográfica⁸² de la ayuda en un país.⁸³ Otros donantes con el mismo nivel de cooperación tienden a tener menos socios. En 2010, España adjudicó fondos de AOD a 152 países, de los cuales 102 no son prioritarios.⁸⁴ Estos países no prioritarios concentraron 872,7 millones de euros (el 27,7% de los recursos de AOD), lo que muestra una alta dispersión de recursos de monto bajo a una multitud de países. Este nivel de fragmentación⁸⁵ es contrario a los objetivos planteados en el Plan Director y los esfuerzos internacionales hacia mayor concentración tales como la división del trabajo, pero sobre todo dificulta la obtención de resultados y de impacto de la ayuda.

Al analizar el período 2000-2009,⁸⁶ en el puesto de los diez principales receptores llegan a situarse 43 países. A pesar de este grado alto de fragmentación, existe una lista corta compuesta de 8 países que se repiten dentro de los primeros puestos: Bolivia, China, Ecuador, El Salvador, Marruecos, Mozambique, Nicaragua y Perú, que se convierten en los 8 países prioritarios reales de la cooperación española. China –que no es país prioritario– se repitió 9 veces entre 2000 y 2010.

Solamente 17 de los 43 países son prioritarios, lo que muestra una incongruencia entre los países priorizados en estos años y las prioridades de los respectivos planes directores vigentes. Muestra un “desajuste entre las prioridades geográficas oficiales y las oficiosas”.⁸⁷

En 2010, España adjudicó fondos de AOD a 152 países, de los cuales 102 no son prioritarios.

Al analizar el período 2000-2009, en el puesto de los diez principales receptores llegan a situarse 43 países.

81. Latinoamérica: Colombia. Oriente Próximo: Irak y Líbano. África subsahariana: Guinea Ecuatorial, Sudán, Guinea-Bisáu, Gambia, Angola, la República Democrática del Congo y Guinea-Conakri. Asia y Pacífico: Timor Oriental, Afganistán, Camboya y Bangladesh.

82. La concentración geográfica se refiere a la focalización de los recursos de los donantes en un número reducido de países en los que cada uno dispone de mayores ventajas comparativas y por tanto obtiene mejores resultados de desarrollo.

83. España con Australia, Canadá, Francia, Italia, Corea y Suiza fueron identificados por el CAD y la OCDE como donantes que tienen un nivel de concentración no significativo. OECD (2011), Report on Division of Labour: Addressing cross-country fragmentation of aid.

84. No están entre los grupos A, B y C establecidos por el Plan Director.

85. La fragmentación de la ayuda significa la multiplicación del número de intervenciones aisladas financiadas por los donantes con reducción de los fondos invertidos en cada una. La fragmentación de la ayuda incrementa los costes de transacción, reduce el impacto, desaprovecha las complementariedades de los donantes y contribuye a solapamientos y pautas inadecuadas de distribución de la ayuda.

86. I. Olivé. (2011), “Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional”. Fundación Real Instituto Elcano.

87. *Ibid.*

La cooperación española debería realizar una progresiva retirada de territorios –así como una reducción de sectores (véase el capítulo 1)– basada en una mejor coordinación con otros donantes en el marco de los esfuerzos de división del trabajo. De hecho, España ha avanzado en acuerdos de cooperación delegada con otros donantes. La racionalización de la ayuda española debería pasar por frenar la cooperación en países más desarrollados y donde la aportación española es marginal desde el punto de vista de la aportación financiera. La selección de zonas geográficas, así como de sectores, se debería basar en criterios transparentes y objetivables.⁸⁸

Análisis de los diez principales receptores de la ayuda bilateral española

La ayuda total recibida por los diez principales receptores bilaterales de AOD española fue de 1.138,65 millones de euros, lo que representó el 23,9% del total de la AOD total bruta española. Los principales países receptores en términos de contribuciones bilaterales (sin OМУDES) fueron la República Democrática del Congo, Túnez, Bolivia, Perú, Marruecos, Nicaragua, Haití, El Salvador, Guatemala y Ecuador.

Existe una clara preferencia hacia América Latina, ya que de los diez principales países receptores siete pertenecen a esa región.

Al observar el gráfico 6, existe una clara preferencia hacia América Latina, ya que siete de estos diez países pertenecen a esa región. Marruecos, Nicaragua, Túnez, El Salvador, Haití, Guatemala, Perú y Bolivia también pertenecieron a la lista de los principales receptores de la AOD bilateral en el año 2009.

Por otro lado, ocho de ellos pertenecen al grupo A; un país pertenece al grupo B (el segundo de mayor prioridad) y uno al grupo C. Túnez, que pertenece al grupo C, fue el segundo receptor de AOD bilateral bruta española en 2010 con un monto total de 130,39 millones de euros (123,58 millones de euros de ayuda bilateral, de los cuales 118,97 millones de euros fueron ayuda reembolsable generadora de deuda –véase el recuadro 7–); en 2009, este país se situaba en el quinto puesto. Túnez, Perú, Marruecos y Nicaragua recibieron durante el año 2010 importantes proporciones de ayuda reembolsable, generadora de deuda externa (véase el gráfico 6). Es llamativo que de estos diez países, solo dos pertenezcan al grupo de los PMA: Haití y la República Democrática del Congo, y solo este último al África subsahariana.

De los diez principales receptores, solo dos pertenecen al grupo de los PMA: Haití y la República Democrática del Congo.

Si se toma únicamente la ayuda bilateral pura,⁸⁹ es decir, sin contar deuda tampoco la ayuda reembolsable, se obtiene en orden de mayor a menor: Haití, los Territorios Palestinos, Perú, Guatemala, El Salvador, Ecuador, Honduras, Colombia, Bolivia y Nicaragua. Haití, en este caso, es el único PMA de la lista de los principales receptores y los otros países que pertenecen al grupo A son de renta media baja. Esto refuerza la idea que la cooperación española no prioriza a los PMA ya que existen en total seis PMA⁹⁰ prioritarios para la cooperación española.

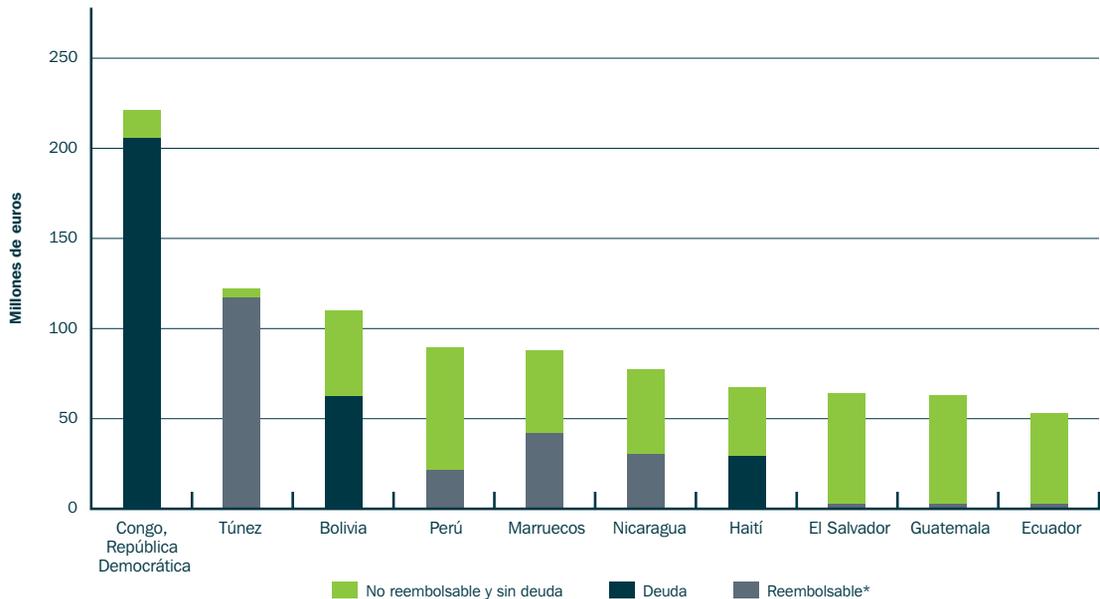
88. Como, por ejemplo, el porcentaje de la población que vive bajo el umbral de la pobreza, la existencia de sectores desatendidos, de Objetivos de Desarrollo del Milenio retrasados, indicadores de desigualdad, peso relativo de la ayuda de España sobre el total, contextos humanitarios o prevención de desastres y conflictos, etc.

89. Incluida la ayuda multilateral. En caso de tener en cuenta solamente la ayuda bilateral tradicional, el orden sería el siguiente: Perú, El Salvador, Guatemala, Ecuador, Honduras, Bolivia, Nicaragua, Marruecos, Colombia y Haití. Es decir, saldrían los Territorios Palestinos del posicionamiento para dejar entrar a Marruecos.

90. Etiopía, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, Senegal.



Gráfico 6

Composición de la AOD bilateral para los principales receptores de la AOD bilateral bruta española en 2010


Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

* Ayuda generadora de deuda (canalizada a través del FAD, el FAD Financiero y/o el Fondo para la Concesión de Microcréditos).

3.2.2 Ayuda oficial al desarrollo por nivel de renta del receptor

| COMPROMISO | Datos de 2010 | Compromiso cumplido | Tendencia 2009-2010 |
|--|---------------|---------------------|---------------------|
| Compromiso del III Plan Director: Destinar a los PMA al menos el 25% de la AOD geográficamente especificable antes de 2015. | 37% | ✓ | ↑ |
| En la Declaración de Bruselas de 2001, los donantes acordaron adjudicar rápidamente el 0,15% o el 0,20% de la RNB a la AOD para los PMA. | 0,11% | ✗ | ↓ ⁹¹ |



IDEAS PRINCIPALES

- La AOD española canalizada a los países menos adelantados aumenta paulatinamente, tanto la ayuda bilateral como en el conjunto de la ayuda.
- La concentración de la AOD hacia los PMA fue del 37% en 2010. España superó el objetivo establecido en el III Plan Director de destinar a estos países al menos el 25% de la AOD geográficamente especificable.
- Aun así, el peso de los PMA dentro del total de la ayuda sigue siendo muy bajo en comparación con lo asignado por el conjunto de los países del CAD, y la concentración hacia países de renta media mucho más alta.
- Con el 0,11% de la RNB en ayuda a los PMA, todavía no se cumple con el compromiso internacional adquirido en 2001 de adjudicar el 0,15% de la RNB en ayuda a los PMA.

91. Representó el 0,09% en 2008 y el 0,12% en 2009.

En 2010, se puede valorar positivamente el nivel de ejecución de la ayuda española hacia los PMA.

Sin embargo, España sigue lejos del compromiso internacional de adjudicar 0,15% de la RNB en ayuda a los PMA.

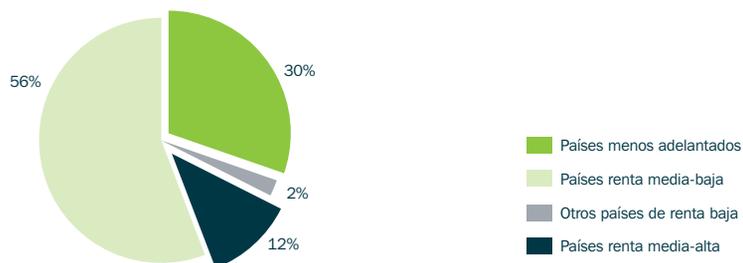
En 2010, al igual que en los años anteriores, se puede valorar positivamente el nivel de ejecución de la ayuda española hacia los PMA. Su peso subió ligeramente (del 33,8% en 2009 al 37% en 2010), con lo que se responde a los objetivos tanto nacionales como internacionales de ir incrementando los recursos que se dirigen a países más pobres y vulnerables. Así, se superó el objetivo establecido en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 de destinar a los PMA al menos el 25% de la AOD geográficamente especificable (véase el cuadro 2) antes de 2015, tal y como también se recoge en el Pacto de Estado contra la Pobreza.

A pesar de esto, España sigue lejos del compromiso internacional⁹² de adjudicar 0,15% de la RNB en ayuda a los PMA. En el año 2010, se destinó el 0,11% de la RNB a los PMA (el 0,09% en 2008 y el 0,12% en 2009), mientras que nueve países del CAD (de un total de 23 países que son países miembros) aportaron más del 0,15% de su RNB a países menos avanzados.⁹³

Se sigue marcando la preferencia de la cooperación española hacia los países de renta media (dos tercios de la ayuda), sobre todo a aquellos de renta media baja (gráfico 7), situación bastante similar a los años anteriores. Un 44,4% de la AOD bruta española especificada por país se dirigió a los países de renta media baja en 2010 (el 45,3% en 2009). Al hacer un análisis más focalizado en la ayuda gestionada por la AECID, se puede observar que en 2010 un 33,74% de la AOD bruta geográficamente especificable de la AECID se dirigió a los PMA y un 50,22% a países de renta media baja.

Al mirar únicamente la AOD bilateral tradicional bruta española, esta preferencia de adjudicación de recursos a países de renta media baja se refuerza, ya que representa más de la mitad de los recursos (55,8%) y se nota una menor atención hacia los PMA (30,3% en 2010 –véase el gráfico 7–). No obstante, se puede valorar que en los tres últimos años, hubo una tendencia a incrementar recursos hacia PMA (el 14,52% en 2008; el 20,59% en 2009 y el 30,29% en 2010) y a la vez una disminución

Gráfico 7 Destino AOD bilateral española según el nivel de renta del país receptor, 2010



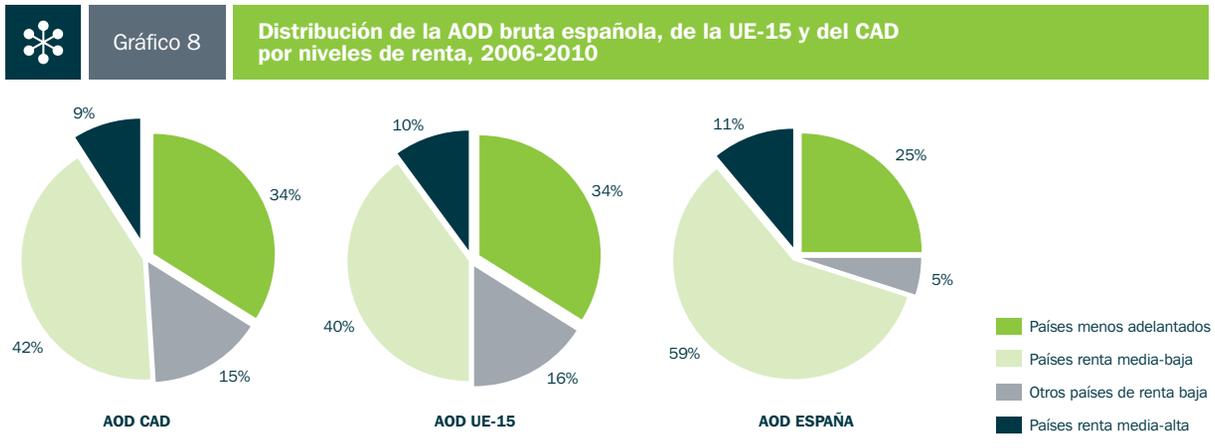
Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.
Nota: Porcentajes calculados sobre AOD bilateral bruta localizable geográficamente (sólo se considera la AOD especificada por país y no incluye OМУDES).

92. En la Declaración de Bruselas adoptada en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, los donantes acordaron adjudicar rápidamente el 0,15% o el 0,20% de los RNB a la AOD para los PMA.

93. Siete aportaron más del 0,20% y dos, más del 0,15% –el objetivo internacional era de entre el 0,15% y el 0,20%–. Fuente: <http://www.un.org/en/ecosoc/newfunc/pdf/ldc_study_istanbul.pdf>.

de la contribución hacia países de renta media baja (el 68,8% del total en 2008, el 60,5% en el año 2009 frente al 55,8% en 2010).

En 2010, España ha canalizado 464,86 millones de euros de su AOD bilateral (sin OМУDES) a países frágiles⁹⁴ y en vía de conflicto, lo que representa el 20,5% del total de su ayuda bilateral.



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD actualizados al 22 de diciembre de 2011.

Notas: (a) Porcentajes calculados sobre AOD total bruta asignable según el nivel de renta del país receptor.

(b) La UE-15 se refiere al conjunto de países de la Unión Europea que pertenecen al CAD: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

3.3 ¿Qué sectores son prioritarios para la ayuda oficial al desarrollo española?

3.3.1 AOD por sectores

| COMPROMISO | Datos de 2010 | Compromiso cumplido | Tendencia 2009-2010 |
|--|---|---------------------|--|
| Compromiso del III Plan Director: Se destinará a programas de género y salud reproductiva el 15% de la AOD distribuible sectorialmente (el 9% a género y el 6% a salud reproductiva). | 7,01% 3,43% a género 3,58% a salud reproductiva ⁹⁵ | X | ↓ ⁹⁶ ↑ género ↓ salud |
| Compromiso del III Plan Director: Se dedicará al menos el 10% de la AOD a la promoción del desarrollo rural y la lucha contra el hambre. | 16% | ✓ | ↑ ⁹⁷ |
| Estrategia de acción humanitaria de la cooperación española para el desarrollo: El objetivo será acercarse a la media de los donantes del CAD, es decir, alcanzar un 7% de la AOD total. | 7,64% sobre AOD bruta y 7,93% sobre AOD neta | ✓ | ↓ ⁹⁸ |

94. No existe un catálogo oficial de países frágiles, pero la lista fue tomada del documento de la OCDE "Ensuring Fragile States Are Not Left Behind; 2011 Factsheet on Resource Flows in Fragile States" (pág. 9), <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/INCAF\(2011\)6&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/INCAF(2011)6&docLanguage=En)>.

95. Los datos de género tomaron en cuenta la AOD destinada al CRS 15170: Organizaciones e instituciones por la igualdad de las mujeres; y para los de salud reproductiva, se consideró al conjunto de sectores que el CAD considera como "población y salud reproductiva".

96. En 2009 fue del 7,11% (el 2,95% a género y el 4,16% a salud reproductiva).

97. El año pasado fue del 14,83%.

98. A la baja (en 2009 fue del 9,44% sobre la bruta y del 9,84% sobre la neta).



IDEAS PRINCIPALES

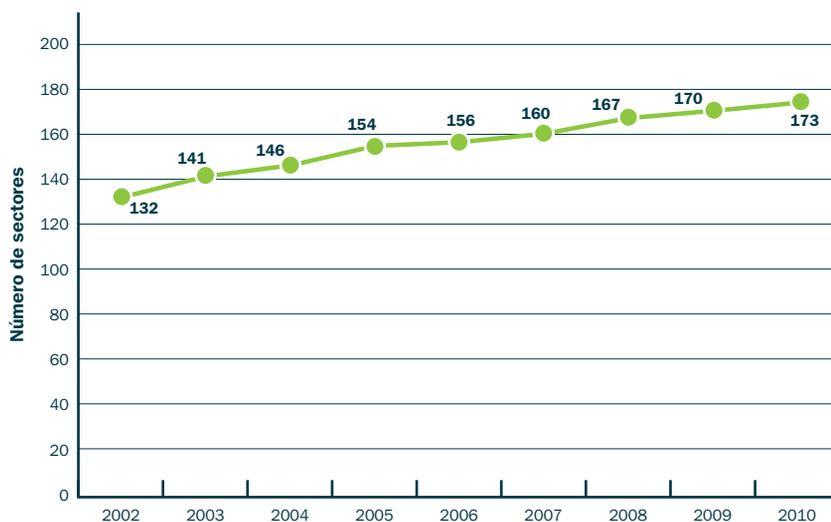
- La cooperación española sufre una dispersión sectorial importante y en crecimiento: En 2010, hubo operaciones en 173 de los 197 sectores establecidos por el CAD.
- El sector amplio de infraestructuras y servicios sociales fue el principal sector receptor en el conjunto de la AOD bilateral distribuible sectorialmente.
- En 2010, España ha priorizado a los sectores productivos en un intento de aumentar el peso de los sectores agrícolas y de lucha contra el hambre y se cumplió el objetivo del III Plan Director de adjudicar el 10% de la AOD a la promoción del desarrollo rural y la lucha contra el hambre. No obstante el objetivo se logra por la utilización de un aporte importante de ayuda reembolsable.
- Con respecto a los servicios sociales básicos universales (SSB), se produjo una drástica caída en el período 2009-2010.

La AOD sectorialmente distribuible⁹⁹ alcanzó los 3.463,65 millones de euros (véase el anexo 4), lo que representa el 72,63% del total de la AOD bruta española. Dentro de este sector, el 69,84% de la AOD total distribuible sectorialmente se ejecutó por vía bilateral, el 44,49% bilateral (sin OМУDES) y el 30,16% por vía organismos y/o instrumentos multilaterales.

En 2010, hubo operaciones en 173 de los 197 sectores establecidos por el CAD.

En 2010, hubo operaciones en 173 de los 197 sectores establecidos por el CAD.¹⁰⁰ Esto muestra que la planificación del III Plan Director no se cumple ya que esta-

Gráfico 9 Número de sectores a los que España aporta AOD (2002-2010)*



Fuente: Elaboración propia utilizando datos del CAD (OECD.Stat) y del volcado de datos del Seguimiento PACI de 2010.
 Notas: * Sobre un total de 196 sectores (197 para 2010). Se utilizó como referencia la clasificación sectorial del CAD, a un nivel de desglose de cinco dígitos. Para mayor información sobre esta clasificación sectorial, consultar: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/28/46804176.doc>
 Se consideraron los sectores para los que hubo desembolsos brutos de AOD de forma bilateral (incluyendo OМУDES), por ser la ayuda en la que España tiene poder de decisión. Si se incluyera la ayuda multilateral (cuya asignación sectorial depende de los organismos internacionales), el número de sectores apoyados por España aumentaría.

99. Ver la guía para el lector en anexo. La AOD no distribuible sectorialmente representa el 27,37% del total de la AOD bruta española y tienen en cuenta la ayuda de emergencia, las operaciones relacionadas con la deuda, el apoyo general al presupuesto de los países receptores, los costes administrativos de los donantes, el apoyo a refugiados y la sensibilización y educación para el desarrollo.

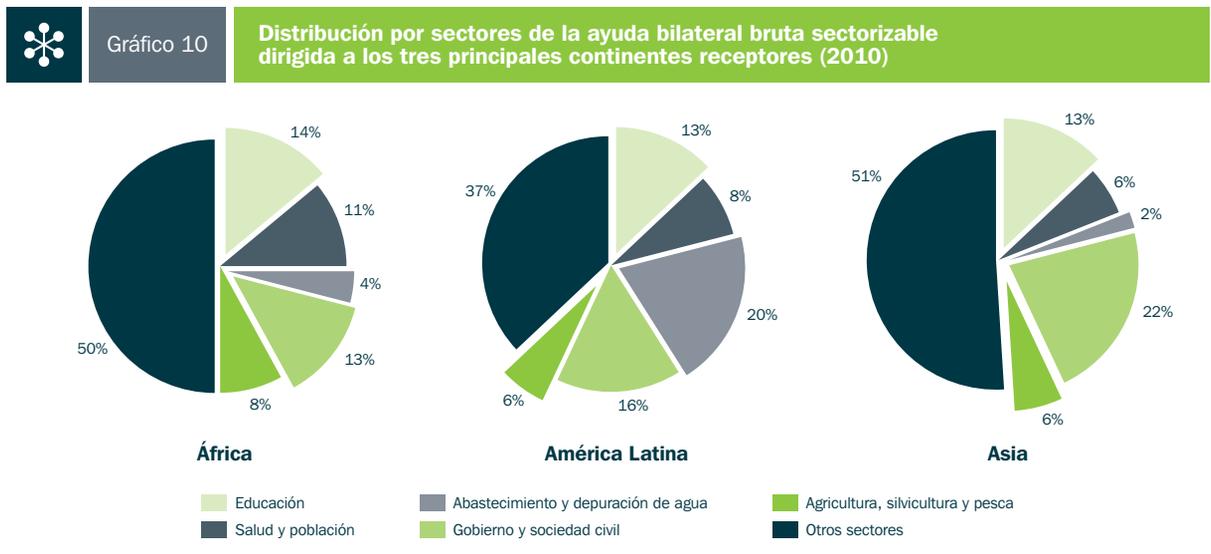
100. Datos del volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

blece reducir la dispersión sectorial.¹⁰¹ Como puede verse en el gráfico 9, además España ha incrementado su dispersión sectorial, lo cual, añadida a la geográfica, limita la consecución de resultados y la eficacia de la ayuda. Esto confirma que España tiene dificultades para encontrar una identidad propia como donante que le permita consolidar sus ventajas comparativas.

El sector de infraestructuras y servicios sociales fue el principal sector receptor (véanse el gráfico 10 y el anexo 4) dentro de la AOD bilateral distribuible sectorialmente, pues absorbió un 22,67% de esos recursos (un ligero decrecimiento con relación a 2009). Cabe destacar que este sector es amplio y cubre temas tan variados como abastecimiento y depuración de agua, gobierno y sociedad civil, derechos humanos y procesos electorales, entre otros.

Como en 2009, en 2010 se puede ver que España ha priorizado el sector agrícola. Ha cumplido con la meta de dedicar al menos el 10% de la AOD a la promoción del desarrollo rural y la lucha contra el hambre. Aunque la ayuda española bruta en la lucha contra el hambre aumentó en un 7,7% en 2010 con respecto al año anterior, esto fue solo debido al aumento importante en la ayuda reembolsable, que representó el 46,5% de la ayuda otorgada a este sector en 2010 (véase el gráfico 11). En 2009, solo el 1% de la ayuda española en la lucha contra el hambre había sido reembolsable.

Así, el logro, conseguido con creces, de la meta establecida en el Plan Director vigente tiene que ser matizado porque fue posible gracias al fuerte peso de la ayuda reembolsable. Este aumento se debe principalmente a los 285,5 millones de euros que fueron desembolsados por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacio-



Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

Notas: (a) Incluye OМУDES. No se incluye a la ayuda no sectorizable (actividades relacionadas con la deuda, ayuda humanitaria, apoyo presupuestario general, costes administrativos y sensibilización sobre los problemas de desarrollo, entre otros).

(b) Incluye infraestructura (transporte, comunicaciones, generación y suministro de energía), servicios económicos (bancarios y financieros), otros servicios e infraestructuras sociales (seguridad social, política de empleo, de vivienda, viviendas de bajo coste, cultura y ocio, capacitación estadística, ayuda multisectorial para servicios sociales básicos, control de estupefacientes y mitigación social de VIH), otros sectores productivos (recursos minerales, construcción, comercio, turismo) y ayuda multisectorial.

101. *Ibíd.*

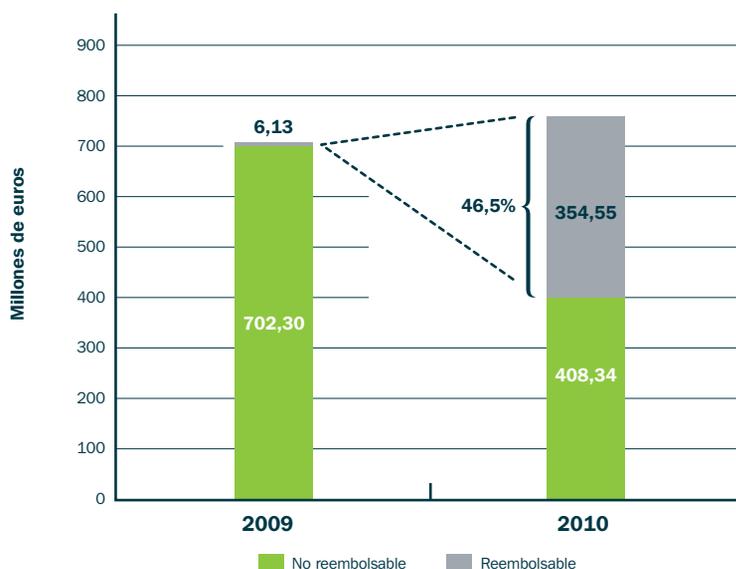
El logro de la meta establecida en el III Plan Director en el sector agrícola tiene que ser matizado porque fue posible gracias al fuerte peso de la ayuda reembolsable.

nal del MAEC para el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) que se desembolsó a través del nuevo FAD Cooperación Financiera. Algunos riesgos y oportunidades de la ayuda reembolsable para el sector de agricultura se detallan en el cuadro 7 del capítulo 4. Si solo se tuviera en consideración la ayuda no reembolsable, ésta sería del 8,6% de la AOD bruta total española.

Las acciones destinadas a organismos e instituciones para la igualdad de las mujeres pasaron del 2,95% en 2009 al 3,43% en 2010, y el sector de educación, con un 10,48%, aumentó en casi un punto su porcentaje con relación a 2009. Con respecto a los servicios sociales básicos universales (SSB), se produjo una drástica caída en el período 2009-2010, aspecto que se analizará detalladamente en el próximo apartado.

El conjunto de la ayuda bilateral sectorizable se redujo en 2010 con respecto a 2009, en el 4% si se incluyen OМУDES y en el 15% si no se incluye la AOD multilateral.

Gráfico 11 AOD española bruta en la lucha contra el hambre* (2009 y 2010)



Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.
 * Incluye los rubros de agricultura, silvicultura, pesca, desarrollo rural, agroindustria, seguridad alimentaria, nutrición básica y ayuda alimentaria de emergencia.

AOD destinada a servicios sociales básicos

| COMPROMISO | Datos de 2010 | Compromiso cumplido | Tendencia 2009-2010 |
|--|--|---------------------|---------------------|
| Compromiso del III Plan Director: Se dedicará al menos el 25% de la AOD distribuible sectorialmente a la dotación de servicios sociales básicos. | 15,1% (con OМУDES) 14,4% (sin OМУDES) | X | ↓ |



IDEAS PRINCIPALES

- La AOD bilateral bruta dirigida a servicios sociales básicos (SSB) experimentó un fuerte descenso en 2010, con lo que se rompe una tendencia de crecimiento observada en los últimos cinco años.
- Los fondos canalizados a estos sectores se redujeron a la mitad en comparación con 2009 y el porcentaje de la AOD destinado a los SSB se situó en los niveles más bajo de los últimos cuatro años.
- Con el 15,1% (incluidos OМУDES) para los SSB, la cooperación española se alejó drásticamente de la meta establecida en el III Plan Director de dedicar al menos el 25% de la AOD sectorialmente distribuible hacia estos sectores.
- En relación con el año 2009, en 2010 se duplicó la ayuda reembolsable destinada a SSB dentro de la AOD bilateral bruta distribuible. Los recortes en SSB se produjeron principalmente en las aportaciones dirigidas a programas y políticas sobre población y salud reproductiva y en salud básica.

La AOD bilateral bruta dirigida a servicios sociales básicos (SSB) experimentó un fuerte descenso en 2010, los recursos adjudicados fueron cerca de la mitad de los adjudicados en 2009. Las magnitudes de los desembolsos fueron equivalentes a 190 millones de euros (sin OМУDES) y 337,5 millones (con OМУDES), retornando a valores de 2007 (véase el anexo 5). Esto rompe con la tendencia positiva observada desde hace cinco años en los recursos destinados a SSB (véase el gráfico 12).

La reducción se visualiza aún más en términos relativos: el peso destinado a los SSB con respecto al total de AOD distribuible sectorialmente fue del 15,1% (con OМУDES) y del 14,4% (sin OМУDES); el porcentaje más bajo observado en los últimos cuatro años. Este porcentaje se aleja drásticamente de la meta establecida en el Plan Director vigente (2009-2012) de dedicar al menos el 25% de la AOD sectorialmente distribuible hacia estos sectores.

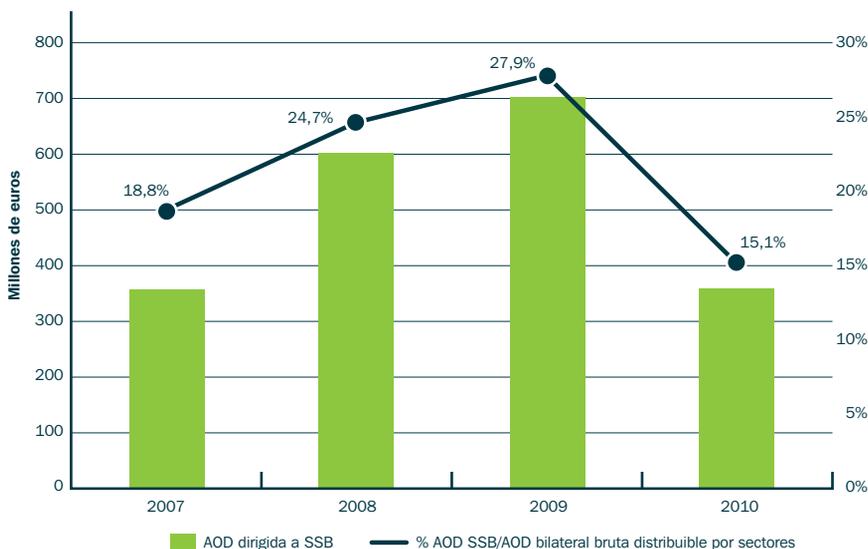
Llama la atención que el Avance del Seguimiento del PACI 2010 señale, dentro de los motivos de esta disminución, el acuerdo alcanzado con la sociedad civil de no

Los recursos adjudicados a SSB en 2010 fueron cerca de la mitad de los adjudicados en 2009.



Gráfico 12

AOD bilateral bruta distribuible dirigida a SSB (incluyendo OМУDES), (2007-2010)



Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos de los Seguimientos de los PACI de 2007 a 2010.

La ayuda reembolsable dirigida a SSB fue superior en 2010 a la de 2009.

Más de la mitad de los recortes a SSB se produjeron en las aportaciones a programas y políticas sobre población y salud reproductiva y en salud básica.

destinar AOD reembolsable a sectores como educación o salud, en el marco de las negociaciones previas a la entrada en funcionamiento del FONPRODE. Por ello, explica que la disminución del porcentaje destinado a SSB se ha traducido en un incremento en las asignaciones correspondientes a sectores productivos y medio ambiente, en especial en agricultura, en respuesta a las necesidades derivadas de la persistente crisis alimentaria. No obstante, al analizar minuciosamente los datos, se detecta que, de todas formas, en 2010 se canalizaron recursos reembolsables a SSB por un valor de 14,1 millones de euros¹⁰² a pesar de que el acuerdo de no destinar AOD reembolsable en educación y salud fuese ya un acuerdo parlamentario reflejado en la ley de FONPRODE. De hecho, al menos desde el punto de vista de la AOD bilateral dirigida a SSB, la ayuda reembolsable fue superior en 2010 a la de 2009. Así, en 2010, el 6,3% de la AOD destinada a SSB dentro de la AOD bilateral bruta distribuible fue reembolsable, superior a 2009 (3%) aunque inferior a los años anteriores. Además, la decisión de no destinar ayuda reembolsable no implicaba bajar la cuota de recursos en forma de donaciones.

En el Avance del Seguimiento del PACI 2010 se explica que este decrecimiento se debe al aplazamiento de dos años del compromiso de España del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.¹⁰³ De facto se trata de un recorte del 82% en el compromiso para 2010. De hecho, en 2010, se canalizaron a través de esta vía 36,9 millones de euros a SSB, en contraste con los 207,7 millones de 2009.

Lo que no fue mencionado por el Seguimiento del PACI es que más de la mitad de estos recortes (170,65 millones) se produjeron principalmente en las aportaciones a programas y políticas sobre población y salud reproductiva (cerca de 100 millones) y en salud básica (cerca de 51 millones).¹⁰⁴

Este descenso de la ayuda bilateral a SSB en 2010 con relación a 2009 se concentró fundamentalmente en la Administración General del Estado. En 2010, solamente el 11,70% de la ayuda bilateral tradicional de la Administración Central se dirigió a la provisión de sectores fundamentales para la lucha contra la pobreza, cuando en 2009 fue del 22,47%. La cooperación descentralizada, en este sentido, se mantuvo bastante estable entre 2010 y 2009.

102. Concretamente, a un proyecto de suministro de equipo médico en un hospital de Vietnam y a dos proyectos para la construcción y el equipamiento hospitalario en Argentina.

103. El Fondo del Agua ha extendido su ejecución en dos años respecto de lo inicialmente previsto, y su presupuesto anual a partir de 2010 y hasta 2013 es de 150 millones de euros.

104. Estas son las principales reducciones que se dieron, también hubo otras pero menores en otros sectores (como en multisectorial y en educación básica).

105. Véase el glosario en anexo. Las contribuciones o acciones que lleva a cabo la cooperación española se pueden clasificar en función del organismo o institución que canaliza la ayuda. Globalmente se pueden catalogar en tres grupos generales: 1) Contribuciones bilaterales “directas” o ayuda bilateral, aquellas contribuciones que no se canalizan a través de un OМУDES. 2) Contribuciones bilaterales vía OМУDES o ayuda multilateral, aquellas contribuciones que son canalizadas a través de un OМУDES pero que la cooperación española direcciona en términos de sector o área geográfica y/o país al que van dirigidas. Quedan excluidas en esta categoría las contribuciones generales sean o no obligatorias. 3) Contribuciones multilaterales o ayuda multilateral, aquellas contribuciones generales que se realizan al presupuesto general (*core funding* en inglés) de un OМУDES.

3.4 ¿Cuáles son las modalidades de la ayuda oficial al desarrollo? Ayuda multilateral y multilateral

3.4.1 Ayuda multilateral y multilateral¹⁰⁵



IDEAS PRINCIPALES

- En 2010, la AOD multilateral española (incluida la ayuda multilateral) representó el 55% de la AOD española, porcentaje en ligero descenso desde 2007.
- Este descenso no fue mayor porque en 2010 ya que hubo importantes aportaciones de carácter reembolsable en la ayuda multilateral.
- En 2010, al igual que en 2009, los dos principales canales de la AOD multilateral de España fueron –con magnitudes casi similares– la Unión Europea y las Naciones Unidas.
- Los recortes más notables –en comparación con 2009– fueron las aportaciones a la Comisión Europea, al Programa Mundial de Alimentos, al PNUD, a la FAO, a la Asociación Internacional de Fomento y el Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria.
- Es notable el incremento de las aportaciones al FIDA, con 242,5 millones de euros más que 2009; un monto seis veces superior al de 2009.

Desde 2007 hasta 2009, la AOD española experimentó el mayor crecimiento de su historia, lo que situó a España en el séptimo lugar como donante de entre los 23 donantes del CAD en el sistema multilateral global y en el octavo lugar en el sistema de Naciones Unidas.¹⁰⁶ En 2010, la AOD multilateral española (incluida la ayuda multilateral –véase el glosario en anexo–) representó el 55,28% de la AOD española (2.483,07 millones de euros); lo que indica un leve y continuo descenso desde 2007, año en el que representaba el 60% de la AOD.

El descenso, en 2010, se sitúa en 155,88 millones de euros (5,9% menos con respecto a 2009), recorte ligeramente superior al porcentaje del recorte de la AOD española. Cabe destacar que los datos en 2010 no son del todo comparables con otros años, tal y como señala el Avance del Seguimiento del PACI 2010.¹⁰⁷

Este descenso no fue mayor debido a que, a diferencia del año anterior, en 2010 en el cómputo de ayuda multilateral se dispusieron fondos de carácter reembolsable (14,65%). Esta ayuda reembolsable fue destinada al FIDA, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Banco Centroamericano de Integración Económica: 2,5 millones fueron canalizados vía Fondo para la Concesión de Microcréditos para el Banco Centroamericano de Integración Económica, 285,5 millones fueron otorgados vía FAD Cooperación Financiera al FIDA y 78 millones fueron destinados al BID, lo que hace un total de 366 millones de euros.

El descenso de la AOD multilateral no fue mayor debido a que en 2010 se dispusieron fondos de carácter reembolsable.

Composición de la AOD multilateral

En 2010, el 59% de las contribuciones fue al presupuesto general del organismo, mientras que el 41% se destinó a fondos y programas específicos (AOD multilateral). La ayuda multilateral permite al donante aportar a organizaciones multilaterales, y seguir orientando sus recursos hacia las regiones y los sectores

106. M. F. Carcedo y C. Sánchez-Miranda (2010), "La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad". Opex.

107. En este año se dejaron de computar ciertas contribuciones (como las efectuadas a ONG internacionales, partenariados público-privados y redes, como la Cruz Roja) como AOD multilateral, aun cuando se siguieron realizando.

de mayor interés, permitiéndole una cierta visibilidad. Sin embargo, para la organización multilateral, estos fondos pueden desequilibrar su conjunto de actividades y pueden conllevar un coste de transacción más alto. El elevado peso de la ayuda multilateral de la cooperación española va en contra de la recomendación del CAD de no destinar gran cantidad de la ayuda multilateral a programas específicos para evitar la “bilateralización” de la misma.

La proporción de ayuda multilateral de España es superior que la proporción promedio del CAD.

La proporción de ayuda multilateral de España –como la de Australia, Estados Unidos y Noruega– sobre su aportación multilateral total es superior que la proporción promedio del CAD (29% en 2009).¹⁰⁸ La cooperación española dirige su ayuda multilateral principalmente a fondos y programas de Naciones Unidas y del grupo del Banco Mundial. Pero todavía aporta a más de 70 fondos, por lo que sería recomendable una reducción del número de órganos y fondos multilaterales beneficiarios de la cooperación española, a partir de criterios geográficos, sectoriales y de eficacia de la organización.¹⁰⁹

En 2010, al igual que en 2009, los dos principales canales de la AOD multilateral de España fueron la Unión Europea y las Naciones Unidas.

En 2010, al igual que en 2009, los dos principales canales de la AOD multilateral de España fueron, con volúmenes casi similares, la Unión Europea (806,86 millones de euros, que acapara el 32,3% del total) y las Naciones Unidas (803,92 millones de euros, que acaparan el 32,18% del total).

El 41,35% de la AOD multilateral fue canalizado a través de OМУDES no financieros (organismos como las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio y otros OМУDES¹¹⁰); el 32,3% hacia la Unión Europea y el 26,35% se destinó a los OМУDES financieros (el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los bancos regionales). Siguiendo la tendencia de los últimos años, se observa que el peso de los OМУDES financieros se ha ido reduciendo gradualmente (participación del 31,2% del total en 2008, del 27,1% en 2009 y del 26,4% en 2010).

El volumen de fondos destinados a las Naciones Unidas en 2010 (804 millones de euros) se incrementó en comparación con 2009 (año en que fue de 89,62 millones de euros); pero no ha recuperado los niveles de 2007 ó 2008 (véanse el gráfico 13 y 14). En el conjunto de las Naciones Unidas, las principales agencias o programas receptores fueron el FIDA, al cual se destinó cerca del 11,45% de los fondos multilaterales de España (285,5 millones de euros de ayuda reembolsable frente a un promedio de 26 millones de euros en los tres últimos años). Sin esta aportación de ayuda reembolsable al FIDA, el volumen de fondos destinados a la ONU hubiese decrecido en 2010. También recibieron una buena parte de los fondos multilaterales Unicef (103,51 millones de euros, incremento de 25,41 millones con relación a 2009), el PNUD (84,15 millones de euros, en pleno descenso si se compara con los tres últimos años) y, por último, se observa un importante descenso en el Programa Mundial de Alimentos, que recibió en 2010 cerca de 58,85 millones de euros (72,46 millones menos que en 2009).

108. OECD (2010), “DAC Report on Multilateral Aid”.

109. C. Sánchez-Miranda (2010) “El apoyo de España a los Fondos Globales Multidonantes: ¿una apuesta cuantitativa o una estrategia cualitativa?”.

110. Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos, la Organización Panamericana de la Salud, el Comité Internacional de la Cruz Roja, Facultad Internacional de Compra de Medicamentos, Organización de Estados Iberoamericanos para Educación, Ciencia y Cultura, Secretaría General Iberoamericana, New Partnership for Africa's Development, Unión Africana, principalmente.

En cuanto a las aportaciones a la Unión Europea, se produce una disminución de 106,24 millones de euros frente a 2009, pero el volumen recibido en 2010 es superior a los recursos transferidos en 2006, 2007 y 2008. La tendencia al crecimiento de las contribuciones del Fondo Europeo de Desarrollo se mantiene. La ayuda canalizada por la Unión Europea fue principalmente vía aportaciones a la Comisión Europea (69,5%) y al Fondo Europeo de Desarrollo (25%); ambas contribuciones de carácter obligatorio.

El grupo del Banco Mundial, al cual se destinó en total 360,10 millones de euros, vio decrecer su participación, que pasó del 19% en 2009 al 14,42% en 2010 (disminución equivalente a 133 millones de euros –véanse el gráfico 13 y 14). Sin embargo, 2009 fue un año en el cual la cooperación española canalizó una importante suma de recursos al grupo del Banco Mundial debido a la crisis alimentaria. Hay que destacar la aportación a la Asociación Internacional de Fomento, que fue receptora del 7,89% de la AOD multilateral española (197 millones de euros).

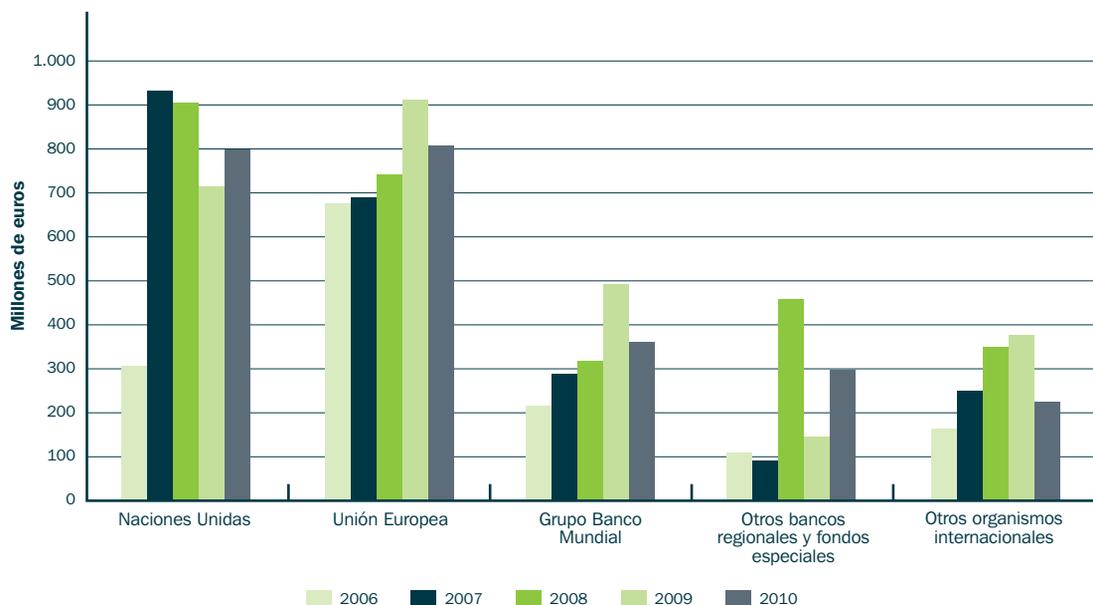
En comparación con 2009, hubo un aumento de la cantidad y proporción de ayuda canalizada a través de Banco Regional de Desarrollo, casi se duplicó en términos absolutos pues pasó de 145,30 millones en 2009 a 297,40 millones de euros en 2010 y se elevó al 11,91% frente al 5,48% en 2009 la participación relativa (véanse el gráfico 13 y 14). La financiación a los bancos regionales fue bastante irregular desde 2007, no obstante, el monto en 2010 es superior al promedio de los tres últimos años. Cabe destacar que el Banco Interamericano de Desarrollo recibió 154,86 millones de euros¹¹¹ (6,20%) y la Corporación Andina de Fomento recibió 51,66 millones de euros (2,07%) de la ayuda multilateral de España.

El volumen de fondos destinados a las Naciones Unidas en 2010 se incrementó en comparación con 2009 pero no ha recuperado los niveles de 2007 ó 2008.



Gráfico 13

Evolución de las aportaciones multilaterales 2006-2010



Fuente: Elaboración propia utilizando datos del Avance del Seguimiento PACI 2009 y del volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.
Nota: Incluye aportaciones vía multilateral (u OМУDES) y multilateral.

111. Se realizó una contribución reembolsable en el ámbito de desarrollo rural y cambio climático al BID de 78 millones de euros.



Gráfico 14

Evolución de la distribución de la AOD bruta española transferida a organismos multilaterales* entre 2007 y 2010



Fuente: Elaboración propia utilizando los datos de la Realidad de la ayuda 2010 y el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

* Incluye aportaciones vía multilateral (u OМУDES) y multilateral.

Notas:

(a) Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, entre otros.

(b) Abarca una gran cantidad de fondos u organismos internacionales, tales como la Organización Mundial de Comercio, el Fondo Monetario Internacional, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, la Organización Panamericana de la Salud y la Organización de Estados Iberoamericanos para Educación, Ciencia y Cultura, entre otros.

Los recortes más notables en comparación con 2009 fueron a la Comisión Europea, al Programa Mundial de Alimentos, al PNUD, a la FAO, a la Asociación Internacional de Fomento y al Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria.

Se destacan en cuanto a volúmenes de aportaciones el Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, al que se destinaron 103 millones de euros, no obstante, este último fondo experimentó un recorte importante, del 21,6% (equivalente a 41,20 millones), en comparación con 2009; y la iniciativa “Vía rápida de educación para todos”, a la que se contribuyó con 60 millones de euros (monto igual que en 2009).

En resumen, los recortes más notables en comparación con 2009 fueron a la Comisión Europea (-132,80 millones de euros), al Programa Mundial de Alimentos (-72,46 millones de euros), al PNUD (-48,55 millones de euros), a la FAO (-22,36 millones de euros), a la Asociación Internacional de Fomento (-31,60 millones de euros) y al Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria (-41,20 millones de euros). Por el contrario, es notable que la aportación al FIDA haya experimentado un incremento de 242,5 millones de euros, seis veces superior al monto destinado en 2009. Esta variabilidad –o cambios anuales en la AOD multilateral– afecta a la predictibilidad.

Agentes que distribuyen la AOD multilateral

El MAEC y el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) son los dos ministerios que manejan la mayor parte de los fondos de carácter multilateral. En 2010, el 49,8% de la ayuda multilateral y multilateral se canalizó a través del MAEC. El Minis-

terio de Economía y Hacienda gestionó el 48,7% del total canalizado en la ayuda multilateral (Unión Europea y los OMuDES financieros).

En menor medida, otros ministerios también hacen contribuciones de AOD multilateral: en 2010, 12 ministerios y 14 comunidades autónomas aportaron a la AOD multilateral española –incluida ayuda multilateral.

El MAEC y el Ministerio de Economía y Hacienda son los dos ministerios que manejan la mayor parte de los fondos de carácter multilateral.

Recuadro 6: Avances y desafíos de la ayuda multilateral española

Los recursos españoles adjudicados al sistema multilateral han experimentado un rápido e importante crecimiento entre 2006 y 2008, cuando casi se duplicaron en términos absolutos. Paralelamente a este esfuerzo financiero, España ha reiterado su voluntad política de fortalecer el sistema multilateral y de aportar a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) por esta vía y, en este sentido, ha emprendido una serie de acciones para mejorar tanto la calidad como la eficiencia de su aportación multilateral.

Entre estas acciones, se puede destacar la formulación de la Estrategia multilateral de la cooperación española para el desarrollo. Al establecer normativa, criterios y prioridades para la relación de España con los OMuDES, la estrategia busca priorizar las contribuciones españolas en aquellos organismos capaces de mejorar la coordinación con otros organismos multilaterales, agencias bilaterales de desarrollo y con gobiernos locales (principalmente instituciones financieras multilaterales y organizaciones internacionales no financieras).

Asimismo, se creó la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral-AECID, que pretende facilitar los mecanismos de planificación y programación de la acción multilateral. Además, para mejorar la coordinación, cada ministerio que provee contribuciones multilaterales tiene una persona punto focal que se reúne cuando es necesario en el comité interministerial (que será pronto del FONPRODE). Por otra parte, existe un grupo de trabajo de ayuda multilateral que busca mejorar la coordinación entre la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) y la AECID, para reforzar la comunicación y la complementariedad. Varios acuerdos marco de asociación estratégica con organismos multilaterales de desarrollo se firmaron en 2009 y 2010 con el PNUD, Unicef y UNIFEM,¹¹² y otros se están preparando.¹¹³ Desde enero de 2009, España es miembro de MOPAN (Multilateral Organisation Performance Assessment Network), red de donantes bilaterales con un compromiso común y armonizado para evaluar la eficacia y capacidad de los organismos multilaterales de desarrollo (OMD) con los que se asocian.

A pesar de estos pasos claros hacia una cooperación multilateral española más eficaz, existen todavía una serie de reformas pendientes tanto institucionales como organizacionales y unos desafíos que tendrá que atender el nuevo Gobierno:

Más ayuda multilateral no marcada y menos fragmentada: España tiene uno de los pesos más altos de la AOD multilateral sobre la multilateral, el 41% en 2010 frente al 29% de promedio del CAD en 2009.¹¹⁴ Para que España sea coherente con los principios de eficacia de la ayuda que está promoviendo, debería disminuir progresiva-

España tiene uno de los pesos más altos de la AOD multilateral sobre la multilateral, el 41% en 2010 frente al 29% de promedio del CAD en 2009.

112. PNUD: 560 millones de dólares; UNIFEM: 131 millones de dólares; Unicef: 0,5 millones de dólares.

113. Están en preparación los acuerdos marco con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el United Nations Population Fund (UNFPA) y está planificado realizar acuerdos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el FIDA.

114. Al igual que Australia, Estados Unidos y Noruega. OECD (2010), "DAC Report on Multilateral Aid".

Para que la ayuda española sea eficaz, es imprescindible mejorar la complementariedad entre la ayuda bilateral y la multilateral.

España es el octavo donante en el sistema de Naciones Unidas y por lo tanto, debería participar de forma más activa en los foros internacionales para poder aportar una visión estratégica, global e integral de las problemáticas del desarrollo.

mente esta proporción de la ayuda multilateral sobre la ayuda bilateral, como lo recomienda el CAD. Así, al reducir la aportación de ayuda marcada, las prioridades de las organizaciones internacionales no financieras pueden primar sobre los intereses y la visión particular de cada donante, además de ahorrar en los costes de transacción.

Adicionalmente, la distribución de la ayuda multilateral se hace entre 152 países y 68 organismos,¹¹⁵ lo cual significa un nivel de dispersión y fragmentación alto. Entre 2009 y 2010 se puede constatar un incremento en la dispersión de los organismos multilaterales financiados por la cooperación española.¹¹⁶ El CAD recomienda fuertemente que España limite el número de países de intervención.¹¹⁷

Más sinergias y mejor coordinación interna: Para que la ayuda española sea eficaz, es imprescindible mejorar la complementariedad entre la ayuda bilateral y la multilateral. En este sentido, la AECID está tratando de incorporar, en los marcos de asociación con países, las acciones multilaterales para facilitar sinergias. Esto debería traducirse en una mejor comunicación entre los departamentos encargados de gestionar las dos modalidades y mejorar la organización interna. Sin embargo, la actual separación del departamento multilateral de las unidades sectoriales no facilita una planificación y un seguimiento integral de la cooperación española. Además, varios ministerios, departamentos y unidades participan de la ejecución de la ayuda multilateral. Este arreglo institucional y de estructura organizativa compleja –y a veces laberíntica– lleva aparejado un alto coste de coordinación.

Evaluación y rendición de cuentas de la ayuda multilateral: A pesar de la introducción de cláusulas específicas sobre seguimiento y evaluación en la mayoría de los fondos y de las contribuciones multilaterales, todavía no se puede considerar que la cooperación española esté dotada de un sistema integral de seguimiento y evaluación. De hecho, su planificación no se logra basar sobre los resultados obtenidos. En este sentido, es interesante la iniciativa de la cooperación británica que conduce evaluaciones de las instituciones multilaterales; el Department for International Development (DFID) publica todos los años una revisión de la ayuda multilateral como insumos claves para la planificación y la renovación de la financiación de los organismos multilaterales.¹¹⁹

Más estratégicos en los espacios internacionales: Finalmente, España es el octavo donante¹²⁰ en el sistema de Naciones Unidas. Por lo tanto, debería participar de forma más activa en los foros internacionales para poder aportar una visión estratégica, global e integral de las problemáticas del desarrollo a partir de las competencias desarrolladas en la cooperación española.

Fuente: Elaboración propia a partir de la compilación de: M. F. Carcedo y C. Sánchez-Miranda (2010), *La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad*. Documento de trabajo 51/2010; Spain Peer Review (2011).

115. J. M. Larrú (2011), "Informe II: La AOD española: diagnóstico sobre su calidad y cantidad - Hacia un libro blanco de la política española de desarrollo". Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo. Octubre de 2011 (pág. 18).

116. *Ibid.* (pág. 18).

117. OECD (2011), "DAC Peer Review of Spain".

118. "Multilateral Aid Review: ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations".

119. En J. M. Larrú (2011): "(en la evaluación temática realizada por DFID) hay nueve organizaciones que obtienen una calificación muy alta, lo que supone incrementos notables de fondos británicos para dichas organizaciones (casi el doble a Unicef y un 25% adicional a lo que recibía IDA hasta entonces). Por el contrario, se reconoce que hay otras nueve organizaciones (muchas de ellas agencias de NN.UU. como OIT, FAO, UNIDO, UNIFEM o UNESCO) que no recibirán más fondos hasta que evidencien una reforma profunda. Es interesante notar que FAO y FNUAP, clasificadas por la evaluación británica en el peor grupo, forman parte del top ten español recibiendo casi el 6% de la AOD multilateral".

120. M. F. Carcedo y C. Sánchez-Miranda (2010), "La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad". Opex.

3.5 Ayuda programática¹²¹ o enfoque basado en programas (EBP)



IDEAS PRINCIPALES

- Desde 2008, el presupuesto se ha estabilizado en términos absolutos. La ayuda programática representó en 2010 un 2,28% sobre la AOD bilateral neta y un 1,53% de la AOD total neta.
- En 2010, se incrementó el apoyo presupuestario sectorial sobre el apoyo presupuestario general.
- Todavía está muy lejos de cumplir con la meta del Plan Director vigente que establece que para 2012 el 66% de la ayuda de Gobierno a Gobierno se realizará en apoyo programático.

Durante el año 2010, el volumen de AOD gestionado por la AECID a través de instrumentos de apoyo programático bilateral (apoyo presupuestario y cestas de donantes) ascendió a 68,85 millones de euros. Con respecto a 2008 y 2009, estas contribuciones son estables (véase el gráfico 15). Los EBP representaron en 2010 un 2,28% sobre la AOD bilateral neta y un 1,53% de la AOD total neta.

Como elemento positivo, del conjunto de operaciones, un 89,3% fueron específicamente apoyo presupuestario (25,8% apoyo presupuestario general y 63,5% apoyo presupuestario sectorial). El 10,67% corresponde a cestas de donantes o fondos comunes.

La distribución regional de la ayuda bilateral programática durante el año 2010 favoreció principalmente al continente africano con 67%. Solamente 19,4% se dirigió a América Latina y lo restante se dirigió a Vietnam y Filipinas, como en 2009.

Se puede constatar un progreso desde 2005, año en que el volumen de ayuda programática era de 15 millones de euros con una operación, hasta 2010, en que se realizaron 33 operaciones.¹²² Desde 2008, el presupuesto se ha estabilizado en términos absolutos y según la Unidad de Ayuda Programática por las siguientes razones: un número importante de operaciones, las contrapartes (principalmente ministerios sectoriales) no han cumplido con los compromisos¹²³ o se han producido retrasos en dicho cumplimiento, lo que ha llevado a que los desembolsos de las operaciones se trasladen a años posteriores. Además, como en el año 2010, se iniciaron procesos de definición de estrategias (elaboración de Marcos de Asociación País) en muchos países, se ha aconsejado no iniciar nuevas operaciones. Se puede constatar que este año se privilegió el apoyo presupuestario sectorial.

Desde 2008, el presupuesto destinado a la ayuda programática se ha estabilizado.

El sector que más fondos de la AECID en ayuda programática ha recibido es el sector salud, seguido por el sector de la educación. Ambos sectores suman más de la mitad de los fondos dedicados a apoyo presupuestarios y fondos comunes.

121. Los enfoques basados en programas, o ayuda programática, constituyen una manera de hacer cooperación al desarrollo basada en el principio de apoyo coordinado a un programa local de desarrollo, como una estrategia de reducción de la pobreza, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica. Así, estos enfoques basados en programas o ayuda programática tienen cuatro características: 1) El gobierno socio u organización local ejerce el liderazgo del programa apoyado por los donantes; 2) Existe un programa integral y un marco presupuestario único; 3) Hay un proceso formal de coordinación entre donantes y de armonización de procedimientos de informes, presupuestos, gestión financiera y adquisiciones; 4) Se utilizan los sistemas locales para el diseño e implementación, gestión financiera, seguimiento y evaluación del programa.

122. Información facilitada por la Unidad de Ayuda Programática de la AECID.

123. Los compromisos se refieren principalmente: al no cumplimiento de indicadores de seguimiento de las operaciones; a la no entrega de los informes; a problemas de capacidad de absorción de fondos, etc.

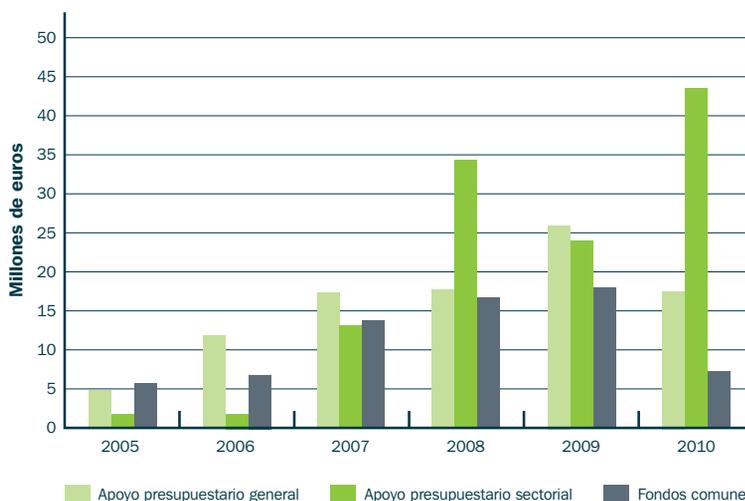
Al analizar las operaciones emprendidas desde 2005, se puede valorar una continuidad en términos de los países apoyados con ayuda programática.

A pesar de las dificultades de contabilidad,¹²⁴ la proporción del apoyo presupuestario sobre la AOD total es todavía muy baja en comparación con países como Irlanda, Países Bajos, el Reino Unido, Dinamarca y Suiza, que dedican una proporción mayor al 15% del total de su AOD dirigida a apoyo presupuestario.¹²⁵

Se puede valorar, al analizar las operaciones emprendidas desde 2005 una continuidad en términos de los países apoyados. Pero a pesar de esta continuidad, está muy lejos de cumplir con la meta del plan director vigente que 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. En las proyecciones del III Plan Director, la ayuda programática era una de las modalidades llamadas a canalizar un mayor volumen de AOD. Sin embargo, en 2010 no se logró ni mucho menos y es difícil que se consiga en el actual escenario de recortes presupuestarios.

Es necesario un incremento del volumen real de operaciones de ayuda programática, una mayor inclusión en el sistema de cooperación español,¹²⁶ la promoción del apoyo presupuestario en el fortalecimiento de la capacidad de las

Gráfico 15 Evolución de la ayuda programática (2005-2010)



Fuente: Elaboración a partir de los datos de La realidad de la ayuda 2010 y los datos del volcado del Seguimiento del PACI 2010.

124. Los principales instrumentos de cooperación y/o financiación para el desarrollo que mejor se integran en un enfoque basado en programas o ayuda programática son: el apoyo presupuestario general; el apoyo presupuestario sectorial y el fondo común. Sin embargo, el resto de instrumentos también pueden integrarse en este tipo de enfoques como las iniciativas globales y los programas y proyectos integrados si tienen las características en la nota anterior 121. Así, según la Unidad de Ayuda Programática, algunos programas y proyectos podrían integrarse en este tipo de enfoques, siempre cuando cumplen con estas características.

125. Intermón Oxfam (2011), “La realidad de la ayuda 2010”. Ver capítulo 2.

126. *Ibíd.*

instituciones públicas que gestionan los servicios básicos en los países socios y la articulación con otros instrumentos de la cooperación española como soporte estratégico para promover el AP gradual pero con crecimiento constante.

Con la reforma del FONPRODE, se ha abierto una ventana de oportunidad instrumental, ya que –en su partida de ayuda no reembolsable– permitirá las donaciones Estado a Estado que debería posibilitar la gestión más flexible de las operaciones de ayuda programática.

La cooperación catalana es el único agente de la cooperación descentralizada que tiene voluntad de consolidar su participación en la utilización de “nuevos instrumentos”, tal y como viene establecido en su Plan Director 2007-2010 y destinó como años anteriores una contribución al fortalecimiento al sistema de salud pública de Mozambique por un monto de 500.000 euros.

3.6 Análisis de la ayuda reembolsable

| COMPROMISO | Datos de 2010 | Compromiso cumplido | Tendencia 2009-2010 |
|---|---|---------------------|---------------------|
| Pacto de Estado contra la Pobreza, compromiso adquirido en 2007 por todos los partidos políticos con representación parlamentaria que estipula que la cooperación reembolsable no superará el 5% del total de la AOD. | Casi el 12% del total de AOD neta (doble en comparación con 2009) | X | ↓ |



IDEAS PRINCIPALES

- En 2010, se constata una reducción de los desembolsos netos de los créditos bilaterales del FAD y un descenso de la proporción de los créditos FAD en la AOD neta española respecto a años anteriores. Sin embargo, estas cifras en descenso no reflejan el panorama global de la ayuda reembolsable española.
- En 2010, se empezó a otorgar un nuevo tipo de ayuda reembolsable: los denominados créditos del “FAD Cooperación Financiera”, operados por el MAEC en el marco de la reforma FONPRODE.
- En 2010, las operaciones del FAD Cooperación Financiera comprometidas representaron el 9,52% de la AOD bruta. Por lo tanto, las operaciones de crédito realizadas en el marco del FONPRODE sobrepasaron el 5% de ayuda reembolsable sobre el total de la AOD bruta como lo estipula la ley FONPRODE.
- Si se consideran los recursos canalizados a través del FAD y del FAD Cooperación Financiera, los desembolsos netos de ayuda reembolsable en 2010 fueron casi el doble con relación a 2009.
- Los desembolsos netos de ayuda reembolsable representaron casi el 12% del total de la AOD neta, con lo cual se rompió con el compromiso adquirido en el Pacto de Estado contra la Pobreza, que estipula que la cooperación reembolsable no superará el 5% del total de la AOD.

3.6.1 Créditos FAD y el nuevo FAD Cooperación Financiera

En materia de ayuda reembolsable, 2010 fue un año de transición debido a la reforma del FAD.¹²⁷ Los desembolsos netos de los créditos bilaterales del FAD ascendieron a 154,64 millones de euros y los desembolsos brutos sumaron 328,89 millones de euros (véase el anexo 6). Por lo tanto, se observa una reducción considerable con respecto a 2009, tanto en sus desembolsos brutos (inferiores en el 34,2% con respecto a 2009) como en sus reembolsos (un 24,1% menores). La proporción de

127. Véase el capítulo 4 sobre cooperación financiera.



Gráfico 16

Evolución del volumen de los créditos FAD* y de su participación en la AOD total española (2005-2010)



Fuente: Elaboración propia utilizando los Avances del Seguimiento PACI de 2005 a 2010 y el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.
 * Se consideraron los desembolsos netos de los créditos FAD.

créditos FAD en la AOD neta española también ha experimentado un descenso con respecto a años anteriores. Sin embargo, hay que interpretar con cautela este hecho ya que 2010 fue un año de transición y estos porcentajes representan solamente una realidad parcial de la ayuda reembolsable española.

En junio 2010, se creó el Fondo para la Internacionalización de la Empresa y, después de la aprobación de la ley, se procedió al cierre contable del FAD.

En efecto, en junio 2010, se creó el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) y, después de la aprobación de la ley, se procedió al cierre contable del FAD.¹²⁸ La puesta en marcha del fondo frenó la formalización de nuevas operaciones durante el segundo semestre de 2010, lo que impidió el desarrollo pleno de nuevos proyectos. Es a partir de 2011 cuando se iniciarán las operaciones financiadas a través del FIEM; pero éstas no serán contabilizadas como AOD, se deberá vigilar que el FIEM no participe en generar nueva deuda insostenible en los países del Sur.¹²⁹

Por otra parte, como resultado de la reforma del FAD, se ha creado un nuevo instrumento de ayuda reembolsable: los denominados créditos “FAD Cooperación Financiera”, operados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). En los Presupuestos Generales del Estado de 2010, se destinaron 555 millones de euros a este fondo para que fueran canalizados hacia “operaciones que no generen déficit público –operaciones de deuda o inversión que puedan ser consideradas activos financieros–”.¹³⁰

128. Se inició la transferencia de activos y pasivos del FAD al nuevo FIEM, tal como lo establecía la Ley 11/2010.

129. Véase el capítulo 3 sobre sector privado.

130. Seguimiento PACI 2010.

Operaciones reembolsables en 2010: compromisos y desembolsos

El Consejo de Ministros aprobó operaciones reembolsables (véase el cuadro 3) por un valor de 487,3 millones de euros, de los cuales 378,7 millones fueron desembolsados durante el ejercicio 2010 del FAD Cooperación Financiera (véanse el cuadro 3 y el anexo 6).

En 2010, las operaciones del FAD Cooperación Financiera comprometidas representaron el 9,52% de la AOD bruta y el 7,4% de la desembolsada. Por lo tanto, las operaciones de crédito realizadas en el marco del FONPRODE en este año de transición sobrepasaron el 5% de ayuda reembolsable sobre el total de la ayuda oficial al desarrollo bruta como lo estipula la ley.¹³¹

Las operaciones de crédito realizadas en el marco del FONPRODE en este año de transición sobrepasaron el 5% de AOD bruta establecido por la ley.



Cuadro 3

Operaciones del FAD Cooperación Financiera aprobadas por el Consejo de Ministros en 2010

| Modo de canalización | Proyecto | Localización | Nivel de renta del receptor | Prioridad geográfica del PD | Compromisos (en euros) | Desembolsos (en euros) | Canalización de la ayuda |
|----------------------|--|---|-----------------------------|-----------------------------|------------------------|------------------------|---|
| Multilateral | Facilidad Financiera para la Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria: FIDA | Países en vías de desarrollo no especificados | NE | NE | 285.500.000,00 | 285.500.000,00 | Naciones Unidas (FIDA) |
| Multilateral | Fondo de Cofinanciación para el Desarrollo y Cambio Climático | América | NE | NE | 78.000.000,00 | 78.000.000,00 | Banco Interamericano de Desarrollo (BID) |
| Multilateral | Fondo de Inversión Social en Haití | Haití | PMA | Grupo A | 40.600.000,00 | - | Banco Interamericano de Desarrollo (BID) |
| Bilateral | African Agriculture Fund | África subsahariana | NE | NE | 29.629.629,63 | - | Entidades con ánimo de lucro en país socio |
| Bilateral | Infrastructure Sub-saharan African Fund (ISSIF). Fondo/ vinculado Infra CoPIDG | África subsahariana | NE | NE | 15.157.256,54 | - | Partenariados público-privados (PPP) |
| Bilateral | African Guarantee Fund (AGF). Fondo de Garantía | África | NE | NE | 15.157.256,54 | - | Entidades con ánimo de lucro en el país socio |
| Bilateral | Contribuciones al Global Environment Fund: African Sustainable Forestry Fund | África subsahariana | NE | NE | 14.814.814,81 | 15.157.256,54 | Entidades con ánimo de lucro del país donante |
| Bilateral | Fondo de Inversión Privado-Angola. Fondo cofinanciación España - BID | Angola | PMA | Grupo B | 8.100.000,00 | - | Entidades con ánimo de lucro del país donante |
| Bilateral | PROGRESA Capital: Fondo de Capital Riesgo para PYMES | Colombia | PRMB | Grupo B | - | - | Entidades con ánimo de lucro del país donante |
| TOTAL | | | | | 486.958.957,52 | 378.657.256,54 | |

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

131. Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo. "Durante la vigencia del presente Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, la proporción máxima que puedan alcanzar las operaciones reembolsables (...) sobre el conjunto de la Ayuda Oficial al Desarrollo bruta, será del 5%". <<http://www.boe.es/boe/dias/2010/10/23/pdfs/BOE-A-2010-16131.pdf>>.

Si se considera al conjunto de recursos canalizados a través del FAD y del FAD Cooperación Financiera, los desembolsos netos de créditos canalizados en 2010 por estas vías fueron casi el doble de los que se canalizaron a través del FAD en 2009.

Al analizar la distribución por países de los créditos FAD, resulta llamativo que un cuarto del total neto desembolsado correspondió al grupo de países pobres muy endeudados.

Si se considera al conjunto de recursos canalizados a través del FAD (en el primer trimestre de 2010) y del FAD Cooperación Financiera (en el segundo semestre de 2010), los desembolsos netos de créditos canalizados en 2010 por estas vías fueron casi el doble de los que se canalizaron a través del FAD en 2009 y representaron casi el 12% del total de la AOD neta y el 14,82% de la AOD bruta.¹³² Esta cifra se puede considerar como elevada si se compara con la participación que ha tenido exclusivamente el FAD en los últimos años. Además rompe con el compromiso adquirido en 2007 por todos los partidos políticos con representación parlamentaria en la firma histórica del Pacto de Estado contra la Pobreza, que estipula que la cooperación reembolsable no superará el 5% del total de la AOD.

Distribución de los créditos FAD y FAD Cooperación Financiera por países

En cuanto al análisis de la distribución por países de los créditos FAD, resulta llamativo que un cuarto (24,5%) del total neto desembolsado correspondió al grupo de países pobres muy endeudados, lo que resulta muy criticable y en contra de los esfuerzos que se están realizando en el ámbito mundial para reducir el nivel de deuda de estos países (véase el anexo 8).

En cuanto a los desembolsos de los créditos FAD para 2010, éstos se distribuyeron entre 25 países y se puede ver un alto grado de concentración entre los cinco receptores principales (Túnez, Marruecos, Turquía, Nicaragua y China), que recibieron el 78,3% del total. Además, de estos cinco países, Turquía y China –países no prioritarios– concentraron 67 millones de euros de los desembolsos totales (lo que representó el 20,37% del monto total de los créditos FAD). Por su parte Túnez, que encabeza la lista, recibió más de la tercera parte del total de desembolsos en 2010. Es importante subrayar que hubo un esfuerzo para no dirigir los créditos FAD a los países menos adelantados y a los países de renta baja (1,77% y 2,44% respectivamente).

El análisis de la distribución geográfica de las nuevas operaciones del FAD Cooperación Financiera es difícilmente analizable ya que el 90% del FAD Cooperación Financiera comprometido no especifica los países en concreto que recibirán la asignación.

3.6.2 Fondo para la Concesión de Microcréditos: ejecución y distribución geográfica

El Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM), en 2010, previó un ligero descenso en la partida planificada. No obstante, el análisis de la ejecución muestra una reducción drástica, ya que pasó de canalizar cerca de 100 millones de euros en 2009 a menos de 57 millones en 2010 (nivel equivalente a 2005 –véase el anexo 9–). Además, se ejecutó apenas el 68% de la previsión inicial.

El Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 recogía la intención de priorizar las actuaciones de cooperación financiera y técnica del FCM en África subsahariana. Sin embargo, de las 13 nuevas operaciones comprometidas en 2010,

132. Si se habla de desembolsos brutos del FAD (tradicional + FAD Cooperación Financiera), sobre AOD bruta.

solo 5 corresponden a este subgrupo de países, por un total de 12 millones de euros (véase el anexo 10); la quinta parte del total ejecutado por el FCM (21%).

Al igual que en 2009, entre los países receptores de microcréditos en 2010 se encontraron Nicaragua, Camboya, Bolivia y Haití, los cuales pertenecen al grupo de los países pobres más endeudados (PPME) y/o al de los menos adelantados del planeta (véase el anexo 10). La cuarta parte de los desembolsos brutos de ese año se dirigieron a los PPME y/o PMA. Albania y Bosnia son países que no aparecen entre las prioridades geográficas establecidas en el Plan Director vigente; sin embargo, recibieron recursos del FCM.

Con la entrada en vigor de la Ley 36/2010, de 22 de octubre de 2010, el FCM queda integrado en el FONPRODE.¹³³ Este cambio debería permitir una revisión del FCM y corregir la falta de coordinación y complementariedad actual del Fondo con el resto de los instrumentos y actores, entre otros elementos para que pueda tener un impacto real sobre la pobreza. Existe una contradicción entre la voluntad de liderazgo de España en este tema, como lo ilustra el hecho de que haya sido anfitriona de la Cumbre Mundial del Microcrédito en 2011 (Valladolid)¹³⁴ y la trayectoria del FCM, criticado por su falta de planteamientos estratégicos, una excesiva concentración en los instrumentos financieros frente a una infrautilización de la asistencia técnica, y la falta de complementariedad y coordinación entre el FCM y otras actuaciones de la cooperación española.¹³⁵

Existe una contradicción entre la voluntad de liderazgo de España en el tema de microcrédito y la trayectoria del FCM, criticado por su falta de planteamientos estratégicos y la falta de complementariedad con los instrumentos de la cooperación española.

3.7 Análisis de las operaciones de deuda bilateral y multilateral



IDEAS PRINCIPALES

- La AOD generada por operaciones de deuda bilateral y multilateral se cifra en 254,3 millones de euros para 2010, lo cual representa el 5,66% de la AOD neta española. Similar a niveles de 2007 y 2008.
- El total de operaciones bilaterales de deuda en 2010 fue mucho más alto que en 2009; más de 2 veces y media.
- Las operaciones multilaterales de deuda fueron muy inferiores a las de 2008 y 2009 (menos de la cuarta parte que en 2009).

La gestión de la deuda externa se enmarca a nivel multilateral en los acuerdos alcanzados en el Club de París y en las iniciativas HIPC (Iniciativa de alivio de deuda de los países pobres altamente endeudados) y MDRI (Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral); a nivel bilateral, por la Ley 38/2006, Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa.

La AOD generada por operaciones de deuda bilateral y multilateral se ubicó en 254,3 millones de euros en 2010 –véase el anexo 11–, lo cual representó el 5,66% de la AOD neta española (111,92 millones de euros en 2009) –véase el gráfico 17–. En términos de deuda bilateral, en 2010 se llevaron a cabo operaciones de deuda con

La AOD generada por operaciones de deuda representó en 2010 el 5,66% de la AOD neta española.

133. El artículo 2.1.e de la Ley 36/2010 establece que podrá financiarse con cargo al FONPRODE, con carácter no ligado: “[...] la concesión, en su caso, de créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales, incluidos aportes a programas de microfinanzas [...]”.

134. <<http://www.cumbremicrocredito2011.es/>>.

135. MAEC (2008), “Evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior”; <<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/evaluacionmicrocreditos.pdf>>.

seis países: en la República Democrática del Congo, Haití y Seychelles a través de condonación directa, Seychelles (condonación y reestructuración), Yibuti (reestructuración), y la República Democrática del Congo, Bolivia y Mozambique a través de programas de conversión de deuda. De los seis países beneficiarios, cuatro forman parte de los países en vía de desarrollo altamente endeudados (solo Yibuti y Seychelles no forman parte de esta lista, pero sus operaciones fueron mínimas).

Cuadro 4 Operaciones de deuda bilateral, 2010 (en euros)

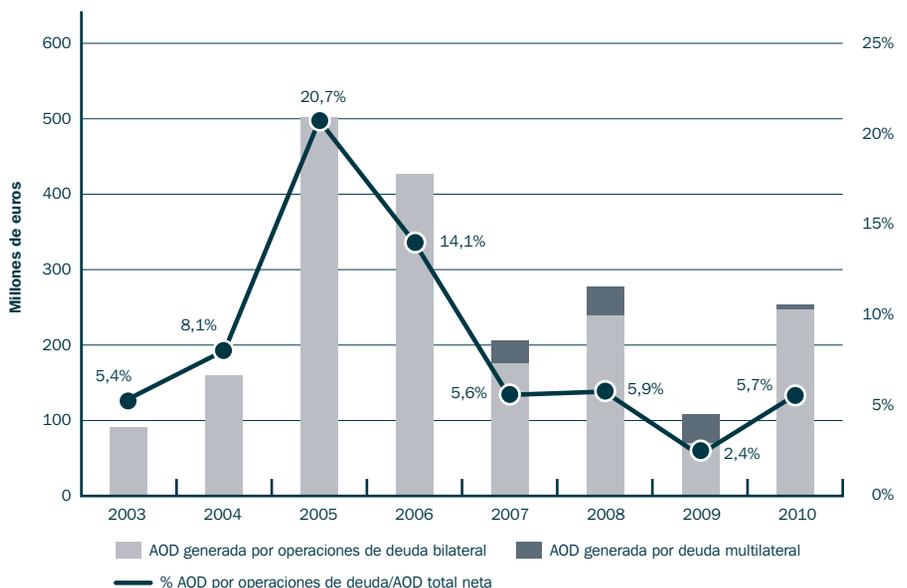
| País | Anulación de deuda | Reestructuración de deuda | Conversión de deuda | TOTAL | % total operaciones |
|---------------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------|--------------------|---------------------|
| República Democrática del Congo | 207.017.937,27 | - | - | 207.017.937,27 | 84,93% |
| Haití | 30.120.807,58 | - | - | 30.120.807,58 | 12,36% |
| Seychelles | 168.316,29 | 205.719,88 | - | 374.036,17 | 0,15% |
| Yibuti | - | 15.183,37 | - | 15.183,37 | 0,01% |
| Bolivia | - | - | 5.879.924,45 | 5.879.924,45 | 2,41% |
| Mozambique | - | - | 329.076,56 | 329.076,56 | 0,14% |
| TOTAL | 237.307.061,14 | 220.903,25 | 6.209.001,02 | 243.736.965 | 100% |

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

La República Democrática del Congo fue el principal beneficiario de operaciones de anulación de deuda en 2010, lo que muestra un esfuerzo sostenido en cuanto al alivio de la deuda de este país.

La República Democrática del Congo fue el principal beneficiario de este tipo de operaciones en 2010 (en 2009 quedó en segunda posición), lo que muestra un esfuerzo sostenido en cuanto al alivio de la deuda de este país.

Gráfico 17 Volumen y proporción de las operaciones de deuda en la AOD total neta española (2003-2010)



Fuente: Elaboración propia utilizando los datos del Seguimiento del PACI 2010.

En 2010, España realizó aportaciones para cancelar parte de la deuda que los países HIPC (países pobres más endeudados) mantienen con el Banco Mundial (BM) y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), en el marco de la MRDI, por un monto total de 10,55 millones de euros (véase el anexo 7).

Recuadro 7. ¡La crisis de la deuda afecta también a los países empobrecidos!

El año pasado escribíamos en este apartado que la crisis de la deuda estaba golpeando fuerte a los países del corazón del sistema capitalista. Hoy, afectados ya de pleno en lo que se denomina “crisis de deuda soberana”, deberíamos recordar que la crisis de la deuda no ha dejado de afectar también a los países empobrecidos. De hecho, podríamos afirmar que la crisis de deuda que estamos viviendo es continuación de aquella que empezó en América Latina hace tres décadas, ya que ambas tienen un elemento común: la desregulación del sistema financiero internacional sin mínimos niveles de supervisión. En efecto, el hecho de que en 1971 el presidente Nixon rompiera los acuerdos de Bretton Woods de 1944 en los que Estados Unidos se comprometía a mantener el dólar como moneda de cambio fijo supuso el inicio de la barra libre para los grandes capitales especulativos, ya que permitió a los capitales financieros campar libremente por todo el planeta, sin responsabilidad alguna sobre lo que hacían. Así, desde entonces, los capitales pueden invertir y desinvertir en cualquier parte del mundo, buscando constantemente el mayor beneficio en el menor tiempo posible, sin ningún tipo de regulación sobre los impactos que esos movimientos de capital suponen para las economías de los países. Esa desregulación permitió que ingentes excedentes de capital se desplazaran sin control hacia las economías de los países empobrecidos, con lo que generaron deudas odiosas e ilegítimas que hoy todavía tienen que pagar los pueblos que sufrieron dictaduras y/o gobiernos muy corruptos.¹³⁶ De la misma manera, en nuestros días esa desregulación ha permitido que los capitales especulativos hayan alimentado burbujas inmobiliarias como la española, que nos han llevado a la actual situación de sobre endeudamiento de nuestras economías.

El hecho de que las soluciones que se están implementando en Europa para intentar salir del agujero de la deuda sean muy parecidas a aquellas que el FMI ha estado implementando en América Latina, el sudeste asiático o en Europa del Este en los últimos treinta años nos debería hacer reflexionar sobre dos cuestiones. La primera es que las entidades y personas que venimos trabajando sobre el tema de la crisis de la deuda en el Sur tenemos la responsabilidad de proponer otras salidas que las que nos ofrecen los estamentos oficiales. Porque conocemos los impactos sociales, económicos y ambientales que suponen las recetas de ajuste y recortes en los países empobrecidos. En efecto, sabemos que éstas, en algunos países en desarrollo, no han hecho más que incrementar la pobreza y las desigualdades y no han acabado con el problema de la deuda. Tal es el caso de Uganda, el primer país que recibió “alivio” de deuda de la comunidad internacional, a cambio de aplicar duros ajustes, sin que ello haya significado disminución de las desigualdades sociales o del pago de la deuda externa. La segunda es que sabemos que la salida a la actual crisis pasa por dar más protagonismo a lo público, en el sentido de reforzar unas Administraciones públicas que tengan capacidad para recaudar más de aquellas personas que más tienen y que puedan redistribuir eficazmente los recursos existentes. En segundo término, hay que ser conscientes de que el hecho de que ahora en Europa estemos viviendo lo que suponen esas recetas de “austeridad” nos debe hermanar todavía más con los pueblos

La crisis de deuda actual empezó en América Latina hace tres décadas, ya que ambas tienen un elemento común: la desregulación del sistema financiero internacional sin mínimos niveles de supervisión.

El hecho de que las soluciones que se están implementando en Europa para intentar salir del agujero de la deuda sean muy parecidas a aquellas que el FMI ha estado implementando en América Latina, el sudeste asiático o en Europa del Este en los últimos treinta años nos debería hacer reflexionar.

136. Por deuda odiosa se entiende aquella deuda contraída y utilizada por un gobierno contra los intereses de los ciudadanos del país, por lo que no es exigible su devolución, ya que los prestatarios habrían actuado de mala fe, a sabiendas. Por tanto, dicha deuda no debe ser pagada ya que los contratos que han originado esta deuda –bonos o contratos comerciales– son nulos legalmente.

El volumen total de deuda que el Estado español reclamaba a los países empobrecidos a 31 de diciembre de 2010 supone un incremento del 36% con relación a lo reclamado a finales de 2009.

La mayor proporción de deuda se mantiene concentrada en la región de Latinoamérica, no obstante y por primera vez, le sigue Europa por el hecho de que Grecia se ha convertido en el primer país deudor con el Estado español.

del Sur que llevan años sufriendolas, con vistas a tejer una red internacional de resistencia global más sólida frente a los ataques de las políticas que priman el beneficio económico por delante de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos y los individuos.

En este marco de solidaridad debemos responder a la pregunta de cómo está actuando el Gobierno en la gestión de la deuda que todavía reclama a los países de menor renta que la española. En un momento tan delicado como el actual, ¿ha sido nuestra Administración Central solidaria con aquellos pueblos que parten con unas condiciones sociales y económicas inferiores a las nuestras?

Según el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) el volumen total de deuda que el Estado español reclamaba a los países empobrecidos a 31 de diciembre de 2010 ascendía a 11.672 millones de euros, cifra que supone un incremento del 36% con relación a lo reclamado a finales de 2009. El aumento se debe principalmente a los préstamos otorgados a Grecia en mayo y septiembre de 2010, que ascienden a un total cercano a los 2.600 millones de euros. No obstante, sin esa ayuda a Grecia, la deuda reclamada seguiría siendo un 6% superior a la reclamada en 2009. Cabe destacar que este volumen tan solo supone el 0,3% de la deuda externa que tiene contraída la economía española con sus acreedores, la cual se estima en torno a los 4 billones de euros.¹³⁷

Del total reclamado a los países empobrecidos, el 45% (5.243 millones de euros) es deuda procedente de los *desaparecidos* créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo; un 28% (3.295 millones de euros) corresponde a deuda comercial o deuda CESCE (de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación). El 27% restante (3.134 millones de euros) corresponde a otras deudas, principalmente por los préstamos bilaterales del paquete de ayuda financiera a Grecia. Si comparamos la cifra reclamada con el fraude fiscal en el Estado español, la deuda tan “solo” representa el 15% de lo que se evade en el país.¹³⁸ Si la comparamos con el gasto público militar español, aquella es todavía inferior, ya que en 2010 este se situó en más de 19.000 millones de euros.¹³⁹ Con ello queremos expresar que, si hubiera voluntad política, el Gobierno podría cancelar la deuda de los países empobrecidos sin un coste adicional en el déficit del Estado. En efecto, el “gasto” que supondría la cancelación de la deuda se podría ver más que compensado por nuevos ingresos fiscales de un sistema de recaudación que obligara a pagar a todas las personas y, por tanto, que fuera más justo. También se podría compensar con una gestión distinta de los gastos, en la que se priorizaran los derechos de los pueblos empobrecidos por encima de gastos militares.

Si analizamos la deuda reclamada por regiones, según los datos presentados por el MEH, la mayor proporción de deuda se mantiene concentrada en la región de Latinoamérica (36%). No obstante y por primera vez, le sigue Europa (24%) por el hecho de que Grecia se ha convertido en el primer país deudor con el Estado español. Le sigue el norte de África (12%), Asia (12%), África subsahariana (6%) y Oriente Próximo (6%). En este sentido, nos preguntamos si el hecho de que Grecia haya irrumpido en la lista como principal deudor significará un cambio de política de la gestión de deuda por parte del Gobierno ante los países más empobrecidos del planeta. Por lo que parece, el Estado español estaría dispuesto a condonar un 50% de la deuda griega, esto es, cerca

137. Para saber más sobre la situación deudora de la economía española se recomienda leer *Vivir en deudocracia* (Editorial Icaria, Barcelona, 2011).

138. Según Vicenç Navarro, el fraude fiscal español se sitúa en 80.000 millones de euros, en: <<http://blogs.publico.es/dominiopublico/3271%C2%A1rebelate/>>.

139. Según el Centro de Estudios para la Paz JMDelàs (www.centredelas.org), el gasto público militar en 2010 se situó en 19.038 millones de euros.

de 1.300 millones de euros.¹⁴⁰ Si realmente se confirma este extremo, deberíamos preguntarnos ¿por qué se actúa de esta manera con un socio de la Unión Económica y Monetaria y no con los otros países empobrecidos?

De hecho, si analizamos la política de anulación de deuda durante 2010, observamos que en ese año el Gobierno español canceló cerca de 244 millones de euros a un total de 6 países,¹⁴¹ cifra que tan solo representa un 2% del total exigido y que es ligeramente inferior a los 248 millones de euros que se han cancelado, de media, en los últimos diez años. Es importante resaltar que, de nuevo, el grueso de las cancelaciones se concentra en dos países: la República Democrática del Congo y Haití. En efecto, el 97% de las cancelaciones recaen sobre estos dos países; dado que la comunidad internacional ha solicitado anular su deuda en el marco de la iniciativa HIPC.¹⁴² En efecto, después del llamamiento internacional el Gobierno ha actuado y ha cancelado el 100% de la deuda de ambos países, por lo que a finales de 2010 ya no figuran en la lista de deudores. La República del Congo acumula el 85% de las cancelaciones de 2010 (con 207 millones de euros) y Haití, con el 12% del total (30 millones de euros). Le siguen Bolivia, con cancelaciones de 6 millones de euros (2% del total) y Seychelles, Mozambique y Yibuti, con cancelaciones menores (véase el cuadro 4). Es destacable que casi en su totalidad la cancelación se hace, de nuevo, sobre países HIPC (países empobrecidos y altamente 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. En este sentido, hay que tener en cuenta que para que un país HIPC pueda ver cancelada su deuda éste debe acometer duros planes de ajuste estructural, que implican costes 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. Por ello, otra vez cabe lamentar que el Gobierno no tenga iniciativas bilaterales de cancelación de deuda sobre otros países, que vayan más allá de lo exigido.

Si se analiza en profundidad la deuda reclamada a los países HIPC, a pesar de la cancelación de deuda sobre estos países, en 16 de ellos la deuda externa frente al Estado español ha aumentado con relación a los datos de 2009. En efecto, es preocupante observar cómo en la lista de 2010 Burkina Faso (que había aparecido en la lista de deudores en el año 2009) aumenta su deuda en un 371% con relación a 2009. Estamos hablando de un país cuya deuda pública supone un importe equivalente a más del doble del gasto agregado en salud y educación. No menos alarmante es el caso de Senegal, que aumenta su deuda en un 48%, cuando ya había aumentado un 71% con relación a 2008. En este caso, el gasto senegalés agregado en educación y salud también supone la mitad del importe de la deuda que se le exige a Senegal. También aumenta la deuda de Camerún, en un 19% (el año anterior lo había hecho un 48%); en Nicaragua, donde la deuda reclamada se incrementa en un 17% (después de venir de un aumento del 6%) y en menor medida en el Congo, Guinea-Conakri, Malawi, Sudán, Bolivia, Tanzania, Mauritania y Honduras. Con esto, ¿no 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? ¿Por qué el Estado español no lidera una nueva estrategia de gestión de la deuda sobre estos países HIPC visto el fracaso de la actual gestión?

Más allá de los países HIPC nos deberíamos preguntar ¿por qué el Gobierno no cancela deuda de países con deudas que tienen un origen claramente odioso? Este es el

Es importante resaltar que, de nuevo, el grueso de las cancelaciones se concentra en dos países: la República Democrática del Congo y Haití.

En 16 países HIPC, la deuda externa frente al Estado español ha aumentado con relación a los datos de 2009.

140. Esta cifra se calcula según los datos aportados por el Ministerio de Economía y Hacienda español, que señalan que Grecia adeuda casi 2.600 millones de euros. Según el acuerdo establecido el 26 de octubre de 2011 por los países de la zona euro, se va a condonar el 50% de la deuda griega. En: <http://www.elpais.com/articulo/economia/Europa/pacta/quita/deuda/griega/eleva/fondo/rescate/billon/elpepieco/20111027elpepieco_1/Tes>.

141. Esta cifra no incluye 5,9 millones de euros aportados a la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral (IADM/MDRI). En total, no incluyen los 10,5 millones de deuda multilateral.

142. Para más detalle, véase: <<http://www.worldbank.org/hipc>>.

Es clave volver a denunciar que el Gobierno sigue siendo mucho más eficaz cobrando la deuda que cancelándola.

Experiencias como las de Ecuador y Noruega permitieron, con participación de la sociedad, sacar a la luz el concepto de deuda ilegítima.

caso reciente de Túnez, uno de los países cuya revuelta popular derrocó a un Gobierno corrupto y dictatorial como era el de Ben Ali. En Túnez se observa que la deuda reclamada a este país proviene de créditos del FAD que se concedieron al dictador hasta el último momento.¹⁴³ En efecto, tan solo en el año 2008 Túnez recibió líneas de crédito por un total de 224 millones de euros; en 2009 el Gobierno de Zapatero concedió un crédito FAD a Túnez por valor de 105 millones de euros, y en 2010 se concedieron créditos por valor de 119 millones de euros. De esta manera, Ben Ali se convirtió en el principal receptor internacional de este tipo de créditos por parte del Gobierno español en 2008, 2009 y también en 2010. Dado que el dictador ya ha caído, ¿por qué el Gobierno no aplica, de una vez por todas, la jurisprudencia internacional de la deuda odiosa, mediante la cual caído el dictador cae la deuda que éste contrajo contra su pueblo?¹⁴⁴

Por último, pero no menos importante, es clave volver a denunciar que el Gobierno sigue siendo mucho más eficaz cobrando la deuda que cancelándola. Ciertamente, de nuevo para 2010 se mantiene la relación histórica favorable al cobro de la deuda respecto a su anulación. Así, en 2010 se ha recobrado un total de 543 millones de euros, una cantidad que supone que por cada euro cancelado se han recobrado más de dos. De esta manera, desgraciadamente se vuelve a reflejar la poca voluntad política real de solucionar el problema de la deuda reclamada, sobre todo en un momento en que vemos cómo el Gobierno sí estaría dispuesto a anular de su principal deudor, tan sólo por intereses económicos y estratégicos.

¿Qué hacer frente a esta situación?

Lo hemos visto durante años en los países del Sur y lo estamos empezando a ver ahora en algunos países de la llamada periferia europea: las medidas de ajuste y los recortes no están ayudando a salir de la crisis. Como ya hemos podido observar en los últimos años, la crisis se globaliza poco a poco. Por suerte, también lo van haciendo las posibles soluciones y alternativas que la sociedad civil va poniendo sobre la mesa para tratar de salir de esta situación. La palabra “rescate” ha estado muy presente en la vida de los ciudadanos del Sur. Ahora empieza a estar presente en nuestras vidas. Grecia, Irlanda y Portugal ya han aceptado “rescates” impuestos por la UE y por el FMI. Italia, de otra manera, también. El Estado español se encuentra en “la cuerda floja”. El endeudamiento, tanto de los países del Sur como de algunos países del Norte, es un actor central en esta crisis y, por tanto, algunas de las alternativas clave a los posibles “rescates” giran a su alrededor. Estamos hablando principalmente de la auditoría de la deuda como proceso previo al repudio (no pago). Debemos saber quién se ha beneficiado de estas deudas, quiénes son los responsables y, sobre todo, si existen indicios de ilegitimidad. Para ello la auditoría es un instrumento esencial.

La auditoría de la deuda no es una iniciativa nueva. Disponemos ya de experiencias como las de Ecuador¹⁴⁵ y Noruega que permitieron, con participación de la sociedad, sacar a la luz el concepto de deuda ilegítima. A lo largo de los años otros países se han ido sumando con más o menos éxito: Filipinas, Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay. En Europa también disponemos de iniciativas similares. En efecto, en Irlanda se ha llevado a cabo una auditoría ciudadana de la deuda soberana irlandesa en la que han descubierto que dos terceras partes de la deuda pública se deben a la nacionalización de la deuda privada, al rescate de los bancos.¹⁴⁶ En Islandia no se ha llevado a cabo

143. Para más información, véanse los volcados de la AOD española en los que se detallan estas operaciones, en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Paginas/estadisticas_ayudaoficialdesarrollo.aspx>.

144. Esta doctrina fue la que se aplicó en noviembre de 2004 para cancelar hasta el 80% de la deuda reclamada por el Club de París a Irak, una vez cayó el dictador Sadam Hussein en el año 2003. Más información en: <<http://www.clubdeparis.org/sections/communication/archives-2004/irak6017/viewLanguage/en>>.

145. Para más detalle, véase <<http://www.auditoriadeuda.org.ec>>.

una auditoría, pero la presión ciudadana ha conseguido dar un paso más allá y forzar la celebración de hasta dos referendos en los que el pueblo islandés, en ambas ocasiones, ha dado un “NO” rotundo al pago de la deuda a los bancos holandeses e ingleses.

Desde el Observatorio de la Deuda en la Globalización creemos que es importante que los diferentes Estados sigan realizando auditorías nacionales de la deuda. Éstas deberían llevarse a cabo como actos soberanos de los Estados, mediante las cuales se puedan justificar anulaciones y/o repudios incondicionales de todas las deudas ilegítimas. En los últimos años la coyuntura ha cambiado mucho, tanto la situación socioeconómica como las movilizaciones ciudadanas. Por eso exigimos al Gobierno que facilite (poniéndose a disposición de la sociedad civil, motor de la auditoría) el poder auditar toda la deuda reclamada por el Estado español a los países empobrecidos, así como toda la deuda soberana de la que es deudor el Estado español. Ante un posible rescate español, desde la sociedad civil debemos dotarnos de herramientas (como la auditoría) que puedan evidenciar el origen la 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 o el cobro de los acreedores. Ante una evidencia de ilegitimidad debemos decir “no al cobro” (si hablamos de la deuda de los países del Sur con el Estado español) y “no al pago” (si hablamos de la deuda del propio Estado español).

Fuente: Elaborado por Dani Gómez-Olivé y Gemma Tarafa, investigadores del ODG (Observatorio de la Deuda en la Globalización).

Es importante que los diferentes Estados sigan realizando auditorías nacionales de la deuda: éstas deberían llevarse a cabo como actos soberanos de los Estados, mediante las cuales se puedan justificar anulaciones y/o repudios incondicionales de todas las deudas ilegítimas.

3.8 ¿Quién gestiona la ayuda de la cooperación española? Ayuda oficial al desarrollo por agentes¹⁴⁷



IDEAS PRINCIPALES

- La AOD está principalmente ejecutada por la Administración General del Estado y cerca de una décima parte por la cooperación descentralizada.
- En el ámbito de la Administración General del Estado, se mantiene el MAEC como el agente que gestiona la mayor proporción de la AOD neta española.
- Sin embargo, el MAEC fue el agente que más ha visto reducida la AOD.
- Dentro del MAEC, la AECID mantiene su posición relativa (19,2% sobre la AOD neta).
- El Ministerio de Economía y Hacienda, en segunda posición en la lista de los agentes por atribución de la AOD española neta, en 2010 gestionó un tercio de la AOD.

En 2010, como en los tres años anteriores, la distribución de AOD entre el nivel central y el descentralizado no varió mucho. La AOD fue principalmente ejecutada por la Administración General del Estado (un 88,4% de la AOD total neta) y cerca de una décima parte (11,4%) por la cooperación descentralizada. La AOD neta de la Administración General del Estado ascendió a 3.969,9 millones de euros en 2010; 155,2 millones de euros menos que en 2009 (-3,76%).

En el ámbito de la Administración General del Estado, se mantiene la tendencia iniciada en 2007: el MAEC es el agente que gestiona la mayor proporción de la AOD neta española, cerca de 2.202,9 millones de euros (véase el cuadro 5). No obstante,

146. Para más información, véase <<http://www.cotizalia.com/noticias/banco-irlanda-compra-activos-financieros-toxicos-20100330.html>>, <http://www.rtve.es/noticias/20111005/banco-malo-solucion-para-limpiar-cuentas-bancos-mas-afectados-tesis/466364.shtml>>.

147. Las comunidades autónomas y las entidades locales se analizan en el punto 4 de este capítulo.

El MAEC es el agente que más ha visto su AOD reducida en términos absolutos, debido al recorte de 300 millones de euros en la partida presupuestaria del Fondo de Ayuda al Desarrollo.

te, en 2010, se ve afectado, pues aportó menos de la mitad de la AOD total (49%), cuando la proporción era superior a la mitad desde 2008.

El MAEC es el agente que más ha visto su AOD reducida en términos absolutos, debido al recorte de 300 millones de euros en la partida presupuestaria del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Dentro del MAEC, la AECID mantiene su posición relativa, con un 19,2% sobre toda la AOD neta y un 39,1% de los recursos ejecutados por este ministerio. Gestionó 861,72 millones de euros, lo cual significa un descenso de 44.67 millones de euros debido a los recortes (cerca del porcentaje de los recortes globales realizados a la AOD de 5%).

El Ministerio de Economía y Hacienda, en segunda posición en la lista de los agentes por atribución de la AOD española neta, gestionó 1.461,1 millones de euros, más fondos con relación a 2009 (el 32,53% en 2010 frente al 28,21% en 2009) y de mayor volumen, con 127,1 millones de euros más que en 2009, lo que representa un crecimiento del 9,53%. Además de su contribución a los OMUDES, este aumento se debe a los desembolsos de las actividades relacionadas con la deuda, que pasaron de 163,99 millones de euros brutos en 2009 a 369 millones en 2010. El MAEC y el MEH concentran el 81,6% de los recursos de la AOD neta.

Lejos de los anteriores, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITC) gestionó 185,7 millones de euros (4,1%) de la AOD neta española, un descenso considerable en comparación con 2009, año en que gestionó el 6,1%. Con 101,4 millones de euros menos que en el año anterior, retorna a las proporciones de 2008 como consecuencia de la caída de 115,45 millones de euros en los desembolsos netos de los créditos FAD. Al implementar la reforma de los créditos FAD, el MITC por fin dejará de ser un ministerio posicionado dentro de la AOD española, ya que los créditos FAD representan la mayor parte de sus aportaciones (83,29% de su AOD neta en 2010). A partir de 2011, será importante medir su rol en el endeudamiento de los países del Sur a través del FIEM.

Al comparar con 2009, el *ranking* por agentes es casi igual, solo se puede constatar que el Ministerio de Trabajo e Inmigración se colocó por delante del Ministerio de Defensa, por dos razones: un ligero incremento de su presupuesto pero, sobre todo, un descenso de los recursos del Ministerio de Defensa para la AOD (menos de 17,16 millones de euros).

3.9 Acción humanitaria¹⁴⁸



IDEAS PRINCIPALES

- La acción humanitaria española sufrió un importante retroceso (-23%) en 2010, con lo que puso fin a un período de crecimiento sostenido.
- Los fondos de comunidades autónomas y entidades locales subieron (12,56%) durante 2010 debido, fundamentalmente, al “efecto Haití”. Pero este incremento no logró compensar el descenso que tuvo lugar en 2009 (-37%).
- El continente africano, y especialmente el África subsahariana, es la región que ha recibido mayor proporción de la ayuda humanitaria. No obstante, en comparación con 2009, hubo un fuerte descenso. En cambio, la región de Centroamérica-Caribe –por el terremoto de Haití– experimentó un incremento importante.
- Al igual que en años anteriores, la mayor parte de la ayuda humanitaria pública española se canaliza a través de la Administración General del Estado, y el MAEC gestiona el 75% de esta ayuda en 2010.
- En la AECID, la Oficina de Acción Humanitaria ha experimentado un descenso del 14% respecto a 2009.
- En comparación con 2009, los fondos destinados a la ONU se han incrementado, mientras que la financiación a ONG e instituciones nacionales ha disminuido de manera sustancial (-22%).

148. Este apartado fue escrito por Francisco Rey Marcos e Irene Arcas Mantas del IECAH. Los datos que se presentan fueron entregados por la Oficina de Acción Humanitaria y –al contrario de otras secciones de este capítulo– no provienen del análisis del volcado del PACI 2010.



Cuadro 5

**Distribución de la AOD total neta por agentes,
2009 y 2010 (en euros)**

| Agentes | 2009 | Contribuciones 2010 (a) | 2010 |
|---|-------------|-------------------------|-------------|
| Mº de Asuntos Exteriores y de Cooperación | 50,26% | 2.202.850.966,08 | 49,04% |
| del cual la AECID | 19,17% | 861.715.544,04 | 19,18% |
| Mº de Economía y Hacienda | 28,21% | 1.461.099.943,18 | 32,53% |
| Mº de Industria, Turismo y Comercio | 6,07% | 185.664.111,89 | 4,13% |
| Mº de Trabajo e Inmigración | 0,73% | 40.605.694,38 | 0,90% |
| Mº de Defensa | 0,91% | 25.632.548,00 | 0,57% |
| Mº de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino | 0,30% | 18.727.766,16 | 0,42% |
| Mº del Interior | 0,29% | 16.468.234,87 | 0,37% |
| Mº de Ciencia e Innovación | 0,22% | 8.879.876,37 | 0,20% |
| Mº de Sanidad, Política Social e Igualdad (b) | 0,07% | 3.371.376,66 | 0,08% |
| Mº de Educación | 0,11% | 3.003.474,86 | 0,07% |
| Mº de Fomento | 0,03% | 1.965.383,87 | 0,04% |
| Mº de Cultura | 0,03% | 625.400,00 | 0,01% |
| Mº de la Presidencia | 0,02% | 442.703,00 | 0,01% |
| Mº de Política Territorial y Administración Pública (c) | - | 267.235,30 | 0,01% |
| Otros desembolsos de la Admin. del Estado | 0,00% | 166.947,88 | 0,00% |
| Mº de Justicia | 0,00% | 156.584,00 | 0,00% |
| Total Administración General del Estado | 87,25% | 3.969.928.246,49 | 88,38% |
| Total comunidades autónomas | 9,43% | 389.023.636,13 | 8,66% |
| Total entidades locales | 3,11% | 121.391.523,25 | 2,70% |
| Universidades | 0,20% | 11.495.574,14 | 0,26% |
| TOTAL AOD neta | 100% | 4.491.838.980,02 | 100% |

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento de los PACI 2009 y 2010).

Notas:

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

(b) Para 2009 este dato corresponde a la suma de las aportaciones del Mº de Sanidad y Política Social y del Mº de Igualdad, los cuales se unieron en un solo ministerio en 2010.

(c) Algunas de las unidades pertenecientes al Mº de la Presidencia que realizaron cooperación en 2009 fueron transferidas al Mº de Política Territorial y Administración Pública en 2010.

3.9.1 Tendencias de la acción humanitaria española en 2010

Por vez primera en su historia, la acción humanitaria española sufrió un importante retroceso en el año 2010, lo que puso fin a un período en el que esta modalidad de la AOD había tenido un crecimiento sostenido. Un descenso de más de un 23% es algo muy relevante y ni siquiera los avances experimentados en materia de gestión en el seno de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID o la importante, en términos cuantitativos, respuesta tras el terremoto de Haití de enero de 2010 ocultan una realidad que debemos calificar como muy preocupante. Además, este descenso se produjo en un contexto en el que las cifras globales de acción humanitaria internacional experimentaron un cierto crecimiento. La respuesta humanitaria internacional a las múltiples necesidades registradas durante el año alcanzó los 12.190 millones de euros en 2010, con un pequeño crecimiento respecto al año anterior. En caso de que esta estimación parcial y preliminar de la acción humanitaria global sea correcta cuando se publiquen los datos completos, será la mayor respuesta humanitaria anual de las que se tiene conocimiento, incluso mayor que la de 2005, el año del *tsunami* del océano Índico y el terremoto de Cachemira.¹⁴⁹

Por vez primera en su historia, la acción humanitaria española sufrió un importante retroceso en el año 2010, un descenso de más de un 23%.

149. J. Kellett (2011), "La ayuda humanitaria internacional en 2010: presiones sobre la ayuda. La acción humanitaria en 2010-2011". Observatorio de la Acción Humanitaria. IECAH.

La presidencia de turno de España de la Unión Europea durante el primer trimestre del año 2010 puede considerarse como una oportunidad perdida y, pese a que la coincidencia con la crisis de Haití hizo que la cooperación española realizara algunas propuestas interesantes en el ámbito de la coordinación, no se produjeron avances en el desarrollo del Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria¹⁵⁰ y, mucho menos en la clarificación del peso de la acción humanitaria en el complejo entramado comunitario de instrumentos de gestión de crisis, protección civil, etc.

La acción humanitaria sigue sin encontrar su sitio en el conjunto de la cooperación pública española durante el año 2010, y la falta de inclusión de un apartado para esta modalidad de ayuda en el PACI 2010, como ya sucediera en 2009, es una buena muestra de ello.

Otro elemento significativo del año 2010 fue la vuelta a la utilización de medios militares para la respuesta humanitaria y de reconstrucción.

La acción humanitaria española ha ido consolidando su papel en los últimos años tanto desde la perspectiva institucional, con el fortalecimiento de la OAH como elemento esencial, como en el doctrinal, con la aprobación del Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria en el año 2008. Pese a ello, el fuerte retroceso presupuestario de 2010, unido a la falta de inserción adecuada de lo humanitario en el conjunto de la cooperación plantean un escenario y un futuro preocupantes. Así, y este es un tema sobre el que hemos insistido en ocasiones anteriores, la sensación de que la acción humanitaria sigue sin encontrar su sitio en el conjunto de la cooperación pública española siguió siendo muy palpable durante el año 2010, y la falta de inclusión de un apartado para esta modalidad de ayuda en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2010, como ya sucediera en 2009, es una buena muestra de ello. También refuerza esta sensación la dificultad para abordar las cuestiones humanitarias en los instrumentos de programación de la cooperación española y muy especialmente en los marcos de asociación.

Otro elemento significativo del año 2010 fue la vuelta a la utilización de medios militares para la respuesta humanitaria y de reconstrucción. Así, como se preveía, la Unidad Militar de Emergencias (UME) se movilizó por primera vez en el exterior con motivo de la crisis de Haití y ello fue seguido por el despliegue del buque *Castilla* varias semanas más tarde en una misión que ha sido criticada por su ineficiencia.¹⁵¹ El hecho de que la mayor parte de estos fondos no se contabilizaran como ayuda humanitaria, pero sí como AOD, muestra que algo se ha conseguido en la clarificación sobre lo que, según las normas del CAD, puede o no contabilizarse como humanitario. En cualquier caso, la coordinación entre los medios militares y civiles dejó mucho que desear y esa sigue siendo una de las carencias que deberá resolver la ayuda española en el futuro.¹⁵²

Cifras de la acción humanitaria española

Desde una perspectiva presupuestaria se han imputado como acción humanitaria pública más de 356 millones de euros, lo que supone una reducción de más de 100 millones frente a los 465 millones de 2009 o los 404,3 millones del año 2008. Ello supone casi un 8% del total de AOD, algo por debajo de la media de otros años. Un porcentaje de reducción bastante mayor (-23%) que el de la reducción del conjunto de ayuda oficial al desarrollo, que fue del 5% (véase el cuadro 6).

150. Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea - Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria [Diario Oficial C 25 de 30.1.2008].

151. S. Saulière y L. Contreras (2010), "Desembarco en Haití. Un análisis de la respuesta española al terremoto". Intermón Oxfam.

152. Ídem.

Respecto a los canales de distribución de la ayuda lo más relevante es el fuerte descenso de la cooperación multilateral.

Cuadro 6 AOD neta española destinada a acción humanitaria, por canales de distribución (en euros)

| Canal | 2009 | 2010 | Variación 2010-2009 (en euros) | Variación % 2010-2009 |
|--------------|--------------------|--------------------|--------------------------------|-----------------------|
| Bilateral | 78.771.408 | 86.429.959 | 7.658.551 | 9,72% |
| Multilateral | 231.914.802 | 123.900.685 | -108.014.117 | -46,57% |
| Multilateral | 154.350.615 | 145.768.223 | -8.582.392 | -5,56% |
| TOTAL | 465.036.825 | 356.098.867 | -108.937.958 | -23,43% |

Fuente: Elaboración propia utilizando el Avance y el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

Las contribuciones multilaterales de todo tipo habían experimentado un gran crecimiento en años anteriores y este retroceso en los compromisos con organismos internacionales parece excesivo. La cooperación española en el ámbito humanitario estaba hasta ahora por encima de otros países del CAD en su componente multilateral y esta rebaja rompe esa tendencia.

Los fondos de comunidades autónomas y entidades locales subieron en el 12,56% durante 2010 debido, fundamentalmente, al “efecto Haití”, pero debemos recordar que en 2009 el conjunto de la ayuda humanitaria desembolsada por ambos agentes ya había retrocedido en un 37% con respecto al año anterior. Así, el incremento de 2010 no ha sido suficiente para compensar la caída de 2009 ni para retomar los niveles de 2008.

La distribución por sectores del CAD, según los datos de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), sería la siguiente:

Cuadro 7 Distribución de la ayuda humanitaria por sectores del CAD y canales de distribución (en euros)

| Sectores del CAD | Bilateral | Multilateral | Multilateral | TOTAL | % |
|---|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------|
| Ayuda y servicios materiales de emergencia | 45.468.083 | 54.520.974 | 77.891.722 | 177.880.779 | 50% |
| Ayuda alimentaria de emergencia | 4.078.795 | 46.821.216 | 41.185.462 | 92.085.473 | 26% |
| Coordinación de los servicios de protección de la ayuda | 8.578.641 | 4.926.301 | 3.603.784 | 17.108.726 | 5% |
| Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación | 19.485.704 | 17.177.217 | 15.042.532 | 51.705.452 | 15% |
| Prevención de desastres | 8.818.737 | 454.977 | 8.044.723 | 17.318.437 | 5% |
| TOTAL | 86.429.959 | 123.900.685 | 145.768.223 | 356.098.868 | 100% |

Fuente: Elaboración propia utilizando el Avance y el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

A nuestro juicio, estos datos deben tomarse con todas las reservas, debido a que la precisión con que los organismos públicos rellenan los datos que sirven para el “volcado” (base de datos consolidada de la DGPOLDE) es bastante mejorable, especialmente en lo referente a las tareas de reconstrucción y de prevención.

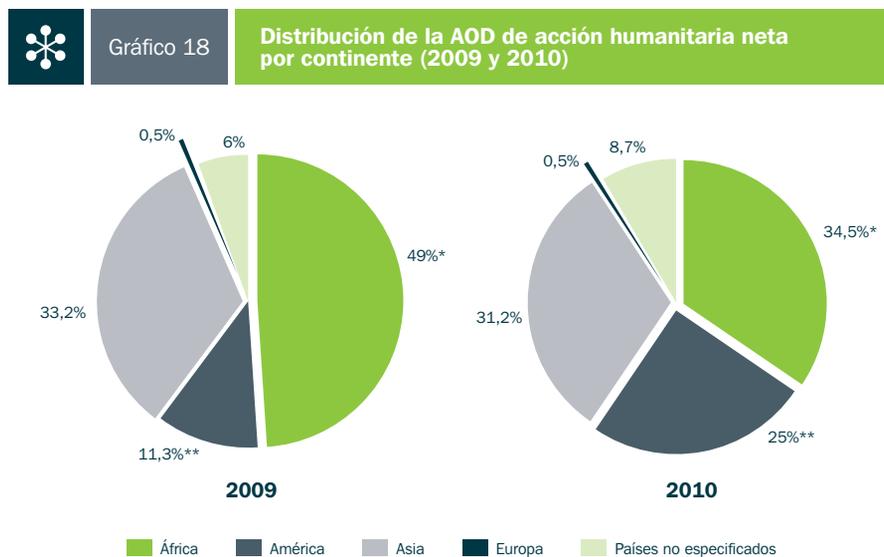
El incremento de 2010 de los fondos de comunidades autónomas y entidades locales a la acción humanitaria debido, fundamentalmente, al “efecto Haití”, no ha sido suficiente para compensar la caída de 2009 ni para retomar los niveles de 2008.

En cualquier caso, los datos muestran un fuerte componente de respuesta de emergencia y de ayuda alimentaria, frente a una menor atención a la reconstrucción y la reducción de riesgos (tareas preventivas –véase el cuadro 7–). Sin embargo, un análisis más minucioso de muchos de los proyectos y actuaciones de emergencia muestra que *de facto* se convierten muchas veces en proyectos de rehabilitación al ejecutarse bastante después de acontecido el desastre.¹⁵³

Distribución geográfica de la acción humanitaria española

Respecto a la distribución geográfica, las dos novedades más relevantes son el aumento de la ayuda a Centroamérica-Caribe por el terremoto de Haití y el fuerte descenso de África subsahariana.

Respecto a la distribución geográfica, las dos novedades más relevantes son el aumento de la ayuda a Centroamérica-Caribe por el terremoto de Haití (que pasa del 9% en 2009 al 24% en 2010 de la AOD destinada a acción humanitaria) y el fuerte descenso de África subsahariana, que tiene difícil justificación (decrece del 47% en 2009 al 33% en 2010 –véase el gráfico 18–).



Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos del Seguimiento de los PACI 2009 y 2010.
 * En 2009, 47% de la AOD neta distribuida de acción humanitaria fue distribuida en la región de África subsahariana cuando ese monto sumó 33% en 2010.
 ** En 2009, 9% de la AOD neta distribuida de acción humanitaria fue distribuida en la region de América Central y Caribe cuando ese monto sumó 24% en 2010.

Distribución por organismos implicados

La mayor parte de la ayuda humanitaria pública española canalizada a través de la Administración General del Estado la ha gestionado en 2010 el MAEC (75%) y, dentro de éste, la AECID (véase el cuadro 8). Este es el ministerio que ha sufrido el principal retroceso, ya que pasa de 317 millones de euros en el año 2009 a 243 en el 2010.

153. Véase D. Ponce de León, A. Pérez Daza y F. Rey Marcos (2010), “La reducción de riesgo de desastres. ¿Elemento clave dentro de las estrategias de los actores de cooperación de la Comunidad de Madrid? Análisis de situación y propuestas”. Cuadernos del IECAH, núm. 15.



Cuadro 8

Desembolsos de la Administración General del Estado destinados a acción humanitaria, por agentes y vías de canalización (2009 y 2010)

| AGENTES | Bilateral | Multilateral | Multilateral | TOTAL (en euros) | % |
|---|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------|
| Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación | 68.714.089 | 116.433.475 | 57.550.265 | 242.697.829 | 74,99% |
| Ministerio de Economía y Hacienda | - | - | 88.217.958 | 88.217.958 | 27,26% |
| Ministerio de Defensa | 1.062.577 | - | - | 1.062.577 | 0,33% |
| Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (FAD) | -8.333.333 | - | - | -8.333.333 | -2,57% |
| TOTAL | 61.443.333 | 116.433.475 | 145.768.223 | 323.645.031 | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Avances de Seguimiento PACI 2009 y 2010.

Se ha contabilizado en el sector de acción humanitaria el reembolso por valor de 8,3 millones de euros de un crédito FAD concedido a Argentina y del que ya dimos cuenta en informes anteriores sobre lo incorrecto de su contabilización y la inadecuación del FAD en acción humanitaria. En este caso, además, al ser un crédito reembolsable, no debería haberse considerado nunca en el ámbito de acción humanitaria. En el proceso de discusión del FONPRODE, instrumento que sustituyó al FAD, los primeros borradores incluían la posibilidad de que se siguieran destinando créditos a ayuda humanitaria. Afortunadamente, en la versión final de este instrumento, esa posibilidad desaparece.

Respecto al Ministerio de Defensa, se han imputado algo más de un millón de euros frente a los escasos 59.210 euros de 2009. Sin embargo, el total de AOD computado a este ministerio fue de 25,6 millones de euros. En cualquier caso, el debate en 2010 y 2011 debe ser situado de forma que clarifique lo que el Ministerio de Defensa pueda aportar y a su valor añadido a los mecanismos de coordinación entre los diversos organismos del Estado.

3.9.2 Acción humanitaria de la AECID en 2010

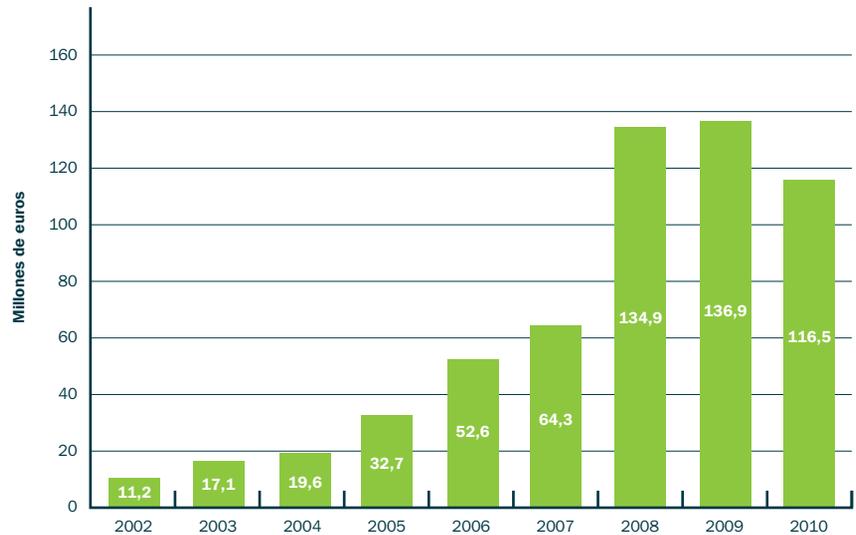
En el año 2010, la Agencia aprobó el Contrato de Gestión, un documento en el que se intentan establecer las responsabilidades de cada departamento y un formato de seguimiento específico para el cuatrienio que integra el Plan Director y el propio Contrato de Gestión. Este contrato incluye un capítulo (Objetivo estratégico 7) dedicado a “reforzar la acción humanitaria” en el que se contemplan planes como fortalecer la acción humanitaria directa, configurar un marco de intervención de acción humanitaria en colaboración con otros actores o fortalecer el papel de la AECID en el sistema de acción humanitaria (algunos ejemplos de este avance en 2010 serían el establecimiento de criterios de respuesta, prioridades en el PACI 2011, aprobación de la subvención para acción humanitaria –RD 7094/2010, Título III– o la consolidación de convenios de acción humanitaria con ONG).

Durante el año 2010, el presupuesto para ayuda humanitaria gestionado por la OAH ha sido de 116,5 millones de euros, así que ha experimentado un descenso del 14% respecto a 2009 (véase el gráfico 19). Es posible que el terremoto sufrido por Haití a principios de 2010 haya hecho que el descenso no haya sido más acusado.

El debate en 2010 y 2011 debe ser situado de forma que clarifique lo que el Ministerio de Defensa pueda aportar y a su valor añadido a los mecanismos de coordinación entre los diversos organismos del Estado.



Gráfico 19

Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECID en acción humanitaria (2002-2010)


Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID y de los Seguimientos de los PACI de 2006 a 2010.

Nota: El dato de 2010 fue tomado del Seguimiento PACI 2010.

La aportación más importante que ha realizado la AECID en 2010 ha ido destinada a los organismos de Naciones Unidas, concretamente el 70% de todo su presupuesto anual.

En el plano internacional, los fondos destinados a la ONU han pasado de representar el 53% en 2009 al 70% en 2010, mientras que la financiación a ONG e instituciones nacionales ha disminuido del 30% al 8%. Una vez más, la explicación a este hecho puede estar detrás de la emergencia derivada del terremoto de Haití. La aportación más importante que ha realizado la AECID en 2010 ha ido destinada a los organismos de Naciones Unidas, concretamente el 70% de todo su presupuesto anual. Dentro de estas aportaciones, se contabilizan aquellas tanto voluntarias como obligatorias que se derivan del compromiso adquirido por la Agencia con organismos como el Programa Mundial de Alimentos, el PNUD, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Unicef, la Organización Internacional para las Migraciones, la FAO, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), etc.

Al igual que sucede en otro tipo de contribuciones, parece que la actual situación de crisis económica internacional también afecta a las contribuciones al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF). Durante los años 2009 y 2010 se ha tratado de mantener un importe de 40 millones de dólares. Sin embargo, para el año 2011 las perspectivas son diferentes: se han comprometido 21,4 millones de dólares, lo que supone aproximadamente la mitad de la contribución del año anterior.

Es importante resaltar que la contribución que la OAH ha realizado al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja ha aumentado en más de 4 millones de euros, pues ha pasado de 11,3 millones de euros en 2009 a 15,8 millones de euros en 2010. Gracias a este aumento se ha podido incrementar la contribución a la Cruz Roja Española, así como realizar una importante aportación a la Cruz Roja Haitiana.

En el plano nacional, debemos destacar que, mediante la convocatoria abierta y permanente (CAP), la región más financiada ha sido el África subsahariana con 3,3 millones de euros. El resto de las regiones ha recibido una cantidad similar al año anterior, que está entre uno y dos millones de euros.

Un año más, el continente africano ha sido el más financiado, con un 49% del total de la financiación, a pesar del descenso en el África subsahariana. Sin embargo, Asia sí ha experimentado un importante descenso, pues ha pasado del 24% a tan solo al 4%. Este hecho se debe a que este año no se han producido emergencias de gran magnitud.

Un año más, el continente africano ha sido el más financiado, con un 49% del total.

Algunos temas pendientes

Tras la aprobación del Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria (DES AH), en 2008-2009 la ayuda española ha ido avanzando hacia un mayor cumplimiento de lo allí propuesto y en algunas cuestiones (capacidad de despliegue y movilización rápida, coordinación de las entidades en el interior del Estado, mejora de la calidad, avance en criterios de actuación, presencia internacional, etc.) los progresos son claros. En otros casos los avances son menos claros (toma de decisiones, valoración propia de necesidades sobre el terreno, coordinación práctica con organismos internacionales, mecanismos de seguimiento y evaluación, rendición de cuentas, etc.), aunque algunos de ellos están en proceso de realización.

En cualquier caso, los cambios en la distribución de los fondos durante el año 2010 y el fuerte retroceso presupuestario ponen de manifiesto la falta de un modelo claro de actuación en la ayuda humanitaria española.

En lo referente a la AECID, aunque ya han pasado tres años desde la creación de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, ésta sigue sin llegar a una consolidación definitiva dentro de la Agencia. Existe una elevada rotación del personal y una limitación de contratación de personal nuevo en sede (también hay cargos de responsables de áreas cuyo nombramiento se demora excesivamente en el tiempo) que no beneficia al buen funcionamiento de la oficina. Aunque en este sentido sí se puede destacar como positivo la contratación de puestos específicos de AH en algunas oficinas técnicas de cooperación (OTC).

La Oficina de Acción Humanitaria de la AECID sigue sin llegar a consolidarse definitivamente dentro de la Agencia.

Asimismo, podría ser mejorable la relación y coordinación entre la propia Oficina y los departamentos geográficos de la AECID. Por tanto, se debe trabajar en este ámbito para poder mejorar su capacidad de actuación y gestión en los próximos años.

El compromiso en el ámbito nacional con las ONG españolas se mantiene (aunque con un descenso importante con respecto a 2009), sin embargo, la financiación por la vía de convenios de emergencia ha aumentado. Es un hecho positivo el que la AECID firme regularmente convenios con ONG humanitarias españolas –actualmente mantiene activos 6 convenios–, ya que este mecanismo permite la flexibilidad y la rapidez que se requiere ante una emergencia.

Continuando con la mejora de calidad en la respuesta humanitaria de la OAH, podemos destacar una apuesta por la calidad y especialización de su respuesta sectorial. Durante 2010 y 2011, la Oficina, junto con varias ONG y expertos en la materia, ha elaborado dos documentos de estandarización y mejora de la respuesta

directa en salud y agua y saneamiento. Y deberán realizarse en otros sectores en los próximos años.

Recuadro 8. Puntos críticos para la mejora de la calidad de la acción humanitaria española

La respuesta humanitaria española es eficaz cuando contribuye a satisfacer las necesidades de las víctimas de una emergencia, a restablecer sus derechos y garantizar su protección. La respuesta española ha incrementado su eficacia considerablemente en el período 2004-2010, pero aún existen tres aspectos principales en los que debe mejorar:

Improvisación y “politización” en la respuesta humanitaria. Tradicionalmente, se considera que una respuesta humanitaria está “politizada” y no es independiente cuando se rige por otros criterios distintos del de satisfacer las necesidades de los afectados como, por ejemplo, conseguir objetivos políticos, de seguridad y militares o simplemente dar buena imagen.

La acción humanitaria liderada por un gobierno tiene en cierta manera limitado ese principio de independencia de actuación. Un gobierno no puede ni debe ser neutral e independiente en su actuación exterior, con excepción de la respuesta humanitaria. Iniciativas internacionales como la Buena Donación Humanitaria esperan que los gobiernos suscriban el principio de independencia – junto con la imparcialidad y neutralidad– para todo su trabajo humanitario en el exterior. El desafío para un donante es cómo hacer coherente ese respeto a principios humanitarios con los diferentes aspectos de su política exterior. En España la problemática se ha situado más en una cierta discreción e improvisación en la decisión de lanzar una operación de respuesta humanitaria que en un sesgo de politización consciente de la ayuda. En los últimos años ha habido avances importantes para alejarse de esa discrecionalidad con el establecimiento de ciertas pautas y criterios para las respuestas humanitarias, que deberían consolidarse e ir de la mano con la definición de los espacios de decisión donde se aplican esos criterios.

Modelo reactivo y a corto plazo de la respuesta humanitaria. La respuesta humanitaria española se inició según un tipo de actuación que se ha denominado “modelo Hércules”, limitado a la fase crítica de las emergencias y dejando de lado los problemas estructurales de vulnerabilidad, claves en el impacto de un desastre en la población. Aunque este tipo de respuesta se ha abandonado y se ha mejorado considerablemente en el modelo empleado, la AECID respondió en el terremoto de Haití en 2010 todavía con una eficacia limitada, ya que faltó una coordinación institucional y la adopción de un enfoque transversal de vinculación entre ayuda, rehabilitación y desarrollo (VARD). Este enfoque hace la ayuda de la respuesta más eficaz al integrarlo en una visión y objetivo integral de lucha contra la pobreza, reducción de la vulnerabilidad y defensa de derechos y protección de la población receptora. En cualquier caso, la relación y vinculación entre la acción humanitaria y el resto de los instrumentos de ayuda en un todo coherente es una de las asignaturas pendientes de nuestra cooperación. Del mismo modo, la incorporación de concepciones más avanzadas como las de reducción del riesgo de desastres no han permeado aún el conjunto de nuestra cooperación.

Falta de coordinación política en la participación de las Fuerzas Armadas españolas en respuestas humanitarias. Las decisiones del Gobierno español de enviar los buques *Galicia* y *Castilla* tras el *tsunami* y el terremoto de Haití han sido cuestionadas por su relación coste-eficacia. A pesar de los avances realizados y la contribución muy positiva realizada por las Fuerzas Armadas españolas en diversas emergencias con directrices claras y buena coordinación (terremoto de Pakistán en 2005), la participación de éstas en respuestas humanitarias en el exterior sigue siendo una cuestión pendiente, tanto debido a un marco de actuación inadecuado como a una descoordinación acusada entre los responsables políticos que gestionan los asuntos militares y los actores

En España existe una cierta improvisación en la decisión de lanzar una operación de respuesta humanitaria, pero en los últimos años ha habido avances importantes para alejarse de esa discrecionalidad con el establecimiento de ciertas pautas y criterios para las respuestas humanitarias.

La relación y vinculación entre la acción humanitaria y el resto de los instrumentos de ayuda en un todo coherente es una de las asignaturas pendientes de la cooperación española.

humanitarios. Tanto Intermón Oxfam como el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) han venido insistiendo en la necesidad de avanzar en este tema clarificando las funciones de las diversas instituciones y estableciendo mecanismos que permitan esa mejor coordinación.

Fuente: Basado en los resultados de las dos reuniones de trabajo convocadas por Intermón Oxfam y el IECAH con diversos actores durante el año 2011.

3.10 Educación para el desarrollo

| COMPROMISO | Datos de 2010 | Compromiso cumplido | Tendencia 2009-2010 |
|---|---------------|---------------------|---------------------|
| Compromiso del III Plan Director: se destinará el 3% de la AOD bilateral bruta a proyectos de educación para el desarrollo | 2,88% | X | ⬆️ |
| Compromiso del III Plan Director: se destinará como mínimo un 5% del total de los recursos canalizados a través de ONGD a proyectos de educación para el desarrollo | 6,65% | ✓ | |



IDEAS PRINCIPALES

- A pesar de los recortes, los desembolsos realizados en el sector de sensibilización y educación para el desarrollo (ED) se incrementaron en un 11,3% en el período 2009-2010.
- Como en años anteriores, las comunidades autónomas fueron el agente principal de financiación de esta partida. A pesar de esto, en este período de crisis la ED fue suprimida en varias CCAA.
- A pesar de los avances en el ámbito institucional y normativo, la ED se enfrenta a unos desafíos: dificultad en la operativización e implementación de las estrategias de ED, fallos en la adecuación de los instrumentos de financiación a la lógica de proyecto/proceso de ED, falta de capacidades institucionales y humanas y ausencia de espacios de reflexión crítica.

A pesar de los recortes, los desembolsos realizados en el sector de sensibilización y educación para el desarrollo se incrementaron en un 11,3% en 2010.¹⁵⁴ Cada agente incrementó su aportación a este sector y las comunidades autónomas fueron (como en años anteriores) la principal fuente de las aportaciones, ya que realizaron más de la mitad de los desembolsos dirigidos a este fin (53,7%); seguidas por la AGE, con una participación del 27,8%, y las entidades locales, con un 17,4% (véase el cuadro 9). Como es habitual, la vía principal de canalización de estos recursos fue la bilateral tradicional.

En 2010, básicamente se ha cumplido con la meta establecida en el Plan Director 2009-2012 de destinar el 3% de la AOD bilateral bruta a proyectos de educación para el desarrollo. En 2010, se alcanzó el 2,88% (frente al 1,71% en 2009).

Se observa un aumento en las aportaciones destinadas a sensibilización y educación para el desarrollo canalizadas a través de ONGD, a pesar de que la AOD cana-

Cada agente incrementó su aportación a la educación para el desarrollo y las comunidades autónomas fueron la principal fuente de las aportaciones, ya que realizaron más de la mitad de los desembolsos dirigidos a este fin.

154. El presente análisis recoge la AOD identificada dentro de los sectores del CAD con el CRS 99820, Sensibilización sobre los problemas relacionados con el desarrollo en el volcado 2010. Por el momento, no se cuenta con información desglosada en esta codificación, lo cual dificulta el análisis más detallado de los logros alcanzados en esta área.

La educación para el desarrollo en el ámbito regional se caracteriza por una gran heterogeneidad y un avance muy desigual de una comunidad a otra.

lizada a través de ONGD se redujo a escala global. Entre los distintos agentes canalizadores de AOD, las comunidades autónomas siguieron siendo las que realizaron mayores aportaciones a las ONG para educación para el desarrollo (57,4% del total en 2010), pero la educación para el desarrollo en el ámbito regional se caracteriza por una gran heterogeneidad y un avance muy desigual de una comunidad a otra.

En 2010 se destinaron a este objetivo 42,4 millones de euros, un 21,2% más que en 2009. Así, la meta establecida también en el Plan Director vigente de destinar a este ámbito al menos el 5% del total de los recursos canalizados a través de ONGD se cumplió ya que en 2010 alcanzó el 6,65%.

 Cuadro 9 **Educación y sensibilización al desarrollo por agentes en 2010 (en euros)**

| Agentes | Bilateral | Multilateral | Multilateral | Total general | % |
|-----------------------------------|----------------------|---------------------|---------------------|----------------------|-------------|
| Administración General del Estado | 14.469.086,28 | 1.570.000,00 | 3.549.488,77 | 19.588.575,05 | 28% |
| Comunidades autónomas | 37.785.906,08 | 41.224,99 | - | 37.827.131,07 | 54% |
| Entidades locales | 12.240.855,82 | - | - | 12.240.855,82 | 17% |
| Universidades | 811.610,97 | - | - | 811.610,97 | 1% |
| TOTAL | 65.307.459,15 | 1.611.224,99 | 3.549.488,77 | 70.468.172,91 | 100% |

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.
 Nota: Son las mismas cantidades para la AOD bruta y para la neta, ya que no hubo reembolsos en el sector de educación y sensibilización y educación para el desarrollo.

Recuadro 9. Reflexiones sobre la educación para el desarrollo (ED)

En los últimos años, se han dado avances en establecer un marco institucional y normativo a nivel estatal, regional y local que regule las acciones de la cooperación y educación para el desarrollo. La ED fue incluida como ámbito prioritario: a nivel nacional, el Plan Director incluye la educación para el desarrollo como uno de los ejes prioritarios de acción. A nivel regional, el panorama es muy desigual, pero un número importante de comunidades autónomas y de entidades locales han incluido la ED como ámbito de actuación dentro de los Planes Directores. Pero pese a estos avances, algunas dificultades siguen siendo persistentes:

Una estrategia ambiciosa, pero poco reflejada en el Plan Director y con una implementación fragmentada y poca evaluada: La Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación al Desarrollo (2007) –formulada en forma participativa– identificó un marco de intervención retador. No obstante, el Plan Director –cuya formulación fue posterior a la estrategia– fue poco fiel al contenido de aquella y no supo plasmar los diferentes objetivos, al seleccionar solo unos pocos y de manera instrumental. Resultado de esto, esta estrategia se está implementando en forma de acciones dispersas, fragmentadas y descontextualizadas sin realmente articularse de manera estratégica.

A nivel regional, los documentos estratégicos son de calidad desigual, tienen un parecido sospechoso y carecen en forma evidente de referencias a las características de los territorios y de sus actores. Al parecer, muchos de ellos no parecen haber sido diseñados en función de las capacidades y potencialidades de las instituciones. Se puede –a veces– constatar una disparidad importante entre lo planteado en los papeles y lo que se hace en realidad.

El Plan Director, cuya formulación fue posterior a la Estrategia de Educación para el Desarrollo, fue poco fiel al contenido de aquella y no supo plasmar los diferentes objetivos, al seleccionar solo unos pocos y de manera instrumental.

La ausencia de priorización en muchos de los planes directores y la falta de un marco presupuestario en las estrategias dificultan enormemente el seguimiento y la evaluación. A inicios de 2010, la AECID puso en marcha un proceso de definición de indicadores para evaluar procesos de ED. A pesar de un inicio entusiasmado con la participación de actores del sector, el proceso no desembocó en un producto útil para el seguimiento y evaluación.

Falta de instrumentos de financiación de las acciones de ED adecuados y dificultad de mapeo de los recursos de la ED: A pesar de los esfuerzos de los actores de la ED en identificar los mecanismos apropiados para financiar procesos educativos, no fueron tomados en cuenta a nivel nacional y los instrumentos que se utilizan actualmente no contemplan los tiempos y las necesidades de las propuestas educativas. “Las convocatorias y los proyectos no se ajustan a los procesos educativos, sino que se utilizan los de cooperación al desarrollo, con sus formularios, planes anuales y sin apenas flexibilidad”.¹⁵⁵ Sin embargo, se pueden destacar los esfuerzos realizados por la CCAA de Andalucía para diseñar instrumentos coherentes para la ED.

Además, el sistema de recogida de los recursos de AOD destinados a la ED no permite una visión integral y detallada, ya que a nivel territorial se hace uso de criterios diferentes (a veces se computan campañas institucionales o actividades que están muy alejadas de este ámbito de actuación). La adopción del mismo criterio permitiría mapear y valorar mejor los esfuerzos realizados en todo el territorio nacional.

Falta de capacidades institucionales y humanas en las administraciones públicas para la educación para el desarrollo: Pocos son los especialistas en ED en las administraciones públicas que puedan asesorar y controlar las iniciativas usando unos criterios adecuados. A nivel nacional, a pesar de los avances realizados –tales como la formulación de una Estrategia de Educación para el Desarrollo- solo recientemente se reclutó una persona para el seguimiento de este tipo de proyectos en la AECID. A nivel de las instituciones de la cooperación descentralizada, la situación es aún peor, por lo general, el personal que da seguimiento a los proyectos tiene escasos conocimientos en el tema.

Desgraciadamente, el aumento presupuestario que se ha vivido estos últimos años no se ha visto acompañado de la paralela creación de capacidades institucionales para realizar un acompañamiento, seguimiento y evaluación. Este problema no es exclusivo de la ED sino que también se puede aplicar a la cooperación para el desarrollo en general.

Necesidad de reflexionar en forma crítica sobre las prácticas y el concepto de ED: Hay una carencia de espacio para reflexionar sobre la praxis de ED. En ocasiones, se denota una cierta inercia y un exceso de “activismo” lejos del análisis crítico. En España desde varias Administraciones de la cooperación descentralizada, sobre todo ayuntamientos, e incluso desde algunas ONG, se mantienen todavía las viejas teorías de la ED donde destinan gran parte de los recursos a actividades, talleres y materiales que definen la ED como servicios y difusores de los proyectos de cooperación, y no en la vía de una educación más crítica, hacia una ciudadanía global.

Falta de coherencia de políticas y de voluntad política: A pesar de la invitación a trabajar la ED desde un enfoque cohesionado desde distintas políticas y de manera estrecha entre los ministerios de cooperación, de industria, educación, de cultura y otros, esto no se ha hecho realidad pese a los intentos de la AECID.

Además, todavía existe poca voluntad política de concebir la ED como una estrategia

A pesar de los esfuerzos de los actores de la ED en identificar los mecanismos apropiados para financiar procesos educativos, los instrumentos que se utilizan actualmente no contemplan los tiempos y las necesidades de las propuestas educativas.

En España, se mantienen todavía viejas teorías de la ED y se destinan gran parte de los recursos a actividades orientadas a la difusión de proyectos de cooperación, y no en la vía de una educación más crítica, hacia una ciudadanía global.

155. J. Escudero y M. Mesa (2010), “Diagnóstico de la Educación para el Desarrollo en España”. Centro de educación e investigación para la paz. pág. 52.

Sigue pendiente la asignatura de ‘armonizar’ los modelos de desarrollo y de ciudadanía del Norte y del Sur para favorecer que surjan sinergias y crear lazos entre los movimientos sociales transformadores globales.

de construcción de ciudadanía, sino que se la percibe de forma instrumental, como actividades de divulgación de la cooperación.

El reto de construir y articular lo global con lo local, el Sur con el Norte, el desarrollo con la ED: Sigue la asignatura pendiente en “armonizar” los modelos de desarrollo y de ciudadanía del Norte y del Sur, para permitir el surgimiento de sinergias y crear lazos entre los movimientos sociales transformadores globales.

Además es clave no separar a nivel estratégico las iniciativas de desarrollo en el Sur con los esfuerzos de ED que coinciden –en muchos casos– en sus objetivos de transformación. A veces su separación, por razones administrativas o de competencia entre departamento, impide el despliegue de una visión integral necesaria para lograr objetivos de cambios. La ED es un esfuerzo explícitamente global y debe estar basado en fomentar la reflexión sobre actitudes, sistemas de valores y conductas, incluyendo las personales, que tienen repercusiones sobre acontecimientos globales.

En período de crisis, la ED está en peligro a pesar de las recientes orientaciones europeas: En algunas comunidades autónomas o ayuntamientos, se han suprimido las actividades de ED dentro de los recortes de AOD. “Este tipo de medidas muestran un gran oportunismo político por parte de algunos sectores e indican la escasa apuesta de algunas instituciones por estas actividades”.¹⁵⁶ Además, estos recortes en la ayuda en comunidades autónomas se iniciaron en 2010, año en el cual el Consejo de la UE¹⁵⁷ instó a los Estados miembros a adoptar la medidas oportunas tanto a nivel local como regional y nacional, para propiciar el desarrollo y aplicación de la educación para el desarrollo sostenible y su integración en el sistema educativo y de formación en todos los niveles formal, no formal e informal.

Fuente: Elaborado por Raquel León, responsable del Área de Educación, Departamento de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam.

3.11 Cofinanciación de ONGD



IDEAS PRINCIPALES

- España aumentó la proporción de su cooperación a través de las ONGD: en 2010 ésta representó un 21% de la AOD bilateral.
- En 2010, la AOD española dirigida a las ONGD representó el 13,4% del total de la AOD bruta española (proporción similar a 2009), lo que sumó 638 millones de euros.
- En términos absolutos, debido a los recortes, la ayuda canalizada a través de ONGD disminuyó en comparación con 2009 (6,12%, equivalente a 41,5 millones de euros). Este descenso fue más visible en lo relativo a las comunidades autónomas.

Algunas cifras de la AOD canalizada a través de ONGD¹⁵⁸

España asigna una proporción importante de su cooperación a través de las ONGD: el 21% de la AOD bilateral (en 2009, fue el 15%). La AOD española canalizada a través de ONGD fue de aproximadamente 638 millones de euros en 2010; cifra que corresponde al 13,4% del total de la AOD bruta española (proporción similar a 2009, 13,6%). Su volumen también disminuyó en el período 2009-2010.

156. *Ibíd.*

157. Conclusiones del Consejo de la UE de 19/11/2010.

158. Este apartado lo ha escrito Viviana Ferradás, responsable de Relaciones con la AECID del Departamento de Cooperación Internacional de Intermón Oxfam.

Las aportaciones de la AGE a ONGD contabilizaron 302,4 millones de euros en 2010, lo que representó el 47,4% de la fuente de financiación de las ONGD.

Cerca del 90% de los recursos canalizados a ONG fueron otorgados por la Administración General del Estado (AGE) y por las comunidades autónomas. Las aportaciones de la AGE a ONGD contabilizaron 302,4 millones de euros en 2010, lo que representa el 47,7% de la fuente de financiación de las ONGD. Por su lado, la cooperación descentralizada (comunidades autónomas y entidades locales) aportó el 52,4% de las fuentes de financiación de las ONGD en 2010 (véase cuadro 10).

Del total de AOD canalizada en 2010 a través de ONGD, casi la totalidad fue bilateral tradicional. El 83,03% fue para ayudas o subvenciones para cooperación bilateral para el desarrollo y no reembolsables; 62 millones de euros (9,73%) correspondieron a ayuda humanitaria, cifra en decrecimiento frente a 2009 (-3,1%), y el 6,65% (42,43 millones de euros) se destinó a sensibilización y educación para el desarrollo.

La mayor parte (94,4%) de la AOD distribuida mediante este medio fue canalizada a través de ONGD españolas; 4% fue a través de ONGD internacionales y apenas un 1,6% mediante ONGD del país receptor. No obstante, se deben tomar estas cifras con precaución, ya que buena parte de los recursos asignados a ONGD españolas son canalizados directamente a ONGD en los países de destino.

| Cuadro 10 AOD bruta total desembolsada vía ONGD, por tipo de Administración (2010) | | |
|--|--------------------------------|-------------|
| Tipo de Administración | AOD bruta desembolsada (euros) | % |
| Administración General del Estado | 302.394.339,39 | 47,40% |
| Comunidades autónomas | 262.062.966,96 | 41,08% |
| Entidades locales | 72.413.743,69 | 11,35% |
| Universidades | 1.127.970,99 | 0,18% |
| TOTAL GENERAL | 637.999.021,03 | 100% |

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

Mecanismos de gestión de la cofinanciación

Durante el año 2010, continúa fortaleciéndose el trabajo conjunto entre la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGDE) y la AECID. Un hito importante de este proceso ha sido la aprobación del Real Decreto 794/2010, que busca la regulación de las subvenciones y ayudas de la cooperación internacional otorgadas por la Administración General del Estado. Este decreto, trabajado de manera conjunta, mejora los procedimientos de justificación y constituye un avance destacable en la armonización de mecanismos de financiación. A partir de su aprobación, se llevaron a cabo acciones para garantizar la divulgación de esta normativa entre las comunidades autónomas y los entes locales con vistas a avanzar en el desafío pendiente de “la armonización”.¹⁵⁹

La cooperación descentralizada aportó cerca de la mitad de las fuentes de financiación de las ONGD en 2010.

159. En esta línea, la CONGDE organizó el Seminario “El Real Decreto 794/2010. Una oportunidad para la armonización de la cooperación internacional española”, en diciembre 2010, que contó con la participación del equipo de la AECID (Dto. de ONGD) y la presencia de directores y miembros del equipo técnico de las agencias y las direcciones de cooperación de las comunidades autónomas. Los distintos representantes expresaron la voluntad de incorporar elementos del Real Decreto en su normativa específica y, en algunos casos, se compartieron cambios ya en proceso de aprobación. Ahora, un seguimiento es necesario para asegurar que las Administraciones incorporen en sus normativas este reglamento y para identificar aquellas que frenan la armonización comprometida.

A principios de 2011, la AECID realizó el lanzamiento de los convenios 2012, cuyas características son la concentración geográfica y el protagonismo de las OTC en todo el proceso de realización de dichos convenios.

Además, a principios de 2011, la AECID realizó el lanzamiento de los convenios 2012, cuyas características son: 1) la concentración geográfica: orientar recursos hacia los países priorizados en el marco del Plan Director vigente, buscando mayor impacto a través de la priorización de propuestas con altos montos; y 2) el protagonismo fortalecido de las OTC en todo el proceso de convenios, tanto en la formulación como en la identificación de las propuestas que hay que financiar, la valoración de la nota de concepto, la selección de las propuestas y la implementación (por ejemplo, a través de comisiones de seguimiento en el país). Además, para mejorar la transparencia de la información, para esta convocatoria se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE) la apertura del proceso de convenio, nuevo acto administrativo.¹⁶⁰

Cabe señalar que, durante el primer semestre de 2011, la AECID ha presentado un borrador de propuesta de las “nuevas bases” a la CONGDE. En esta propuesta se regulan en un único cuerpo normativo todas las subvenciones de cooperación internacional sometidas a los principios de publicidad y concurrencia. La propuesta compila los elementos comunes a las subvenciones en un mismo documento y pretende superar la confusión del marco normativo que incluía, hasta el momento, distintas normas para regular subvenciones específicas para ONGD y para el conjunto de actores a través de la convocatoria abierta y permanente (CAP).

La AECID invitó a la CONGDE a debatir sobre el borrador de bases en varias reuniones, lo que permitió abrir un nuevo espacio de trabajo entre la agencia y la coordinadora. Como primera reacción a esta versión preliminar, se formuló la petición de eliminar el monto de cinco millones de euros por año como máximo de financiación en desarrollo por ONGD. Esta petición, realizada desde 2005, permitiría garantizar una mayor adaptación de la financiación a las circunstancias de los distintos grupos de ONGD.¹⁶¹ Además, otros temas específicos de cofinanciación fueron identificados: gastos financiables, porcentajes de financiación y otras aportaciones, acceso a los diferentes tipos de instrumentos para ONGD calificadas y no calificadas, entre otros.

Instrumentos de cofinanciación

En 2010, en el ámbito humanitario, se realizaron cambios significativos en términos de los instrumentos de cofinanciación. Se inició la ejecución de la mayor parte de los convenios financiados en el marco del instrumento “convenios de emergencias no localizadas”.¹⁶² Este instrumento se puede consi-

160. En los procesos anteriores de “convenios” 2006-2010 no se había dado este acto administrativo de publicar en el BOE la apertura del proceso.

161. El sector ha venido solicitando a la AECID la eliminación del techo de un límite en el acceso a los fondos, por fuera de los criterios de valoración de las intervenciones, que deben ser claros y explícitos.

162. Convenio de emergencias no localizadas: “El objetivo de estos convenios es financiar intervenciones necesarias en casos de emergencia sobrevenida, agravamiento de crisis sostenidas y recuperación temprana. Es un mecanismo flexible y rápido de financiación que busca dotar de recursos económicos para frenar el impacto de situaciones de crisis, rellenar “gaps” de financiación y dotar de capacidad de intervención a las ONGD. Cabe destacar el concepto de urgencia o celeridad de este instrumento; para intervenciones de largo alcance o planificadas con cierta anterioridad se sugiere utilizar otros instrumentos de financiación como la “convocatoria de proyectos de ONGD” o convenios humanitarios con ONGD”. Guía convenios de emergencias. AECID pág. 2

derar “novedoso”¹⁶³ por su agilidad y mayor flexibilidad frente a los otros de la AECID. Constituye un avance importante ya que facilita la rápida disponibilidad de fondos para las ONGD que trabajen en dar respuestas a emergencias. En el 2010, seis ONGD firmaron convenios del nuevo instrumento “convenio de emergencias no localizadas”, que abarcan tres ámbitos: respuesta ante emergencias, recuperación temprana y agravamiento de crisis sostenidas.

Además, en el ámbito humanitario, en 2010 y a partir de la aprobación del Real Decreto, se encuentra vigente la línea de financiación “asignación directa”, instrumento destinado a emergencias que permite la asignación de fondos, por parte de la AECID, de forma inmediata a cualquier ONGD para responder en una emergencia en curso. El uso de esta nueva vía de asignación de fondos abre nuevas posibilidades e inquietudes.

Para las ONGD, en 2010, no se destacaron cambios respecto a los instrumentos de cofinanciación vigente para desarrollo, a saber: los convenios, proyectos, la convocatoria abierta y permanente (CAP). La única modificación que se puede mencionar es la exclusión de las ONGD calificadas al acceso a convenios como posibles solicitantes de subvenciones en la convocatoria abierta y permanente.

En el 2010, seis ONGD firmaron “convenios de emergencias no localizadas”, instrumento novedoso por su agilidad y mayor flexibilidad frente a los otros de la AECID.

Recuadro 10. Participación de las ONGD en los procesos de planificación y programación de la AECID en 2010

En 2010, se pusieron en marcha los procesos que forman parte de los compromisos asumidos por la AECID en su primer Contrato de Gestión: planes de actuación sectorial (PAS), marcos de asociación y planificación operativa.

Planes de actuación sectorial

Se concretan los primeros planes de actuación sectorial (PAS) con vigencia 2010-2013 en los sectores de medioambiente, cambio climático, agua y saneamiento, género y educación. En este período, están en proceso de elaboración los planes sectoriales de crecimiento económico para la reducción de la pobreza, desarrollo rural y gobernabilidad democrática. Los PAS son considerados instrumentos claves de planificación estratégica sectorial, para aumentar la calidad y la eficacia en la Agencia para la reducción de la pobreza, mejorando la coherencia entre la planificación estratégica de la cooperación española (III Plan Director, Estrategias Sectoriales) y el plano operativo.

Si bien los canales de participación en este proceso han sido mínimos, hubo algunos intentos por parte del Departamento Sectorial para implicar a actores externos a la AECID a través de redes de expertos y de mesas sectoriales. Así se realizó una convocatoria abierta para compartir los avances de los planes de actuación sectorial a principios de 2011 en la cual participaron ONGD.

Los planes de actuación sectorial son considerados instrumentos claves de planificación estratégica sectorial, para aumentar la calidad y la eficacia en la Agencia, mejorando la coherencia entre la planificación estratégica de la cooperación española y el plano operativo.

163. La “novedad” de este instrumento radica en que, una vez aprobada por la AECID la subvención total del convenio, cada ONGD puede “activar” el convenio cada vez que lo considere necesario para dar respuesta a una emergencia en curso y hacer uso de los fondos, con el envío de una nota de concepto. Con este instrumento, la respuesta de la AECID a la ONGD debería ser en menos de 72 horas después de la petición en caso de emergencia sobrevenida y aproximadamente en una semana en caso de agravamiento de crisis crónicas y recuperación temprana.

Los Marcos de Asociación País lograron sus primeros avances durante el año 2010.

Marcos Asociación País (MAP)

Los Marcos Asociación País, definidos en el III Plan Director como “una estrategia compartida de asociación a escala país hacia objetivos y visiones comunes de desarrollo humano y erradicación de la pobreza”, lograron sus primeros avances durante el año 2010. Se concretaron cuatro primeros MAP (Bolivia, Ecuador, El Salvador y Uruguay) y la puesta en marcha de los primeros grupos estables de coordinación¹⁶⁴ (GEC) y la elaboración de materiales de apoyo al proceso.

En el 2010, la AECID puso a disposición del sector materiales de apoyo que incluyen una propuesta metodológica: el “Manual para el establecimiento de MAP. Metodología” (en 2011 con una versión revisada) y la “Hoja de ruta”. El cronograma que informa sobre el estado de situación del proceso de establecimiento de los MAP de 2010 y 2011 está disponible vía web.

A pesar de estos avances, no se lograron superar las dificultades identificadas por las ONGD¹⁶⁵ en cuanto a la coordinación y a la participación de todos los actores implicados tanto en el Sur como en el Norte. Se puede constatar que la socialización de los avances y la difusión de la agenda por parte del sistema central es aún demasiado escasa.

La CONGDE, a través de diferentes grupos de trabajo, pone en marcha acciones de seguimiento de los procesos de los MAP teniendo en cuenta la opinión de las distintas ONGD presentes en cada país, impulsando la interlocución con la AECID.

Fuente: Elaborado por Viviana Ferradás, responsable de Relaciones con la AECID del Departamento de Cooperación Internacional de Intermón Oxfam.

4. Panorama de la cooperación descentralizada



IDEAS PRINCIPALES

- La cooperación descentralizada autonómica y local experimentó un recorte significativo, el descenso de la AOD bruta de las comunidades autónomas (CCAA) y de las entidades locales (EELL) se situó en un 14% (frente a un 5% de la cooperación central).
- Los presupuestos destinados a la cooperación por las CCAA en 2010 volvieron a magnitudes de 2007.
- Doce de diecisiete de las CCAA autónomas vieron disminuir su presupuesto en comparación con 2009. En cinco CCAA, los recortes fueron mayores al 25% y en dos de ellas mayores al 50%: Murcia y Cantabria.
- Las aportaciones de las CCAA a servicios sociales básicos retrocedieron en un 14% en 2010 con respecto a 2009.

En 2010, la cooperación descentralizada autonómica y local experimentó un recorte significativo, proporcionalmente superior al observado en la cooperación central. El descenso de la AOD bruta de las CCAA y de las EELL se situó en un 14% (frente a un 5% de la cooperación central). En 2010, la AOD de la cooperación

164. La gestión estratégica de la Cooperación Española sobre terreno girará en torno al Grupo Estable de Coordinación (GEC) en terreno, como mecanismo de trabajo operativo. Será el foro encargado de la dirección estratégica, del seguimiento de la asociación efectiva de todos los actores de la Cooperación Española con el país y de la adaptación permanente del Marco de Asociación, incorporando el aprendizaje o las modificaciones necesarias, “Manual para el establecimiento de Marcos de Asociación País (MAP). Metodología”. 2011. Versión revisada (pág. 16).

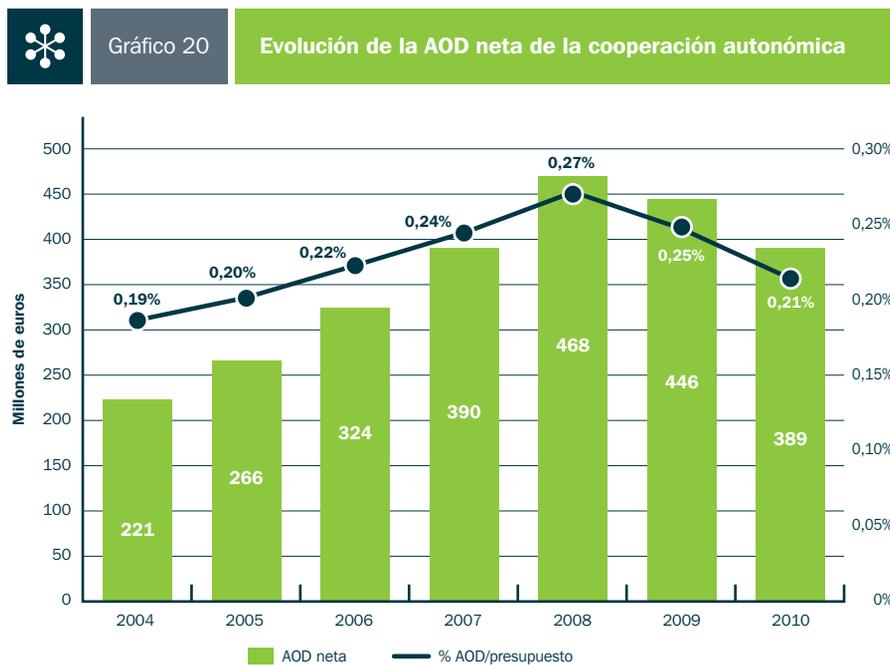
165. Limitaciones en los recursos humanos en las oficinas técnicas de cooperación (número de profesionales disponibles y formación requerida) y la comunicación entre la sede y los países.

descentralizada fue de 510,42 millones de euros, cerca de 82,8 millones menos que en 2009 y similar a las cifras del año 2007.¹⁶⁶ En 2010, en su conjunto, la cooperación descentralizada representó el 11,4% de la AOD total neta, proporción menor a la de 2009 y 2008, que estuvo cerca del 13%. España es el país de la lista de los 24 donantes del CAD en el que esta modalidad tiene el mayor peso sobre la AOD.¹⁶⁷

4.1 La cooperación de las comunidades autónomas

Los presupuestos destinados a la cooperación por las comunidades autónomas en 2010 sumaron 389 millones de euros (véase el cuadro 11), lo que significa que volvieron a magnitudes de 2007 (véase el gráfico 20). Además, el porcentaje de la AOD neta de las comunidades autónomas sobre el presupuesto total¹⁶⁸ se situó en su nivel más bajo de los últimos cinco años: 0,21%, lejos del 0,7% prometido por varias entidades de cooperación descentralizada (véase el gráfico 20). En 2010, la cooperación autonómica representó el 8,66% de la AOD total neta de la cooperación española.

Los presupuestos destinados a la cooperación por las comunidades autónomas en 2010 sumaron 389 millones de euros, lo que significa que volvieron a magnitudes de 2007.



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de los PACI de 2004 a 2010 y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

166. Intermón Oxfam (2008), "La realidad de la ayuda 2008-2009".

167. "En Alemania ha sido en torno al 9%, pero una proporción muy elevada son becas a estudiantes de países en desarrollo que, de acuerdo a los criterios contables del CAD, computan como AOD. En Bélgica se ha situado en torno al 5%, y en otros donantes del CAD para los que hay datos, no supera el 2%. Véase al respecto OCDE 2005", en I. Martínez y J. A. Sanahuja (2010), "La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda". ICEI PAPER 18.

168. Los presupuestos por comunidad autónoma se tomaron del Ministerio de Economía y Hacienda.

Doce de diecisiete de las CCAA vieron disminuir su presupuesto en comparación con 2009 (véase el gráfico 21). Tres CCAA recortaron en menos del 10%¹⁶⁹ y cuatro CCAA entre 10 y 20%.¹⁷⁰ En cinco CCAA los recortes fueron mayores



Cuadro 11

Cooperación autonómica, 2009-2010

| Comunidad autónoma | AOD bruta (en euros) | | Variación (%) 2009 2010 | % sobre total CCAA | AOD % presupuesto total (a) | | AOD per cápita (en euros) (b) | | AOD % PIB (c) | |
|--------------------|----------------------|--------------------|-------------------------------|--------------------|-----------------------------|--------------|-------------------------------|-------------|---------------|--------------|
| | 2009 | 2010 | | | 2009 | 2010 | 2009 | 2010 | 2009 | 2010 |
| Andalucía | 99.333.442 | 80.656.809 | -18,80% | 20,73% | 0,29% | 0,24% | 11,96 | 9,64 | 0,07% | 0,06% |
| Cataluña | 57.301.759 | 56.734.335 | -0,99% | 14,58% | 0,19% | 0,17% | 7,67 | 7,55 | 0,03% | 0,03% |
| País Vasco | 39.649.544 | 44.352.387 | 11,86% | 11,40% | 0,38% | 0,43% | 18,25 | 20,36 | 0,06% | 0,07% |
| Castilla-La Mancha | 46.390.370 | 38.125.839 | -17,82% | 9,80% | 0,49% | 0,40% | 22,29 | 18,17 | 0,13% | 0,11% |
| Madrid | 38.078.638 | 35.836.242 | -5,89% | 9,21% | 0,19% | 0,19% | 5,96 | 5,55 | 0,02% | 0,02% |
| C. Valenciana | 39.143.379 | 23.241.013 | -40,63% | 5,97% | 0,27% | 0,16% | 7,68 | 4,55 | 0,04% | 0,02% |
| Navarra | 20.649.818 | 20.508.760 | -0,68% | 5,27% | 0,48% | 0,47% | 32,75 | 32,20 | 0,11% | 0,11% |
| Extremadura | 13.774.550 | 14.396.489 | 4,52% | 3,70% | 0,24% | 0,26% | 12,49 | 13,00 | 0,08% | 0,08% |
| Asturias | 11.325.801 | 12.149.189 | 7,27% | 3,12% | 0,25% | 0,26% | 10,44 | 11,20 | 0,05% | 0,05% |
| Canarias | 16.225.134 | 12.050.300 | -25,73% | 3,10% | 0,21% | 0,15% | 7,71 | 5,69 | 0,04% | 0,03% |
| Aragón | 10.603.015 | 11.260.180 | 6,20% | 2,89% | 0,18% | 0,20% | 7,88 | 8,36 | 0,03% | 0,03% |
| Galicia | 12.289.957 | 10.748.153 | -12,55% | 2,76% | 0,10% | 0,09% | 4,40 | 3,84 | 0,02% | 0,02% |
| Castilla y León | 11.886.118 | 10.514.280 | -11,54% | 2,70% | 0,11% | 0,10% | 4,64 | 4,11 | 0,02% | 0,02% |
| Baleares | 14.924.160 | 9.867.813 | -33,88% | 2,54% | 0,42% | 0,29% | 13,62 | 8,92 | 0,06% | 0,04% |
| La Rioja | 3.866.889 | 4.224.228 | 9,24% | 1,09% | 0,29% | 0,31% | 12,02 | 13,10 | 0,05% | 0,05% |
| Murcia | 4.744.959 | 2.188.329 | -53,88% | 0,56% | 0,09% | 0,04% | 3,28 | 1,50 | 0,02% | 0,01% |
| Cantabria | 5.850.388 | 2.039.289 | -65,14% | 0,52% | 0,23% | 0,08% | 9,93 | 3,44 | 0,04% | 0,02% |
| Melilla | - | 130.000 | - | 0,03% | - | 0,05% | 0 | 1,71 | - | 0,01% |
| TOTAL | 446.037.922 | 389.023.636 | -12,78% | 100% | 0,25% | 0,21% | 9,54 | 8,27 | 0,04% | 0,04% |

Fuente: Elaboración propia a partir de los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2009 y 2010, del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Ministerio de Economía y Hacienda.

Notas:

(a) Los presupuestos por comunidad autónoma fueron tomados del Ministerio de Economía y Hacienda.

(b) Sobre la base de datos del total de población por comunidad autónoma a 1 de enero de 2009 y 2010, respectivamente, tomados del INE.

(c) PIB a precios corrientes; primera estimación de 2010 tomada del Instituto Nacional de Estadística.

169. Madrid, Cataluña y Navarra.

170. Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia y Castilla y León.

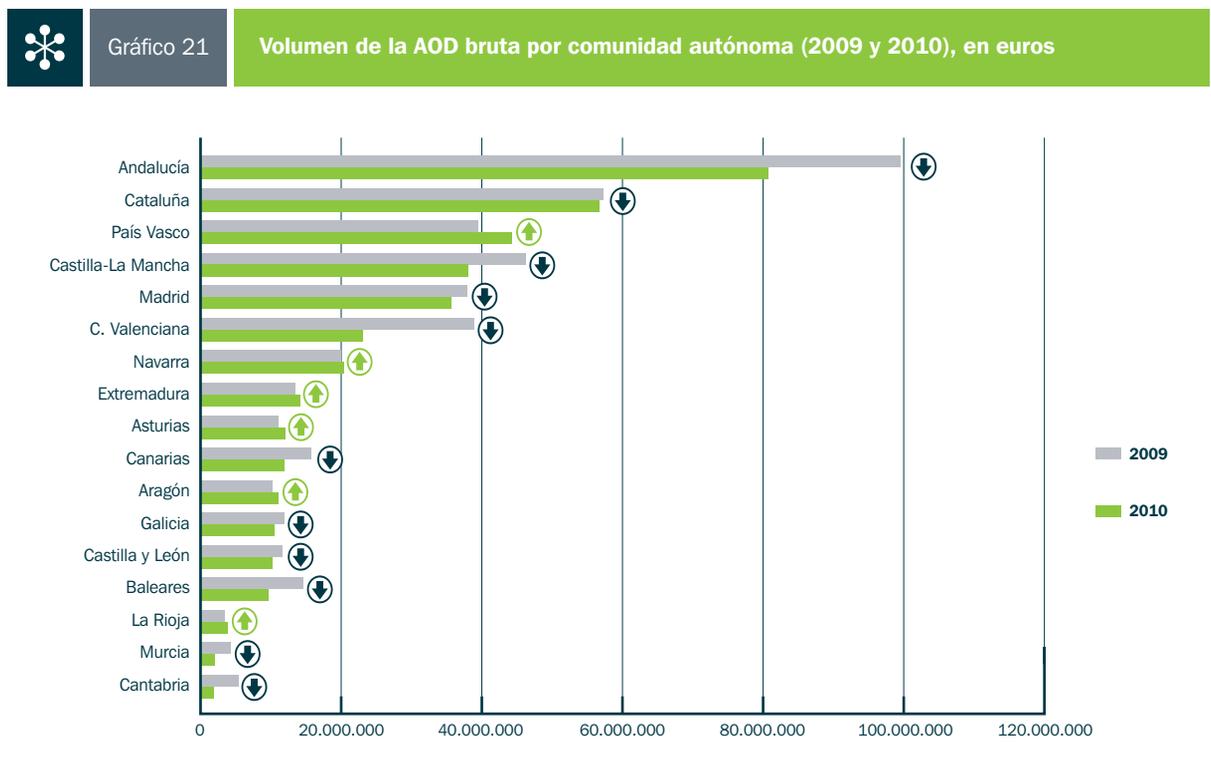
al 25% y en dos de ellas mayores al 50%: Cantabria (-65,1%), Murcia (-53,9%), Comunidad Valenciana (-40,6%), Baleares (-33,9%) y Canarias (-25,7%). Solamente cinco comunidades aumentaron su presupuesto en comparación con 2009: Extremadura (4,5%), Aragón (6,2%), Asturias (7,3%), La Rioja (9,2%) y, encabzando la lista, el País Vasco (11,8%).

Según la información de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), las cinco primeras CCAA que más aportaron AOD en 2010 fueron, ordenadas de mayor a menor aportación: Andalucía, Cataluña, el País Vasco, Castilla-La Mancha, Madrid (véase el gráfico 21). En valores absolutos, Andalucía sigue siendo el mayor donante de AOD con 80,7 millones de euros; a pesar del recorte del 19% que experimentó su presupuesto de AOD en el período 2009-2010. Sin embargo, al contrastar las cinco primeras CCAA que aportan como porcentaje de AOD sobre presupuesto total (véase el gráfico 22) y en términos de AOD per cápita (véase el gráfico 23), los *rankings* varían significativamente. Al igual que en el año 2008 y 2009, Navarra, Castilla-La Mancha y el País Vasco fueron las comunidades autónomas más solidarias (ayuda per cápita) en 2010.

Los recursos de cooperación autonómica siguen canalizándose principalmente vía las ONGD: 67,36% en 2010 frente a 63,36% en 2009.

La ayuda bilateral vía organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) supuso el 4% del total de la AOD autonómica (16 millones de euros). Las CCAA de Andalucía, Cataluña y el País Vasco son los donantes que explotan esta vía.

En 2010, solamente cinco comunidades aumentaron su presupuesto en comparación con 2009: el País Vasco, La Rioja, Asturias, Aragón y Extremadura.

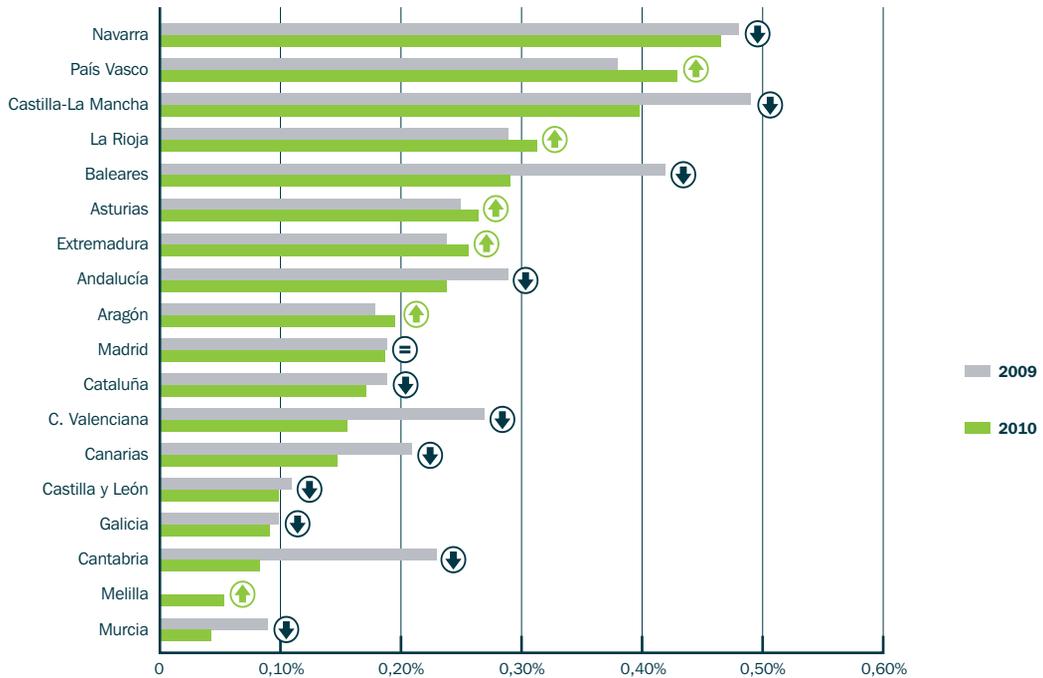


Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos de los Seguimientos PACI 2009 y 2010.



Gráfico 22

AOD como % del presupuesto, por comunidad autónoma (2009 y 2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de los volcados de datos del Seguimiento de los PACI 2009 y 2010 y del Ministerio de Economía y Hacienda.

Andalucía, Cataluña y el País Vasco destinan fondos principalmente a las agencias de las Naciones Unidas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR–, PNUD y Unicef).

En términos de distribución geográfica, se mantuvo la tendencia de los años anteriores, con una orientación principalmente hacia América Latina (50,1%). Cerca de un cuarto del presupuesto (23,7%) se dirigió a África, en especial al África subsahariana. Sigue sin especificarse la distribución geográfica del 20,6% de la ayuda.

Es importante destacar que se produjo un aumento de la ayuda dirigida a los países menos adelantados, que alcanzó un 24% en 2010.

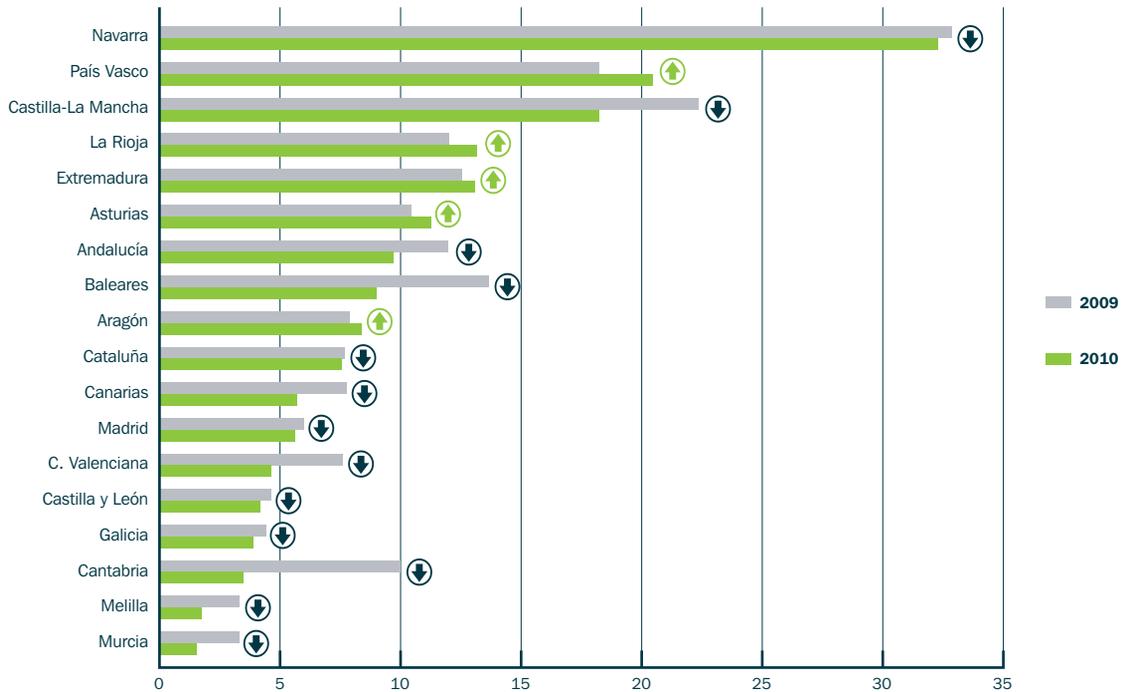
Como aspecto positivo es importante destacar que se produjo un aumento de la ayuda dirigida a los países menos adelantados (PMA), que alcanzó un 24% en 2010 (frente a 20,16% en 2009 y 17% en 2008) (véase el gráfico 24). Cantabria, Melilla y Extremadura se destacan al orientar más de un 35% de su ayuda hacia los PMA. Al igual que en 2009, se observa que en 2010 la mayor parte de los recursos autonómicos se dirigió a los países de renta media-baja. Sin embargo, la participación de este conjunto de países dentro del total autonómico se redujo ligeramente, ya que pasó de un 70% en 2009 a un 67% en 2010. Cerca de 90% de la AOD especificada geográficamente corresponde a las prioridades marcadas en el III Plan Director 2009-2012.

En cuanto a las contribuciones a servicios sociales básicos (SSB), las aportaciones de las comunidades autónomas retrocedieron en un 14% en 2010 con respecto al año anterior, con lo que se continúa con la tendencia a la baja que



Gráfico 23

AOD per cápita, por comunidad autónoma (2009 y 2010)

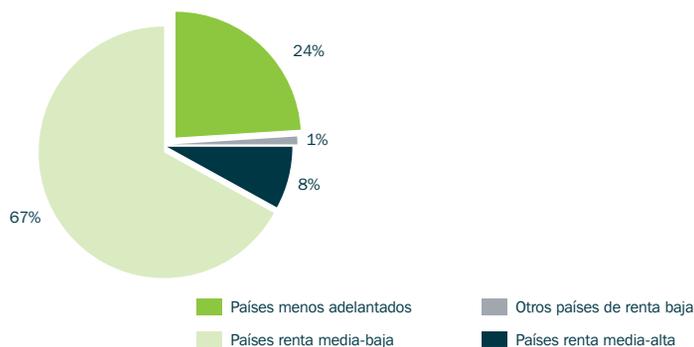


Fuente: Elaboración propia a partir de los volcados de datos del Seguimiento de los PACI 2009 y 2010; y del Instituto Nacional de Estadística (INE).



Gráfico 24

Concentración geográfica de la AOD de las comunidades autónomas (2010)



Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

se ha venido observando en la financiación de estas partidas. En 2009, las aportaciones bajaron un 21% con respecto a 2008.

Por otro lado, se percibe una fuerte concentración de la ayuda autonómica a SSB en las comunidades autónomas de Andalucía, Madrid y Castilla-La Mancha. En su conjunto, éstas aportaron cerca de la mitad (49%) del total autonómico a este sub-



Cuadro 12

Cooperación oficial de las principales entidades locales 2010

| Entidad local | AOD 2010 (euros) | AOD/presupuesto 2010 % | AOD/población 2010 (euros/hab) |
|---------------------------------|-----------------------|------------------------|--------------------------------|
| Ayto. de Barcelona | 11.996.000,08 | 0,48% | 5,88 |
| Ayto. de Zaragoza | 4.194.496,32 | 0,57% | 3,62 |
| Ayto. de Bilbao | 3.102.896,81 | 0,60% | 5,60 |
| Ayto. de Vitoria-Gasteiz | 2.851.975,76 | 0,73% | 7,19 |
| Ayto. de Córdoba | 2.597.793,80 | 0,83% | 10,72 |
| Ayto. de Pamplona/Iruña | 2.073.472,00 | 0,71% | 7,50 |
| Ayto. de Palma de Mallorca | 2.017.211,80 | 1,35% | 11,61 |
| Ayto. de Burgos | 1.844.137,84 | 0,80% | 5,32 |
| Ayto. de Gijón | 1.703.827,99 | 0,72% | 7,17 |
| Ayto. de Donostia-San Sebastián | 1.377.924,15 | 0,43% | 2,81 |
| Ayto. de Málaga | 1.373.684,07 | 0,22% | 8,94 |
| Ayto. de Valencia | 1.101.858,09 | 0,14% | 7,61 |
| Ayto. de Logroño | 1.064.240,00 | 0,63% | 2,29 |
| Ayto. de Alorcón | 1.061.931,12 | 0,43% | 9,23 |
| Ayto. de Oviedo | 967.686,10 | 0,46% | 5,20 |
| Ayto. de Sevilla | 850.822,87 | 0,10% | 4,96 |
| Ayto. de Valladolid | 843.292,30 | 0,27% | 3,34 |
| Ayto. de Alicante | 830.073,17 | 0,31% | 1,26 |
| Ayto. de Madrid | 806.512,00 | 0,02% | 8,35 |
| Ayto. de Lleida | 802.296,17 | 0,47% | 14,32 |
| Otras EELL | 77.929.390,81 | - | 2,17 |
| TOTAL EELL (a) | 121.391.523,25 | - | 2,58 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguimiento del PACI 2010.

Nota: (a) Incluye otros ayuntamientos, cabildos y consejos insulares y el total de las diputaciones.

Cataluña, el País Vasco, Canarias y la Comunidad Valenciana no logran cumplir con el compromiso de destinar el 20% de la AOD distribuible sectorialmente a los SSB.

conjunto sectorial. Cuatro CCAA no logran cumplir con el compromiso de destinar el 20% de la AOD distribuible sectorialmente a los SSB: Cataluña, el País Vasco, Canarias y la Comunidad Valenciana estarían por debajo.¹⁷¹ Los otros sectores atendidos por las CCAA fueron: gobernabilidad y sociedad civil, otros servicios e infraestructuras sociales y agricultura.

En cuanto a los ámbitos de la AOD autonómica en 2010, la ayuda humanitaria representó el 6,4%. Tres cuartas partes de la ayuda humanitaria geográficamente especificable otorgada por el conjunto de las comunidades autónomas se concentraron en cinco países: Haití, Guatemala, Territorios Palestinos, República Democrática del Congo y Pakistán. Por otra parte, en 2010, el 9,7% de la ayuda autonómica fue destinada al ámbito de educación y sensibilización para el desarrollo (7,9% en 2009), que fue canalizada casi en su totalidad por vía bilateral. Es destacable que, aunque el volumen de la AOD autonómica se redujo en 2010 con respecto al año anterior, tanto el segmento de esta correspondiente a ayuda humanitaria como la destinada a sensibilización al desarrollo se incrementaron levemente.

171. En 2009, Castilla-La-Mancha, Andalucía, Baleares y Galicia, además del País Vasco y Cataluña, no cumplían con el compromiso.



Cuadro 13

Cooperación oficial de las diputaciones, 2010

| Diputación | AOD 2009 (en euros) | AOD 2010 (en euros) | Variación % 2010-2009 |
|-------------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|
| Diputación Prov. de Vizcaya | 9.018.825,56 | 11.211.855,01 | 24,32% |
| Diputación Foral de Guipúzcoa | 4.340.230,85 | 4.801.183,05 | 10,62% |
| Diputación Prov. Barcelona | 4.528.568,00 | 3.309.444,63 | -26,92% |
| Diputación Prov. Córdoba | 1.702.004,00 | 1.706.919,47 | 0,29% |
| Diputación Prov. Málaga | 1.733.172,65 | 1.605.367,58 | -7,37% |
| Diputación Prov. Sevilla | 1.882.440,22 | 1.570.538,40 | -16,57% |
| Diputación Foral de Álava | 2.861.473,19 | 1.131.129,39 | -60,47% |
| Diputación Prov. Zaragoza | 861.934,58 | 815.896,11 | -5,34% |
| Diputación Prov. Granada | - | 770.000,00 | - |
| Diputación Prov. Huelva | 714.388,00 | 756.361,06 | 5,88% |
| Diputación Prov. Girona | - | 643.879,97 | - |
| Diputación Prov. Jaén | 666.319,82 | 640.260,90 | -3,91% |
| Diputación Prov. Cádiz | 938.948,00 | 595.508,00 | -36,58% |
| Diputación Prov. León | 488.980,12 | 588.781,29 | 20,41% |
| Diputación Prov. A Coruña | 564.001,96 | 588.574,36 | 4,36% |
| Diputación Prov. Alicante | 1.047.651,57 | 569.961,97 | -45,60% |
| Diputación Prov. Burgos | 499.988,81 | 552.894,70 | 10,58% |
| Diputación Prov. Valladolid | 627.406,78 | 526.751,66 | -16,04% |
| Otras diputaciones | 6.112.773,22 | 3.072.682,39 | -49,73% |
| TOTAL general | 38.589.107,33 | 35.457.989,94 | -8,11% |

Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos del Seguimiento de los PACI 2009 y 2010.

4.2 La cooperación de entidades locales

La cooperación de las entidades locales experimentó un fuerte retroceso en 2010, que fue de casi el 18% con respecto al año anterior. En total, 121,4 millones de euros se ejecutaron en 2010 (véase el cuadro 12). De acuerdo a la información suministrada por la DGPOLDE, los principales donantes entre los ayuntamientos fueron los de Barcelona, Zaragoza y Bilbao. En términos relativos, seis ayuntamientos españoles destinaron más del 0,7% de su presupuesto a cooperación al desarrollo: Palma de Mallorca (1,35%), Córdoba (0,83%), Burgos (0,80%), Vitoria-Gasteiz (0,73%), Gijón (0,72%) y Pamplona/Iruña (0,71%). Cabe destacar el papel de Lleida, Palma de Mallorca y Córdoba que, en 2010, fueron los ayuntamientos con mayor AOD per cápita; muy por encima de las cifras que registraron en 2009 por el mismo concepto.

La cooperación de las entidades locales experimentó un fuerte retroceso en 2010, que fue de casi el 18% con respecto al año anterior.

Recuadro 11. Retos de la cooperación descentralizada en tiempo de crisis

En el futuro inmediato de la cooperación española, los retos para la cooperación descentralizada son claros y mayúsculos: resistir a los recortes y ganar eficacia.

Uno de los retos principales a la hora de buscar criterios e indicadores de eficacia en la cooperación descentralizada es que parece claro que los de la agenda internacional no son transponibles sin más. Es necesario contextualizar este tipo de cooperación al lugar -no sólo técnico y presupuestario sino al político y social- que ocupa en España. La cooperación de comunidades autónomas y entes locales es mucho más que un flujo

La cooperación descentralizada es la expresión más destacada de nuestro compromiso social masivo con la lucha contra la pobreza, cuyo máximo valor diferencial es su fuerza y penetración como canal de implicación de la ciudadanía con la desigualdad global.

Sostener la cooperación descentralizada debe ser prioridad de un consenso político entre partidos y entre niveles de la Administración en honor a los valores de la ciudadanía, ofreciendo un espejo más fiel de lo que nuestra sociedad quiere ser.

financiero; es la expresión más destacada de nuestro compromiso social masivo con la lucha contra la pobreza, cuyo máximo valor diferencial es su fuerza y penetración como canal de implicación –que no necesariamente de ejecución– de la ciudadanía con la desigualdad global. No sólo por ser la principal fuente de financiación de los acciones de educación para el desarrollo, sino sobre todo porque la cercanía ofrece un gran impacto en la sociedad local. Con esto en mente, los tremendos recortes de los últimos años preocupan mucho más por el mensaje de fracaso que pueden trasladar: no de fracaso de una ejecución poco eficaz sino de una apuesta política impulsada desde abajo.

Sostener la cooperación descentralizada debe ser prioridad de un consenso político entre partidos y entre niveles de la Administración en honor a los valores de la ciudadanía, ofreciendo un espejo más fiel de lo que nuestra sociedad quiere ser. Obviamente, este mensaje requiere un refuerzo desde el máximo liderazgo político respaldado con más eficacia para poder rendir resultados como devolución a la sociedad. Pero no se ha de utilizar la eficacia como caballo de Troya para la cooperación descentralizada: todas las propuestas deben mirar a mantener el importante tejido organizativo descentralizado y el pacto social con la lucha contra la pobreza como política de Estado. Desde Intermón Oxfam queremos ofrecer algunas propuestas para una mayor eficacia bajo esta óptica.

Numerosas voces expertas han destacado como debilidades para la eficacia de la cooperación descentralizada su dispersión, la fragmentación, los costes de transacción o la falta de homogeneización. Se ha recomendado que busque la complementariedad con la cooperación española (central) y con la cooperación internacional. Incluso se ha sugerido que busque su especialización, concretamente en la educación para el desarrollo. Es positivo que estos debates se aceleren porque durante muchos años de bonanza no se han acabado de concluir, pero no deben precipitarse. Se trata de una herencia que no se puede resolver en unos meses bajo presión presupuestaria. Se trata de acordar en 2012 la hoja de ruta de un proceso de transformación que, con realismo, requerirá mucho más tiempo llevar a la práctica.

Esa transformación debe pivotarse sobre las fortalezas de la cooperación descentralizada. En términos de la agenda de eficacia, la cooperación descentralizada parte de un buen desempeño en apropiación democrática y local, con experiencia en partenariados de desarrollo inclusivos, y ello especialmente a través de propiciar un entorno facilitador a las ONG tanto del Norte como del Sur. Además, la dispersión y la fragmentación no se dan por igual bajo todos los criterios de análisis: es posible ver, por ejemplo, una tendencia clara en el porcentaje de cooperación descentralizada que se canaliza vía ONG hacia los servicios sociales básicos, la región de América Latina, la ayuda humanitaria y la educación para el desarrollo.

Sí son necesarios más transparencia, rendición de cuentas y foco en resultados, sobre todo en la cooperación descentralizada directa. Para esta parte, sería interesante explorar la propuesta del Partenariado de Busán (punto 22b) de manera que la cooperación descentralizada bilateral se implique más (y no hablamos sólo de flujo financiero, sino también de acompañamiento o *coaching*) en procesos de descentralización, sobre todo en fortalecimiento de las instituciones ejecutivas, representativas y haciendas locales y regionales, como también ha sido sugerido por otros.¹⁷² A medio y largo plazo, los impactos en desarrollo potenciales abarcan desde efectos contra la corrupción, en recaudación de recursos domésticos y disminución de la dependencia de la ayuda, en fortalecimiento democrático y creación de un entorno favorable a la articulación y participación de la sociedad civil, etc. A cambio, es tiempo para hacer una salida res-

172. I. Martínez y J. A. Sanahuja (2010), “La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda”. ICEI PAPER 18. “Aún no se ha desarrollado un modelo de intervención basado en la especificidad del donante, entidad pública descentralizada, más enfocado en su experticia (procesos de descentralización, fortalecimiento de gobiernos locales, o capacidades locales en los países en desarrollo, etc.)”

ponsable de las contribuciones a OМУDES (donde no se puede ejercer la implicación que la sociedad local desea, ni la voz para contribuir desde un liderazgo político, ni la rendición de cuentas). Se puede buscar más eficiencia en la ayuda humanitaria, siempre bajo la coordinación de la Oficina Humanitaria de AECID, combinando la acción vía ONG con otras fórmulas más innovadoras inspiradas en la cooperación delegada o los fondos o canastas comunes.

Como toda nuestra cooperación, la cooperación descentralizada debe priorizar la consolidación de procesos y criterios más transparentes que, además, hagan frente a la gran volatilidad que ha demostrado la cooperación descentralizada y articulen mecanismos de predictibilidad. Por supuesto, hay que eliminar trabas burocráticas que no agregan valor. Es imperativo disponer de las cifras del seguimiento de la AOD en los seis meses posteriores al cierre anual, antes de los siguientes presupuestos. Hay que invertir en evaluaciones conjuntas y en hacerlas públicas. Toda la apertura posible a la ciudadanía, desde días de puertas abiertas a información más accesible on-line, debe ser contada como una inversión en eficacia siempre que no se instrumentalicen en una visibilidad política. Si sustituimos la visibilidad *ex ante* por la visibilidad *ex post*, la de los resultados, estaremos sumando a la doble eficacia que debe requerirse de la cooperación descentralizada: la de mejorar la vida de las personas en el Sur y la de consolidar el compromiso social solidario construyendo ciudadanía.

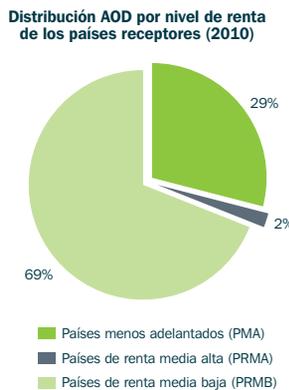
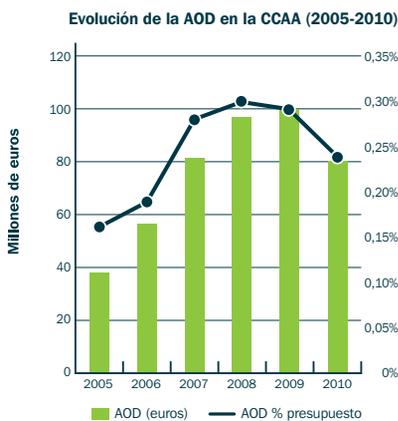
Fuente: Elaborado por Verónica Hernández, responsable de Relaciones Institucionales para Financiación del Desarrollo en Intermón Oxfam.

La cooperación descentralizada debe priorizar la consolidación de procesos y criterios más transparentes que, además, hagan frente a la gran volatilidad que ha demostrado la cooperación descentralizada y articulen mecanismos de predictibilidad.

A continuación se exponen un análisis sintético realizado por los responsables de las sedes territoriales de Intermón Oxfam de los hechos más relevantes en las diferentes comunidades autónomas en el período 2010-2011.¹⁷³

Andalucía

| Andalucía | | | |
|-------------------------------|------------------|----------------------------|--------------------------|
| AOD 2010 | 80.656.809 euros | Variación 2010/2009 | -18,80% 18.676.634 euros |
| AOD % presupuesto 2010 | 0,24% | AOD per cápita | 9,64 euros/hab |



173. Los datos expuestos en los cuadros y gráficos del recuadro a continuación provienen del análisis de datos del volcado del PACI 2010. En cambio, los datos del texto de este mismo recuadro fueron entregados por las propias comunidades autónomas, por lo que a veces presentan algunas ligeras discrepancias.

El presupuesto para 2010 supone el primer recorte importante desde el inicio de la cooperación andaluza, fueron casi 18 millones de euros menos que en 2009.

En el ámbito institucional, la cooperación andaluza experimentó en 2010 un año de avance en la puesta en práctica de lo recogido en su primer Plan Director (2008-2011).

Tanto lo ejecutado en 2010 como el presupuesto de 2011 marcan un importante retroceso en el compromiso de AOD de la Junta de Andalucía. Aunque el presupuesto para 2010 solo recogía un ligero descenso en términos absoluto y relativo, finalmente se ejecutó un 73,4% de lo presupuestado, lo que representó un desvío de casi 30 millones de euros. Esto supuso un retroceso de 5 puntos entre 2009-2010, ya que pasó del 0,29% al 0,24% del presupuesto de la comunidad (con lo que se retrocedió al esfuerzo de la AOD andaluza al del año 2006).

El presupuesto para 2010 supone el primer recorte importante desde el inicio de la cooperación andaluza: fueron casi 18 millones de euros menos que lo previsto en 2009, un recorte del 18,8%. Además, este recorte del año 2011 hubiese sido más significativo sin la aparición de un nuevo instrumento: el “Fondo andaluz para la promoción del desarrollo”, dotado con 5 millones de euros de ayuda reembolsable.

El recorte producido en 2010 no afectó a los recursos canalizados a través de las ONGD, sino principalmente a la cooperación directa. Existe el compromiso por parte de la Agencia y de la Consejería de la Presidencia de que sucederá algo similar en 2011.

En el ámbito institucional, la cooperación andaluza experimentó en 2010 un año de avance en la puesta en práctica de lo recogido en su primer Plan Director (2008-2011). Aunque los múltiples instrumentos operativos (establecidos en el Plan) se han ido desarrollando con retraso, ya se cuenta con los programas operativos de educación para el desarrollo (ED) y de acción humanitaria (AH), así como con 11 programas por país prioritario (de los 23 países prioritarios establecidos en el Plan Director).¹⁷⁴

El Plan Operativo de Acción Humanitaria contiene referencias a los principios del buen donante, y desde 2008 se ha cumplido la meta de asignar más del 10% de la AOD a este sector (16% en 2010). Desde 2010 se han puesto en marcha convenios para programas plurianuales y se realizó una primera evaluación de una importante intervención humanitaria de la cooperación directa en 2011.¹⁷⁵

En la línea de la ED, se realizaron intervenciones en procesos educativos, de sensibilización y de cultura de paz. Existe un apartado específico dedicado a la formación e investigación, pero no se recogen contenidos relativos a incidencia y movilización. Desde 2010, se formuló el Programa Operativo de Educación para el Desarrollo, que las ONGD aspiran a mejorar a partir de la revisión del Plan Director (sobre todo en la definición de la ED en línea con la apuesta por una ciudadanía global, que incluya investigación, movilización social e incidencia política). En ese sentido, las ONGD critican la inclusión dentro de la ED de una línea de cultura de paz ejecutada por cuatro fundaciones públicas que han acaparado en estos últimos años más del 70% de toda la aportación a la ED.

174. El Plan Director recoge tres criterios para la determinación de países prioritarios: su índice de desarrollo humano (IDH) –con atención al volumen de población en situación de pobreza–, la presencia tradicional de la cooperación andaluza (Administración autonómica, ONGD, Administración municipal, universidades y agentes sociales y económicos), así como la complementariedad de acciones con la cooperación española.

175. En 2011, con el fin de extraer buenas prácticas sobre la vinculación de la acción humanitaria con el desarrollo, se identificarán lecciones aprendidas y líneas de actuación que pueden volverse a aplicar del enfoque VARD (vinculación entre la fase de rehabilitación y de desarrollo) a partir del análisis de la experiencia apoyada por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo en Chuk Muk, ubicado en el municipio de Santiago Atitlán, Sololá (Guatemala).

Aragón

Aragón

| | | | | |
|-------------------------------|------------------|----------------------------|----------------|---------------|
| AOD 2010 | 11.260.180 euros | Variación 2010/2009 | 6,20% | 657.165 euros |
| AOD % presupuesto 2010 | 0,20% | AOD per cápita | 8,36 euros/hab | |



El presupuesto de AOD del Gobierno de Aragón en 2010 ha empezado a sufrir recortes que, en términos comparativos, no significan una gran reducción respecto al año anterior, ya que se mantiene en torno a 10,5 millones de euros. Sin embargo, es claramente decepcionante respecto al compromiso de conseguir el 0,3% (de la AOD con respecto al presupuesto) para el año 2012.

Aunque existe claridad sobre los sectores de intervención que prioriza el Plan Director,¹⁷⁶ el número de líneas de actuación así como de países priorizados (19 países prioritarios y 5 preferentes) suponen un riesgo de dispersión y un bajo impacto con relación al monto de AOD.

Como está previsto en el Plan Director, si bien se llevó a cabo una evaluación intermedia en 2010, no se dispone de información sobre sus resultados, ya que no se ha presentado a los agentes sociales ni tampoco se ha publicado. A pesar de los déficits en evaluación, en 2010 se formaron dos grupos de trabajo, constituidos por representantes de las Administraciones y de las ONG, para analizar la cooperación aragonesa en dos países prioritarios: Guatemala y Ecuador. Buscaron mejorar las sinergias para aumentar la eficiencia y la eficacia y obtener mayores resultados en las prioridades sectoriales de estos dos países con vistas a la elaboración del nuevo Plan Director 2012-2015. Pese a esta iniciativa, se continúan evidenciando ciertas dificultades en los procedimientos de gestión, especialmente con relación a los proyectos bianuales por la exigencia de cumplimiento, lo cual vuelve rígida la adaptación del proyecto.

En términos de ayuda humanitaria, en 2010, no se ha llegado al 10% de AOD marcado en el Plan Director aragonés vigente, a pesar de que la ayuda dirigida a Haití implicó duplicar los recursos de respuesta de emergencia respecto a 2009. Además, este año se destinaron recursos para contrarrestar los efectos de la tormenta tropical Agatha, en

A pesar de los déficits en evaluación, en 2010 se formaron dos grupos de trabajo, constituidos por representantes de las Administraciones y de las ONG, para analizar la cooperación aragonesa en dos países prioritarios: Guatemala y Ecuador.

176. El Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo (2008-2011) prioriza servicios sociales básicos, fortalecimiento de estructuras democráticas, derechos humanos, desarrollo productivo y economía social.

El Plan Anual para 2011 recoge el interés de crear un fondo aragonés de acción humanitaria con el objetivo de aglutinar fondos destinados a acción humanitaria, tanto de las Administraciones públicas como de posibles donantes privados.

Centroamérica. Existe una convocatoria anual para proyectos de ayuda humanitaria y un fondo para ayuda de emergencia que se reserva para respuestas a emergencias. Sin embargo, el instrumento de gestión no se diferencia de los proyectos de cooperación en cuanto a los requisitos excesivos de documentación que hay que presentar, lo que hace muy complicada la gestión de los mismos en el contexto y los tiempos de las crisis humanitarias.

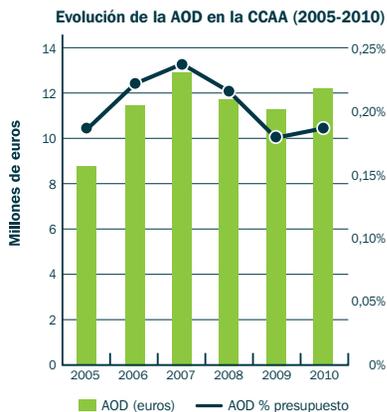
El Plan Anual para 2011 recoge el interés de crear un fondo aragonés de acción humanitaria con el objetivo de aglutinar fondos destinados a acción humanitaria, tanto de las Administraciones públicas como de posibles donantes privados. Este tema deberá ser validado por los agentes sociales a fin de garantizar la buena gestión de los fondos así como la pertinencia de las prioridades financiadas.

A finales de 2010 se realizó la I Jornada Aragonesa de Ayuda Humanitaria, con la finalidad de abordar la complejidad de las actuaciones y buscar formas de coordinación con otros actores del ámbito nacional. Aunque se reconoce la voluntad del Gobierno de Aragón al promover estas jornadas, sería deseable avanzar en la elaboración de una estrategia humanitaria en Aragón que materialice la apuesta de la comunidad autónoma por este tipo de actuación.

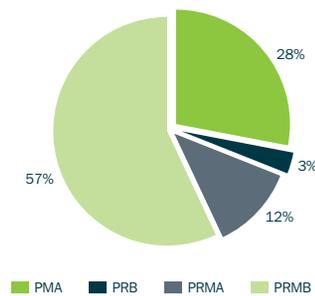
Finalmente, el Plan Director establece una estrategia de ED que se materializa a través de una convocatoria específica de proyectos de educación y sensibilización, que prevé actuaciones de sensibilización a la sociedad, comercio justo y consumo responsable y formación de cooperantes. Los recursos de AOD dirigidos a esta partida representaron el 10%.

Asturias

| Asturias | | | |
|-------------------------------|------------------|----------------------------|---------------------|
| AOD 2010 | 12.149.189 euros | Variación 2010/2009 | 7,27% 823.387 euros |
| AOD % presupuesto 2010 | 0,26% | AOD per cápita | 11,2 euros/hab |



Distribución AOD por nivel de renta de los países receptores (2010)



A lo largo de 2010, el Plan Director –vigente hasta 2012, y que ha sido bien valorado por el conjunto de agentes de la cooperación asturiana– y las tres estrategias elaboradas en el marco de este Plan (la de género, la de derechos humanos y la de pueblos indígenas) se ejecutaron con normalidad. Así, las distintas convocatorias de cooperación al desarrollo, de acción humanitaria y de sensibilización y educación para el desarrollo, que ya incorporan en su normativa las tres estrate-

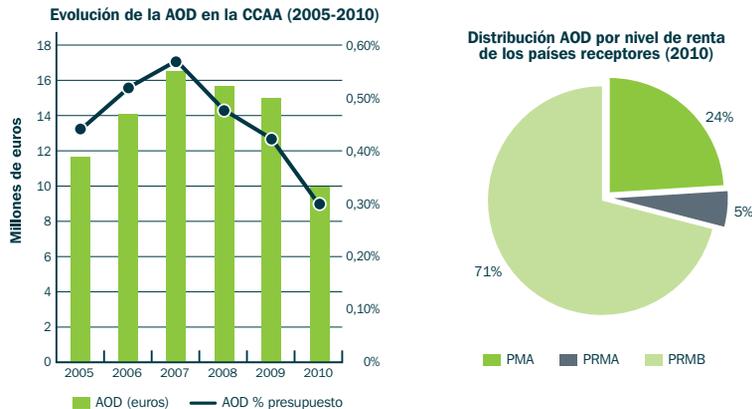
gías mencionadas, se han realizado y se asignaron los fondos previstos (un 56,5% del total de la AOD en 2010 y un 57% en 2011). Por otra parte, puede valorarse positivamente la participación de la sociedad civil y de las ONGD, especialmente a través del Consejo Asturiano de Cooperación al Desarrollo, que ha sido convocado con normalidad y en el que también se ha producido una correcta rendición de cuentas.

Pero esta situación está cambiando con vistas al año 2012. Por un lado, a finales de noviembre de 2011 ha dimitido la directora de la Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo apenas tres meses después de ser nombrada por el nuevo Gobierno del Principado, surgido de las urnas en mayo de ese mismo año. Además, el presupuesto de 2011 sufrió en el mes de octubre un recorte de 1,6 millones de euros, un 15% del total, que afectó a proyectos de cooperación directa. Y el 12 de diciembre de 2011 la Consejería de Bienestar Social y Vivienda del Principado de Asturias, de la cual depende la agencia, anunció que, dada la situación de crisis, en 2012 no se va a mantener el compromiso de dedicar a cooperación el 0,7% del presupuesto del Principado, sin especificar en cuánto será el recorte.

Islas Baleares

Islas Baleares

| | | | | |
|-------------------------------|-----------------|----------------------------|----------------|------------------|
| AOD 2010 | 9.867.813 euros | Variación 2010/2009 | -33,88% | -5.056.347 euros |
| AOD % presupuesto 2010 | 0,29% | AOD per cápita | 8,92 euros/hab | |



Durante el año 2010 el presupuesto de AOD del Govern balear ha sufrido una importante reducción respecto al año anterior. Ya el año 2009 reportó un recorte de -4,3% respecto al año 2008, al situarse en los 15 millones de euros. En 2010 el presupuesto de AOD se reduce hasta los 9,6 millones de euros; lo que significa una disminución de más del 36% respecto al año anterior¹⁷⁷. Las previsiones para 2011 no solo son poco alentadoras sino que confirman una tendencia decreciente muy preocupante en una CCAA que había tenido esperanzadores signos en su compromiso hacia la senda del 0,7% años atrás.

177. Según los datos recibidos por Intermón Oxfam. Según el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010, son 9,9 millones de euros y 34% menos respecto al año anterior.

El Gobierno balear mantiene, desde hace años, una rendición de cuentas de todos los fondos gestionados de AOD, incluida la cooperación directa, a través de la memoria de actuación anual que publica.

Positivamente, la rendición de cuentas incluye el desglose de fondos: destino, gasto de personal y funcionamiento, entre otros.

Las prioridades geográficas y sectoriales del Plan Director Balear (2008-2011) se han mantenido en los planes anuales. Durante el año 2010 se destinaron fondos a un total de 22 países, de los 31 países que estaban previstos en el Plan Anual. Durante este año, se ha avanzado en el diseño de planes para Ecuador, Marruecos y Senegal; y se han alineado las estrategias y prioridades en cada uno de estos países con los del Govern y con los de las entidades sociales de las islas baleares que trabajan en estas zonas geográficas.

En términos de planificación, seguimiento y evaluación, pueden destacarse los siguientes avances: el análisis de las necesidades internas para avanzar en la calidad de las actuaciones en materia de cooperación (Plan estratégico de calidad) y misiones de seguimiento de proyectos, por parte del personal de la Agencia de Cooperación Internacional de las Islas Baleares (ACIB). Además, el Gobierno balear mantiene, desde hace años, una rendición de cuentas de todos los fondos gestionados de AOD, incluida la cooperación directa, a través de la memoria de actuación anual que publica. Positivamente, la rendición de cuentas incluye el desglose de fondos: destino, gasto de personal y funcionamiento, entre otros.

Además, es destacable que se cuenta con espacios de participación de los actores del sector en el Consejo de Cooperación así como con diferentes reuniones con las entidades sociales, en las que se revisan las políticas de cooperación y sus instrumentos. El Consejo de Cooperación, creado en 2000, mantiene dos grupos de trabajo prioritarios: educación y codesarrollo. Durante el año 2010, en varias sesiones informativas, se valoró el trabajo de ambos grupos.

Durante este año 2010, se han constituido dos nuevas comisiones: la Comisión de Coordinación de Entidades Territoriales de Baleares, cuyo mandato es asegurar la coherencia de políticas y actuación entre todas las Administraciones públicas baleares, y la Comisión Interdepartamental de Cooperación, con el objetivo de regular la coordinación técnica de la Administración balear.

En términos de acción humanitaria, el Plan Director no especifica una meta mínima de asignación para la misma. En 2010, el terremoto de Haití implicó duplicar los recursos de respuesta de emergencia de la CCAA respecto a 2009.

La ED, una de las líneas prioritarias del Plan Director vigente, prioriza una estrategia específica que se enfoca al trabajo en educación y sensibilización para el desarrollo de la población balear y en la coordinación con la Administración educativa para incluir este tema en los programas educativos formales. Los instrumentos utilizados para la ED son convenios de colaboración (en el caso de actuaciones directas) y convocatorias anuales (en el caso de actuaciones por vía ONG). Aunque el Plan Director no especifica el porcentaje previsto para la ED, desde 2008 esta partida acapara aproximadamente el 8% de la AOD (incluidas las intervenciones directas).

Canarias

El año 2010 fue un año importante para la cooperación canaria, por lo que supuso de avance en su marco institucional y operativo, con consecuencias importantes para el futuro de la cooperación de las islas. Se aprobó, tras varios años de espera, el nuevo Plan Director, se firmó con la AECID un convenio de colaboración plurianual (2010-2012) y se produjo la incorporación activa a las políticas de cooperación que la Unión Europea está desarrollando con los países terceros. El Plan de Cooperación 2010-2013, el primero a partir de la nueva Ley Canaria de Cooperación de 2009, establece las prioridades geográficas y sectoriales de la cooperación canaria para el cuatrienio, así como una previsión estimativa de los recursos presupuestarios para su desarrollo.

No obstante, 2010 supuso un recorte importante respecto al año anterior (del 26%), así que la AOD se quedó en 12 millones de euros; un 0,15% del presupuesto consolidado.

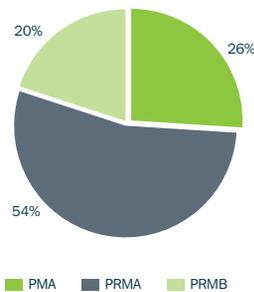
Canarias

| | | | | |
|-------------------------------|------------------|----------------------------|----------------|------------------|
| AOD 2010 | 12.050.300 euros | Variación 2010/2009 | -25,73% | -4.174.834 euros |
| AOD % presupuesto 2010 | 0,15% | AOD per cápita | 5,69 euros/hab | |

Evolución de la AOD en la CCAA (2005-2010)



Distribución AOD por nivel de renta de los países receptores (2010)



Como desde 2007, se siguió integrando en la partida de cooperación gran parte de las ayudas a emigrantes canarios en el exterior, fundamentalmente en América Latina, partidas que en 2010 supusieron casi 5 millones de euros. Sin esas partidas, la AOD canaria se hubiera quedado en 6,77 millones de euros, un 0,08% del presupuesto consolidado, porcentajes que nos retrotraen a 2005. Éstas son tan cuestionables que el propio Gobierno canario no las ha incluido en su Memoria 2007-2010.

A pesar de los avances institucionales y operativos de 2010, el año 2011 se cierra con muchos interrogantes sobre la cooperación canaria. Se suspendieron todas las convocatorias destinadas a proyectos gestionados por ONGD, con lo que se redujo su ya muy mermada participación en la cooperación canaria (la más baja de España: en 2010, del total de la AOD canaria, solo 20,4% fue canalizado vía ONG, en contraste con un 67,4% para el conjunto de las CCAA). Y se produjeron cambios en el organigrama institucional que ponen en cuestión la apuesta del Plan Director por la lucha contra la pobreza y que acentúan el carácter de una cooperación sometida a intereses económicos y comerciales.

La priorización geográfica del Plan desarrolla lo recogido en la ley en cuanto a que se deberá atender preferentemente a aquellos países con los que existen relaciones de tipo histórico, cultural o de vecindad; aquellos en los que reside una comunidad de canarios o descendientes de éstos; y a los pueblos desde donde la comunidad autónoma recibe flujos migratorios. De acuerdo con estos criterios, el Plan define como áreas prioritarias el Magreb, el África subsahariana (centrándose en cinco países de África occidental), Iberoamérica (los tres países con importante presencia canaria) y la población saharauí.¹⁷⁸

Además, en su conjunto, tanto el Plan como la ejecución de estos últimos años reflejan la tendencia de la cooperación canaria a concentrarse en aquellos países y sectores en los que se considera que presenta un mayor valor añadido frente a otros actores de

Como desde 2007, se siguió integrando en la partida de cooperación gran parte de las ayudas a emigrantes canarios en el exterior, fundamentalmente en América Latina, partidas que en 2010 supusieron casi 5 millones de euros.

178. En Magreb, Marruecos y Mauritania; en el África subsahariana, principalmente Senegal y Cabo Verde y como secundarios Malí, Gambia y Guinea-Bisáu; en América, principalmente Cuba, Venezuela y Uruguay; y la población saharauí.

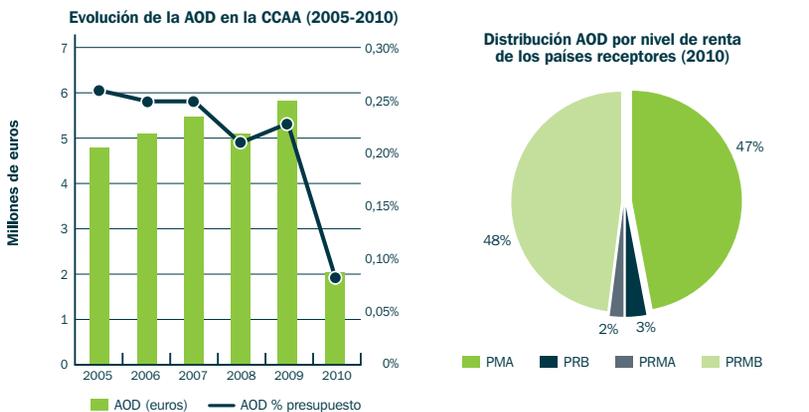
El Gobierno canario espera consolidar su papel como plataforma para canalizar, impulsar y promover los intercambios económicos, comerciales y culturales que el continente africano mantiene con Europa y América.

la cooperación española, teniendo en cuenta su posición geográfica y el conocimiento y experiencia acumulada en sectores como gobernabilidad, medio ambiente y educación y formación. El Gobierno canario tiene la apuesta de convertirse en referente de desarrollo de su área y, por tanto, consolidar su papel como plataforma para canalizar, impulsar y promover los intercambios económicos, comerciales y culturales que el continente africano mantiene con Europa y América. Por lo tanto, el Plan reconoce a las empresas como uno de los agentes de la cooperación canaria y recoge las alianzas público-privadas para el desarrollo como uno de los instrumentos principales de su cooperación. De esta manera, los fondos de 2010 incluyen nuevamente partidas específicas destinadas a empresas o entidades empresariales.

En términos de ED, el Plan incluye también el apoyo a iniciativas y campañas de sensibilización y educación social en el archipiélago. Éstas se canalizan a través de las ONGD, pero también mediante Administraciones públicas canarias, universidades y centros de investigación, asociaciones de inmigrantes, organizaciones sindicales y otras entidades públicas y privadas nacionales o extranjeras que actúen en el ámbito de la cooperación al desarrollo. De hecho, en 2010 la convocatoria de sensibilización existente, que se canalizaba a través de las ONGD, se amplió con menores recursos a todos estos agentes. La asignación presupuestaria que se recoge en el Plan para ED estaría entre el 5% y el 10% de los fondos disponibles anualmente.

Cantabria

| Cantabria | | | |
|-------------------------------|-----------------|----------------------------|--------------------------|
| AOD 2010 | 2.039.289 euros | Variación 2010/2009 | -65,14% -3.811.099 euros |
| AOD % presupuesto 2010 | 0,08% | AOD per cápita | 3,44 euros/hab |



En 2010, según los datos del seguimiento PACI, la CCAA de Cantabria destinó un poco más de 2 millones de euros. Sin embargo, el Gobierno de Cantabria empleó los fondos del año 2010 destinados a proyectos de cooperación para el desarrollo en la cobertura de otros gastos, por lo que los proyectos ya adjudicados a las ONGD quedaron pendientes de pago con el presupuesto del año 2011.

Este preocupante panorama ha ido empeorando sensiblemente a lo largo de 2011. En términos presupuestarios, el recorte inicialmente previsto del 26% se ha ido incrementando con la eliminación de la convocatoria de subvenciones a proyectos de cooperación y microacciones, así como los recursos destinados al fortalecimiento de organizaciones en Cantabria, cuya convocatoria no llegó siquiera a publicarse.

Con la reciente supresión de la convocatoria para proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo correspondiente a 2011, que se encontraba pendiente de resolución, no solo se echa por tierra todo el esfuerzo invertido por las ONGD en el diseño y la formulación de los proyectos ya presentados, sino que se anula la única convocatoria pública dirigida a las ONGD que desde el Gobierno de Cantabria quedaba en pie para dicho año. Como consecuencia, se recorta la totalidad del presupuesto destinado a financiar proyectos de cooperación y educación para el desarrollo gestionados por ONGD.

En el plano institucional, el nuevo Gobierno de Cantabria, resultante de las pasadas elecciones autonómicas, decidió reorganizar las consejerías, como consecuencia de ello desapareció la Consejería de Empleo y Bienestar Social, en la que se enmarcaba la Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Asuntos Europeos que, en su parte de cooperación, depende ahora de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte y, en concreto, de la Dirección General de Universidades e Investigación. Al no haberse nombrado aún un nuevo director o directora general de Cooperación al Desarrollo, las ONGD cántabras temen por la continuidad de la citada Dirección General, que ha supuesto un impulso importante para la política de cooperación en esta comunidad autónoma desde su creación.

Este panorama presenta un futuro realmente incierto para la continuidad del trabajo que se ha venido realizando durante años en cooperación, sensibilización y educación para el desarrollo por parte de numerosas organizaciones de la Comunidad Autónoma de Cantabria y plantea la urgente necesidad de recuperar, con vistas a los presupuestos de 2012, el espacio perdido en los dos últimos ejercicios.

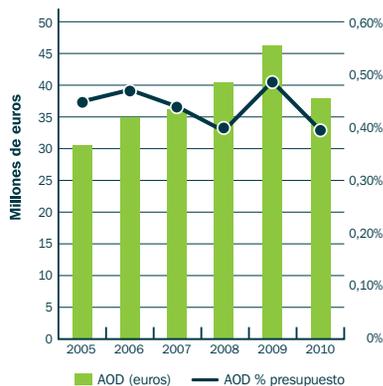
Con la reciente supresión de la convocatoria para proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo correspondiente a 2011, se anula la única convocatoria pública dirigida a las ONGD que desde el Gobierno de Cantabria quedaba en pie para dicho año.

Castilla-La Mancha

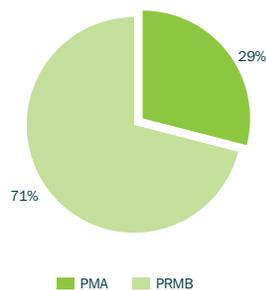
Castilla-La Mancha

| | | | | |
|-------------------------------|------------------|----------------------------|-----------------|------------------|
| AOD 2010 | 38.125.839 euros | Variación 2010/2009 | -17,82% | -8.264.531 euros |
| AOD % presupuesto 2010 | 0,40% | AOD per cápita | 18,17 euros/hab | |

Evolución de la AOD en la CCAA (2005-2010)



Distribución AOD por nivel de renta de los países receptores (2010)



Este año 2010 rompe la tendencia ascendente del compromiso castellano-manchego con la cooperación. El descenso del 18% en la AOD del período 2009-2010 muestra las primeras fisuras de la política de cooperación de una comunidad que se situaba a la cabeza de la cooperación descentralizada.

Haciendo un análisis más pormenorizado, nos fijamos en dos ámbitos cuya experiencia servía a menudo de ejemplo de buenas prácticas para avanzar en otras comunidades.

La acción humanitaria en Castilla-La Mancha era un ejemplo por la modalidad de su convocatoria abierta y permanente. Desafortunadamente, ha sido uno de los ámbitos más perjudicados en 2010.

Es destacable el esfuerzo de la cooperación de Castilla-La Mancha por impulsar el fortalecimiento de la participación ciudadana.

Por un lado, la ayuda destinada a sensibilización y educación para el desarrollo. Ésta, en tendencia ascendente en los últimos años, ha pasado a representar solo el 7% de la ayuda total en 2010, lo que ha repercutido negativamente en la posibilidad de impulsar iniciativas de sensibilización en la sociedad castellano-manchega.

Por otro lado, en cuanto a la acción humanitaria, Castilla-La Mancha era un ejemplo no solo por los fondos destinados sino por la modalidad de su convocatoria abierta y permanente. Es decir, una vez conocido el presupuesto anual, cualquier ONGD podía presentar proyectos a lo largo de todo el año según las necesidades identificadas en cualquiera de los ámbitos, desde la ayuda inmediata de emergencia hasta la prevención de riesgos. Esta característica suponía también facilidades en la gestión de expedientes. Este ámbito, desafortunadamente, ha sido uno de los más perjudicados en 2010, ya que, por un lado, apenas ha supuesto el 7,4% de la ayuda y, por el otro, la Administración, hasta ahora comprometida en ejecutar el 100% del presupuesto, no ha mostrado el mismo interés en que las ONGD presentaran propuestas.

Entre los aspectos positivos, hay que reconocer que la política de cooperación castellano-manchega se concretaba en su "Plan Horizonte 2011". Éste presentaba un avance en aspectos relativos a la concentración geográfica: si bien en ese Plan se mencionan 23 países de intervención, hay que destacar que en 2010 los países del África subsahariana han concentrado casi el 23% de la ayuda, y también se han producido importantes flujos de ayuda para países como Guatemala, Nicaragua, Bolivia o El Salvador, países con un bajo índice de desarrollo humano.

En cuanto a los sectores de intervención, los servicios sociales básicos representaron el 31,4% de la ayuda del año 2010; lo que supone un aumento considerable en comparación con el año anterior. Nos gustaría destacar, por poco habitual, el esfuerzo por impulsar el fortalecimiento de la participación ciudadana. En los proyectos de desarrollo, las partidas destinadas a este objetivo suman algo más de 2,5 millones de euros (5,4% del total de la AOD), evidente apuesta por la construcción de una ciudadanía global fortalecida también en los países de intervención.

Esta comunidad autónoma cuenta también con la Fundación Castellano-Manchega, organismo interesante ya que, al aglutinar diferentes presupuestos para cooperación (ayuntamientos, diputaciones, etc.), logra una ayuda eficaz. Además, es un organismo claro en cuanto a sus funciones y presenta convocatorias anuales de cooperación al desarrollo y de acción humanitaria, así como actividades directas de sensibilización y de formación.

Pero el horizonte de la cooperación castellano-manchega no se presenta claro. En el año 2010 hubo seria dedicación a la redacción de un borrador de anteproyecto de ley de la Agencia Castellano-Manchega de Cooperación. Fue un proceso participativo y consultado con todos los agentes de cooperación, que no llegó a cerrarse. Esto es preocupante por dos motivos: la Agencia supondría un avance en gestión, ya que concretaría necesidades de recursos tanto humanos como instrumentales. Además es un claro ejemplo del freno y la paralización que está viviendo desde hace tiempo la cooperación castellano-manchega.

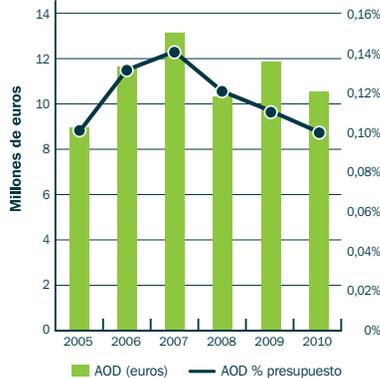
Las decisiones en esta Dirección General de Cooperación están siendo pospuestas desde finales de 2010 y debemos ser conscientes de la repercusión que tiene para la cooperación: retraso en los plazos habituales de convocatoria, no resolución de la misma, acción humanitaria prácticamente congelada, paralización de avances en organización y estructura, etc. Indicios que generan una razonable preocupación por la posibilidad de concretar el compromiso de esta comunidad con la erradicación de la pobreza en los países del Sur.

Castilla y León

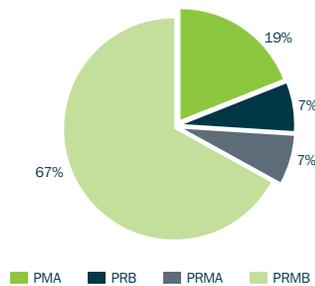
Castilla y León

| | | | | |
|-------------------------------|------------------|----------------------------|----------------|------------------|
| AOD 2010 | 10.514.280 euros | Variación 2010/2009 | -11,54% | -1.371.838 euros |
| AOD % presupuesto 2010 | 0,10% | AOD per cápita | 4,11 euros/hab | |

Evolución de la AOD en la CCAA (2005-2010)



Distribución AOD por nivel de renta de los países receptores (2010)



El primer punto que debe considerarse es el descenso de un 11% de la AOD castellana y leonesa en este año, ya que ha pasado de los 11,89 millones a los 10,51 millones de euros. Este descenso es muy importante ya que esta comunidad autónoma estaba ya muy lejos de lograr el objetivo de alcanzar el 0,7% marcado tanto en su ley de cooperación como en su Plan Director 2009-2012.

Este primer Plan Director supuso un hecho importante puesto que no solo demuestra el compromiso castellano y leonés con la cooperación al desarrollo, sino que además marca pautas concretas y avanzadas para poder llevar a cabo un sistema de evaluación y aprendizaje. Sin embargo, en 2010 hubo hechos destacables que no afianzaron e incluso contradijeron las voluntades marcadas en el Plan Director. Destacamos en primer lugar la supresión de la convocatoria de subvenciones, aunque afortunadamente esta se ha recuperado en el año 2011 (hecho que aplaudimos ya que esta garantiza criterios imprescindibles de publicidad y transparencia).

Respecto a la acción humanitaria, considerada en su Plan Director y alineada a los principios del buen donante humanitario, se observa que la ejecución de la partida no corresponde con los criterios descritos. Así, las aportaciones para ayuda humanitaria representaron apenas el 3,5% del total de la ayuda. Además, hay que destacar que no se ha aportado ninguna ayuda a la prevención de desastres, cuando este es un criterio fundamental en la reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones que sufren habitualmente catástrofes humanas.

En cuanto a los proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo, han sido gestionados vía adjudicación directa por la Fundación para la Ciudadanía Castellana y Leonesa. Sería clave que no solo aumente el apoyo a este ámbito (en 2010 ha supuesto apenas un 7,5% del total del presupuesto) sino que se haga participar a las ONGD en una convocatoria pública.

Por último nos referiremos a la organización y gestión de la política de cooperación en esta comunidad. En el año 2010, hubo intención de división de roles y competencias entre los dos organismos existentes, la Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo y la Fundación para la Ciudadanía Castellana y Leonesa.

En 2010, Castilla y León suprimió la convocatoria de subvenciones para cooperación.

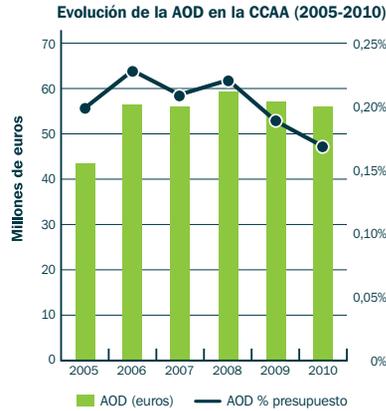
En el año 2010, hubo intención de división de roles y competencias entre la Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo y la Fundación para la Ciudadanía Castellana y Leonesa.

Lo más urgente es, pues, la definición de sus ámbitos de actuación: ¿qué funciones específicas les son competentes? ¿Cuáles son sus mecanismos de financiación? ¿Cómo apuestan por la convocatoria pública y transparente? ¿Cómo especifican y desagregan la fuente de sus aportaciones?

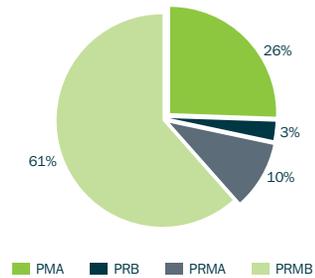
Si no se llega a tener criterios claros definidos en una estrategia de actuación de la Fundación que separe las dos grandes áreas sobre las que tiene competencias (ciudadanía castellana y leonesa en el exterior y cooperación al desarrollo) será difícil que la Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación pueda establecer una correcta rendición de cuentas sobre su gestión.

Cataluña

| Cataluña | | | |
|-------------------------------|------------------|----------------------------|-----------------------|
| AOD 2010 | 56.734.335 euros | Variación 2010/2009 | -0,99% -567.424 euros |
| AOD % presupuesto 2010 | 0,17% | AOD per cápita | 7,55 euros/hab |



Distribución AOD por nivel de renta de los países receptores (2010)



En Cataluña, en 2010, se renovó el Plan Director por cuatro años más. El Plan se aprobó por consenso en el Consejo de Cooperación, aunque con muchas dificultades por temas de calendario, diferencias entre actores, etc.

En 2010, se ha renovado el Plan Director por cuatro años. El Plan anterior (2007-2010) se evaluó escasamente, pero había cierta presión por hacer un nuevo Plan y aprobarlo antes de las elecciones generales. El Plan se aprobó por consenso en el Consejo de Cooperación, aunque con muchas dificultades por temas de calendario, diferencias entre actores, etc. A pesar de la comunicación de la Agencia, hubo poca participación real de las ONGD y su federación (Federación Catalana de ONGD) en su elaboración. En el Parlamento, por primera vez, un tema de cooperación no fue aprobado por consenso. Jugaron más las estrategias y tácticas de los partidos políticos en todo este proceso que los intereses de la cooperación. En sus contenidos, el Plan es básicamente continuista con el anterior, tanto por el marco geográfico como en términos de sectores y acciones.

Como en los años anteriores, el Consejo de Cooperación y el Comité de Coordinación de Acción Humanitaria se han reunido con regularidad. No obstante, los mecanismos de participación de la sociedad civil en los consejos todavía son más formales que reales, ya que la participación se limita a aprobar o denegar las propuestas que llegan desde la Agencia. La presencia de las ONGD permite, a veces, realizar a incidencia ya que la mayoría de los asistentes desconocen los temas de cooperación. No obstante, este papel se ve mermado porque son minoría en el seno del Consejo. Existe una propuesta de reformulación del Consejo de Cooperación pero que no aportaría presumiblemente mejoras en términos del mecanismo de participación.

La financiación de la Federación Catalana de ONGD (FCONGD) se decide anualmente y tarde; esto ha generado muchas dificultades de funcionamiento. No ha habido voluntad de hacer un convenio de financiación plurianual y se ha retrasado inexplicablemente el convenio con la FCONGD, año tras año.

En el presupuesto de 2010 han disminuido del 22,73% al 14,53% los fondos para cooperación multilateral y para cooperación directa. En ninguno de los dos casos se conocen los criterios de asignación, tampoco se sabe de una evaluación pública, a pesar de las reiteradas peticiones que ha hecho la FCONGD a la Agencia. Solo las aportaciones a ACNUR y al PNUD han mantenido continuidad en los últimos cinco años en el conjunto de las agencias multilaterales financiadas por la Generalitat.

En acción humanitaria, desde hace varios años, existe el Comité Catalán de Ayuda Humanitaria de Emergencia (CCAHE). Tiene un papel más consultivo y mediático que de real coordinación; aunque ha dado pie a iniciativas interesantes, como la realización de unas jornadas con medios de comunicación que da cierta imagen pública de coordinación. El mecanismo de asignación de ayudas, aunque mejorable, es bastante flexible, pero está dotado de pocos fondos, ya que el presupuesto de la Generalitat es menguante y se aleja del 0,7% desde 2008.

En el nuevo Plan Director se incrementó el presupuesto destinado a la educación para el desarrollo, que pasa al 14%. Se puede valorar positivamente este hecho, ya que, en general, la ED es muchas veces percibida por la ciudadanía como alejada de los proyectos concretos de cooperación, y es criticada por ser poco eficaz y estar politizada.

La cooperación en los inicios de 2011 ha venido marcada por la reducción del 55% del presupuesto programado por la Agencia Catalana en relación al presupuesto planificado de 2010. Esta drástica reducción hace prácticamente inviable el Plan Director 2011-2014 y será necesario revisarlo y simplificarlo a medio plazo. Respecto a las ONGD, esta reducción ha llevado a la supresión de la convocatoria de programas tanto de cooperación como de educación para el desarrollo. Esto afectará a la calidad y la eficacia de la cooperación al desarrollo con los países del Sur. La presentación del presupuesto de 2011 vino marcada por un cambio unilateral de la ley de cooperación por parte del Gobierno, que introducía un sesgo para favorecer la cooperación a cargo del sector empresarial. No obstante, parece que después de la presión de la FCONGD existe una voluntad de revertirlo por parte del Gobierno. Debido a la reducción del presupuesto y sobre todo a la enmienda unilateral a la ley de cooperación, la FCONGD ha abandonado el Consejo de Cooperación, como modo de presión para el cambio de la situación.

Extremadura

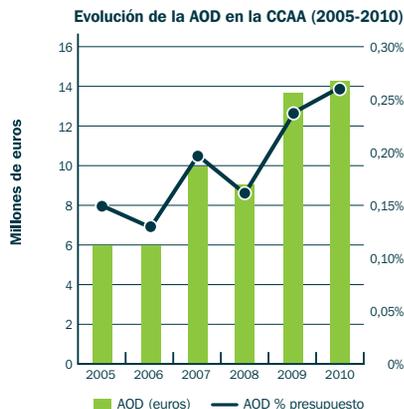
En 2010, se confirma la apuesta por la cooperación al desarrollo del Gobierno extremeño, lo que es casi una excepción en el panorama de la cooperación descentralizada. Aunque esté aún lejos de alcanzar el 0,7% del presupuesto consolidado de esta comunidad autónoma, el crecimiento del 5,6% respecto al año anterior es un dato que merece un reconocimiento por seguir la pauta marcada en el Plan Director, vigente hasta 2013. El año 2010 fue destacable en avances. Respecto a la sistematización de políticas e instrumentos, se puede destacar la aprobación en septiembre, antes de finalizar la vigencia del anterior, de un nuevo Plan General 2010-2013. Este Plan presenta avances relevantes ya que no solo incorpora instrumentos para la financiación de programas que permiten una mayor estabilidad e impacto, sino que también focaliza el potencial impacto gracias a una mayor concentración geográfica y sectorial. También se prevé en el Plan un informe anual de evaluación y se incorporan mecanismos de evaluación y aprendizaje de manera continua y progresiva. Destacamos la importancia de este punto por no ser habitual en la cooperación descentralizada. Además, en esta materia tan vinculada a la rendición de cuentas transparente, se puede destacar, aunque no sea una novedad, la publicación en la web de la Memoria anual de cooperación de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID).

La cooperación en los inicios de 2011 ha venido marcada por la reducción del 55% del presupuesto programado por la Agencia Catalana en relación con 2010. Esta drástica reducción hace prácticamente inviable el Plan Director 2011-2014.

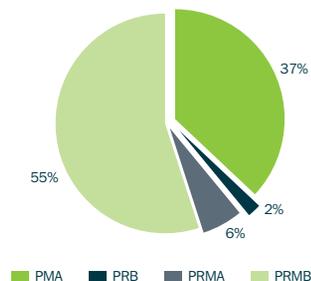
En 2010, se confirma la apuesta por la cooperación al desarrollo del Gobierno extremeño, lo que es casi una excepción en el panorama de la cooperación descentralizada.

Extremadura

| | | | | |
|-------------------------------|------------------|----------------------------|--------------|---------------|
| AOD 2010 | 14.396.489 euros | Variación 2010/2009 | 4,52% | 621.939 euros |
| AOD % presupuesto 2010 | 0,26% | AOD per cápita | 13 euros/hab | |



Distribución AOD por nivel de renta de los países receptores (2010)



En Extremadura, en 2010, fue aprobada la Estrategia de educación para el desarrollo, tras un proceso abierto y participativo.

También en 2010 fue aprobada la Estrategia de educación para el desarrollo, tras un proceso abierto y participativo. Esta estrategia incorpora criterios y orientaciones de la Estrategia nacional de educación para el desarrollo. La definición y los objetivos de la estrategia concuerdan con el concepto de ciudadanía global de la Estrategia de la cooperación española. Finalmente, por primera vez en 2010, los proyectos de educación para el desarrollo y sensibilización se han financiado en resolución de convocatoria pública. Sin embargo, sigue siendo llamativo que solo se le destine el 4,7% del total de la AOD.

El aumento de la dedicación a la acción humanitaria en 2010 estuvo ligado a la emergencia de Haití, país al que se destinó el 20% de los recursos. La AH pasó de representar el 9% al 16,16% de la ayuda total, aspecto valorado positivamente. Se espera que no se trate de una subida solo coyuntural sino que sea el reflejo de la adopción de los criterios recomendados en los principios del buen donante humanitario y una apuesta continua y firme en acción humanitaria.

La dispersión geográfica y, por tanto, la fragmentación de recursos son motivos de preocupación: en 2010 se ha intervenido en más de 40 países. No obstante, se puede ver el esfuerzo en la dedicación a países subsaharianos que concentraron el 37% de la ayuda. En 2010 la ayuda extremeña se concentró en los sectores sociales básicos, especialmente en salud y educación, y ambos sumaron el 46,3% del total de la ayuda concedida. Es también destacable la atención prestada al sector de gobernabilidad y fortalecimiento de la sociedad civil, ámbito al que se ha destinado el 12,89%.

Se puede valorar que la agencia extremeña de cooperación ha actuado con agilidad y diligencia en la gestión de la cooperación en un año de incertidumbre sobre la continuidad del mismo equipo de gobierno.

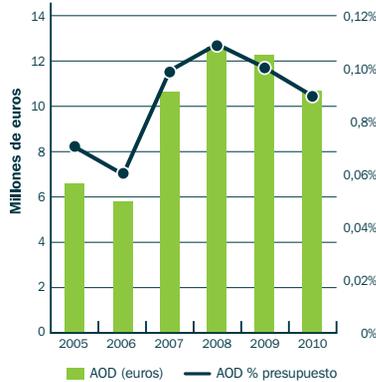
Galicia

La Comunidad Autónoma de Galicia siempre ha figurado en los últimos puestos del esfuerzo presupuestario en cooperación al desarrollo de las distintas comunidades autónomas del Estado. A pesar de que en el año 2010 se firmó el Pacto Gallego contra la Pobreza y las tres fuerzas políticas con presencia parlamentaria en Galicia se comprometieron a alcanzar antes del final de 2017 el 0,7% de los presupuestos de la comu-

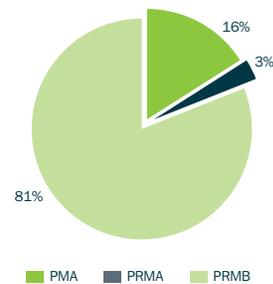
Galicia

| | | | | |
|-------------------------------|------------------|----------------------------|----------------|------------------|
| AOD 2010 | 10.748.153 euros | Variación 2010/2009 | -12,55% | -1.541.804 euros |
| AOD % presupuesto 2010 | 0,09% | AOD per cápita | 3,84 euros/hab | |

Evolución de la AOD en la CCAA (2005-2010)



Distribución AOD por nivel de renta de los países receptores (2010)



nidad autónoma, ni ese compromiso, asumido oficialmente con la firma del pacto ante la ciudadanía gallega, ni la promesa presupuestaria de los Planes anuales de 2010 y 2011 se han materializado en la realidad, sino que se ha producido un nuevo recorte del apoyo presupuestario a la cooperación y la educación para el desarrollo. En junio 2011, la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia recortó 2,27 millones de euros, cuantía que representa el 43% del total de las convocatorias iniciales.¹⁷⁹

A la cuantía del recorte extraordinario sufrido en las partidas presupuestarias de la cooperación al desarrollo, hay que añadir la forma en la que la Xunta de Galicia ha realizado esos recortes: cuando aún estaba pendiente de resolución la convocatoria 2011 de proyectos de cooperación y de educación para el desarrollo, la Xunta de Galicia comunicó, en una sesión permanente del Consello Galego de Cooperación ao Desenvolvemento (CONGACODE), que además de los recortes mencionados y la reducción a la mitad del presupuesto dedicado a proyectos en el exterior, se deberá computar como reducción presupuestaria la denegación de todas las solicitudes presentadas a la convocatoria de microproyectos por “falta de calidad”. Además, se tomó la decisión de no firmar ninguno de los dos convenios de cooperación directa previstos durante 2011. La constricción de los presupuestos de cooperación ha hecho que organizaciones representativas en la cooperación española hayan abandonado el trabajo en Galicia y, en general, coloca a la cooperación gallega en un umbral de incertidumbre que hará muy difícil el trabajo a largo plazo. Aun así las organizaciones de cooperación al desarrollo que operan en Galicia mantienen una fluida relación con la cooperación exterior de la Xunta de Galicia y la Coordinadora Galega de ONGD tiene suscrito un convenio de colaboración, que estará en vigor el 31 de diciembre de 2011. Asimismo el CONGACODE se reúne con la periodicidad establecida y funciona como un buen espacio de diálogo con los distintos actores de la cooperación gallega.

En acción humanitaria cabe señalar la desaparición de la Axencia Humanitaria de Galicia, cuyas funciones son asumidas por la Secretaría Xeral de Relaciones Exteriores así como

A pesar de que en el año 2010 se firmó el Pacto Gallego contra la Pobreza, no solo la promesa presupuestaria de los Planes anuales de 2010 y 2011 no se han materializado en la realidad, sino que se ha producido un nuevo recorte del apoyo presupuestario a la cooperación y la educación para el desarrollo.

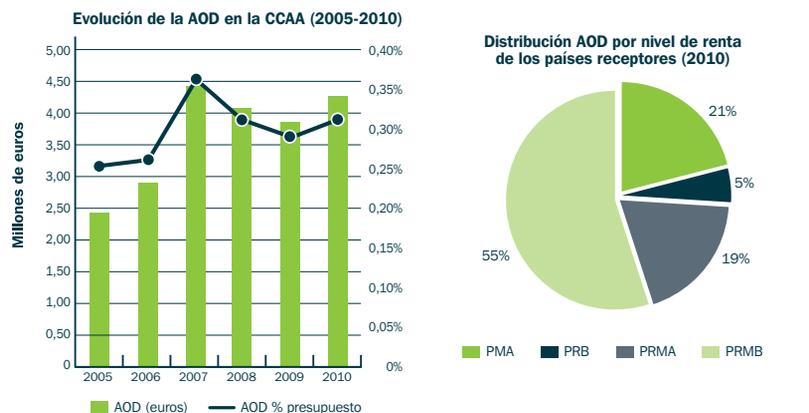
179. 991.215 euros de los presupuestos de 2011 y 1.283.686 euros que dejan de comprometerse para el presupuesto de 2012.

En acción humanitaria cabe señalar la desaparición de la Axencia Humanitaria de Galicia, cuyas funciones son asumidas por la Secretaría Xeral de Relaciones Exteriores así como la eliminación de la convocatoria para proyectos de acción humanitaria en 2011.

la eliminación de la convocatoria para proyectos de acción humanitaria en 2011. La Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza comunicó a finales de 2011 a la Coordinadora de ONGD que no habrá cambios en los presupuestos para 2012, con lo que, en el mejor de los casos, la cuantía del apoyo presupuestario a la cooperación y la educación para el desarrollo será la misma que en 2011.

La Rioja

| La Rioja | | | | |
|-------------------------------|-----------------|----------------------------|----------------|---------------|
| AOD 2010 | 4.224.228 euros | Variación 2010/2009 | 9,24% | 357.340 euros |
| AOD % presupuesto 2010 | 0,31% | AOD per cápita | 13,1 euros/hab | |



Durante el año 2010 el presupuesto de AOD del Gobierno de La Rioja ha aumentado sensiblemente respecto al año anterior. Se incrementó de 3,9 millones a 4,2 millones de euros en la AOD ejecutada.

El Plan Director 2008-2011 recoge una ambiciosa previsión de sectores de actuación, así como identifica a países prioritarios y preferentes. También formula el interés de mejorar la calidad de la ayuda riojana, aspecto aún difícil de valorar por su reciente formulación. En términos geográficos, 10 de los 20 países con tradición de cooperación con La Rioja fueron priorizados, los que tienen los más bajos índices de desarrollo humano. Además, cinco países fueron identificados como preferentes, los de origen de la población migrante de esta comunidad autónoma. El Plan recoge, también, el interés por potenciar la cooperación con seis países del África subsahariana. Respecto a los sectores, se recoge el objetivo de dedicar el 40% de AOD a servicios sociales básicos. Con relación a la ayuda humanitaria, el Plan Director vigente nombra a la ayuda humanitaria haciendo distinción entre asistencia y prevención y reconociendo la necesidad de dotarse de instrumentos de actuación ágiles y de respuesta rápida ante situaciones de emergencia. Asimismo recoge el interés por alcanzar el 10% del presupuesto destinado a este ámbito de intervención. No obstante, durante el año 2010, el Gobierno de La Rioja ha destinado a este capítulo 112.000 euros para la respuesta humanitaria en Haití, lo que representó el 2,6% del total de AOD del presente año, cifra lejana al objetivo planteado.

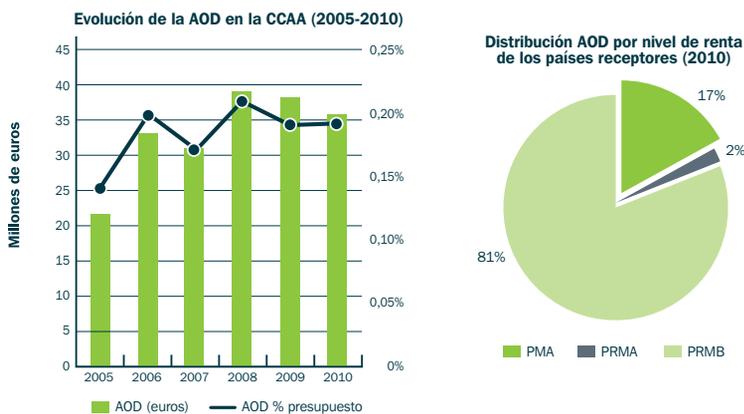
En 2004, como se indica en el Plan Director, se creó el Comité Regional de Ayuda Humanitaria y de Emergencia, formado por representantes del Gobierno de La Rioja y de los ayuntamientos que colaboran en el Fondo Riojano de Cooperación. Sin embargo, según los resultados de los cuales se ha informado anualmente, aún no ha permitido avances

ni en la definición de políticas ni en la puesta en marcha de instrumentos adecuados para las peculiaridades de la acción humanitaria. Finalmente, no se observa ninguna mención en el Plan Director vigente a los principios humanitarios y todavía no existen iniciativas de evaluación en el sector humanitario.

En 2010, la sensibilización y la ED gestionadas a través de ONGD han alcanzado apenas un 1% del total de AOD, cifra similar a los años anteriores, aunque hay actuaciones directas por parte del Gobierno de La Rioja que no se pueden cuantificar. Debido a la importancia de este tema para el sector, y tal y como establece el propio Plan Director, se debería alcanzar el 8% del presupuesto al finalizar el período de vigencia del mismo, no bajando nunca del 2%, como señala también el Pacto Riojano contra la Pobreza. Sigue siendo una importante asignatura pendiente, tanto en la apuesta presupuestaria como en el desarrollo de esta modalidad de actuación.

Comunidad de Madrid

| Comunidad de Madrid | | | |
|-------------------------------|------------------|----------------------------|-------------------------|
| AOD 2010 | 35.836.242 euros | Variación 2010/2009 | -5,89% -2.242.396 euros |
| AOD % presupuesto 2010 | 0,19% | AOD per cápita | 5,55 euros/hab |



La Comunidad de Madrid, que hasta 2010 había hecho un esfuerzo considerable en aumentar o por lo menos mantener su compromiso con la cooperación al desarrollo, no solo ha frenado esta tendencia sino que ha reducido considerablemente su AOD. Aunque sigue vigente el II Plan General de Cooperación 2009-2012, la Dirección General de Cooperación, Inmigración y Voluntariado ha sufrido últimamente una cierta ralentización en su gestión y así, por ejemplo, hay retrasos importantes en publicar Planes anuales. Si bien en 2010 la AOD apenas descendió un 6%, inició una tendencia que se ha agravado y la caída presentada en su Plan Anual 2011 es muy preocupante. En primer lugar, porque la AOD presupuestada para 2011 apenas representa más de 14 millones de euros (reducción de más del 50% respecto al presupuesto del año anterior) y además se da un alarmante retraso en la publicación de la convocatoria.

Entre los aspectos positivos, cabe destacar que en 2010 más del 82% de la AOD total se ha destinado a los países prioritarios y la ayuda destinada a África roza el objetivo del 20% del total de AOD. No obstante, ante un estancamiento y descenso de la ayuda es aún más necesaria la concentración geográfica que permitiera una mayor eficacia. En cuanto a la orientación sectorial, los servicios sociales básicos siguen siendo el sector más apoyado por la AOD madrileña (13,55%).

En la Rioja, el Comité Regional de Ayuda Humanitaria y de Emergencia no ha permitido avances ni en la definición de políticas, ni en la puesta en marcha de instrumentos adecuados para las peculiaridades de la acción humanitaria.

Si bien en 2010 la AOD de la Comunidad de Madrid apenas descendió un 6%, inició una tendencia que se ha agravado y la caída presentada en su Plan Anual 2011 es muy preocupante.

Fruto de la ralentización, el compromiso a largo plazo con una acción humanitaria que abarque más allá de responder a las emergencias sigue sin llegar.

Fruto de esa ralentización mencionada, el compromiso a largo plazo con una acción humanitaria que abarque más allá de responder a las emergencias sigue sin llegar. Se ha logrado finalizar el proceso de acreditaciones, trabajo previo de verificación de requisitos y capacidades que permite a las ONGD acreditadas poder presentar propuestas. Sin embargo, sigue sin ser posible la financiación de convenios a largo plazo previstos en el Plan General. Y, como rasgo general, se puede destacar que la Comunidad de Madrid se ha comprometido poco en emergencias ya que solo les ha destinado algo más de un 2%. Se esperaba que el proceso de acreditación fuera el último paso para impulsar esta modalidad. Sin embargo, si la Comunidad de Madrid en 2011 solo destinara 990.884 euros (apenas un 7% de la AOD total) a la acción humanitaria, continuará siendo inviable la firma de convenios a largo plazo.

El estancamiento y la reducción presupuestaria afectan también a uno de los que han sido los grandes avances de la cooperación madrileña hasta 2010: la posibilidad de firmar programas de cooperación o sensibilización plurianuales, que permitían no solo un mayor impacto sino también una estabilidad en la ayuda otorgada. En 2010, no ha sido posible firmarlos y, según el Plan Anual para 2011, no solo siguen sin ser posibles sino que además aparece la figura de los microproyectos, que pueden fragmentar la contribución de esta comunidad autónoma.

En cuanto a mecanismos de evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje, se realizó la evaluación del Plan General 2005-2008 y, aunque se abrió un proceso de consulta a diferentes actores –entre ellos las ONGD–, esta evaluación tardía, en un contexto tan convulso y cambiante, es poco aprovechable. No solo porque sus conclusiones ya no pueden reconvertirse en aprendizajes del Plan vigente sino porque tampoco se ha difundido el resultado de una manera amplia y sencilla a toda la ciudadanía.

La sensibilización y educación para el desarrollo no ha sufrido grandes cambios en su orientación ni en su dotación presupuestaria y se reconoce la autonomía respetada por la comunidad en el diseño de propuestas. Sin embargo, esta área también se ve afectada por la anulación *de facto* de los programas a largo plazo que posibiliten procesos de cambio hacia la corresponsabilidad en la concienciación, la actitud y los valores de la sociedad madrileña.

Finalmente, ha habido importantes cambios orgánicos que sin duda han influido en la ralentización ya mencionada. En 2010, la cooperación al desarrollo pasó a depender de la Consejería de Empleo y Mujer. Aunque el nombre desapareciera del título de la Consejería, no hubo modificaciones relevantes en la dirección general; pero el nuevo cambio tras las últimas elecciones autonómicas sí ha supuesto novedades importantes, no solo en la ejecución de la planificación (como el retraso en la publicación de la convocatoria) sino también en la previsión de las medidas que hay que adoptar (como el ya mencionado proceso para los convenios de acción humanitaria).

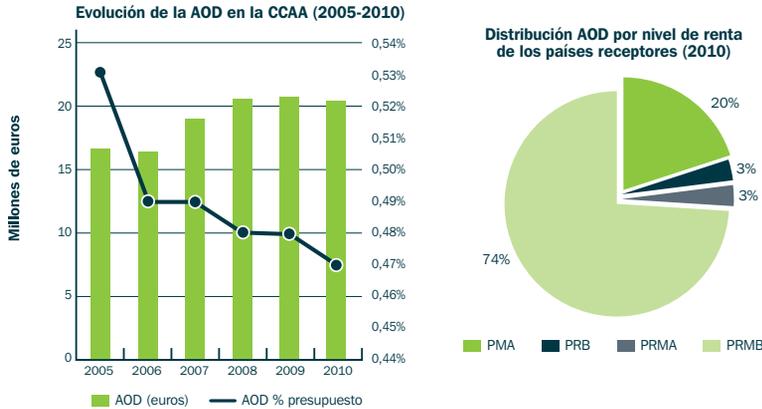
Navarra

En el año 2010, el presupuesto de AOD del Gobierno de Navarra sufrió un recorte inicial del 3,5% respecto al presupuesto aprobado del año anterior. Además, a lo largo del ejercicio presupuestario, se produjeron dos recortes más que sumaron un total de más de un millón de euros, lo cual supuso el 5,1% menos de fondos destinados a la cooperación frente al año anterior. El presupuesto de 2011 ha sido víctima de mayores recortes aún respecto a lo inicialmente aprobado (de -3,88% frente al año anterior).¹⁸⁰

180. Además, a lo largo del último trimestre del año se han recortado cerca de 2,3 millones de euros, bien por suspensión de convocatorias en fase avanzada de resolución (sensibilización y educación para el desarrollo), bien por traslado de los compromisos de gasto de alguna resolución al presupuesto de 2012 (microacciones de cooperación al desarrollo). La partida de AOD en el presupuesto aprobado para 2012 alcanza solo los 16,6 Millones lo que supone una reducción frente al presupuesto aprobado en 2011 del 18 %.

Navarra

| | | | | |
|-------------------------------|------------------|----------------------------|----------------|----------------|
| AOD 2010 | 20.508.760 euros | Variación 2010/2009 | -0,68% | -141.058 euros |
| AOD % presupuesto 2010 | 0,47% | AOD per cápita | 32,2 euros/hab | |



En el año 2010, al finalizarse el período de aplicación del Primer Plan Director 2007-2010, se llevó a cabo un proceso de evaluación participativa. La valoración general de la implementación del Plan ha sido buena, tanto en el cuerpo teórico y la definición de líneas transversales y prioridades sectoriales y geográficas como en la batería de instrumentos implementados y la complementariedad entre estos. Pero también se señalaron algunas debilidades, como el exceso de ambición en algunos objetivos y su puesta en marcha, la gestión de la participación del resto de los agentes, la escasa implementación de las herramientas de evaluación, así como las dificultades de gestión y burocratización, derivadas finalmente más por la falta de recursos del propio Servicio de Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Navarra y la falta de adecuación al sector de la cooperación internacional al desarrollo de la ley de subvenciones aprobada poco después que el Plan Director. A continuación se realizó un proceso participativo de redacción y aprobación del nuevo Plan Director 2011-2014, que desde el punto de vista de la Coordinadora de ONGD ha sido bastante satisfactorio.

En el ámbito institucional, merece destacarse que en marzo de 2010, por unanimidad del Parlamento de Navarra, se aprobó una reforma de la ley de cooperación que, además de muchas mejoras administrativas en el control y la gestión de las subvenciones, estableció cambios en la composición y el funcionamiento del Consejo Navarro de Cooperación. Estos últimos deben aún ser puestos en práctica, pero deberían garantizar un mayor peso de los agentes sociales en la agenda así como la posibilidad de crear una comisión permanente que dé agilidad a la toma de decisiones.

Es fundamental resaltar la mejora cualitativa en materia de ayuda humanitaria. En el Plan Director 2011-2014 se recogen plenamente los principios del buen donante humanitario así como los principios del enfoque VARD¹⁸¹ y de igualdad de género de ACNUR. Merece destacarse también la inclusión de una línea de "AH directa", principalmente en el ámbito de la salud, que actuará coordinadamente con la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID. Sin embargo, en 2010, bajo el anterior Plan Director, solamente

En el año 2010, al finalizarse el período de aplicación del Primer Plan Director 2007-2010 de la cooperación de Navarra, se llevó a cabo un proceso de evaluación participativa. La valoración general de la implementación del Plan ha sido buena.

En el ámbito institucional, se aprobó una reforma de la ley de cooperación que, además de muchas mejoras administrativas en el control y la gestión de las subvenciones, estableció cambios en la composición y el funcionamiento del Consejo Navarro de Cooperación.

181. Vinculación entre la fase de rehabilitación y de desarrollo.

el 1,49% de los fondos de AOD fueron destinados a la AH, lejos del 10% establecido como meta. En 2011 apenas se han destinado a AH el 2,75 % de la AOD finalmente ejecutada, siendo la previsión para 2012 la de alcanzar los 610.000 euros, un 5 % del total presupuestado.

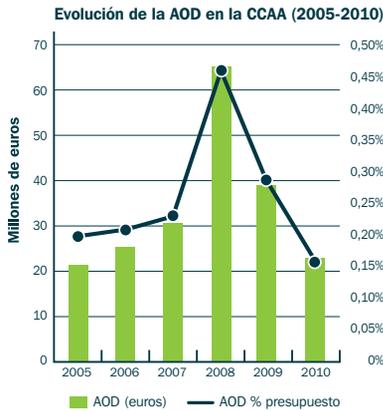
La ED constituía en el plan vigente en 2010 una línea de acción prioritaria. En el nuevo Plan constituye parte del denominado eje estratégico de promoción de una ciudadanía sensible y comprometida con el desarrollo. De forma positiva, esto incluye un concepto de educación para el desarrollo integral en el que la sensibilización, la incidencia, la movilización social, la investigación y la formación están tenidas en consideración. Por otra parte, en 2009 se aprobó, de manera participativa y satisfactoria para las ONGD, la Estrategia específica de ED, que es parte del Plan Director actual 2011-2014. En 2010, la sensibilización y la ED han representado cerca del 5,65% del total de la AOD. En el nuevo Plan Director, incluidas las acciones de investigación y formación de los propios agentes, se sitúa en un 8%. Pero en 2011 la sensibilización y la ED sufrieron recortes importantes por la anulación de sus convocatorias respectivas.

Se debe resaltar que, en el contexto actual de recortes y por la consiguiente falta de financiación, algunos de los logros más interesantes del Plan queden en papel mojado. Al mismo tiempo se pueden tomar medidas de gestión de estos recortes que, debiendo ser coyunturales, afectan de manera irreversible a la ejecución del propio Plan, como por ejemplo la no implementación de determinados instrumentos (ayuda humanitaria) o los cambios *de facto* en las prioridades sectoriales y geográficas.

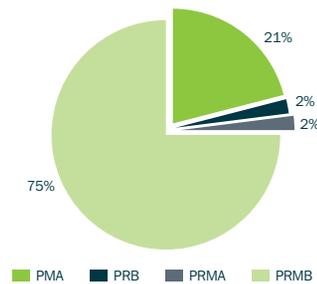
Comunidad Valenciana

Comunidad Valenciana

| | | | | |
|-------------------------------|------------------|----------------------------|----------------|-------------------|
| AOD 2010 | 23.241.013 euros | Variación 2010/2009 | -40,63% | -15.902.366 euros |
| AOD % presupuesto 2010 | 0,16% | AOD per cápita | 4,55 euros/hab | |



Distribución AOD por nivel de renta de los países receptores (2010)



La desaparición de la Dirección General de Cooperación Internacional y la integración de las competencias de ésta en la nueva Dirección General de Inmigración y Cooperación reflejan la pérdida de peso político específico que ha tenido la cooperación al desarrollo en el ejecutivo valenciano.

La desaparición de la Dirección General de Cooperación Internacional y la integración de las competencias de ésta en la nueva Dirección General de Inmigración y Cooperación reflejan la pérdida de peso político específico que ha tenido la cooperación al desarrollo en el ejecutivo valenciano. Un nuevo cambio de rumbo en la cooperación valenciana que no permitirá fijar estrategias a largo plazo y que agravará la sensación de inestabilidad en la política de cooperación internacional. En apenas cuatro años, el cargo de director general de cooperación fue ocupado por tres personas diferentes, lo que evidencia un

nivel de rotación demasiado alto para mantener la necesaria coherencia y continuidad de políticas.

El codesarrollo ha sido el gran protagonista de las políticas de desarrollo en la Comunidad Valenciana en 2010. Y lo ha sido, desgraciadamente, en detrimento de otras prioridades de cooperación, lo cual demuestra la falta de claridad que tienen algunos cargos políticos entre lo que son herramientas, actores y objetivos. El codesarrollo no debe ser una política de inmigración disfrazada de cooperación y se puede lamentar que, apenas dos años después de la aprobación del Plan Director de Cooperación 2008-2011, el cual no contempla el codesarrollo como prioridad, se asuma como papel mojado y se impulsen nuevas estrategias al margen del mismo. Esto, unido al desplome en los presupuestos de la AOD entre el año 2008 y el año 2010, evidencia que se necesita una estrategia a largo plazo de la cooperación valenciana y un compromiso firme del Gobierno valenciano para impulsarla.

Se realizó en 2011 la valoración del Pacto Valenciano contra la Pobreza¹⁸² firmado en 2009, la cual mostró que dicho Pacto se ha incumplido en sus puntos fundamentales: cantidad de AOD, priorización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, consolidación de las herramientas de cooperación y el impulso al comercio justo.

El año 2010 también ha sido muy duro para el conjunto de las ONGD. Más allá de los recortes, se ha vivido un continuo rifirrafe en las primeras páginas de los medios de comunicación a costa del prestigio de las organizaciones de desarrollo y de tantas personas que trabajan por mejorar las condiciones de vida de personas en el Sur. Y la que debería haber salido en defensa del sector, la Coordinadora Valenciana, ha sido excluida (al menos económicamente) del necesario apoyo del Gobierno autonómico, lo que ha dificultado en gran manera el ejercicio de sus funciones de representación de más de cien ONGD con presencia en esta comunidad autónoma.

En cuanto a la acción humanitaria, es de destacar, en primer lugar, el mantenimiento de una convocatoria estable para esta línea que permite invertir en programas de prevención y reducción de desastres para la humanidad, aunque no haya mención expresa a los principios del buen donante humanitario. Cabe señalar el funcionamiento estable del Comité de Ayuda Humanitaria y de Emergencia (CAHE) como órgano de coordinación de los diversos organismos públicos y obras sociales que destinan financiación a acciones de emergencia. No obstante, se echa de menos la existencia de un reglamento que regule su funcionamiento para mejorar la agilidad de su respuesta y dar transparencia al sistema de adjudicación de los fondos aportados.

En 2010, se presentó el “Informe de Evaluación de Conjunto sobre la acción humanitaria de la Generalitat Valenciana y el Comité Permanente de Ayuda Humanitaria y de Emergencia (CAHE) de la Comunitat Valenciana (2000-2009)”, elaborado por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), en el que se valora de manera positiva la actuación en este ámbito, aunque se hace una serie de recomendaciones: la necesidad de definir un marco conceptual sobre la acción humanitaria, de mejorar la estabilidad de su dotación presupuestaria, de tomar medidas para mejorar la planificación de tareas y capitalizar los recursos en el interior de la Generalitat para no tener que externalizar tantos servicios. Es imprescindible o necesario que estas recomendaciones sean tomadas en cuenta y no queden aparcadas en el cajón del escritorio de la nueva Dirección General.

En cuanto a la inversión en educación para el desarrollo, el presupuesto todavía queda lejos del 10% recomendado por la Coordinadora de ONGD para esta línea de intervención. No existen aún programas plurianuales que permitan dotar de estabilidad al trabajo de

Se puede lamentar que, apenas dos años después de la aprobación del Plan Director de Cooperación 2008-2011, el cual no contempla el codesarrollo como prioridad, se asuma como papel mojado y se impulsen nuevas estrategias al margen del mismo.

El año 2010 también ha sido muy duro para el conjunto de las ONGD, se ha vivido un continuo rifirrafe en las primeras páginas de los medios de comunicación a costa del prestigio de las organizaciones de desarrollo y de tantas personas que trabajan por mejorar las condiciones de vida de personas en el Sur.

182. <<http://www.pactovalencianocontralapobreza.org/>>.

sensibilización, sabiendo que hacer apuestas a medio y largo plazo es clave para influir sobre las actitudes y las creencias de la sociedad. Algunos pasos se están dando en la buena dirección, al eliminar el 1% de todos los proyectos que hasta ahora se dedicaban a campañas de publicidad, bajo el paraguas de la sensibilización social.

Por último, debemos mencionar el funcionamiento del Consell Valencià de Cooperació, del que, pese a reunirse de manera estable a lo largo del año, ni su composición ni sus dinámicas internas permiten pensar que es el órgano de asesoramiento y discusión que hará avanzar las políticas de cooperación hacia un modelo más eficiente, eficaz y al servicio de las comunidades en los países del Sur. Faltaría incrementar en su seno la representación del sector, para que pueda apoyar en el diseño, la ejecución y la evaluación de acciones de desarrollo.

País Vasco

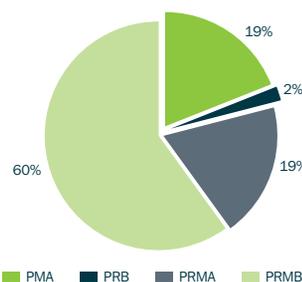
País Vasco

| | | | | |
|-------------------------------|------------------|----------------------------|-----------------|-----------------|
| AOD 2010 | 44.352.387 euros | Variación 2010/2009 | 11,86% | 4.702.843 euros |
| AOD % presupuesto 2010 | 0,43% | AOD per cápita | 20,36 euros/hab | |

Evolución de la AOD en la CCAA (2005-2010)



Distribución AOD por nivel de renta de los países receptores (2010)



En el Gobierno vasco, se mantienen los montos absolutos dedicados a AOD respecto a años anteriores.

En el Gobierno vasco y en las diputaciones forales de Bizkaia y Gipuzkoa, así como en los ayuntamientos de Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián se mantienen, en general, los montos absolutos dedicados a AOD respecto a años anteriores.¹⁸³

Como hitos más destacables, cabe mencionar la evaluación del Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 del Gobierno vasco, que ha supuesto un proceso de análisis y reflexión sobre lo ejecutado en el período. Esta evaluación pretende aportar insumos relevantes en el proceso de redacción del Plan Director 2012-2015, que actualmente se encuentra en formulación de manera participativa en el marco del Consejo Vasco de Cooperación.

183. En Álava se ha producido un recorte importante tanto en la Diputación Foral como en el presupuesto del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, sobre todo en las convocatorias públicas ejecutadas por ONGD. Todas las informaciones en nuestra mano apuntan a que este recorte se mantendrá o incluso se ampliará en próximos ejercicios. Esta situación en Álava ha generado una protesta pública del sector que se ha hecho extensiva al Consejo de Cooperación de la capital (Vitoria-Gasteiz).

Esta evaluación aporta de un buen resumen de los principales elementos que han caracterizado la cooperación vasca en los últimos años. La AOD del Gobierno vasco se ha mantenido con un presupuesto de 51 millones durante 2009, 2010 y 2011, lo que supone, en promedio, el 0,49% de los Presupuestos Generales (datos del Gobierno vasco). En términos sectoriales, en lo referido a proyectos de cooperación, el 75% se reparte entre economía popular (31%), poder local, empoderamiento de mujer (14,7%) y necesidades básicas prioritarias (27%) en el período evaluado, lo cual es coherente con las líneas priorizadas el Plan Director. Geográficamente, los fondos ejecutados se repartieron entre 64 países, de los cuales el 88% se concentra en los 22 priorizados. El 50% lo concentran 7 países.¹⁸⁴ Del total de fondos ejecutados, el 13% se destinó a iniciativas de educación para el desarrollo en Euskadi.

En 2008, se puso en marcha el instrumento de acción humanitaria, con la convocatoria permanente y las estrategias marco de acción humanitaria, que en conjunto concentran el 8,14% de los fondos: 4,73% en la línea permanente y 3,41% en las estrategias.

En 2010, la educación para el desarrollo supuso más del 10% de los fondos, pero es la única directriz, lo cual fue valorado negativamente en la evaluación del Plan. Se listaron retos abiertos para los procesos de: asistencia técnica, reflexión y debates orientados a la mejora del impacto de esta estrategia.

Como principal reto pendiente para el próximo ejercicio tenemos la cobertura de las plazas técnicas de la Agencia Vasca de Cooperación. Este organismo fue creado por ley en 2008, en 2010 se aprobó su reglamento interno y en 2011 se esperaba que se hubiese dotado de personal técnico. El retraso considerable en esta contratación, debido a sucesivos problemas con la convocatoria pública de plazas, ha supuesto que al día de hoy la Agencia se mantenga en situación precaria en cuanto a su personal, lo que impide consolidar la gestión del importante presupuesto que maneja a través de un amplio y complejo esquema de instrumentos de cooperación. Se espera que esta situación se resuelva definitivamente en 2012 para dejar de recurrir a subcontrataciones para la gestión y baremación de algunas de las convocatorias más importantes. El Consejo Vasco de Cooperación funcionó con normalidad tanto en cuanto a contenido como a participación y frecuencia de reuniones y se pudo notar una clara mejora en el contenido estratégico de las sesiones convocadas así como en la calidad de las aportaciones de los agentes participantes.

Como principal reto pendiente para el próximo ejercicio tenemos la cobertura de las plazas técnicas de la Agencia Vasca de Cooperación.

5. Conclusión y recomendaciones

El 2010 fue, sin duda, un año de recortes; los primeros en la ayuda oficial al desarrollo española, que desde hacía una década seguía una tendencia de crecimiento. Se anunciaron dentro de un paquete de recortes sociales y económicos por un monto limitado para 2010 a 300 millones de euros, similar al promedio de reducción de recursos de otras políticas. Sin embargo, con esto se rompió explícitamente el acuerdo político de alcanzar el 0,7% de la RNB.

Desde entonces los recortes no han dejado de sucederse: en el ámbito autonómico y en el local, por la vía de la no ejecución, al inflar el total con ayuda reembolsable, etc. Desde mayo de 2010, los recortes acumulados suman cerca de 2.000 millones (sin todavía incluir los recortes que puedan surgir de la discusión parlamentaria de los Presupuestos de 2012). Prácticamente ninguna otra política ha sufrido un recorte tan drástico, de aproximadamente el 40% en menos de dos años.

Desde mayo de 2010, los recortes acumulados suman cerca de 2.000 millones. Prácticamente ninguna otra política ha sufrido un recorte tan drástico, de aproximadamente el 40% en menos de dos años.

184. Perú, Cuba, Guatemala, Ecuador, Bolivia, El Salvador y la República Democrática del Congo.

La cooperación española ha contribuido a grandes hitos en la lucha contra la pobreza pero, con menos recursos, ahora debe acertar mucho más al elegir qué intervenciones seguirá llevando a cabo y debe exigir a cada una de ellas una gestión impecable.

En la medida de lo posible, los recortes deberían ser fruto de un análisis de la importancia del sector para la lucha contra la pobreza, de las ventajas comparativas de la cooperación española como donante y de los compromisos adquiridos en cumbres internacionales.

Con vistas al futuro y con recursos más escasos, hay que poner la mirada en las oportunidades. La más clara es que ahora, más que nunca, es inexcusable cualquier falta de eficiencia y calidad de la ayuda española. La cooperación española ha contribuido a grandes hitos en la lucha contra la pobreza pero, con menos recursos, ahora debe acertar mucho más al elegir qué intervenciones seguirá llevando a cabo, traspasará o abandonará, y debe exigir a cada una de ellas una gestión impecable. Las recomendaciones principales extraídas a partir de los análisis sobre la ayuda de 2010 en este capítulo son:

- En cuanto a los recortes, deberían realizarse en primer lugar en la ayuda de “menos calidad”: la ayuda no alineada a las prioridades de los países, la ayuda ligada, la ayuda reembolsable, la ayuda dirigida a sectores no estratégicos (como la cooperación cultural), la ayuda desarticulada o puntual a países no prioritarios de la cooperación española.
- Debe asegurarse que no se recorte proporcionalmente más en las donaciones (frente a créditos/deuda) dentro del total de la AOD. Aquellas representan “nuevos recursos” para los países del Sur para realizar políticas y programas sociales.
- Deben evitarse recortes adicionales a los inicialmente planteados en los PACI bajo la figura de la “no ejecución del presupuesto asignado a la AOD”. Para esto, la planificación tiene que ser realista con el fin de poder ejecutar los planes de cooperación para el desarrollo definidos. Un buen ejercicio sería avanzar en la programación conjunta con la Unión Europea e incluir un marco presupuestario estable de tres a cinco años en los MAP con los principales países socios.
- Los recortes tienen que realizarse de la manera que menos afecte a la previsibilidad de recursos para los socios del Sur y las agencias multilaterales; por eso, son necesarios procesos consensuados de disminución progresiva de recursos o de cooperación delegada para que se pueda buscar financiación alternativa para los programas/procesos sociales que serán afectados.
- En la medida de lo posible, los recortes deberían ser fruto de un análisis de la importancia del sector para la lucha contra la pobreza, de las ventajas comparativas de la cooperación española como donantes en ese sector y de los compromisos adquiridos en cumbres internacionales (como, por ejemplo, en seguridad y justicia alimentaria –véase el capítulo 1–).
- Para lograr mayores resultados y obtener impacto en el desarrollo, es imprescindible que la cooperación española oriente sus esfuerzos a un número más acotado de países y de sectores. Esta jerarquización debería realizarse basándose en criterios objetivos y en evaluaciones, y partiendo de una estrategia clara para el alivio de la pobreza.
- Es importante garantizar una cooperación española estratégica, acorde con las características socioeconómicas y los contextos de los países en vías de desarrollo, y en la que la inversión en ayuda vaya de la mano del diálogo político. La ayuda a los países de renta media debe orientarse a disminuir la desigualdad. Además, la cooperación española tiene que seguir su compromiso internacional de asignación del 0,15% de su RNB a los países menos adelantados y aumentar la proporción de la ayuda orientada a estos países.
- Debido a la tendencia visible de incrementar la ayuda reembolsable dentro de la AOD, es clave asegurar no otorgar créditos a países pobres muy endeudados.

Además, la ayuda reembolsable tiene que dirigirse estrictamente a sectores productivos y no, por ejemplo, a los servicios básicos. Hay que evitar operaciones de ayuda reembolsable en contextos de conflicto o fragilidad.

- La ayuda reembolsable tiene que limitarse al porcentaje del 5% de la AOD bruta estipulado en la ley del FONPRODE.¹⁸⁵
- Con el fin de mantener los avances experimentados en materia de gestión e intervención de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, es importante mantener el volumen de recursos destinados a este sector.
- La ayuda programática, el apoyo presupuestario y los fondos comunes representan todavía una proporción muy baja en comparación con los donantes eficaces. España tiene que reforzar su estrategia en apoyo programático.
- En el ámbito descentralizado, hay que avanzar en la agenda de la eficacia para contrarrestar el impacto de los recortes en los presupuestos. También hay que consolidar los avances y asegurar que la política de cooperación para el desarrollo no se transforma –en el ámbito local– en oportunismo político en tiempo de crisis, sino que represente un compromiso de largo plazo.
- En términos de ayuda multilateral, España debería incrementar sus fondos no dirigidos a agencias multilaterales respecto a la proporción de ayuda a fondos multilaterales, que limitan los beneficios perseguidos en los canales multilaterales y, por tanto, los resultados en términos de impacto sobre la pobreza que se pueden obtener.

Además, la ayuda reembolsable tiene que dirigirse estrictamente a sectores productivos y no, por ejemplo, a los servicios básicos. Hay que evitar operaciones de ayuda reembolsable en contextos de conflicto o fragilidad.

Anexos

Glosario/guía de ayuda para el lector

Ayuda oficial al desarrollo (AOD): Se define como la transferencia de recursos y conocimientos por parte de los organismos oficiales (incluidos gobiernos estatales, locales y universidades públicas), o por sus organismos ejecutivos, a determinados países receptores para promover su desarrollo y bienestar económico. Puede clasificarse de diferentes maneras, atendiendo a:

a) Si su carácter es devolutivo o no:

- **AOD no reembolsable:** Es la ayuda basada en donaciones.
- **AOD reembolsable:** La que genera deuda para el país receptor (créditos). Para que sea considerada como AOD, estos créditos deben ser de **carácter concesional** (ser asignados en condiciones más favorables que las del mercado; según el CAD, *un préstamo o transferencia de dinero es concesional cuando incluye por lo menos un 25% de elemento de donación o gratuidad y unos tipos de interés por debajo de los del mercado*).

185. Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo.

b) Si se refiere solo a los desembolsos o si incluye también reembolsos o devoluciones de créditos:

- **AOD bruta:** Se refiere al conjunto de la AOD que es desembolsada por el país donante durante el año de referencia. Generalmente se utiliza en el texto cuando se desea desglosar el destino (geográfico o sectorial) o la forma de canalización (a través de organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, etc.) de toda la ayuda que fue entregada.

- **AOD neta:** Es el conjunto de la AOD desembolsada, excluidos los reembolsos recibidos por concepto de devoluciones de créditos. Se calcula restándole a la AOD bruta los reembolsos recibidos en el año de referencia. Es la que se toma en cuenta para realizar comparaciones en el ámbito internacional entre donantes y para calcular la meta de que los donantes destinen el 0,7% de su renta nacional bruta (RNB) a AOD. Para el caso de la ayuda proveniente de las comunidades autónomas, de las entidades locales y de las universidades, la AOD bruta suele coincidir con la neta, pues estos agentes en general no dan créditos y, por lo mismo, no reciben reembolsos. Así fue en 2010, que es el año cuya AOD se analiza a fondo en este texto.

c) Su modo de canalización:

- **AOD bilateral:** Es aquella en la que el donante elige el destino y el uso de sus recursos. Se clasifica en:

- **AOD bilateral tradicional (AOD bilateral sin organismos multilaterales de desarrollo –OMUDES–):** Es la establecida de forma directa entre el país donante y el país receptor.

- **AOD bilateral con OMUDES o la multilateral (*non-core multilateral aid*, en inglés):** Ayuda canalizada a través de organismos internacionales (organismos multilaterales de desarrollo –OMUDES–), cuyo uso y destino han sido especificados por el país donante. Esta ayuda suele contabilizarse como bilateral, ya que el donante es el que especifica su destino tanto sectorial como geográfico.

En el texto se utiliza la AOD bilateral cuando se desea analizar la voluntad política y el grado de compromiso real de España como donante en cuanto al direccionamiento de sus recursos, por ejemplo a sectores, países o zonas geográficas.

La AOD bilateral es la ayuda en la que España tiene un poder real de decisión, es la que refleja sus intereses y prioridades reales, por lo que es interesante analizarla con detalle. Así, por ejemplo, podría observarse que, a escala global, África es el principal continente receptor de la AOD española pero, si se hace un análisis más detallado, podría notarse que ésto se logró debido a la ayuda multilateral, mientras que España bilateralmente decidió otorgar más recursos a América Latina, zona geográfica tradicionalmente prioritaria para este país.

En el texto, cuando se analiza la “ayuda bilateral”, incluye la ayuda bilateral tradicional y la multilateral. En caso contrario, se especificará como AOD bilateral tradicional (AOD bilateral sin OMUDES).

- **AOD multilateral:** Es aquella en la que los países donantes remiten a las organizaciones multilaterales para que éstas utilicen los fondos en la financiación de sus propias actividades (que están orientadas al desarrollo y la ayuda de los países a los que a su vez apoyan).

En el texto, cuando se analiza la ayuda otorgada a través de organismos multilaterales, suele incluirse tanto la AOD multilateral como la multilateral, pues lo que se busca es resaltar cuáles son los organismos receptores de la ayuda y el grado de concentración o dispersión de la ayuda en estos, independientemente del grado de decisión que tenga España en el destino final de los recursos otorgados a través de ellos.

d) Su nivel de ejecución y de planeamiento:

- **AOD ejecutada:** Es la que finalmente se desembolsó. En los análisis del texto se contrasta ya sea con:

- La **AOD comprometida** en el año de referencia pero no necesariamente otorgada, ya sea porque se entregaría en años posteriores o debido a incumplimientos por motivos diversos.

- La **AOD prevista**, la que es presupuestada en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), que se da a conocer en los primeros meses del año. De esta manera, se analiza cuánto de lo originalmente presupuestado es ejercido.

e) En qué se invierte o a qué rubros se dirige:

- **AOD sectorizable:** También conocida como AOD especificable sectorialmente es, como su nombre indica, aquella en que se puede distinguir claramente el sector al que se dirige: agricultura, educación, salud, etc.

• **AOD no sectorizable:** Aquella que se destina a rubros generales, tales como apoyo presupuestario (en que el país receptor elige las áreas en las que invertirá esta ayuda), actividades relacionadas con la deuda (condonación, restructuración, etc.), ayuda de emergencia, costes administrativos del donante, ayuda a refugiados en el país donante, sensibilización sobre los problemas relacionados con el desarrollo y sectores no especificados.

El desglose en rubros más específicos se realiza sobre la base de la categorización del CAD de 2011, que establece un total de 197 rubros de apoyo (también conocidos como CRS), cada uno de los cuales está asociado a un código de cinco dígitos.¹⁸⁶ Ejemplo: “11220 - Educación primaria”. Estos 197 rubros pueden agruparse en áreas más amplias (agricultura, servicios sociales básicos, etc.), que es lo que se hace en los análisis del texto cuando se analizan aspectos como la lucha contra el hambre, los servicios sociales básicos, la ayuda por sectores, la ayuda humanitaria y las operaciones de deuda.

AOD expresada en dólares constantes: En el texto se utiliza para comparar la ayuda de 2010 con la de 2009, al analizar la ayuda de los donantes internacionales. Se realiza para comparar años distintos de forma que se pueda percibir si en términos reales hubo una variación o no; y para poder comparar la magnitud de la AOD de distintos donantes, cada uno de los cuales utiliza su propia moneda. Consiste en la AOD cuyo valor es ajustado para: a) descontar el efecto de la inflación en la divisa del donante entre el año en cuestión y el año de referencia; y b) para tener en consideración los cambios en el tipo de cambio entre dicha divisa y el dólar, para el mismo período.

AOD geográficamente especificable/localizable: Una parte de la AOD no puede asignarse a ningún país ni a ningún continente o región geográfica en particular. En los registros aparece destinada simplemente a “países en desarrollo no especificados”. Por ejemplo, gran parte de la ayuda destinada a sensibilización al desarrollo, que es para despertar conciencia de las necesidades de los países en desarrollo en general. Otros ejemplos serían los gastos administrativos del personal español que trabaja en la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) y el desarrollo de programas dirigidos a personas solicitantes de asilo, refugiados o inmigrantes. Si al total de la AOD le descontamos esta parte, se obtiene la **AOD geográficamente especificable por región o área geográfica**. Cuando se analiza en el texto la distribución geográfica de la ayuda por continente o área geográfica, ésta es la que se toma como referencia.

Asimismo, dentro de los registros del total de la AOD otorgada, existe una parte que no puede asignarse a ningún país en particular. Este es el caso de la **ayuda destinada a “países en desarrollo no especificados”** mencionada anteriormente y la **ayuda que puede desagregarse por área geográfica pero no por país**. Ejemplos de esto último serían un programa de becas de movilidad con Iberoamérica, aportaciones a la Casa África o una subvención al Instituto Euroárabe de Educación y Formación. Si al total de la AOD se le descuentan ambos tipos de ayuda, se obtiene la **AOD geográficamente especificable por país**. Esta es la que se utiliza en el texto cuando se realizan análisis de distribución de la ayuda por país, por nivel de renta del país receptor o por prioridad geográfica del país receptor según los criterios establecidos por el Plan Director de la Cooperación Española.

Así, para valorar el cumplimiento de diversas metas geográficas establecidas ya sea en el ámbito internacional o nacional, se utiliza la AOD geográficamente especificable, ya sea por región o por país, con el fin de que los análisis sean más justos y veraces. Por ejemplo, no sería del todo exacto o justo afirmar que la ayuda que se otorga a África es escasa si se compara exclusivamente con la que se destina a otros continentes, sino que debe hacerse la comparación incluyendo también la ayuda no especificada, una parte de la cual podría estar beneficiando indirectamente a África.

Cooperación descentralizada: La llevada a cabo por las **comunidades autónomas** y por las **entidades locales** (ayuntamientos, cabildos y diputaciones). En el texto se analiza en contraposición a la desarrollada por la **Administración General del Estado** (centralizada).

Organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) u organismos internacionales no financieros (OINF): Agencias multilaterales cuya finalidad es de asistencia social, como algunas agencias y programas de la ONU, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, etc.

Organismos financieros multilaterales de desarrollo (OFIMUDES) u organismos internacionales financieros (OIF): Agencias multilaterales cuya finalidad es de asistencia financiera, como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Fuente: Elaborado por Flora Cabranes

186. Esta clasificación puede consultarse en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/13/28/46804176.doc>>.


Distribución general del esfuerzo en cooperación internacional de los principales países donantes, 2009 y 2010

| País | 2010 | | | | | 2009 | | | | Cambio en posición 2010-2009 (% AOD/RNB) |
|-------------------------------|-------------------|-------------|--------------------|--------------------|----------------------|-------------------|-------------|--------------------|----------------------|--|
| | AOD neta mill.USD | AOD % RNB | AOD per cápita USD | Posición (volumen) | Posición % (AOD/RNB) | AOD neta mill.USD | AOD % RNB | Posición (volumen) | Posición % (AOD/RNB) | |
| Estados Unidos | 30.353 | 0,21 | 98,00 | 1 | 19 | 28.831 | 0,21 | 1 | 23 | = |
| Reino Unido | 13.053 | 0,57 | 209,70 | 2 | 7 | 11.283 | 0,51 | 4 | 9 | ⬇️ |
| Alemania | 12.985 | 0,39 | 159,06 | 3 | 13 | 12.079 | 0,35 | 3 | 13 | ⬆️ |
| Francia | 12.915 | 0,50 | 199,07 | 4 | 10 | 12.602 | 0,47 | 2 | 10 | ⬆️ |
| Japón | 11.054 | 0,20 | 86,78 | 5 | 20 | 9.457 | 0,18 | 5 | 21 | ⬆️ |
| Países Bajos | 6.357 | 0,81 | 382,45 | 6 | 5 | 6.426 | 0,82 | 7 | 5 | ⬇️ |
| España | 5.949 | 0,43 | 128,73 | 7 | 11 | 6.584 | 0,46 | 6 | 11 | ⬇️ |
| Canadá | 5.202 | 0,34 | 152,21 | 8 | 14 | 4.000 | 0,30 | 10 | 14 | ⬆️ |
| Noruega | 4.580 | 1,10 | 937,87 | 9 | 1 | 4.081 | 1,06 | 9 | 2 | ⬆️ |
| Suecia | 4.533 | 0,97 | 482,59 | 10 | 3 | 4.548 | 1,12 | 8 | 1 | ⬇️ |
| Australia | 3.826 | 0,32 | 171,36 | 11 | 15 | 2.762 | 0,29 | 13 | 16 | ⬆️ |
| Bélgica | 3.004 | 0,64 | 276,44 | 12 | 6 | 2.610 | 0,55 | 14 | 6 | ⬆️ |
| Italia | 2.996 | 0,15 | 49,47 | 13 | 22 | 3.297 | 0,16 | 11 | 22 | ⬇️ |
| Dinamarca | 2.871 | 0,91 | 515,94 | 14 | 4 | 2.810 | 0,88 | 12 | 4 | ⬆️ |
| Suiza | 2.300 | 0,40 | 295,24 | 15 | 12 | 2.310 | 0,45 | 15 | 12 | ⬆️ |
| Finlandia | 1.333 | 0,55 | 248,56 | 16 | 8 | 1.290 | 0,54 | 16 | 7 | ⬆️ |
| Austria | 1.208 | 0,32 | 144,17 | 17 | 16 | 1.142 | 0,30 | 17 | 15 | ⬆️ |
| Corea del Sur (c) | 1.174 | 0,12 | 24,02 | 18 | 23 | 816 | 0,10 | 19 | 23 | ⬆️ |
| Irlanda | 895 | 0,52 | 201,10 | 19 | 9 | 1.006 | 0,54 | 18 | 8 | ⬆️ |
| Portugal | 649 | 0,29 | 60,98 | 20 | 17 | 513 | 0,23 | 21 | 18 | ⬆️ |
| Grecia | 508 | 0,17 | 44,82 | 21 | 21 | 607 | 0,19 | 20 | 20 | ⬆️ |
| Luxemburgo | 403 | 1,05 | 794,82 | 22 | 2 | 415 | 1,04 | 22 | 3 | ⬆️ |
| Nueva Zelanda | 342 | 0,26 | 78,30 | 23 | 18 | 309 | 0,28 | 23 | 17 | ⬆️ |
| Total CAD | 128.492 | 0,32 | 134,10 | | | 119.778 | 0,31 | | | |
| Países CAD de la UE | 69.661 | 0,46 | 174,73 | | | 67.211 | 0,44 | | | |
| Esfuerzo promedio países UE | 4.644 | 0,55 | 281,08 | | | 4.481 | 0,54 | | | |
| Esfuerzo promedio países CAD | 5.587 | 0,49 | 257,43 | | | 5.208 | 0,48 | | | |
| Instituciones de la UE | 12.679 | | | | | 13.444 | | | | |

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD (sobre la ayuda oficial al desarrollo) y del Banco Mundial (para población).

Datos del CAD actualizados a 22 de diciembre de 2011. http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_RECIP

Notas:(a) Los datos de 2009 difieren ligeramente de los publicados en el informe de La realidad de la ayuda 2010 debido a la actualización reciente de datos realizada por el CAD.

(b) Estos datos coinciden con la información suministrada por el Seguimiento del PACI 2010.

(c) El CAD registra los datos de Corea del Sur como parte de los países del CAD para 2009 y 2010, aunque este país fue aceptado como miembro del CAD apenas en noviembre de 2009.



Anexo 2

Distribución cuantitativa de la AOD española neta bilateral y multilateral por partidas, 2008-2010 (en euros)

| Vía de canalización | 2008 | | 2009 | | 2010 | | Diferencia 2010-2009 | Cambio % |
|--|----------------------|---------------|----------------------|---------------|----------------------|---------------|----------------------|----------------|
| | AOD total | % | AOD total | % | AOD total | % | | |
| Aportaciones a la Unión Europea (a) | 718.712.913 | 15,09% | 886.801.373 | 18,76% | 806.826.948 | 17,96% | -79.974.426 | -9,02% |
| Contribuciones a organismos internacionales financieros (b) | 373.125.830 | 7,84% | 312.142.929 | 6,60% | 654.308.272 | 14,57% | 342.165.343 | 109,62% |
| Contribuciones a organismos internacionales no financieros (c) | 1.692.946.155 | 35,55% | 1.454.824.713 | 30,77% | 1.021.940.255 | 22,75% | -432.884.458 | -29,76% |
| Total AOD multilateral (incluye multilateral) | 2.784.784.898 | 58,48% | 2.653.769.016 | 56,13% | 2.483.075.475 | 55,28% | -170.693.541 | -6,43% |
| Créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (d) | 191.221.926 | 4,02% | 270.086.093 | 5,71% | 154.639.809 | 3,44% | -115.446.284 | -42,74% |
| Microcréditos (Administración General del Estado) (e) | 66.311.322 | 1,39% | 31.894.396 | 0,67% | 48.821.971 | 1,09% | 16.927.575 | 53,07% |
| FAD Cooperación Financiera (reembolsable) (f) | - | - | - | - | 15.157.257 | 0,34% | 15.157.257 | - |
| Otros créditos (g) | - | 0,00% | - | - | - | 0,00% | - | - |
| Total cooperación bilateral reembolsable neta | 257.533.248 | 5,41% | 301.980.489 | 6,39% | 218.619.037 | 4,87% | -83.361.452 | -27,60% |
| Operaciones de deuda | 236.776.338 | 4,97% | 69.203.668 | 1,46% | 243.736.965 | 5,43% | 174.533.297 | 252,20% |
| Otros instrumentos (programas, proyectos, ayuda programática) | 708.858.992 | 14,89% | 988.395.584 | 20,90% | 856.587.097 | 19,07% | -131.808.487 | -13,34% |
| Ayudas / subvenciones a ONGD (h) | 635.920.209 | 13,35% | 571.150.166 | 12,08% | 529.749.655 | 11,79% | -41.400.512 | -7,25% |
| Total cooperación bilateral no reembolsable | 1.581.555.539 | 33,21% | 1.628.749.419 | 34,45% | 1.630.073.717 | 36,29% | 1.324.299 | 0,08% |
| Total cooperación bilateral para el desarrollo | 1.839.088.787 | 38,62% | 1.930.729.908 | 40,84% | 1.848.692.754 | 41,16% | -82.037.154 | -4,25% |
| Acción humanitaria bilateral (i) | 83.123.912 | 1,75% | 84.329.053 | 1,78% | 94.763.293 | 2,11% | 10.434.240 | 12,37% |
| Sensibilización y educación para el desarrollo bilateral (j) | 54.694.641 | 1,15% | 59.220.675 | 1,25% | 65.307.459 | 1,45% | 6.086.784 | 10,28% |
| TOTAL AOD bilateral neta | 1.976.907.340 | 41,52% | 2.074.279.635 | 43,87% | 2.008.763.506 | 44,72% | -65.516.130 | -3,16% |
| TOTAL AOD neta (euros) | 4.761.692.238 | 100% | 4.728.048.651 | 100% | 4.491.838.981 | 100% | -236.209.671 | -5,00% |

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos de los Seguimiento del PACI de 2005 a 2009).

Notas: (a) Para 2010 incluye 88,2 millones de euros por concepto de ayuda humanitaria y 3,5 millones de euros por concepto de sensibilización al desarrollo.

(b) Incluye operaciones de deuda multilateral en el año 2010 por valor de 10,6 millones de euros, de 42,7 millones de euros en 2009 y de 55,6 millones de euros en 2008. Para 2010 se incluyen aportaciones a ayuda humanitaria por 9,9 millones de euros canalizados a través del Grupo del Banco Mundial. También se incluye para 2010 en este sector la siguiente ayuda reembolsable destinada a bancos regionales de desarrollo: 78 millones de euros canalizados por el FAD Financiero, 2,5 millones desembolsados por el Fondo para la Concesión de Microcréditos y -3,9 millones de reembolsos al mismo fondo.

(c) Al igual que en los años 2008 y 2009, se incluyen en esta partida las aportaciones multilaterales 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 multilaterales del FAD Cooperación Financiera gestionados por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del MAEC de años anteriores. Los datos de 2010 incluyen también aportaciones para ayuda humanitaria (171,6 millones de euros) y sensibilización al desarrollo (1,6 millones de euros) canalizados por esta vía. Para 2010 se incluyen también 285,5 millones de euros de ayuda reembolsable canalizada a las Naciones Unidas a través del FAD Financiero.

(d) Para 2009 incluye desembolsos por 2,78 millones de euros y un reembolso de 8,33 millones de euros correspondientes a ayuda humanitaria. Para 2010 se incluye también un reembolso por 8,33 millones de euros, correspondientes a ayuda humanitaria.

(e) No incluye desembolsos netos por 1,4 millones de euros canalizados vía OMUDES en 2010.

(f) Este instrumento se inició en 2010 y es operado por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, perteneciente al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. No se incluyen 363,5 millones de euros canalizados por vía multilateral.

(g) Para 2010 no se incluyen 10,9 millones de euros de reembolsos de carácter multilateral.

(h) No incluye las subvenciones a ONGD para ayuda humanitaria y para educación/sensibilización al desarrollo ni desembolsos correspondiente al Fondo de Microcréditos gestionados por ONGD.

(i) Este dato no incluye OMUDES (ayuda multilateral). Tampoco 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). Para 2010 tampoco se incluyen reembolsos por créditos FAD de años anteriores por un valor de 8,33 millones de euros. Para 2009, un 56,30% de estos fondos fueron canalizados vía ONGD y para 2010, un 65,5%.

(j) No incluye OMUDES. Para 2009 un 59,12% de estos fondos fueron canalizados vía ONGD; y para 2010, un 65%.



Anexo 3

Distribución de la AOD española especificada geográficamente por continente (2010)

| Continentes | AOD multilateral y multilateral especificada geográficamente por continentes | | | | | |
|------------------------------------|--|------------------------|---|------------------------|-------------------------|------------------------|
| | Subtotal I: AOD multilateral (en euros) | % sobre el total | Subtotal II: AOD OMUDES (multilateral) (en euros) | % sobre el total | Subtotal (I + II) | % sobre el total |
| América Latina | 162.550.901,80 | 12,73% | 314.590.835,94 | 50,06% | 477.141.737,74 | 25,05% |
| América Central y Caribe | 55.466.738,71 | 4,35% | 76.205.733,76 | 12,13% | 131.672.472,46 | 6,91% |
| América del Sur | 37.449.789,08 | 2,93% | 27.257.694,23 | 4,34% | 64.707.483,31 | 3,40% |
| América Latina, no especificado | 69.634.374,02 | 5,45% | 211.127.407,95 | 33,59% | 280.761.781,97 | 14,74% |
| África | 609.072.238,29 | 47,71% | 184.970.454,99 | 29,43% | 794.042.693,28 | 41,68% |
| Norte de África | 51.317.545,88 | 4,02% | 9.890.654,56 | 1,57% | 61.208.200,44 | 3,21% |
| África subsahariana | 537.848.664,06 | 42,13% | 127.478.002,40 | 20,28% | 665.326.666,46 | 34,93% |
| África, no especificado | 19.906.028,35 | 1,56% | 47.601.798,04 | 7,57% | 67.507.826,39 | 3,54% |
| Asia | 351.538.155,95 | 27,54% | 120.165.364,39 | 19,12% | 471.703.520,34 | 24,76% |
| Asia central | 72.093.679,53 | 5,65% | 28.902.872,74 | 4,60% | 100.996.552,27 | 5,30% |
| Sur de Asia | 125.665.101,71 | 9,84% | 21.881.912,71 | 3,48% | 147.547.014,41 | 7,75% |
| Asia oriental | 83.201.754,98 | 6,52% | 18.715.456,51 | 2,98% | 101.917.211,49 | 5,35% |
| Oriente Medio | 64.108.344,12 | 5,02% | 48.040.122,44 | 7,64% | 112.148.466,56 | 5,89% |
| Asia, no especificado | 6.469.275,61 | 0,51% | 2.625.000,00 | 0,42% | 9.094.275,61 | 0,48% |
| Europa | 143.527.892,42 | 11,24% | 4.787.835,83 | 0,76% | 148.315.728,26 | 7,79% |
| Oceanía | 9.837.859,21 | 0,77% | 3.946.501,61 | 0,63% | 13.784.360,82 | 0,72% |
| Total distribuible por continentes | 1.276.527.047,68 | 100% | 628.460.992,76 | 100% | 1.904.988.040,44 | 100% |
| No especificado | 196.188.326,48 | | 396.744.990,95 | | 592.933.317,43 | |
| TOTAL | 1.472.715.374,16 | | 1.025.205.983,71 | | 2.497.921.357,87 | |

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

Nota: (a) Los créditos FAD abarcan los tradicionales (Créditos FAD bilaterales otorgados por el Mº de Industria, Turismo y Comercio) y los desembolsados a cargo del FAD Cooperación Financiero, ejercidos por el Mº de Asuntos Exteriores y Cooperación. A partir de 2010, una parte del FAD Cooperación, a cargo del MAEC, comenzó a ser reembolsable.



Anexo 4

Distribución sectorial de la ayuda bilateral bruta española, 2009-2010

| | AOD bilateral sin OMUDES | AOD bilateral con OMUDES | AOD bilateral sin OMUDES | AOD bilateral con OMUDES | % | | | | | | |
|---|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| | | | | | 2009 | 2009 | 2010 | 2010 | 2010 (sin OMUDES) | 2010 (con OMUDES) | 2010 (sin OMUDES) |
| Ayuda sectorizable | | | | | | | | | | | |
| Infraestructura y servicios sociales (a) | 1.024.952.172,91 | 1.525.558.100,97 | 861.924.441,04 | 1.203.610.738,93 | 43,63% | 44,01% | 38,19% | 36,67% | | | |
| Infraestructura y servicios económicos | 486.948.290,95 | 551.820.193,00 | 400.154.693,06 | 474.818.707,40 | 20,73% | 15,92% | 17,73% | 14,47% | | | |
| Sectores productivos | 146.106.673,42 | 187.481.456,69 | 145.625.191,67 | 461.682.702,02 | 6,22% | 5,41% | 6,45% | 14,07% | | | |
| Multisectorial | 146.795.076,62 | 245.806.072,80 | 119.317.578,28 | 264.724.779,24 | 6,25% | 7,09% | 5,29% | 8,07% | | | |
| Total sectores económicos y sociales | 1.804.802.213,90 | 2.510.665.823,46 | 1.527.021.904,05 | 2.404.836.927,59 | 76,83% | 72,43% | 67,66% | 73,27% | | | |
| Ayuda no sectorizable | | | | | | | | | | | |
| Suministro de bienes y ayuda general de programas | 42.202.082,55 | 220.239.970,55 | 48.338.654,75 | 53.128.404,75 | 1,80% | 6,35% | 2,14% | 1,62% | | | |
| Actividades relacionadas con la deuda | 107.337.551,00 | 107.337.551,00 | 314.509.048,93 | 326.763.348,97 | 4,57% | 3,10% | 13,93% | 9,96% | | | |
| Ayuda de emergencia | 87.104.740,97 | 319.019.542,80 | 94.763.292,51 | 218.663.977,65 | 3,71% | 9,20% | 4,20% | 6,66% | | | |
| Costes administrativos de donantes | 136.129.307,04 | 136.129.307,04 | 131.087.801,05 | 131.087.801,05 | 5,79% | 3,93% | 5,81% | 3,99% | | | |
| Apoyo a organizaciones no gubernamentales (ONGD) | 7.803.100,55 | 7.803.100,55 | - | - | 0,33% | 0,23% | 0,00% | 0,00% | | | |
| Apoyo a refugiados (en el país donante) (b) | 28.209.732,57 | 28.342.225,57 | 27.931.890,51 | 28.036.880,51 | 1,20% | 0,82% | 1,24% | 0,85% | | | |
| Sensibilización al desarrollo | 59.220.675,19 | 59.609.049,20 | 65.307.459,15 | 66.918.684,14 | 2,52% | 1,72% | 2,89% | 2,04% | | | |
| Sin especificación/no clasificados | 76.427.158,09 | 77.386.802,70 | 48.095.163,65 | 52.825.163,65 | 3,25% | 2,23% | 2,13% | 1,61% | | | |
| Total sectores con fines generales de desarrollo | 544.434.347,96 | 955.867.549,41 | 730.033.300,55 | 877.424.260,72 | 23,17% | 27,57% | 32,34% | 26,73% | | | |
| Total AOD bruta (c) | 2.349.236.561,85 | 3.466.533.372,87 | 2.257.055.204,60 | 3.282.261.188,31 | 100% | 100% | 100% | 100% | | | |

Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos de los Seguimientos de los PACI de 2009 y 2010.

Notas: (a) En el año 2010, 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 2009 y 14,08 millones de euros en 2010).

(b) En años anteriores, esta partida estaba incluida en ayuda de emergencia.

(c) Se resta de la AOD total bilateral bruta la ayuda reembolsable a SSB (12,29 millones de euros en 2009 y 14,08 millones de euros en 2010).

| 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) (a) | Otros (en euros) | Subtotal III: AOD bilateral bruta (en euros) | % sobre el total | Importe (Subtotal I + II + III) (en euros) | % sobre el total |
| 93.638.718,28 | 86.377.213,12 | 682.275.315,84 | 862.291.247,23 | 43,81% | 1.339.432.984,97 | 34,58% |
| 30.120.807,58 | 48.609.250,69 | 377.638.619,61 | 456.368.677,88 | 23,18% | 588.041.150,34 | 15,18% |
| 63.517.910,70 | 37.767.962,43 | 292.960.928,37 | 394.246.801,50 | 20,03% | 458.954.284,81 | 11,85% |
| - | - | 11.675.767,86 | 11.675.767,86 | 0,59% | 292.437.549,82 | 7,55% |
| 220.857.330,65 | 202.430.791,24 | 408.481.067,33 | 831.769.189,22 | 42,25% | 1.625.811.882,50 | 41,97% |
| - | 167.522.253,84 | 91.152.114,76 | 258.674.368,60 | 13,14% | 319.882.569,04 | 8,26% |
| 220.857.330,65 | 34.908.537,40 | 310.573.008,18 | 566.338.876,23 | 28,77% | 1.231.665.542,68 | 31,80% |
| - | - | 6.755.944,39 | 6.755.944,39 | 0,34% | 74.263.770,78 | 1,92% |
| - | 59.054.710,67 | 146.536.488,37 | 205.591.199,04 | 10,44% | 677.294.719,38 | 17,49% |
| - | - | 25.120.205,86 | 25.120.205,86 | 1,28% | 126.116.758,13 | 3,26% |
| - | 188.085,87 | 15.857.300,78 | 16.045.386,65 | 0,82% | 163.592.401,06 | 4,22% |
| - | 54.366.624,80 | 42.005.701,31 | 96.372.326,11 | 4,90% | 198.289.537,60 | 5,12% |
| - | 4.500.000,00 | 60.775.581,37 | 65.275.581,37 | 3,32% | 177.424.047,94 | 4,58% |
| - | - | 2.777.699,05 | 2.777.699,05 | 0,14% | 11.871.974,66 | 0,31% |
| - | 61.274.810,90 | 7.516.422,10 | 68.791.233,00 | 3,49% | 217.106.961,25 | 5,60% |
| - | - | 24.928,30 | 24.928,30 | 0% | 13.809.289,12 | 0,36% |
| 314.496.048,93 | 409.137.525,93 | 1.244.834.221,94 | 1.968.467.796,79 | 100% | 3.873.455.837,22 | 100% |
| - | 1.098.000,00 | 301.573.281,22 | 302.671.281,22 | | 895.604.598,65 | |
| 314.496.048,93 | 410.235.525,93 | 1.546.407.503,16 | 2.271.139.078,01 | | 4.769.060.435,88 | |



Anexo 5

Cómputo de la AOD destinada a servicios sociales básicos (SSB), 2008-2010

| Sector | 2008 bilateral sin OMUDES | 2008 bilateral con OMUDES | 2009 bilateral sin OMUDES | 2009 bilateral con OMUDES | 2010 bilateral sin OMUDES | 2010 bilateral con OMUDES |
|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Educación básica | 39.055.929 | 124.582.242 | 34.183.132 | 109.134.256 | 33.108.754 | 105.836.570 |
| Salud básica | 86.088.274 | 145.108.796 | 64.402.668 | 130.391.428 | 74.974.075 | 79.460.537 |
| Programas/políticas sobre población y salud reproductiva | 39.205.219 | 78.804.585 | 34.220.296 | 150.589.997 | 29.076.680 | 48.133.468 |
| Abastecimiento básico de agua potable y saneamiento básico | 38.337.896 | 185.773.851 | 239.614.506 | 249.205.066 | 62.194.648 | 82.394.648 |
| Ayuda multisectorial para SSB | 42.108.423 | 67.123.426 | 39.377.230 | 63.414.777 | 22.704.044 | 49.454.044 |
| AOD bilateral bruta distribuable a SSB (según PACI) | 244.795.741 | 601.392.900 | 411.797.832 | 702.735.524 | 222.058.201 | 365.279.267 |
| AOD bilateral bruta distribuable y no reembolsable a SSB (según Internóm Oxfam) | 196.246.547 | 552.843.706 | 399.512.297 | 690.449.989 | 207.974.328 | 351.195.393 |
| AOD bilateral bruta a SSB en % AOD bilateral bruta distribuable por sectores (según PACI) | 16,69% | 24,67% | 22,66% | 27,85% | 14,41% | 15,10% |
| AOD bilateral bruta no reembolsable a SSB en % de la AOD bilateral bruta distribuable por sectores (según Internóm Oxfam) | 13,84% | 23,14% | 22,14% | 27,50% | 13,62% | 14,60% |

Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos de los Seguimientos de los PACI de 2008 a 2010.

Nota: Se considera como ayuda reembolsable la correspondiente a los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), los del FAD Financiero y los del Fondo para la Concesión de Microcréditos.



Anexo 6

Evolución de la participación de los créditos FAD en la AOD total neta española (2005-2010)

| Ayuda sectorizable | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Desembolso neto de créditos FAD + FAD Cooperación Financiera (mill. euros) | 46,73 | 47,47 | 80,50 | 191,20 | 270,06 | 533,30 |
| Desembolso neto de créditos FAD (mill. euros) (a) | 46,73 | 47,47 | 80,50 | 191,20 | 270,06 | 154,64 |
| Desembolso neto de créditos FAD Cooperación Financiera (mill. euros) (b) | - | - | - | - | - | 378,66 |
| Desembolsos brutos FAD + FAD Cooperación Financiera (mill. euros) | 210,29 | 258,19 | 229,30 | 348,12 | 499,70 | 707,55 |
| Desembolsos brutos FAD (mill. euros) (a) | 210,29 | 258,19 | 229,30 | 348,12 | 499,70 | 328,89 |
| Desembolsos brutos FAD Cooperación Financiera (mill. euros) (b) | - | - | - | - | - | 378,66 |
| Reembolsos FAD + FAD Cooperación Financiera (mill. euros) (c) | -163,55 | -210,72 | -148,80 | -156,90 | -229,64 | 174,25 |
| AOD total neta (mill. euros) | 2.428,36 | 3.038,40 | 3.747,10 | 4.761,70 | 4.728,04 | 4.491,84 |
| % Desembolsos netos créditos FAD/AOD neta | 1,92% | 1,56% | 2,15% | 4,02% | 5,71% | 11,87% |
| % Desembolsos brutos créditos FAD/AOD neta | 8,66% | 8,50% | 6,12% | 7,31% | 10,57% | 15,75% |
| AOD bilateral neta sin OМУDES (mill. euros) | 1.498,73 | 1.666,67 | 1.497,70 | 1.976,91 | 2.074,28 | 2.008,76 |
| % Desembolsos netos créditos FAD/AOD bilateral neta | 3,12% | 2,85% | 5,37% | 9,67% | 13,02% | 26,55% |
| % Desembolsos brutos créditos FAD/AOD bilateral neta | 14,03% | 15,49% | 15,31% | 17,61% | 24,09% | 35,22% |

Fuente: Elaboración propia utilizando varios informes de los Seguimientos del PACI de 2005 a 2010 (DGPOLDE) y el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

Notas:(a) Cifras correspondientes al Fondo de Ayuda al Desarrollo que se reporta tradicionalmente y que es operado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

(b) Cifras correspondientes al nuevo FAD Cooperación Financiera, consistente en un apartado reembolsable del FONPRODE operado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Este tipo de FAD inició en 2010.

(c) Esos reembolsos corresponden solo al FAD. Al haberse iniciado apenas en 2010 los desembolsos del FAD Financiero, todavía no se han registrado reembolsos.

Se incluyen desembolsos por créditos FAD vía bilateral y reembolsos por créditos FAD vía bilateral y, para algunos años, vía multilateral. Se incluyen también desembolsos por créditos del FAD Cooperación Financiera vía bilateral y multilateral.



Anexo 7

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

| | Banco Africano de Desarrollo | | |
|---|------------------------------|--------------------|--------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 |
| | Cancelación deuda MDRI | 6.995.771 | 6.995.771 |
| Pago adicional cancelación deuda (MDRI) | 4.613.848 | 4.613.848 | 4.613.848 |
| Subtotal | 11.609.619 | 11.609.619 | 4.613.848 |
| | Banco Mundial | | |
| | 2008 | 2009 | 2010 |
| | IDA Cancelación deuda MDRI | 25.170.000 | 25.170.000 |
| Pago adicional cancelación deuda (MDRI) | 5.940.000 | 5.940.000 | 5.940.000 |
| Subtotal | 31.110.000 | 31.110.000 | 5.940.000 |
| Iniciativa HIPC Liberia | 12.883.294 | | |
| Total | 55.602.913 | 42.719.619 | 10.553.848 |
| Total operaciones deuda bilateral + multilateral | 292.379.252 | 111.923.287 | 254.290.813 |

Fuente: Elaboración propia con datos de los Seguimientos de los PACI 2008 y 2009; y el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.



Anexo 8

Principales operaciones de crédito del Fondo de Ayuda al Desarrollo, 2010 (en euros)

| País | Nivel de prioridad país Plan Director | Desembolso | Reembolso | Desembolso neto |
|--------------------|---------------------------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| Túnez | Grupo C | 118.972.752,49 | -4.515.227,41 | 114.457.525,08 |
| Marruecos | Grupo A | 43.781.769,63 | -20.856.897,87 | 22.924.871,77 |
| Turquía | | 41.058.537,96 | -1.120.848,30 | 39.937.689,66 |
| Nicaragua | Grupo A | 27.859.421,47 | -305.777,27 | 27.553.644,20 |
| China | | 25.936.900,61 | -28.454.986,17 | -2.518.085,56 |
| Argentina | Grupo C | 13.789.564,22 | -9.497.521,37 | 4.292.042,86 |
| Bosnia-Herzegovina | | 12.836.414,84 | - | 12.836.414,84 |
| Filipinas | Grupo A | 8.729.931,28 | -4.652.956,56 | 4.076.974,73 |
| Indonesia | | 7.223.061,99 | -16.477.613,77 | -9.254.551,78 |
| Ghana | | 4.723.792,91 | -3.356.954,99 | 1.366.837,92 |
| Argelia | Grupo A | 3.626.033,15 | -5.012.463,24 | -1.386.430,09 |
| Montenegro | | 3.379.858,10 | - | 3.379.858,10 |
| Senegal | Grupo A | 3.151.654,94 | - | 3.151.654,94 |
| Camerún | | 2.565.271,61 | - | 2.565.271,61 |
| Kenia | | 2.413.544,76 | -541.023,19 | 1.872.521,58 |
| Burkina Faso | | 2.030.518,77 | - | 2.030.518,77 |
| Cabo Verde | Grupo A | 1.915.148,65 | - | 1.915.148,65 |
| Egipto | Grupo C | 1.141.698,57 | - | 1.141.698,57 |
| Ecuador | Grupo A | 999.621,51 | -11.240.678,58 | -10.241.057,07 |
| Vietnam | Grupo A | 876.730,92 | -2.155.131,65 | -1.278.400,73 |
| Honduras | Grupo A | 699.829,23 | -145.321,00 | 554.508,23 |
| Mauritania | Grupo A | 624.579,40 | - | 624.579,40 |
| Namibia | Grupo C | 281.684,87 | - | 281.684,87 |
| Sri Lanka | | 188.085,87 | -1.220.605,58 | -1.032.519,71 |
| Bolivia | Grupo A | 78.776,70 | - | 78.776,70 |
| Otros reembolsos | | - | -64.691.368,69 | -64.691.368,69 |
| Total | | 328.885.184,44 | -174.245.375,60 | 154.639.808,84 |

■ Países pobres más endeudados (PPME) ■ Países pobres más endeudados (PPME) + países menos adelantados (PMA)
 ■ Países con saldo negativo en operaciones del crédito FAD 2010

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.
Nota: Se utilizó la lista de países PPME actualizada a 28 de enero de 2010 por el Banco Mundial.



Anexo 9

Operaciones del Fondo de Microcréditos, 2005-2010 (en euros)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Importe de operaciones formalizadas | 97.400.000 | 95.400.000 | 54.450.000 | 94.850.000 | 99.475.630 | 56.750.000 |
| Número de operaciones formalizadas (a) | 18 | 22 | 14 | 12 | 16 | 13 |
| Importe medio de la operación | 5.411.111 | 4.336.364 | 3.889.286 | 7.904.167 | 6.217.227 | 4.365.385 |
| Desembolsos brutos (1) | 57.530.443 | 72.502.690 | 51.250.000 | 92.470.981 | 51.359.335 | 68.693.085 |
| Reembolsos (2) | -5.026.994 | -9.823.546 | -11.213.564 | -26.159.658 | -19.464.938 | -21.312.779 |
| (1)-(2) Desembolsos netos microcréditos | 52.503.449 | 62.679.144 | 40.036.436 | 66.311.323 | 31.894.396 | 47.380.305 |

Fuente: Elaboración propia con datos de informes de los Seguimientos del PACI de 2005 a 2009 y del volcado de datos del Seguimiento PACI 2010.



Anexo 10

Desembolsos y reembolsos de las operaciones de microcréditos* por país, 2010 (en euros)

| País | Desembolso | Reembolso | Desembolso neto |
|---|----------------------|-----------------------|----------------------|
| Perú | 22.900.000,00 | -2.691.674,36 | 20.208.325,64 |
| Camboya | 11.600.000,00 | - | 11.600.000,00 |
| República Dominicana | 8.000.000,00 | - | 8.000.000,00 |
| Nicaragua | 4.800.000,00 | - | 4.800.000,00 |
| Guatemala | 4.500.000,00 | - | 4.500.000,00 |
| Albania | 3.000.000,00 | - | 3.000.000,00 |
| Jordania | 2.500.000,00 | - | 2.500.000,00 |
| El Salvador | 2.500.000,00 | -841.925,37 | 1.658.074,63 |
| África Subsahariana, no especificados** | 2.045.084,95 | - | 2.045.084,95 |
| América del Norte, Central y Caribe, no especificados** | 2.000.000,00 | -3.941.665,72 | -1.941.665,72 |
| Libano | 2.000.000,00 | - | 2.000.000,00 |
| Países en vías de desarrollo, no especificados** | 1.098.000,00 | - | 1.098.000,00 |
| Bosnia-Herzegovina | 1.000.000,00 | -500.000,00 | 500.000,00 |
| Haití | 750.000,00 | - | 750.000,00 |
| Egipto | - | -452.233,66 | -452.233,66 |
| Paraguay | - | -457.640,65 | -457.640,65 |
| Panamá | - | -540.576,08 | -540.576,08 |
| Serbia | - | -1.000.000,00 | -1.000.000,00 |
| Marruecos | - | -1.200.000,00 | -1.200.000,00 |
| Bolivia | - | -1.706.484,64 | -1.706.484,64 |
| Colombia | - | -3.610.966,79 | -3.610.966,79 |
| Ecuador | - | -4.369.612,20 | -4.369.612,20 |
| TOTAL | 68.693.084,95 | -21.312.779,48 | 47.380.305,47 |

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

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

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 el Plan Director vigente (2009-2012).

(2) Países con asociación focalizada (grupo B) según el 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.



Anexo 11

Participación de las operaciones de deuda en la AOD total neta española (2003-2010)

| AOD | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|
| 1. Deuda multilateral | 0 | 0 | 0 | 0 | 32,2 | 42,7 | 42,7 | 10,6 |
| Cancelación de deuda MDRI (BAfD) | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 11,6 | 11,6 | 4,6 |
| Cancelación de deuda MDRI (IDA, Grupo BM) | 0 | 0 | 0 | 0 | 25,2 | 31,1 | 31,1 | 5,9 |
| 2. Deuda bilateral | 93,7 | 161,2 | 502,1 | 427,9 | 177,2 | 236,8 | 69,2 | 243,7 |
| Conversión de deuda (desembolsos) | 22,8 | 15 | 36 | 21,7 | 43,4 | 26,6 | 4,5 | 6,2 |
| Anulación de deuda | 2,1 | 0,7 | 347,7 | 397 | 132,5 | 210 | 59,1 | 237,3 |
| Reestructuración de deuda | 68,8 | 145,5 | 118,4 | 9,1 | 1,4 | 0,2 | 5,6 | 0,2 |
| AOD generada por operaciones de deuda (1 + 2) | 93,7 | 161,2 | 502,1 | 427,9 | 209,4 | 279,5 | 111,9 | 254,3 |
| AOD total neta española | 1736 | 1985 | 2428,4 | 3038,4 | 3754,6 | 4761,7 | 4728 | 4491,8 |
| % AOD por operaciones de deuda/AOD total neta | 5,40% | 8,12% | 20,68% | 14,08% | 5,58% | 5,87% | 2,37% | 5,66% |
| % AOD por operaciones de deuda bilateral/AOD total neta | 5,40% | 8,12% | 20,68% | 14,08% | 4,72% | 4,97% | 1,46% | 5,43% |

Fuente: Seguimiento del PACI 2010.

CAPÍTULO 3

La empresa y la cooperación para el desarrollo en un mundo en transición

Autores:

**Susana Ruiz^I, Isabel Tamarit^{II}, Déborah Itriago^{III} y Jaime Atienza^{IV},
con la colaboración de Carlos Mataix^{V*}**

* Los autores agradecen los comentarios de Verónica Hernández y Teresa Caveró.

I: Responsable de Financiación Innovadora y Sector Privado en Intermón Oxfam.

II: Consultora independiente.

III: Investigadora de Intermón Oxfam.

IV: Director del Departamento de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam.

V: Profesor titular de la Universidad Politécnica de Madrid.

1. Introducción

Parece que haya transcurrido una década desde el inicio de la actual crisis económica global, en el año 2008, pero han sido solamente tres años. Tres años que no han cambiado las tendencias de la economía mundial, pero que desde luego las han acelerado. Y esos cambios en la economía y en el reparto global de la riqueza afectan de lleno a las dinámicas de desarrollo y al papel que en el mismo cabe atribuir al sector público, al sector privado (en particular a la empresa) y a la ciudadanía, y también alcanzan a las formas en las que abordar la lucha contra la pobreza.

El triángulo entre Estados eficaces, un sector privado innovador y socialmente responsable y una ciudadanía activa y vigilante en defensa de los derechos sociales es la clave para un desarrollo positivo y que perdure en el tiempo. La interacción entre estos tres agentes orientada hacia un desarrollo más equitativo, inclusivo y ambientalmente sostenible es la clave para un futuro mejor.

En lo que se refiere al sector privado –aunque nos referimos en este capítulo especialmente a la empresa, incluimos también a agentes más cercanos a los principios y valores sociales, como las cooperativas y empresas de economía social–, su papel en esta actual etapa también cobra especial relevancia. Ante la crítica situación financiera de muchos países, los recursos disponibles para el impulso de diferentes políticas públicas se han visto menguados. Crecimiento económico y generación de empleo son ahora la agenda política primordial de nuestro tiempo, por lo que la atención se centra desde los ámbitos de gobierno en potenciar la actividad empresarial como paradigma para la salida de esta espiral de incertidumbre. En este contexto de tensiones que anteponen visiones cortoplacistas, el gran reto es conseguir que este crecimiento económico suceda dentro de los límites ambientales, y sociales, y que se traduzca en una reducción efectiva de la pobreza y de las desigualdades.

1.1 El retorno del debate sobre crecimiento: ¿nuevos modelos?

Estas circunstancias han propiciado que a lo largo de 2010 y 2011 el crecimiento económico y sus componentes hayan recuperado el centro del debate, como la solución a la crisis o a los principales desequilibrios, tal y como ocurriera en las décadas de los ochenta y noventa. Este debate sobre el crecimiento y sus diferentes modelos en la promoción del desarrollo había perdido relevancia en la agenda de la cooperación internacional desde finales de los noventa, y había quedado relativamente al margen tras la Declaración del Milenio.

En Europa, el crecimiento recuperó fuerza con los primeros discursos del nuevo comisario de Desarrollo, Andris Piegrabs, en los que apuntaba hacia una reorientación de la política europea de desarrollo, que tomó cuerpo en el Libro Verde sobre crecimiento económico inclusivo.¹ Tras un año de consultas con diferentes actores, el nuevo enfoque se ha plasmado a finales de 2011 en una nueva Agenda para el Cambio de la Comisión Europea, articulada a través de un modelo de crecimiento sostenible como mecanismo para mejorar el impacto en las políticas de

El triángulo entre Estados eficaces, un sector privado innovador y socialmente responsable y una ciudadanía activa y vigilante es la clave para un desarrollo positivo y que perdure en el tiempo.

A lo largo de 2010 y 2011 el crecimiento económico y sus componentes han recuperado el centro del debate, tal y como ocurriera en las décadas de los ochenta y noventa.

1. Green Paper “EU development policy in support of inclusive growth and sustainable development: Improving the impact of EU development cooperation”. Noviembre de 2011.

La Agenda para el Cambio de la Comisión Europea plantea un modelo de crecimiento sostenible en el que se le otorga un rol muy relevante al sector privado.

La empresa debe dejar atrás la estrategia de pequeños paliativos para maquillar cuando se producen impactos negativos de sus intervenciones.

desarrollo en la que se otorga un rol muy relevante al sector privado. La Agenda se concentra esencialmente en la necesidad de crear un entorno favorable para el sector privado como base del desarrollo, sin establecer claramente su papel como potencial agente de la cooperación al desarrollo ni su responsabilidad para avanzar hacia modelos de negocio más responsables.

Claramente, existen factores críticos que es necesario superar para avanzar hacia un mayor progreso social a través del crecimiento económico. Equidad y sostenibilidad son los dos factores principales para un modelo de crecimiento inclusivo con vistas al futuro más inmediato.² Un nuevo modelo de desarrollo que debe integrar a un número creciente de personas y sectores sociales y que debe operar dentro de los límites ambientales del planeta para permitir un crecimiento sostenible en el tiempo. Y en este modelo, la empresa como mínimo, debe reconocer que sus efectos sobre los países en desarrollo pueden ser positivos pero también pueden incorporar riesgos y debe dejar atrás la estrategia de pequeños paliativos para maquillar cuando se producen impactos negativos de sus intervenciones. Además, cuando actúa directamente como agente de la cooperación al desarrollo, sus interacciones deben ser analizadas desde la búsqueda de una contribución efectiva en la reducción de la pobreza.

Por otra parte, si se pretendiera basar la salida de la crisis en una recuperación centrada únicamente en los sectores más pudientes y su capacidad de consumo, el mundo se movería hacia un modelo que durante décadas ha lastrado a América Latina: sociedades duales, con un sector reducido de la población que vive bajo estándares “occidentales” mientras el grueso de la población lo hace a gran distancia y sin contar con verdaderas oportunidades de movilidad y progreso social. El salto hacia adelante de esa región se viene produciendo precisamente a través de políticas redistributivas. Reducir la brecha social y promover la movilidad y la inclusión social son elementos claves para un modelo de crecimiento y desarrollo de mayor calidad al que hoy debe aproximarse el mundo entero. Esto lleva implícito el reforzamiento del rol de los Estados, una mayor vigilancia y regulación “constructiva” al desempeño de la empresa para hacerlo más coherente con dichos objetivos y por lo tanto, un sector empresarial que debe ampliar el alcance de sus medidas de éxito. La administración pública debe establecer reglas de juego que nivelen la capacidad de influencia y obligaciones de todos los actores, entre ellos el sector empresarial quien, en su afán de mantener la rentabilidad económica a corto plazo, no debe bloquear las apuestas institucionales que buscan mejores condiciones socioeconómicas y más oportunidades para los grupos de población más desfavorecidos.

El elemento de sostenibilidad para la economía y la sociedad global pasa también por adaptar la producción y el consumo al ritmo de un planeta cuyos límites ambientales están siendo superados en varios campos, entre los que destacan las emisiones de CO₂ por el excesivo uso de las energías fósiles. El avance hacia una economía más “verde” que rebaje la presión ambiental sobre el planeta es la clave para un modelo verdaderamente sostenible. Los Estados

2. Oxfam (2012), “Olvidados por el G20. Cómo la desigualdad y la degradación medioambiental amenazan con excluir a las personas pobres de los beneficios del crecimiento económico”; [152](http://www.oxfam.org/es/policy/¿olvidados-por-el-g20?<http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/11/actualidad/1326309211_766067.html>.”</p></div><div data-bbox=)

deben establecer los incentivos para que se avance por esta senda y establecer regulaciones efectivas para evitar un crecimiento nocivo e intensivo en consumo de energías fósiles.

1.2 Implicaciones y cambios en el papel del sector empresarial y sus grupos de interés (stakeholders)

La empresa se vuelve, entonces, más relevante en el actual escenario económico, y su papel se encuentra en un estado de permanente y dinámica redefinición. La reflexión y la innovación desde el sector empresarial en lo que se refiere a las dinámicas de desarrollo y sus propias formas de trabajar han ido adquiriendo una mayor dimensión.

De manera general, la empresa ha orientado tradicionalmente su comportamiento y decisiones estratégicas principalmente en torno a la maximización de la cuenta de resultados, incorporando de manera muy tangencial los impactos y externalidades derivadas de sus actividades especialmente en países terceros. La legitimidad de sus intervenciones se restringía al cumplimiento de la legalidad del país en el que operaba (con marcos mucho más flexibles en países en desarrollo y con capacidad jurídica más débil, lo que ha derivado en estándares sociales, laborales y ambientales comparativamente muy inferiores). Pero la presión social y el empuje hacia marcos vinculantes más estrictos se han traducido en un cierto giro hacia una mayor responsabilidad corporativa, entendida no como la simple realización de acciones sociales más o menos vinculadas a proyectos concretos de las compañías, sino como un elemento integrado en las decisiones estratégicas de la empresa, en el corazón de sus actuaciones en todos los ámbitos y niveles.

A pesar de esta tendencia positiva, persisten demasiados ejemplos de actuaciones empresariales que conculcan los derechos humanos o que vulneran las condiciones de vida de comunidades enteras.

Así, “las prácticas tradicionales” del sector empresarial se basaban en una visión triunfalista del gran impacto positivo de su propia acción sobre el desarrollo por la simple generación de empleo y actividad económica, y cerraban los ojos a los posibles efectos negativos de la misma. El “nuevo” sector empresarial no debería confiar en ese apriorismo y debería buscar integrar seriamente el concepto de impacto social como eje vertebrador de toda la estrategia de la empresa. La responsabilidad no debe ser un mero índice o un recapitulativo de una serie de acciones sociales más o menos conectadas, debe ser el código por el que se rigen las empresas desde el análisis de riesgos para valorar la inversión hasta la ejecución más operativa.

Obviamente, esta transición la están realizando más rápidamente aquellas empresas más pioneras en cuanto a su espacio y contribución social, pero ya marca una clara tendencia de futuro que ni la crisis ni otros factores del contexto actual deberían frenar. En España se han dado también pasos interesantes, pero no estamos a la vanguardia de este movimiento ni por tanto consiguiendo sacar el partido adecuado de ese nuevo valor añadido para propiciar una mejor inserción internacional en tiempos de crisis económica.

Ese salto implica, entre otras cosas, que los aspectos sociales dejen de ser tangenciales para pasar a interiorizar el rango de actuaciones que persigan alianzas

La presión social y el empuje hacia marcos vinculantes más estrictos se han traducido en un cierto giro hacia una mayor responsabilidad corporativa.

A pesar de esta tendencia positiva, persisten demasiados ejemplos de actuaciones empresariales que conculcan los derechos humanos o que vulneran las condiciones de vida de comunidades enteras.

La responsabilidad debe ser el código por el que se rigen las empresas desde el análisis de riesgos para valorar la inversión hasta la ejecución más operativa.

Si el sector empresarial es un actor con potencial para cubrir un mayor espacio en la cooperación, no puede hacerlo sin una interrelación sólida y coherente con el resto de los actores.

amplias con alto compromiso real junto a otros actores nacionales e internacionales, profesionales y sociales, en busca de los mayores impactos y que incluyan nuevas líneas de negocio verdaderamente orientadas a atender las necesidades de sectores más vulnerables o que dispongan de menores rentas.

Esta nueva dinámica también plantea retos para las ONGD, cuya relación con el sector empresarial ha tenido tradicionalmente una triple dimensión: acciones de presión para denunciar y cambiar el comportamiento de las compañías, acciones de captación para acceder a recursos con los que llevar adelante los proyectos de las propias organizaciones, y actuaciones de promoción y producción en el marco del sector cooperativo y de la economía social, incluido el comercio justo. Hoy, este marco sigue teniendo sentido pero resulta incompleto porque si el sector empresarial es un actor con potencial para cubrir un mayor espacio en la cooperación, no puede hacerlo sin una interrelación sólida y coherente con el resto de los actores. Es fundamental que las ONGD aprovechen el caudal de experiencia que tienen de su trabajo cercano con los sectores más pobres y vulnerables para alimentar y reforzar las propuestas que puedan incluir contribuciones constructivas al sector empresarial. De lo contrario, existe el riesgo de que una visión empresarial con poco conocimiento de los contextos y realidades de la pobreza sea insuficiente e incluso contraria a los propósitos de la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Con vistas al futuro y en este contexto cambiante en lo relativo a la posición y la contribución de la empresa, se abren nuevas oportunidades que implican que todos los agentes de desarrollo deberán moverse desde su posición de partida hacia terrenos que suponen cambios en los modelos conocidos hasta ahora. Acción e innovación que deben estar guiadas muy claramente por el objetivo de alcanzar mayores niveles de impacto sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad. El nuevo escenario que señalamos no puede implicar en absoluto una renuncia a los valores de las organizaciones sociales, pero sí una apertura franca a iniciativas de innovación social que pueden incluir trabajos en alianzas específicas con empresas con voluntad de mejorar sus prácticas e incorporar un marco real de responsabilidad en todos sus niveles de actuación.

1.3 El gran reto pendiente: hacia una participación adecuada y con impacto claro del sector empresarial en la cooperación al desarrollo

En el campo de la cooperación internacional se ha superado ya la vieja idea de una participación de la empresa mediante subvenciones más o menos encubiertas a la exportación, representadas en España por el fallido modelo del FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo). Un modelo que, lejos de promover la innovación, la apertura de mercados y fomentar el desarrollo de los países socios, no supo integrar esos elementos ni ponerlos en valor por separado, sino aplicar un sistema de grandes subvenciones a entidades con ánimo de lucro y con muy bajos niveles de exigencia en materia de calidad y eficiencia (que habrían sido inaceptables en el ámbito de la Administración pública española) y con un cuestionable e inadecuadamente medido impacto sobre el desarrollo.

A pesar de este avance, el riesgo de utilizar recursos públicos para apuntalar el beneficio del sector empresarial, asumiendo por supuesto que tuviera un impacto positivo en los procesos de reducción de la pobreza, es un asunto que no ha sido tratado con suficiente formalidad y claridad en la cooperación internacional para el desarrollo, incluidos los foros relevantes más recientes.

En el presente, Alemania, el Reino Unido, Bélgica, Holanda y Francia, entre otros, son referencia por la innovación de sus instrumentos de financiación del desarrollo del sector empresarial o de actuaciones que implican a diferentes agentes, en el marco de su cooperación al desarrollo. De hecho, en la estrategia de muchos de estos donantes, se ha reforzado la participación del sector empresarial.³ Algo que también ha sucedido recientemente en el caso español con el abrupto y poco controlado despegue de la cooperación financiera en el período 2010-2011.⁴

El énfasis que tanto el *Green Paper*⁵ y la Agenda para el Cambio⁶ de la Comisión Europea como la misma Declaración de Busán (IV Encuentro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda) ponen sobre el papel de la empresa en la cooperación de cara al próximo período tiene, así pues, un origen híbrido, que en muchas ocasiones es complejo equilibrar: el aprovechamiento de las oportunidades de innovación para un mayor desarrollo en los países pobres, y una búsqueda más orientada por el interés propio de apoyar al sector empresarial de los países donantes y maquillar unas cuentas públicas con cifras decrecientes de la ayuda.

Un paso significativo en esta búsqueda de equilibrio entre oportunidad y responsabilidad fue la aprobación, en junio de 2011, de un informe sobre los “Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’”.⁷ Se trata de un marco voluntario que pretende abordar el impacto de los negocios en los derechos humanos, estableciendo una responsabilidad compartida por Gobiernos y empresas en torno a tres principios fundamentales:

- El deber del Estado de proteger los derechos humanos.
- La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos.
- La necesidad de mejorar el acceso de las víctimas a los mecanismos de reparación.

Tal y como también se recoge en el propio informe, estos principios por sí solos no bastarán para poner fin a la vulneración de los derechos humanos en las intervenciones de las empresas en países terceros. Pero sí tienen la virtud de establecer una definición consensuada de los conceptos, un marco de responsabilidad compartida y una hoja de ruta para las empresas que voluntariamente quieran integrar este mecanismo en sus prácticas.

Una de las cuestiones más destacadas en el IV Encuentro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Busán, 2011) fue el fuerte respaldo al papel del sector empresarial en la cooperación internacional,⁸ al considerarlo un elemento central en la promoción del desarrollo y el fomento del crecimiento económico y como clave en el diseño y la implementación de políticas y estrategias de fomento de reducción de la pobreza. Sin embargo, en el encuentro de Busán no se extrajeron

En la estrategia de algunos donantes se ha reforzado la participación del sector empresarial.

En el informe “Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’” se plantea un marco voluntario que pretende abordar el impacto de los negocios en los derechos humanos.

3. Dentro de los cuatro ejes principales del plan estratégico (2007-2011) de la AFD (entidad financiera de desarrollo francesa) se encuentra el fortalecimiento de las actividades para el sector empresarial. Véase el capítulo siguiente, “Una aproximación a la cooperación financiera”.

4. Véase el capítulo siguiente, “Una aproximación a la cooperación financiera”.

5. Green Paper “EU development policy in support of inclusive growth and sustainable development: Improving the impact of EU development cooperation”. Noviembre de 2011.

6. <http://ec.europa.eu/europeaid/news/agenda_for_change_en.htm>.

7. <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=38742&Cr=human+rights&Cr1=>>>.

8. Párrafo 8 de la Declaración de Busán.

En el encuentro de Busán no se extrajeron compromisos concretos para el sector empresarial en aplicación de los principios de eficacia de la ayuda.

Puede existir un espacio adecuado para una integración prudente y adaptada de los agentes privados lucrativos en ciertos ámbitos de la cooperación al desarrollo.

compromisos concretos para el sector empresarial en aplicación de los principios de eficacia de la ayuda; lo que hubiera sido prudente y sensato para avanzar en una dirección de claridad y contribución adecuada. Ni siquiera se logró incluir un marco de referencia para garantizar que se dé siempre una financiación privada responsable y efectiva.

Aunque ciertamente es necesario evitar una visión ingenua sobre las razones de este impulso al papel de la empresa en la cooperación, lo cierto es que puede existir un espacio adecuado para una integración prudente y adaptada de los agentes privados lucrativos en ciertos ámbitos de esta disciplina de la acción pública. Pero las oportunidades deben ser analizadas cuidadosamente, estableciendo pros y contras en cada caso, evitando apuestas masivas en un terreno demasiado resbaladizo por no tener suficientes evidencias de éxito y estableciendo los límites al sector empresarial en la cooperación donde la experiencia ha demostrado que no tiene cabida. En lo relativo a España, con la mala experiencia del FAD y el ejercicio vivido recientemente de realizar una apuesta ingente en recursos hacia la cooperación financiera como trasfondo, esta vez debe acertar y avanzar con un modelo que se adecúe progresivamente al perfil de la cooperación española: mediante iniciativas piloto, fortaleciendo los equipos y las capacidades para poder implicarse en esta esfera nueva y compleja, y avanzando en este ámbito con pies de plomo y de la mano de las experiencias que hayan obtenido mejores resultados.

Este capítulo describe algunas opciones de participación de la empresa en la cooperación al desarrollo y plantea recomendaciones para la Administración española en su propia estrategia, producto de años de experiencia de Oxfam en sus distintos niveles de relación con el sector empresarial.

2. En la práctica: modalidades de participación de la empresa en la cooperación

Conviene tener presente que al hablar de empresa estamos refiriéndonos a un rango muy diverso de agentes. Muchas de las reflexiones anteriores parecen hoy más adecuadas a aquellas empresas que operan en diferentes contextos geográficos o empresas transnacionales de mayor dimensión, pero ese no es necesariamente el único caso. Esas nuevas formas de insertarse en la economía y en la sociedad, junto con la consideración de la equidad y la sostenibilidad como factores fundamentales, se encuentran al alcance y en manos de las diferentes categorías que a continuación se señalan en el cuadro 1.

Cuadro 1. Un sector empresarial diverso: diferentes estructuras, incentivos y reacciones

Compañías transnacionales, que operan en varios países, a través de cadenas de producción internacionales y generalmente con marcas muy reconocidas globalmente. Son sensibles a los riesgos reputacionales y por tanto a las presiones sociales, especialmente aquellas orientadas al gran consumo. Está a su alcance promover relaciones de calidad con sus proveedores y buscar nuevas oportunidades en países y entornos de ingresos bajos, con riesgos más altos y marcos legales más frágiles.

Grandes compañías nacionales, con numerosos empleados, muy integradas en las comunidades y con relaciones estables con las autoridades públicas. Buscan relaciones de largo alcance con las comunidades, valoran la cercanía y las oportunidades de negocio con los sectores de menor poder adquisitivo y persiguen entornos nacionales estables.

Pequeñas y Medianas Empresas, con relaciones por lo general cercanas con empleados, clientes y socios, cuya principal ventaja es el ser más flexibles a la hora de responder a las necesidades de sus clientes y a la hora de emprender actividades buscando nuevos nichos para su actividad. Están abiertas a la internacionalización; aunque con mayores dificultades que las que afrontan las empresas de mayor tamaño.

Empresas sociales o de economía social, cooperativas y organizaciones sin ánimo de lucro, basadas en actividades empresariales en las que prima el impacto social sobre el rendimiento económico. Por su propia estructura y misión fundacional, son muy flexibles a la hora de probar nuevas formas de trabajo y explorar nuevos sectores. Buscan alianzas y compartir sus modelos de trabajo para encontrar soluciones que mejoren la vida de más personas, con el objetivo de generar empleo e ingresos a comunidades con menos recursos o de responder a necesidades de mejora medioambiental.

Fuente: Elaboración propia utilizando el informe⁹ del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010).

Sin embargo, la experiencia confirma que para avanzar en la comprensión del papel de la empresa en la cooperación al desarrollo no basta con identificar las distintas formas que la iniciativa empresarial puede adoptar, sino que es imprescindible evaluar el verdadero papel de la empresa a la hora de contribuir a luchar contra la pobreza, así como los impactos que tienen sus operaciones, especialmente en los países en desarrollo. Dicho papel puede analizarse desde múltiples ángulos.

Con ánimo de contribuir a aclarar estas cuestiones, se propone un esquema que, a modo de mapa figurado, representa tres ámbitos –con linderos muy permeables– que resultan facilitadores a la hora de describir las posibles situaciones en las que la empresa podría ser aliada de la cooperación al desarrollo. Los tres ámbitos posibles son: el del comportamiento, el del contexto y, por último, el de la operación.¹⁰ Esta clasificación responde a un enfoque sobre el potencial del propio sector para promover cambios que contribuyan de forma efectiva en la lucha contra la pobreza,¹¹ asumiendo su capacidad de mejorar sus prácticas con un enfoque más responsable (el ámbito del comportamiento), influir de forma positiva para promover marcos regulatorios u otras condiciones para potenciar el progreso del sector privado en países en desarrollo (el ámbito del contexto) o co-participar de forma activa en la ejecución de proyectos con modelos innovadores de gestión (el ámbito de la operación).

La empresa puede mejorar: (I) en el ámbito del comportamiento, con prácticas más responsables; (II) en el ámbito del contexto, para potenciar buenas prácticas en países en desarrollo; y (III) en el ámbito de la operación, mediante nuevos modelos de gestión.

9. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010), “The MDGs: everyone’s business. How inclusive business models contribute to development and who supports them”. Véase <<http://business.un.org/en/assets/e705f241-e7db-44f3-8874-b76e56ea6d16.pdf>>.

10. La clasificación ha sido tomada de Mataix C. (2011). Revista Economistas 129.

11. Se excluye de esta clasificación el papel de la empresa como donante de fondos de cooperación o cuando actúa como proveedora de servicios de la cooperación.

En cada uno de estos ámbitos, el papel de las ONGD también debe modularse, desde la denuncia a la implicación.

Ya son muchos los ejemplos en los que movimientos sociales se han desplegado para contrapesar los abusos de empresas y directivos irresponsables.

En cada uno de estos ámbitos, el papel de las ONGD también debe modularse, desde la denuncia a la implicación. Pero recordemos que el fin último se mide con evidencias y resultados claros en la reducción de la pobreza y las desigualdades, no por los instrumentos utilizados. En este afán, la empresa es un actor más dentro de una cadena de corresponsabilidades en la que todos deben participar de manera concertada. Aunque su papel está aún lejos de adoptar su potencial real de impacto positivo, esta sección pretende explorar algunas alternativas y ejemplos.

2.1 El ámbito del comportamiento

En este ámbito se analiza el modelo de comportamiento de la empresa, de cierta manera, su grado de responsabilidad extendida a sus prácticas generales y su voluntad de hacer frente a los impactos económicos, sociales (extendido al respecto a los derechos humanos) y medioambientales que produce.

Por lo general, este es un ámbito de confrontación entre grupos de presión o de incidencia (protagonizados por ONGD, movimientos sociales, sindicatos, observatorios, etc.), algunos gobiernos y la empresa. El enfrentamiento se produce para conseguir de la empresa un comportamiento más responsable con el entorno y la sociedad: postulado básico de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC).¹²

Ya son muchos los ejemplos en los que movimientos sociales se han desplegado para contrapesar los abusos de empresas y directivos irresponsables, que han causado (y siguen causando) graves daños medioambientales y sociales, vulnerando derechos humanos fundamentales.

Este primer ámbito es, en muchas ocasiones, el campo de una batalla desigual en la que empresas irresponsables –alentadas por inversores que exigen altas rentabilidades y que, no lo olvidemos, pueden ramificarse hasta llegar a cualquier fondo de inversión en el que tengamos depositados nuestros ahorros– atentan contra los derechos de comunidades enteras, se aprovechan de entornos institucionales y legales laxos, crean sofisticadas estructuras corporativas con el mero fin de reducir su contribución fiscal, tan necesaria para sostener y extender los sistemas de protección social, y contribuyen a la corrupción.

Por ello, en este ámbito, la acción de denuncia de algunas ONGD (con o sin el apoyo de gobiernos afectados) es insustituible: Amnistía Internacional denunció en el año 2008 la grave situación de los trabajadores en la producción de caña de azúcar y etanol en Brasil (ambas industrias son las más poderosas e influyentes en aquel país)¹³ y otras organizaciones sociales, como el Frente de la Amazonía se han movilizado, junto con el Gobierno ecuatoriano, en relación al caso Chevron (antigua Texaco).¹⁴ Aunque algunos alegan la falta de evidencia concluyente sobre el impacto de estas acciones, ciertas denuncias han significado victorias: Chevron,

12. La Comisión Europea la define como “the responsibility of enterprises for their impacts on society”; véase COM (2011) 681 “A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility”.

13. <<http://www.adn.es/ciudadanos/20080528/NWS-2709-Internacional-Amnistia-Trabajo-Brasil-canavales.html>>.

14. <<http://blogs.elpais.com/3500-millones/2011/03/condena-millonaria-a-texaco-por-fin-gana-el-amazonas.html>>.

ha sido condenada por un tribunal ecuatoriano y deberá pagar una indemnización millonaria de 8 billones de dólares por los daños ambientales producidos a comunidades de la selva de aquel país.¹⁵ En una tónica similar, Oxfam y Médicos Sin Fronteras se unieron en la campaña pública “Las personas antes que los beneficios”, cuyo resultado significó un gran avance en la protección del derecho de los países en desarrollo a obtener medicamentos a precios asequibles. Recientemente, Oxfam ha pedido a New Forests Company que investigue las denuncias por desalojos en Uganda para dejar sitio a una plantación maderera propiedad de la firma.¹⁶

Oxfam ha pedido a New Forests Company que investigue las denuncias por desalojos en Uganda para dejar sitio a una plantación maderera propiedad de la firma.

Cuadro 2. Las personas antes que los beneficios

India es considerada como la “farmacia del mundo en desarrollo”, debido a que la salud y la vida de millones de personas pobres en todo el mundo dependen de la fabricación de medicamentos genéricos y asequibles en este país.

La ley de patentes de India contiene una salvaguarda fundamental sobre salud pública¹⁷ que determina que únicamente deben ser patentados medicamentos realmente nuevos o innovadores. Por esta razón, el Gobierno indio rechazó en enero de 2006 la solicitud de Novartis de patentar el *imatinib mesylato*, un medicamento para tratar el cáncer que era una variación de otro que la compañía ya comercializa en numerosos países bajo el nombre comercial de Gleevec/Glivec. Novartis inició en 2006 una causa judicial contra India con un doble objetivo: poder registrar en este país la patente de Gleevec, y conseguir la impugnación de la ley de patentes de India, allanando así el camino para futuros registros de medicamentos en este país.

Cada vez hay más estudios que demuestran que aunque la protección de patentes se ha incrementado durante los últimos 15 años, la tasa de innovaciones ha disminuido, con un aumento del número de medicamentos réplica que aportan poco o ningún nuevo beneficio terapéutico.¹⁸ La diferencia de precio entre un medicamento patentado y su versión genérica es abismal: en los países donde Novartis había registrado la patente, Gleevec se vendía a 2.600 dólares por paciente al mes. En India la versión genérica de Gleevec estaría disponible por menos de 200 dólares por paciente al mes.

De esta manera, la batalla legal de Novartis contra India se convirtió en una causa de supervivencia para los millones de personas pobres que sufren de cáncer, VIH y el sida, diabetes u otras enfermedades. Oxfam y Médicos Sin Fronteras se unieron en la campaña pública “Las personas antes que los beneficios”, que demandaba a Novartis abandonar su contienda legal. Medio millón de personas en todo el mundo apoyó el derecho de la India para producir medicamentos a precios asequibles. Más de 80.000 seguidores Oxfam expresaron su oposición mediante el envío de mensajes de correo electrónico al Director ejecutivo de la multinacional. Personalidades como el Premio

Novartis inició en 2006 una causa judicial contra India para poder registrar en este país la patente de Gleevec y para conseguir la impugnación de la ley de patentes de India.

15. <<http://www.youtube.com/watch?v=5uqiU0PdJA4>>; <<http://www.texacotoxico.org/node/257>>.

16. <<http://www.youtube.com/watch?v=d43ARowLn28>>.

17. En 2001, todos los países de la Organización Mundial del Comercio firmaron la Declaración de Doha, que estipula que “el acuerdo [sobre propiedad intelectual] puede y debe interpretarse de forma que apoye el derecho de los miembros de la OMC a proteger su salud pública y, en particular, promover el acceso a medicamentos para todos”. La ley de patentes india se basa en esta declaración.

18. “A review of new drugs in 2004: Floundering innovation and increased risk-taking”. *Prescrire International*. Abril de 2005; vol. 14, núm. 76: pág. 68-73.

Oxfam y Médicos Sin Fronteras se unieron en la campaña pública “Las personas antes que los beneficios”, que demandaba a Novartis abandonar su contienda legal.

Novel de la Paz, Desmond Tutu, la expresidenta de la comisión de Propiedad Intelectual, Innovación y Salud Pública de la OMS, Ruth Dreifuss, o el director del Fondo Global de NNUU de lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, apoyaron la campaña. En España los parlamentos autonómicos del País Vasco, Cantabria, Navarra, Andalucía y Extremadura, y la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados, aprobaron sendas declaraciones apoyando las reivindicaciones de la campaña.

El tribunal indio falló contra Novartis (agosto, 2007) y la multinacional decidió no apelar el caso. Con esta decisión de poner los derechos de los enfermos en primer lugar, la India ha abierto el camino para otros países pobres a mantenerse firmes bajo la presión de las empresas farmacéuticas multinacionales.

Al parecer, negociaciones comerciales entre la Unión Europea y la India podrían amenazar de nuevo a la ley india de producción de fármacos genéricos.

Fuente: http://www.oxfam.org.uk/get_involved/campaign/impact/novartis.html; <http://www.msf.es/noticia/2007/casonovartisfallodeltribunalindioesunavictoriaparasaludpaisesendesarrollo>; <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/02/27/actualidad/1330371496_219551.html>.

Aunque este sea un ámbito, como decíamos, de confrontación frecuente, la denuncia no es un fin en sí misma sino un mecanismo para lograr un cambio profundo en las prácticas de las empresas. Siempre que sea posible, la denuncia inicial debe conducir a zonas reservadas para la negociación e, incluso, para el aprendizaje compartido. Este “ámbito del comportamiento” para ser efectivo y constructivo, para significar un verdadero cambio en la vida de las personas, las comunidades y el entorno, debe reservarse un espacio para un diálogo amplio y abierto entre los distintos actores implicados (ONGD, gobiernos, comunidades involucradas, actores sociales y la empresa o grupo de empresas).

2.1.1 Las iniciativas de colaboración “multistakeholder” (con participación de todos los grupos de actores interesados)

La iniciativa *multistakeholder* británica “Ethical Trading Initiative” (ETI) establece estándares internacionales para que las empresas multinacionales mejoren las condiciones de los trabajadores de su cadena de producción.

La iniciativa *multistakeholder* británica “Ethical Trading Initiative” (ETI), por ejemplo, establece estándares internacionales para que las empresas multinacionales mejoren las condiciones de los trabajadores de su cadena de producción. Varios informes señalan que las prácticas de compra que llevan a cabo las empresas trasnacionales (tales como presionar los precios de compra a la baja, introducir modificaciones en el diseño del producto en el último minuto, o reducir los plazos de entrega), tienen habitualmente un impacto negativo en las condiciones laborales de los trabajadores de la cadena de producción (y se traduce en jornadas laborales más largas no remuneradas, en un aumento de las contrataciones temporales etc.).¹⁹ La ETI ha posicionado con fuerza el tema de la política de compras en la RSC de las cadenas de producción y ha facilitado el desarrollo de un grupo de trabajo en este tema, con participación de sindicatos, empresas y ONGD como Oxfam.²⁰

19. Este tema fue tratado en la investigación de Ancona/Insight Investment de 2004, y en la investigación y posterior informe, *Trading Away Ours Rights*, que Oxfam hizo en la misma fecha y cuyas conclusiones fueron confirmadas en el estudio de impacto realizado por la ETI en 2006.

20. Para más información, véase Ethical Trading Initiative: <www.ethicaltrade.org/>.

Cuadro 3. “New Look” en la ETI

La compañía inglesa de moda New Look es miembro de la ETI y se encuentra desarrollando junto con su proveedor de Bangladesh, Echo, una iniciativa para mejorar el salario y reducir el número de horas extras de los trabajadores de Echo. Para ello, New Look, además de financiar parte de la colaboración, está mejorando sus prácticas de compra para favorecer así una mejor planificación y productividad de Echo: mejorando el programa de compras (menos sujeto a cambios), lo que ayuda a reducir los cambios de “último minuto” de sus pedidos, y acordando plazos de producción más largos.

Todo este trabajo está dando ya sus frutos: en el primer año de implementación de la iniciativa ha aumentado un 24% el salario de los trabajadores con sueldos más bajos, y las horas extras han caído un 46%.

Fuente: ETI. Ver <http://www.ethicaltrade.org/in-action/member-performance/productivity-and-wage-rises-go-hand-hand>.

En su estrategia y esfuerzo por ser responsables, las empresas también tienen la responsabilidad de canalizar su capacidad de influencia sobre los gobiernos locales para lograr que cambien políticas y prácticas concretas que tienen un alto impacto en la competitividad de la propia empresa. La compañía norteamericana Levi’s ofrece un buen ejemplo en este sentido.²¹ En 2001, Levi’s logró que el Gobierno de Guatemala reforzara las leyes laborales para garantizar los derechos básicos de los trabajadores de aquel país. Detrás de esta apuesta positiva de parte de Levi’s la empresa buscaba aprovechar una ventaja que ofrecía el mercado de exportación hacia EEUU.²²

2.1.2 El papel de los inversores y su capacidad de incidencia responsable

Detrás de la cara visible de las empresas, de su consejo de administración y órgano de gobierno, se encuentran los “propietarios” reales de las empresas, sus accionistas y en particular los grandes inversores. Los “dueños del capital” y por tanto los propietarios (aunque parciales) de la empresa no deben mantenerse como actores pasivos de las orientaciones corporativas. Es su responsabilidad también la de influir para mostrar en qué medida su valoración de la empresa, de la que se deriva su voluntad de participar en su capital, no es ajena al grado de responsabilidad que la empresa integra como eje vertebrador de sus decisiones. Que un inversor valore de forma positiva o negativa los verdaderos impactos sociales (no solamente el rendimiento económico) y además ejerza esa capacidad para trasladar su enfoque a sus interlocutores, tienen un efecto directo sobre la empresa. Si la reacción ante estos riesgos no se ha interiorizado, el efecto catalizador desde fuera puede ser crítico.

21. Kyle Peterson y Marc Pfitzer (2009), “Lobbying for Good”. *Stanford Social Innovation Review*. Invierno de 2009.

22. Hasta 2001 Guatemala disfrutaba de un acuerdo de trato preferencial para sus exportaciones a EEUU. En 2001, el Gobierno de EEUU reconsideró este estatus: Guatemala debería cumplir con los derechos laborales, uno de los criterios exigibles para disfrutar de una ventaja fiscal (no tener que pagar aranceles de importación).

En 2001, Levi’s logró que el Gobierno de Guatemala reforzara las leyes laborales para garantizar los derechos básicos de los trabajadores de aquel país.

Fondos de inversión y accionistas de Repsol apoyaron el trabajo de Oxfam para lograr el respeto de los derechos de pueblos indígenas en zonas de influencia de la actividad productiva de la empresa.

El fondo “Boston Common Asset Management” cedió a Intermón Oxfam su derecho de asistencia y su voz en las Juntas de Accionistas de Repsol en 2008 y 2009.

En esta misma línea es la experiencia de Repsol que se detalla a continuación, donde los fondos de inversión, accionistas de dicha empresa, apoyaron el trabajo de Oxfam para lograr el respeto de los derechos de pueblos indígenas en zonas de influencia de la actividad productiva de Repsol, especialmente en Bolivia, Ecuador y Perú.

Cuadro 4. Repsol y los derechos de los pueblos indígenas; el papel determinante de los fondos de inversión

Intermón Oxfam publicó en el año 2004 su primer informe sobre el impacto social de los proyectos petroleros de Repsol YPF. A partir de aquí se abrió un proceso de diálogo con la compañía, con el fin de que aceptara y respetase los derechos internacionalmente reconocidos de los pueblos indígenas que se asentaban en las zonas de influencia de sus proyectos petroleros de exploración y explotación.

Ante la ausencia de avances reales, Intermón Oxfam decidió comenzar una campaña pública en 2007 con una amplia recogida de firmas. Sin embargo, muy pronto se observó que la clave del cambio se encontraba en la presión que pudieran ejercer los propios accionistas de Repsol YPF. Intermón Oxfam emprendió una estrategia de lobby accionarial, que se basó principalmente en alcanzar alianzas con fondos de inversión que tuvieran acciones en la petrolera.²³

En una primera fase Intermón Oxfam se acercó a los fondos éticos de inversión²⁴ con presencia en España. El momento álgido de este trabajo fue el “careo” que, a demanda de uno de los fondos, tuvo lugar entre la compañía e Intermón Oxfam, que dio como resultado la determinación del Fondo de mantener en “stand-by” las decisiones relativas a la inversión en Repsol, en tanto la petrolera no dispusiera de una guía o de una política de relación con los pueblos indígenas que garantizase el respeto de sus derechos.

En una segunda fase, dos fondos noruegos y varios estadounidenses se hicieron eco de esta preocupación a través de cartas enviadas a la petrolera. Particularmente fructífera fue la relación con el fondo inversor norteamericano socialmente responsable “Boston Common Asset Management”, quien cedió a Intermón Oxfam su derecho de asistencia y su voz en las Juntas de Accionistas de 2008 y 2009, para demandar públicamente una política de pueblos indígenas acorde con la normativa internacional. Numerosos accionistas individuales se unieron a esta petición de forma espontánea cediendo a Intermón Oxfam su voto y su derecho de asistencia a las Juntas.

Como resultado de todo este esfuerzo, Repsol YPF adoptó en diciembre de 2008 una Política de Relación con los Pueblos Indígenas, y en junio 2009 su Norma interna de desarrollo, convirtiéndose en la primera compañía petrolera, gasista o minera conocida que desarrollaba una Política específica de esta envergadura. Ambos documentos fueron compartidos y discutidos con Intermón Oxfam, si bien la redacción final fue

23. La estrategia también incorporó el acercamiento a los accionistas principales de Repsol YPF y a los índices éticos bursátiles.

24. Se trata de fondos de inversión que incorporan en sus políticas de inversión criterios ambientales, sociales y de buen gobierno corporativo.

decisión exclusiva de la compañía.²⁵ Intermón Oxfam reconoció públicamente el avance de Repsol YPF, al tiempo que demandaba a la compañía ciertas modificaciones para asegurar una Política plenamente compatible con la normativa internacional. Este proceso sigue vigente, con la publicación en diciembre 2011 del plan de acción de Repsol sobre relaciones con comunidades indígenas para Perú y Bolivia, junto con la extensión del proceso a otros países de la región. Aún es pronto para valorar el impacto final en la mejora efectiva de las condiciones de vida de dichas comunidades, pero es un paso significativo que la empresa integre esta necesidad en el análisis de riesgos y en la consideración misma de la inversión final.

Fuente: Elaboración propia en base documentos internos de Intermón Oxfam.

En este camino, y en la línea de los marcos *multistakeholder* que comentábamos anteriormente, también se pueden enunciar iniciativas que abogan por una mayor transparencia y rendición de cuentas en la cadena de valor de la industria extractiva, como la EITI (*“Extractive Industries Transparency Initiative”*- EITI por sus siglas en inglés)²⁶, que cuenta con la participación de la cooperación española y del sector de la construcción (*“Construction Sector Transparency Initiative”*)²⁷. En la medida en que las empresas subscriben estas iniciativas, las mismas se convierten en la práctica en medidas de autorregulación de las empresas (*softlaw* en inglés) que en muchos casos conlleven avances muy significativos y un paso decisivo hacia marcos vinculantes. En este conjunto, también se podría incluir a los estándares, las certificaciones o los códigos de conducta. Algunas interesantes acciones en este sentido son el movimiento global por el comercio justo (*the global fair-trade movement*, en inglés), el cual se ha tornado especialmente importante en los sectores del café, chocolate o los diamantes, y los contratos de beneficios comunitarios²⁸ (*the community benefit agreements*, en inglés) que buscan que los grandes almacenes –como por ejemplo Wall Mart– reduzcan los impactos negativos que generan.²⁹

El movimiento global por el comercio justo (*the global fair-trade movement*, en inglés) se ha tornado especialmente importante en los sectores del café, chocolate o los diamantes.

25. La Política menciona explícitamente “el respeto y observancia de los derechos de los pueblos indígenas en cumplimiento de sus valores y compromisos y de los principios voluntarios suscritos, así como de la legislación, los tratados y acuerdos internacionales existentes, incorporados o no a la legislación de los países en los que mantiene operaciones, en particular las obligaciones establecidas por los Estados firmantes del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Asamblea General de las Naciones Unidas”.

26. La EITI es el resultado de la campaña “Publish What You Pay” (Publica lo que pagas, PWYP), iniciada en 2002 por una coalición de ONG británicas y que cuenta hoy con plataformas en países del Norte y del Sur; <<http://eiti.org/>>.

27. <<http://www.constructiontransparency.org/>>.

28. El Contrato de Beneficios Comunitarios (CBA, por sus siglas en inglés) es un convenio legalmente ejecutable, firmado por grupos comunitarios y un urbanizador, que estipula una variedad de beneficios comunitarios que el urbanizador acuerda proporcionar como parte de un proyecto urbanístico.

Un CBA es el resultado de un proceso de negociación entre el urbanizador y representantes organizados de comunidades afectadas, en el cual el urbanizador acuerda configurar el complejo urbanístico de una cierta manera o proporcionar beneficios comunitarios específicos. A cambio de ello, los grupos comunitarios prometen su apoyo al proyecto propuesto ante las entidades gubernamentales que otorguen los permisos y las subvenciones necesarios. El CBA es tanto un proceso para trabajar en pos de objetivos mutuamente beneficiosos, y un mecanismo para hacer cumplir las promesas de ambas partes.

29. Edwards M. (2010), “Small Change: Why Business Won’t Save the World”.

2.1.3 RSC, ¿ética o cosmética?: de las prácticas voluntarias a los marcos vinculantes efectivos

La mayor fuente de críticas al respecto de las acciones que emprenden las empresas en respuesta a una demanda de mayor responsabilidad se circunscribe a los riesgos del efecto meramente “cosmético” de la RSC.

La mayor fuente de críticas al respecto de las acciones que emprenden las empresas en respuesta a una demanda de mayor responsabilidad se circunscribe a los riesgos del efecto meramente “cosmético” de la RSC. La responsabilidad social debería marcar una línea completa de actuación de las empresas pero con demasiada frecuencia es un compartimento estanco, de una sección de la empresa dedicada a las actividades filantrópicas, que no permea suficientemente en la forma en que la empresa opera de manera integral: no se produce una transformación profunda de los procesos y decisiones de la empresa que causan daños irreparables y que agravan la situación de pobreza y desigualdad en muchos países en desarrollo. Se avanza, pero lentamente, y surge la gran duda de si de alguna manera los “slogans” detrás de la RSC solo fomentan la creación de una imagen o una reputación que no es consistente con los impactos reales y en todas las dimensiones que produce la acción del sector privado empresarial en países pobres.³⁰ Sobre todo, en estos contextos donde marcos institucionales frágiles y/o poco efectivos no siempre protegen los derechos de los más pobres y vulnerables.

2.2 El ámbito del contexto

El papel de la empresa puede ser clave en la lucha contra la pobreza si los gobiernos asumen su capacidad también para crear las condiciones adecuadas para lograrlo.

El papel de la empresa puede ser clave en la lucha contra la pobreza si los gobiernos asumen su capacidad también para crear las condiciones adecuadas para lograrlo, en especial a través de la utilización de fondos públicos para financiar proyectos empresariales en países en desarrollo. La empresa puede aquí convertirse en un facilitador de este cambio en el contexto.

Este ámbito está liderado por las agencias de los países donantes que, a través de cooperación bilateral, trabajan con los gobiernos de los países socios en la mejora del entorno en el que operan los agentes económicos, intentando reducir los fallos y las imperfecciones de los mercados, y tratando, además, de generar condiciones para un desarrollo económico de amplia base social (*pro-poor growth*, en inglés). Concretamente, en este ámbito, los donantes bilaterales y multilaterales ofrecen una gran gama de opciones para que el sector privado pueda desarrollarse en un entorno favorable, con acceso fácil y garantizado a información, a servicios de apoyo técnico, a financiación, y a mercados, tanto local como global. De hecho, el Banco Africano de Desarrollo expone su estrategia de apoyo al sector privado en dos frentes: (i) por la vía de la mejora de la infraestructura física (transporte, energía, comunicaciones, etc.), y (ii) por la vía de la mejora de la infraestructura “blanda” (entornos legales y regulatorios, reforma del sector financiero, liberalización, etc.).

En este ámbito, empresas ya establecidas, pueden actuar a su vez, como proveedoras de servicios (infraestructura, crédito, formación, etc.) para favorecer a otras empresas de menor tamaño o menor grado de desarrollo. También es fundamental aquí su experiencia junto a las organizaciones sindicales y el apoyo que desde una perspectiva técnica puedan hacer en la construcción de marcos regulatorios favorables.

30. Véase, por ejemplo, <<http://pubs.iied.org/pdfs/16505IIED.pdf>>.

Cuadro 5. Fortalecimiento de los pequeños productores colombianos de productos lácteos

Fundación Alpina (Alpina es una de las compañías lecheras más grandes de Colombia), solicitó en 2009 la colaboración de Oxfam para desarrollar un modelo de negocio que beneficiase a los pequeños ganaderos lácteos del país. El proyecto se ha llevado a cabo en la región de Cauca (Colombia), con participación de Alpina y cuatro organizaciones de productores de leche a pequeña escala.

El proyecto, que sigue activo, tiene como objetivo mejorar la posición de estas cuatro organizaciones (cada una de ellas formada por una media de 50 productores) que suministran a Alpina, de manera que mejoren la calidad de su leche, consoliden sus actividades, logren desarrollar economías de escala y fortalezcan su posición en el mercado. Esta iniciativa también tiene como objetivo promover el empoderamiento de las mujeres, un modelo inclusivo de sector privado, y favorecer el desarrollo de unas políticas que sean favorables a los intereses de los pequeños productores de leche en Colombia.

En una primera etapa, el énfasis principal del proyecto se ha puesto en mejorar la calidad y la cantidad de leche, contando para ello con el compromiso de Alpina de comprar su producción a un precio mejorado, mientras que en una segunda etapa se tiene como objetivo desarrollar nuevos canales de mercado y productos. Para ello se pretende ganar valor añadido, gracias a la transformación de la leche en productos lácteos, y ampliar la lista de compradores (más allá de Alpina) para así diversificar el riesgo.

Fundación Alpina, además de haber aportado importantes recursos económicos, sumados a los aportados por Alpina y Oxfam y a créditos a nombre de los pequeños productores; ha aportado todo su conocimiento y esfuerzo en la transferencia de conocimiento, el fortalecimiento de la capacidad técnica de las comunidades y el apoyo al desarrollo social, económico, autónomo y sostenible de las comunidades beneficiarias. Oxfam por su parte, además de la mencionada financiación en forma de crédito, da apoyo y formación a los productores para afrontar el proceso negociador con Alpina y apoya el liderazgo de las mujeres.

Alpina señala como objetivo adicional de este proyecto el de “generar un modelo empresarial que permita acceder a servicios financieros y generar capacidades para incidir en el mercado y en políticas públicas a favor de los pequeños productores”. Entre las actividades que incluye el acuerdo está generar alianzas con las autoridades locales para promover servicios sociales a las familias y apoyar su aprendizaje.

Esta colaboración entre pequeños productores, Alpina, Fundación Alpina y Oxfam tiene lugar en un complicado contexto de conflicto armado y altos niveles de exclusión y pobreza, especialmente entre las mujeres. Algunos de los resultados alcanzados en el ejercicio 2010 – 2011 han sido; aumento en un 60% de los ingresos anuales de 204 productores, se ha logrado desarrollar un modelo exitoso de colaboración entre pequeños productores y una gran compañía, ha aumentado la participación de las mujeres (cada empresa tiene ahora un comité de mujeres, y algunas están asumiendo un rol de liderazgo), y las ventas se han mantenido estables en el último cuatrimestre del año 2010 a pesar de la inundaciones que provocaron una reducción del 50% de la producción de la leche.

Fuente: https://www.oxfam.org.uk/donate/edp/downloads/EDP-annual-review-2011_spreads.pdf.

Fundación Alpina solicitó en 2009 la colaboración de Oxfam para desarrollar un modelo de negocio que beneficiase a los pequeños ganaderos lácteos del país.

Alpina señala como objetivo adicional de este proyecto el de “generar un modelo empresarial que permita acceder a servicios financieros y generar capacidades para incidir en el mercado y en políticas públicas a favor de los pequeños productores”.

Una buena parte de las iniciativas que se incluyen en este ámbito, tienen ya una cierta tradición en los sistemas de cooperación (por ejemplo, poco tiene ya de novedoso dar servicios de microcrédito, o apoyar a cooperativas agrarias), y por lo general sólo pueden sostenerse mediante la inyección de AOD, ya que su sostenibilidad no puede garantizarse sola en el mercado, algo a lo que sí aspiran las iniciativas que tienen su lugar en el tercer ámbito que se explora a continuación. Es decir, aquí planteamos los modelos de promoción de actividades de emprendimiento o desarrollo de actividades productivas en países en desarrollo, para las que se inyectan recursos públicos que facilitan las condiciones necesarias para acceder al mercado.

En este ámbito, ha tomado mucha fuerza la apuesta de los donantes por la llamada “cooperación financiera”: fondos de inversión o capital riesgo orientados hacia el desarrollo.³¹ Donantes como el Reino Unido, Francia o Alemania han avanzado mucho en este paso a partir de equipos especializados e inversiones relativamente pequeñas.³²

Siguiendo el ejemplo de la mayoría de los donantes, la cooperación española ha aprobado recientemente la “Estrategia de crecimiento económico y promoción del tejido empresarial”.

Siguiendo el ejemplo de la mayoría de los donantes, la cooperación española ha aprobado recientemente la “Estrategia de crecimiento económico y promoción del tejido empresarial”.³³ Esta iniciativa plantea en primer lugar la aproximación que desde la administración española se hace al papel del sector privado en la cooperación, desplegando un sinfín de posibilidades para garantizar este rendimiento más efectivo (la estrategia incorpora 26 líneas de trabajo) incluyendo la promoción de la estabilidad económica, la mejora de los servicios financieros (que incluye la cooperación financiera), la creación de un marco regulatorio favorable a la creación de empresas, o la promoción y concertación del diálogo social.

Existen pocas investigaciones independientes que midan apropiadamente el impacto sobre el desarrollo de los fondos públicos de donantes destinados a promover las empresas del sector privado.

Aunque el abanico de opciones que se presentan en este ámbito es muy amplio, existen pocas investigaciones independientes que midan apropiadamente el impacto sobre el desarrollo de los fondos públicos de donantes destinados a promover las empresas del sector privado, en particular, los fondos de las instituciones financieras que otorgan préstamos o capital a dichas empresas (cooperación financiera).³⁴

2.2.1 ¿Quiénes se benefician de los fondos públicos dirigidos al sector privado?

Aunque no se pone en discusión la relevancia de contar con este tipo de instrumentos, no hay evidencia clara de que estos recursos hayan derivado en un mayor uso de los sistemas de contrataciones de los países en desarrollo, en el apoyo a las prioridades de inversión a nivel nacional para lucha contra la pobreza, en la creación de trabajo decente o en el incremento de los ingresos fiscales en los países en desarrollo.³⁵ También surge la duda de quiénes son los verdaderos beneficiarios de este tipo de iniciativas cuando es claro que el apoyo público de

31. Véase el capítulo siguiente, “Una aproximación a la cooperación financiera”.

32. *Ibíd.*

33. <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/DES_CrecimEmpresaDEFINITIVO.PDF.pdf>.

34. *Ibíd.*

35. Véase Oxfam (2012), “Dueños del desarrollo: Impuestos para combatir la pobreza”. Marzo de 2012.

los donantes al sector privado ha estado bastante sesgado hacia la promoción de inversiones de los propios países donantes. Además, preocupa el uso abusivo de intermediarios y nuevos actores financieros y sus efectos sobre la transparencia y la responsabilidad³⁶, así como el verdadero impacto en ganancias de eficiencia en el largo plazo.

2.3 El ámbito de la operación

Este ámbito explora las posibilidades de crear marcos de co-gestión público y privada para la ejecución de proyectos con impacto social. Dentro esta corriente se puede identificar una amplia gama de opciones, muchas de las cuales intentan profundizar el impacto social de la actividad económica de las empresas mientras que otras buscan incrementar la sostenibilidad económica de la acción social.³⁷

Claramente, este es el ámbito que se ha desarrollado más recientemente, sobre el que cada vez hay más iniciativas que podrían encuadrarse dentro de la macro corriente denominada el “capitalismo filantrópico” o inversión de impacto.

Los negocios inclusivos, los emprendedores y sus empresas sociales, inversiones sociales (*venture philanthropist*³⁸ en inglés) como Google.org, son algunos de los ámbitos de participación de la empresa en la cooperación que pueblan este ámbito y las alianzas público-privadas o los fondos de inversión de impacto algunas de sus herramientas en boga. Aunque no son tan recientes, sí están acaparando mayor atención y proyección en estos últimos tiempos, promovidas en parte por un contexto de crisis, por la necesidad de muchos fondos de inversión de buscar soluciones alternativas tanto como mejorar su imagen y por la preocupación cada vez mayor de inversores particulares e institucionales por su responsabilidad en los desequilibrios.

Los negocios inclusivos buscan conciliar objetivos de expansión y sostenibilidad económica, con objetivos de desarrollo.

2.3.1 Negocios inclusivos

Se trata de un ámbito en el que se identifican empresas que, en colaboración con los donantes públicos o inversores privados y, en muchas ocasiones también con ONGD y gobiernos, desarrollan modelos organizativos y de negocio que buscan conciliar sus objetivos de expansión y sostenibilidad económica, con objetivos de desarrollo, atendiendo, muy especialmente, a la creación de empleo digno³⁹ y a la mejora de la situación socioeconómica de los colectivos más desfavorecidos.

36. <<http://eurodad.org/?p=4489>>

37. Edwards M. (2010), “Small Change: Why Business Won't Save the World”.

38. Se traduce como “inversión social”. Bajo este concepto se considera a las empresas no como donante sino como inversor social. Un inversor se implica en los proyectos en los que invierte, desde su diseño hasta su evaluación final. La nueva filantropía busca mayor nivel de apropiación de los proyectos a los que financia, desea visitarlos previamente y quiere ver el resultado de sus inversiones, espera un retorno “social” y económico. Busca un mayor grado de eficiencia de sus inversiones. Véase la asociación europea del Venture Philanthropy, <<http://www.evpa.eu.com/>>.

39. Según la OIT, el trabajo digno resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración en la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan a sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todos los hombres y las mujeres.

Las agencias internacionales con más tradición en este campo, agrupan esta visión general con el “*Business for Development*” (B4D)⁴⁰. Aunque éstas reconocen estar todavía en un proceso de aprendizaje, en las estrategias más recientes de algunas de éstas se hace explícito un compromiso de profundizar en esta línea.⁴¹

Las empresas pueden contribuir a la reducción de la pobreza aprovechando sus capacidades diferenciales, esto es, operando desde su núcleo de negocio.

Al margen de su contribución al crecimiento económico y de otras cuestiones, que tienen que ver con potenciar un comportamiento empresarial responsable (evitar la corrupción y pagar impuestos, por ejemplo), las empresas pueden contribuir a la reducción de la pobreza aprovechando sus capacidades diferenciales, esto es, operando desde su núcleo de negocio. Bien sea, integrando a la población pobre (micro y pequeña empresa local, formal e informal) en redes de aprovisionamiento y distribución (como productores/proveedores, distribuidores, o, directamente, empleados) o como compradores de sus productos y servicios (adaptados a necesidades y/o posibilidades de compra de estratos socioeconómicos con bajo poder adquisitivo). En la práctica, ambas posibilidades suelen significar una nueva forma de expansión del negocio original de la empresa.

Cuadro 6. Los microseguros como instrumento de adaptación ante el cambio climático

El cambio climático está provocando transformaciones profundas en la estacionalidad y la capacidad de predecir las lluvias en Etiopía. Sin lluvias regulares los agricultores etíopes no pueden, o no se atreven, a tomar las decisiones más óptimas para mejorar su producción. Para adaptarse al cambio climático es necesario llevar a cabo acciones que reduzcan su vulnerabilidad y aumenten la capacidad de resiliencia de los agricultores ante el riesgo, cada vez mayor (como se está viendo en la actualidad con la crisis que vive el Cuerno de África), de sequías persistentes.

Por este motivo Oxfam y la organización local Relief Society of Tigray (REST) decidieron en 2007 explorar el potencial de los microcréditos para los agricultores de la región de Tigray.

En julio de 2008, con el respaldo de la población local, Oxfam y la compañía Swiss Re (de reaseguros) acordaron los términos de la colaboración y la implementación de un proyecto piloto que consiste en el diseño de un innovador microseguro de “índice climático” para el cultivo del cereal *teff* de Adi Ha, en la región de Tigray. Este producto podrá ayudar a los agricultores a tomar decisiones que podrían mejorar la productividad de sus cosechas (como por ejemplo cultivar semillas de alto rendimiento), y también puede facilitarles la concesión de créditos, o la contratación de otros seguros.

El proyecto piloto contempla la gestión del riesgo desde una visión amplia; examina la idoneidad de los seguros climáticos; integra medidas de reducción de riesgo y

Oxfam y la compañía Swiss Re (de reaseguros) acordaron los términos de la colaboración y la implementación de un proyecto piloto que consiste en el diseño de un innovador microseguro de “índice climático”.

40. En un estudio realizado por la organización Adam Smith International se define B4D como: “Esquemas de desarrollo de negocios emprendidos por empresas internacionales o domésticas, o por asociaciones de comunidades, empresas locales, gobiernos y donantes liderados por tales empresas, que explotan el modelo de actividad principal de una empresa con el propósito de garantizar compensación en forma de beneficios y desarrollo económico local. La característica particular de estos esquemas es que la agencia de desarrollo suministra ayuda directa a empresas individuales, o a asociaciones lideradas por esas empresas, porque se entiende que los intereses de la agencia y la empresa coinciden”; <<http://www.sida.se/PageFiles/1363/ASI,%20Review%20of%20B4D%20approaches%20FINAL%20REPORT.pdf>>.

41. Por ejemplo, la cooperación inglesa y la alemana.

mejora las prácticas agrícolas. Pero además, desarrolla un seguro climático ad hoc, que integra la participación real y activa de los agricultores en el propio diseño del proyecto piloto.

Swiss Re tiene amplia experiencia en microseguros (gestión del riesgo diseñado específicamente para personas de bajos ingresos), y está reconocida como una compañía de seguros líder en el debate de la adaptación al cambio climático. El acuerdo de colaboración con Oxfam preserva la independencia de la organización, y de las organizaciones de agricultores que participan en el proyecto.

El proyecto comenzó en 2009 ofreciendo el microseguro a 200 familias de un pueblo de la región de Tigray, y en 2010 se habían sumado 1.300 familias de cinco pueblos de la región. Se estima que en 2011 el proyecto llegó a 13.000 familias de 45 pueblos. El proyecto se podrá extender a otras regiones de Etiopía, y a tres países más, gracias al acuerdo alcanzado a finales de 2010 entre Oxfam y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que permite que los agricultores etíopes pueden adquirir el seguro trabajando en los programas de irrigación y forestales del Programa de Alimentos por Trabajo del PMA.

Fuente: Oxfam América (2011); <http://www.oxfamamerica.org/files/harita-project-report-nov07-dec09.pdf>. Para más información sobre la expansión del proyecto ver HARITA Quarterly Report: January 2011-March 2011; <http://www.oxfamamerica.org/files/harita-quarterly-repor-jan-mar-2011.pdf>.

El proyecto comenzó en 2009 ofreciendo el microseguro a 200 familias de un pueblo de la región de Tigray, y en 2010 se habían sumado 1.300 familias de cinco pueblos de la región.

Los fundamentos en los que se sustenta este renovado esquema de negocio derivan de las teorías sobre “la base de la pirámide” (BdP): un modelo con el que las empresas pretenden incluir en el mercado global a las dos terceras partes de la población mundial que están excluidas de la sociedad de consumo. “Los pobres deben convertirse en consumidores activos, informados y participantes. De la creación conjunta de un mercado en torno a las necesidades de los pobres puede resultar el alivio de la pobreza”. La idea central sería, por tanto, que “la base de la pirámide, como mercado, proporciona una nueva oportunidad de crecimiento para el sector privado y un foro para la innovación” y, por ello, “los mercados de la base de la pirámide deben convertirse en parte integral del trabajo del sector privado”.⁴²

Cuadro 7. Los negocios de la base de la pirámide y el desarrollo

Para que los negocios de la base de la pirámide (BdP) contribuyan al desarrollo deben:

- “Cubrir necesidades” y no “generar falsas necesidades”.
- Desarrollar relación fluida con los beneficiarios: se trata de escucharlos para identificar las necesidades reales antes de poner en marcha nuevos procesos de producción y comercialización.
- Los proyectos de BdP tienen que permitir la formalización gradual de la economía (y no desplazar o “anular” a la economía informal o hacer uso abusivo de ésta).
- Analizar las barreras que pueden “penalizar” los productos o servicios que se desarrollen tales como: falta de inversión en infraestructuras, focalización sector urbano frente al rural potenciando procesos migratorios poco planificados, etc.

Para que los negocios de la base de la pirámide (BdP) contribuyan al desarrollo deben, entre otras cosas, “cubrir necesidades” y no “generar falsas necesidades”.

42. Tomado de: <http://www.omal.info/www/article.php?id_article=4096>.

- Considerar en los proyectos el rol regulador que pueda tener el gobierno (reconocer y exigir al gobierno sus responsabilidades).
- Analizar el mercado para identificar aquellos segmentos en los que una solución basada en el mercado no sea posible o suficiente.
- Analizar las implicaciones (negativas) que nuevos productos o servicios puedan tener en la sociedad, familia, en el mercado o la economía (por destrucción de negocios o empresa locales, etc.)

Fuente: Elaboración propia.

La filosofía de los “negocios inclusivos” es promovida por muchos: Naciones Unidas entre otros.

La filosofía de los “negocios inclusivos” es promovida por muchos: Naciones Unidas⁴³ entre otros. Haciéndose eco se encuentran por ejemplo, el International Business Leaders Forum⁴⁴, cuyo lema es: “Inspirando a los líderes empresariales para ayudarles a construir un mundo sostenible”; el World Business Council on Sustainable Development⁴⁵, que trabaja “ayudando a las compañías a prosperar y a mantener a largo plazo su licencia para operar, innovar y crecer”; el Laboratorio Base de la Pirámide⁴⁶, que tiene como objetivo “reducir la pobreza mediante soluciones de negocio innovadoras y sostenibles”; o la plataforma NextBillion en español, cuyo fin es “explorar y promover interés en modelos de negocio creativos e innovadores que puedan servir a 360 millones de latinoamericanos que viven en condiciones de pobreza”.⁴⁸

Las compañías multinacionales españolas ofrecen una batería de “negocios inclusivos” que van desde aumentar la cobertura del servicio eléctrico en zonas rurales hasta otorgar préstamos para el consumo de electrodomésticos.

Las compañías multinacionales españolas han aprovechado esta ola y ofrecen una batería de “negocios inclusivos” que van desde aumentar la cobertura del servicio eléctrico en zonas rurales hasta otorgar préstamos para el consumo de electrodomésticos.⁴⁹

Cuadro 8. Natura Ekos: integrando comunidades rurales en la cadena de valor del negocio

Natura es la mayor empresa de cosméticos brasileña y una de las compañías con una mejor reputación en el país. Desde sus inicios, en el año 1969, la empresa considera la sostenibilidad social y ambiental como uno de los pilares fundamentales de su estrategia de negocio.

Natura decidió lanzar en el año 2000 una nueva línea de productos, la línea Natura Ekos, basada en el aprovechamiento sostenible de la rica biodiversidad brasileña y

43. El programa Growing Inclusive Markets del PNUD tiene una base de datos en la que se hace referencia a más de doscientas de estas iniciativas, disponible en <<http://www.growinginclusivemarkets.org>>.

44. <<http://www.iblf.org/>>.

45. <<http://www.wbcsd.org/home.aspx>>.

46. <<http://www.basedelapiramide.net/>>.

47. <<http://espanol.nextbillion.net/>>.

48. <http://www.omal.info/www/article.php3?id_article=4096>.

49. Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL) citando a Reficco (2010).

en la generación de desarrollo económico en zonas rurales aisladas y empobrecidas del país. La idea original fue crear una línea compuesta por una serie de productos cosméticos elaborados a partir de sustancias naturales extraídas de plantas autóctonas utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas durante generaciones.

Los productos EKOS tratan de respetar y promover la conservación del medio ambiente, al mismo tiempo que buscan mejorar de forma significativa los ingresos y la calidad de vida de las comunidades rurales implicadas en la cadena de valor, como proveedores de materias primas y de conocimiento.

Algunas informaciones señalan resultados positivos tanto para las comunidades como para la empresa.⁵⁰ Las comunidades indígenas que participan como proveedores de Natura han mejorado su capacidad de generación de ingresos, su acceso a servicios básicos como vivienda, salud y educación y sus oportunidades de subsistencia autónoma provocando una considerable reducción de la vulnerabilidad de las mismas. Además, han desarrollado nuevos hábitos para proteger las especies locales en peligro de extinción.

Algunas claves del éxito: alianza multiactor (*multistakeholder*) y un modelo de negocio innovador

Para alinear una causa social (una mejora considerable en las condiciones de vida de las comunidades implicadas) con una estrategia comercial (generar una ventaja estratégica para la empresa⁵¹) el proyecto requirió de una alianza multisectorial exigente. La empresa estableció lazos con otras empresas, ONGD, agencias gubernamentales y varias comunidades rurales e indígenas. En determinadas ocasiones, Natura tomó un papel de mediador, operando como nexo de unión entre los actores; en otras ocasiones, actuó como un socio más. Sin embargo, habría que destacar que parte del éxito de la alianza fue el alto grado de alineamiento de valores, estrategias y visiones de las diferentes organizaciones implicadas.

Fue necesario crear una red de suministro, hasta el momento inexistente, que garantizara la provisión regular de materias primas de difícil acceso, su certificación, su procesamiento, la elaboración de los productos finales y su comercialización. Por ello, la empresa puso condiciones a las comunidades para que éstas trabajaran como proveedoras: entre otras cosas, las comunidades tuvieron que superar un proceso de certificación que garantizara que las materias primas eran extraídas respetando ciertos estándares sociales y medioambientales. En este proceso ha sido muy relevante el papel de algunas ONGD.

Por ejemplo, la ONG Amigos da Terra trabajó con la comunidad Iratapuru para diseñar un modelo de negocio y mejorar su producción, a fin de conseguir la certificación “ForestStewardship Council” (FSC)⁵² para sus productos, y la entidad certificadora que se implicó en el proyecto Natura Ekos fue Imaflo, una ONG con base en São Paulo, representante en Brasil de “ForestStewardship Council” (FSC) y de “Sustainable Agriculture Network” (SAN).

La empresa también creó otras certificaciones propias: un sistema de certificación de proveedores y un programa de seguimiento de las relaciones para facilitar la comunicación entre los distintos agentes de la cadena, fruto del cual, en alianza con las comunidades locales, se detectaban y se promovían proyectos de desarrollo sostenible a

Natura decidió lanzar en el año 2000 la línea Natura Ekos, basada en el aprovechamiento sostenible de la rica biodiversidad brasileña y en la generación de desarrollo económico en zonas rurales aisladas y empobrecidas del país.

Para alinear una causa social con una estrategia comercial el proyecto requirió de una alianza multisectorial exigente.

50. También ha sido citado por Naciones Unidas como caso de éxito en Colombia.

51. Ventaja producto de lograr un posicionamiento único para los productos de la empresa. Además de potenciar su imagen como empresa responsable y respetuosa con el medio ambiente.

52. <<http://www.fsc.org/certification.html>>.

Otra cuestión llamativa ha sido el enfoque novedoso y transparente para trabajar con la cadena de valor: la “cadena de valor abierta”, cuyo principal objetivo es empoderar a los eslabones más débiles.

El bajo nivel de organización dentro de las comunidades, inexperiencia en gestión ambiental, social y económica en el seno de Natura y la tendencia al monocultivo fueron algunos de los inconvenientes con los que Natura Ekos tuvo que enfrentarse.

través de un “Fondo de desarrollo comunitario” alimentado con un porcentaje de los ingresos generados por la venta de las materias primas de cada comunidad a Natura.

Otra cuestión llamativa ha sido el enfoque novedoso y transparente para trabajar con la cadena de valor: la “cadena de valor abierta”, cuyo principal objetivo es empoderar a los eslabones más débiles. Todos los actores de la cadena podían dialogar abiertamente –desde los productores hasta el procesador final– llegando a un acuerdo para una distribución justa del margen en función de los riesgos que asume cada uno en cada etapa del proceso. En la cadena de valor abierta, costes y beneficios son transparentes para todas las partes y se acuerda un margen de beneficio individual entre todos los actores (los márgenes pueden variar entre el 15 y el 30 por ciento).

Principales dificultades:

El bajo nivel de organización dentro de las comunidades, inexperiencia en gestión ambiental, social y económica en el seno de Natura, la falta de mecanismos para distribuir la información, conflictos entre los líderes, altos niveles de dependencia de los líderes individuales, y la tendencia al monocultivo fueron algunos de los inconvenientes con los que Natura Ekos tuvo que enfrentarse.

La tendencia al monocultivo en ciertas comunidades suponía un riesgo elevado para la sostenibilidad económica de estas poblaciones, puesto que nada podía asegurar que Natura fuera a necesitar siempre las sustancias naturales que hasta el momento estaba comprándoles. Un ejemplo es el de Campo Limpo, en la región de Pará, donde los cultivos de príprioica⁵³ (que compraba Natura) no dejaban de extenderse a expensas de otros productos locales. Natura, consciente de que la falta de diversificación en los cultivos incrementaba la vulnerabilidad de esta comunidad, estableció una alianza con EMATER “Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural”, una agencia pública gestionada por el gobierno que ofrecía servicios especializados en desarrollo rural.

Fuente: Resumen elaborado a partir del informe realizado por Pérez, A. Moreno, Fisac, J. Moreno, Lumberas, Fernández, Borrela y Mataix en Fundación Carolina (2012).⁵⁴

Tampoco las iniciativas en este ámbito han tenido un impacto claro.⁵⁵ Como se destila del caso Natura Ekos (cuadro 8), en la práctica, son muchas las barreras que hay que salvar para que por ejemplo, los productores locales aseguren el abastecimiento de productos con la calidad, la estabilidad y los plazos que requieren las empresas inversoras. En este sentido, los esfuerzos dirigidos a la formación, y a la introducción de prácticas y estándares de gestión de calidad, o el acceso a los mercados, constituyen un eje frecuente de actuación en la mayor parte de los programas B4D.

Además, a menudo, el éxito de este tipo de iniciativas, que buscan su autosostenibilidad económica y su potencial de repetición hasta adquirir cierta escala, requieren enfoques organizativos altamente innovadores, que exigen un conocimiento del contexto y unas capacidades que las empresas no siempre tienen. Por lo tanto,

53. La príprioica es un tipo de hierba cuyas raíces contienen una fragancia muy especial y delicada.

54. Fundación Carolina (2012), “Empresas que contribuyen al desarrollo humano. Seis casos prácticos en los sectores agroindustrial y de energía”. Pendiente de publicación.

55. *Ibid.*

crear alianzas multiactores (*multistakeholder*) o alianzas público-privadas para el desarrollo (*public private partnerships for development*, PPPD por sus siglas en inglés) y/o multisectoriales suele ser parte del paquete de acciones que deben producirse en el marco de estas iniciativas. Estas alianzas, suponen en muchos casos una clave de éxito. Pero también suponen un reto considerable, ya que es necesaria una gran capacidad para articular las visiones de las múltiples organizaciones involucradas.

En particular, las llamadas alianzas público-privadas, han surgido en parte, del reconocimiento de que son necesarias transformaciones estructurales (que escapan del quehacer empresarial y que son asunto de los gobiernos) para lograr un resultado eficaz de la participación de la empresa en los procesos de reducción de la pobreza. Las alianzas público-privadas para el desarrollo son actuaciones que integran a agentes públicos y privados, que comprometen recursos conjuntamente para actuaciones que deben tener un mayor y mejor impacto sobre el desarrollo del que tendrían por separado, e implica una concepción y formulación conjunta bien articulada y totalmente conectada con un objetivo de desarrollo.

Las alianzas público-privadas para el desarrollo son actuaciones que integran a agentes públicos y privados, que comprometen recursos conjuntamente para actuaciones que deben tener un mayor y mejor impacto sobre el desarrollo del que tendrían por separado.

Agencias de cooperación de diversos Estados han creado organismos específicos para el desarrollo de las alianzas público-privadas.

Cuadro 9. Alianzas público-privadas para el desarrollo

Las instituciones financieras internacionales ligadas al desarrollo también poseen sus instrumentos para trabajar en la consolidación de las alianzas público-privadas: el Banco Mundial trabaja en ello a través de la Corporación Financiera Internacional (IFC), mientras el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lo hace mediante el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y dispone de recursos y oficinas específicas dedicadas a la constitución de estas alianzas. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), además de tener una división de desarrollo del sector privado, ha puesto en marcha una red que se ocupa de analizar las alianzas público-privadas.

Del mismo modo, las agencias de cooperación de diversos Estados han creado también organismos específicos para el desarrollo de las alianzas público-privadas y muchas de ellas han adaptado sus mecanismos de financiación para facilitar la incorporación de los actores privados con ánimo de lucro. Pueden verse, al respecto, los ejemplos de las agencias de Estados Unidos (USAID), con su programa Global Development Alliances; Alemania (GTZ), con develoPPP; Reino Unido (DFID), con su Private Sector Department; y Holanda (SNV), que ha constituido junto al WBCSD (World Business Council for Sustainable Development) la plataforma Inclusive Business.

Aunque no exenta de controversias, aquí es pertinente mencionar coaliciones de alcance internacional como la “Alianza GAVI”.⁵⁶ GAVI es una asociación público-privada cuya misión es salvar vidas de niños y proteger la salud de las personas aumentando el acceso a la inmunización en los países pobres. El sector privado no solo actúa como donante sino de gran apoyo en investigación científica.

Así, en la cooperación española ya se están produciendo las primeras asociaciones conjuntas de este tipo: el pasado verano, por ejemplo, se acordó constituir una alianza público-privada en la región peruana de Acobamba entre la secretaría de Estado de Cooperación, tres empresas (Telefónica, BBVA y Santillana) y cuatro ONG (Ayuda en Acción, Ecología y Desarrollo, Entreculturas-Fé y Alegría, Solidaridad Internacional), proyecto para

56. <<http://www.gavialliance.org/about/mission/what/>>.

el que se han destinado 6 millones de euros.⁵⁷ Otros ejemplos de alianzas público-privadas que, en la actualidad, está desarrollando la AECID son la iniciativa Salud 2015 Mesoamérica, el apoyo mediante créditos a Progresia Capital en Colombia, así como diferentes actuaciones en la línea de los “negocios inclusivos” con COPADE en Centroamérica y con el PNUD en Angola.

Fuente: Resumen elaborado a partir de información publicada por Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL).

2.3.2 Emprendedores y empresas sociales

Mahatma Ghandi, Martin Luther King, San Francisco de Asís, Muhammad Yunus del Grameen Bank y Bill Drayton de Ashoka tienen un elemento en común: son emprendedores sociales que –siguiendo principios y prácticas usualmente atribuidas al sector privado empresarial– trabajaron o trabajan por el beneficio público o social.⁵⁸

Por su parte, las empresas sociales son propuestas que no están reñidas con la rentabilidad económica pero que han sido establecidas fundamentalmente para satisfacer una necesidad o resolver un problema social o ambiental; usualmente de una forma innovadora. La motivación que acompaña *desde la concepción del proyecto* a este tipo de emprendimientos es la diferencia, aunque sutil, que distingue a estas acciones de los llamados “negocios inclusivos”.

Aquí se pueden encontrar los típicos bancos comunitarios y las cooperativas de crédito. Pero también, y cada vez más, se puede dar cuenta de casos como los que se describen a continuación, que insinúan un cambio revolucionario en los fundamentos y operatividad de este tipo de emprendimiento. La Fundación Cibervoluntarios⁵⁹ utiliza Internet como una oportunidad para cerrar brechas sociales y aumentar las capacidades y posibilidades de aquellos en riesgo de exclusión. La organización promueve el uso y el conocimiento de las nuevas tecnologías para personalizar, enseñar y adaptar las herramientas y conocimientos tecnológicos a las necesidades laborales, educativas y culturales de aquellos que más lo necesitan.⁶⁰ En Sudáfrica, Verónica Khosa desarrolló un modelo de ayuda domiciliaria a pacientes de sida que ha cambiado la política sanitaria del Gobierno y en Brasil, Fábio Rosa ha ayudado a llevar electricidad a cientos de miles de residentes en remotas áreas rurales.⁶¹

De acuerdo con información publicada por el diario *El Mundo* y sobre la base de la experiencia de Ashoka, un 56% de los emprendedores sociales logra un cambio en políticas públicas en cinco años y hasta un 71% lo hace en 10 años.⁶² El movi-

Las empresas sociales son propuestas que no están reñidas con la rentabilidad económica pero que han sido establecidas fundamentalmente para satisfacer una necesidad o resolver un problema social o ambiental.

En Sudáfrica, Verónica Khosa desarrolló un modelo de ayuda domiciliaria a pacientes de sida que ha cambiado la política sanitaria del Gobierno.

57. <http://www.aecid.es/es/noticias/2010/06_Junio/2010_06_Alianza_desarrollo_Peru.html>.

58. Edwards M. (2010), citando a David Bornstein, “Cómo cambiar el mundo. Los emprendedores sociales y el poder de las nuevas ideas”.

59. <<http://www.cibervoluntarios.org/>>.

60. Información publicada por el diario *El Mundo*, 18/12/2011.

61. Bornstein D. (2005), “Cómo cambiar el mundo. Los emprendedores sociales y el poder de las nuevas ideas.”

62. Diario *El Mundo*, citando a Ashoka.

miento a favor del emprendimiento social argumenta que la ambición de este tipo de proyectos empresariales es lograr una transformación profunda y duradera en la sociedad. No se trata solo de ganar dinero.⁶³ El beneficio económico es solo un medio para garantizar la viabilidad del emprendimiento. Idealmente, todo el beneficio permanece en la empresa, se reinvierte. Por lo general, las empresas sociales no distribuyen dividendos económicos a sus accionistas, sino que responden ante ellos con el beneficio social generado y con la garantía de actualización del valor de la inversión realizada.⁶⁴

Las empresas sociales aprovechan algunos de los recursos utilizados por la empresa y el mercado para producir bienes y servicios que satisfacen necesidades de los más pobres. De hecho, la mayoría de los ingresos de estas empresas provienen de los pagos de usuarios que reciben los bienes o servicios prestados y/o por la inversión de capital, y no por donaciones individuales, cuotas de los afiliados o subvenciones.

Otras cuestiones fundamentales que diferencian a las empresas sociales de las comerciales y tradicionales son el conocimiento y acceso a los beneficiarios, la proposición y medición del valor social, y la formación de un ecosistema colaborativo⁶⁵ (cuadro 10). También en muchas de ellas se puede identificar formas más inclusivas y democráticas de gobierno corporativo.⁶⁶

Un 56% de los emprendedores sociales logra un cambio en políticas públicas en cinco años y hasta un 71% lo hace en 10 años.

Cuadro 10. Grameen Danone Foods

Grameen Danone Foods es la primera empresa social que puso en marcha el profesor Muhammad Yunus en Bangladesh. Fue creada en noviembre de 2006 por el Banco Grameen y el grupo de alimentación francés Danone mediante una “joint venture”. La actividad de la empresa se orientó a la producción de alimentos que ayudaran a complementar la nutrición de la población infantil de Bangladesh que vive por debajo del umbral de la pobreza (en torno a un 45% del total).

Conocimiento y canal de acceso a los beneficiarios:

En esta iniciativa, el nexo de la comunidad excluida con el mercado se diseñó sobre la base de la red del Grameen Bank, que cuenta con 2.564 oficinas que dan servicio a 81.372 pueblos en todo el país. A esta infraestructura se debe añadir el trabajo de 22.500 personas contratadas por el banco, que trabajan en contacto con las personas necesitadas y que conocen las particularidades de la vida en el campo.

La creación de valor social:

En el caso de Grameen-Danone, el valor social que persigue la empresa es la mejora de la salud de niños malnutridos de zonas rurales por medio de yogures enriquecidos

El valor social que persigue la alianza Grameen-Danone es la mejora de la salud de niños malnutridos de zonas rurales por medio de yogures enriquecidos de bajo coste, a partir de su producción en un modelo de proximidad que integre el trabajo de la comunidad.

63. María Zapata en el diario *El Mundo*, 18 de diciembre de 2011.

64. <<http://www.servicios/publicaciones/detalle/65754.html>>.

65. *Ibíd.*

66. Edwards M. (2010), “Small Change: Why Business Won’t Save the World”.

de bajo coste (objetivo primario), a partir de su producción en un modelo de proximidad que integre el trabajo de la comunidad (objetivo secundario).

La empresa no depende de ningún subsidio ni donación, sino que financia su funcionamiento con la venta de yogures. El precio de venta de los yogures está ajustado de tal manera que permita, en primer lugar, el acceso a su consumo a las comunidades pobres, y en segundo lugar, la autosostenibilidad de la empresa a largo plazo.

La formación de un ecosistema colaborativo:

En el caso Grameen-Danone, el ecosistema organizativo ha sido una de las claves de éxito de la iniciativa y ha contado con la colaboración de diferentes actores que aportaron capacidades específicas que enriquecieron el proyecto vinculados por una visión compartida. Muhammad Yunus ha sido el artífice en la propagación de esta visión, tanto en el banco Grameen como en la empresa social Grameen Danone. Los valores o principios sobre los que se basan estas organizaciones y que son compartidos por los propietarios y colaboradores son:

- Prioridad a los más pobres entre los pobres. Los primeros en ser ayudados deben ser aquellos que se encuentran en las peores condiciones de vida.
- Convencimiento de que la gente que sufre exclusión puede ser protagonista de su propio desarrollo y elemento activo fundamental en la generación de oportunidades.
- Responsabilidad. Las personas son responsables de su futuro, ofrecerles confianza genera autoestima y este hecho una herramienta para salir adelante.
- Integración de los colectivos en riesgo de exclusión. La manera de integrar a los colectivos se basa fundamentalmente en acciones proactivas, no en generar dependencia.
- Confianza, cercanía y fuerte contacto con la gente. Este hecho se demuestra por los canales de acceso que ha desarrollado el banco (empleados que se desplazan a los pueblos de los clientes) como en la empresa Grameen-Danone (prestatarías que venden los productos por los pueblos).
- Desarrollo de soluciones ad hoc y desde abajo. Es fundamental conocer las necesidades de las personas, sus capacidades y la realidad local en la que viven para poder dar una respuesta adecuada a los problemas.

Fuente: Resumen elaborado a partir de informe realizado por Fundación Luis Vives (2011).⁶⁷

El fenómeno del emprendimiento social va ganando terreno, mientras persiste la duda de si va a poder ir más allá de soluciones muy focalizadas en contextos y condiciones muy concretos.

Este fenómeno va ganando terreno, mientras persiste la duda de si va a poder ir más allá de soluciones muy focalizadas en contextos y condiciones muy concretos. Otra gran interrogante se relaciona con la posibilidad real de escalabilidad. Estas experiencias muestran que escalabilidad no es, como muchas veces se tiende a creer, solo sinónimo de expansión territorial.⁶⁸ Es mucho más: escalar significa, ante todo, aumentar el impacto que una iniciativa está teniendo a nivel social.

Sin embargo, tanto el Grameen Bank, como todas las otras entidades que se han enfrentado al desafío de escalar su impacto social, saben que no es un proceso simple.⁶⁹ Para poder escalar, además de una iniciativa con potencial y de una buena estrategia, también son necesarias otras condiciones que, en su conjunto, constituyen un “ecosistema favorable al crecimiento de la iniciativa”: el apoyo de personas o entidades que creen en la iniciativa y que tienen la capacidad de servir

67. <<http://www.fundacionluisvives.org/servicios/publicaciones/detalle/65754.html>>.

68. *Ibíd.*

69. *Ibíd.*

de palanca para el proceso de escala, a nivel global o local; un potencial real de financiamiento de la estrategia de escala; inversión en Investigación y Desarrollo, para que la iniciativa (producto o servicio) sea sistematizada y fácilmente adaptable a diversos contextos o para crear nuevas respuestas destinadas a complementar la iniciativa inicial; una estrategia de comunicación adecuada adaptada a contextos como por ejemplo, los rurales, entre otras.⁷⁰

3. La interacción entre la empresa y la cooperación internacional: definir la gama de grises

Como señalábamos al inicio, todas estas cuestiones saltan al centro del debate por el movimiento coincidente de parte de gobiernos donantes y organismos de ayuda bilateral y multilateral, también expresado en los principales foros internacionales sobre cooperación (como en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Busán) para adjudicar a la empresa un papel más relevante en la agenda de la cooperación internacional. España no es ajena a este debate, tal y como demuestra el Plan Director 2009-2012, que se analiza detalladamente más adelante.

Pero, aunque la tendencia a invocar mayor espacio para la empresa en la cooperación está en alza, pocos son aún capaces de definir cuál debe ser su marco de actuación y cómo debe materializarse. Y si bien la empresa ya ha estado presente en la cooperación española durante largo tiempo (especialmente a través de la cooperación financiera, concretamente como adjudicataria de los créditos FAD en España), es tiempo de entrar en las implicaciones y necesidades de tal apuesta.

3.1 Cómo entiende Oxfam el papel de la empresa en el desarrollo

Separemos los dos enfoques de esta interacción: por un lado, el papel de la empresa y su compromiso real con el desarrollo a través de un modelo empresarial responsable, y por otro, su papel específico como actor de la cooperación internacional.

En Oxfam llevamos más de cincuenta años trabajando por el derecho que toda persona tiene a disfrutar de una vida digna. Estamos convencidos de que el crecimiento económico inclusivo puede contribuir a acabar con la injusticia y la pobreza, así como a un mercado suficientemente regulado que garantice una distribución equitativa de los ingresos públicos. Pero el crecimiento económico por sí solo no garantiza que los beneficios generados por la actividad empresarial alcancen de una manera equitativa a toda la población, y en especial a los más vulnerables. Diversas investigaciones han demostrado cómo, incluso sin crecimiento económico, políticas de redistribución y de lucha contra las desigualdades pueden obtener resultados satisfactorios en la reducción de la pobreza.⁷¹

Para lograr una reducción de la pobreza y las desigualdades a través de un crecimiento económico sostenible e inclusivo, es necesario contar con la participación responsable de todos los actores implicados: gobiernos (nacionales y locales), empresas y organizaciones sociales. Sin duda, existe amplio consenso en resaltar

70. *Ibíd.*

71. Oxfam (2012), "Olvidados por el G20. Cómo la desigualdad y la degradación medioambiental amenazan con excluir a las personas pobres de los beneficios del crecimiento económico"; <<http://www.oxfam.org/es/policy/olvidados-por-el-g20>>.

Aunque la tendencia a invocar mayor espacio para la empresa en la cooperación está en alza, pocos son aún capaces de definir cuál debe ser su marco de actuación y cómo debe materializarse.

El crecimiento económico por sí solo no garantiza que los beneficios generados por la actividad empresarial alcancen de una manera equitativa a toda la población, y en especial a los más vulnerables.

el papel protagónico que corresponde a la empresa en el impulso económico de los países en desarrollo, especialmente cuando incorpora a las pequeñas y medianas empresas locales. Podemos además constatar, por nuestro trabajo sobre el terreno, la destacada contribución con un impacto muy positivo de las empresas de economía social y diferentes formas de cooperativas en países en desarrollo en la atención a sectores más vulnerables.

Concentrémonos primero en el impacto de la empresa en los países en desarrollo. El mundo empresarial interactúa de manera permanente con personas que viven en el umbral de la pobreza, bien por tratarse de trabajadores, de consumidores, de productores o de comunidades dentro del área de influencia de su actividad económica. La empresa tiende a enfatizar su contribución al mercado a través de la generación directa de ingresos (por ejemplo por la contratación laboral), de su capacidad de dar respuesta a necesidades de la población (por ejemplo vendiendo productos o prestando servicios), o por los recursos que transfiere al Estado (vía tributaria). Sin embargo, se subestiman sus impactos negativos, esencialmente los ambientales y sociales, pero a menudo también los económicos.

España es el país con mayor número de empresas firmantes del Pacto Mundial, red creada por la ONU para promover un compromiso responsable de las empresas en torno a diez principios basados en derechos humanos, laborales, medioambientales y de lucha contra la corrupción.

España es el país con mayor número de empresas firmantes del Pacto Mundial, red creada por la ONU para promover un compromiso responsable de las empresas en torno a diez principios basados en derechos humanos, laborales, medioambientales y de lucha contra la corrupción. ¿Es esto un síntoma de su compromiso efectivo con la sociedad? Es difícil de evaluar, pero sin duda reconocer los principios de responsabilidad y sostenibilidad es un primer paso en el sentido correcto.

Por esa razón, en Intermón Oxfam hemos participado activamente en el debate de la responsabilidad social corporativa (RSC) y defendemos su construcción desde el cumplimiento y reconocimiento de los estándares y la normativa internacional, de la legislación nacional vigente, de su carácter global (la responsabilidad social de una corporación se extiende a sus empresas participadas y a su cadena de valor, en todas las áreas geográficas donde se realice la actividad) y de la necesidad de orientarla hacia la satisfacción de las expectativas y necesidades de sus grupos de interés.

Somos testigos de los impactos de la acción de las empresas en la vida de estas personas, y por eso desde hace más de dos décadas venimos desarrollando un acercamiento multifacético al sector empresarial. Nuestra aproximación a las empresas se realiza con un enfoque amplio que incluye diferentes tipos de actuaciones: (i) demandamos cambios en las políticas y prácticas de las corporaciones (a través de campañas públicas o de diálogo interno), (ii) abordamos acciones de incidencia política para modificar marcos regulatorios, tanto desde la promoción de los estándares voluntarios (*soft law*) como a través de mecanismos para avanzar hacia legislación nacional y normativa internacional (*hard law*), (iii) participamos en procesos *multistakeholder* para modificar los términos del debate, dialogar y/o influir en un sector concreto, y (iv) solicitamos la colaboración (económica o técnica) de empresas para apoyar nuestro trabajo, o para llevar a cabo proyectos conjuntos.

De este modo, estamos presentes en todos los ámbitos de intervención antes definidos. Porque si la empresa es un actor con potencial de contribuir a reducir la pobreza, consideramos que no solo no podemos obviarla de nuestro ámbito de trabajo, sino que debemos proactivamente incorporarla con el fin de promover la mejora de sus prácticas y buscar la maximización de su impacto positivo.

En particular, el papel de los inversores, la responsabilidad económica, el papel de la empresa como proveedor de servicios sociales básicos y la intervención en contextos humanitarios necesitan una consideración especial.

- En relación con los inversores, dueños económicos de la empresa, en Oxfam consideramos que tienen la obligación ética de vigilar y exigir a las empresas en las que invierten la responsabilidad de cuidar sus impactos ambientales y sociales, y demandamos particularmente a los inversores institucionales (fondos de pensiones, etc.) que incorporen, como parte de sus criterios de inversión políticas de inversión socialmente responsables. Por ello, tienen un verdadero potencial transformador, exigiendo a las empresas en las que están presentes la adopción de cambios o contribuyendo en los procesos de consulta públicos sobre marcos regulatorios abiertos.

- Por su parte, la responsabilidad económica implica contribuir a los ingresos públicos de los países en los que la empresa opera, a través del pago de una proporción justa de impuestos, comprometiéndose a reinvertir sus beneficios en el país, sin crear estructuras corporativas que artificialmente deriven parte de éstos hacia paraísos fiscales o utilizar los resquicios legales para aplicar de forma abusiva precios de transferencia no sujetos a condiciones de mercado. Para garantizar una contribución fiscal responsable, en Oxfam defendemos la aplicación de un marco de transparencia más exigente, en el que la empresa proporcione información país por país de los principales indicadores económicos de su actividad.

La transparencia contribuye a desincentivar prácticas abusivas y estructuras basadas en ingenierías financieras que privan a los Estados de los recursos nacionales que les corresponderían y, por lo tanto, de su capacidad para avanzar en la lucha contra la pobreza y la desigualdad con mayor autonomía.

Los fondos que las empresas inyectan al Estado por vía impositiva pueden permitir, entre otras cuestiones, financiar la provisión pública de servicios sociales básicos tales como educación, salud, energía o agua. Pero algunos Estados pueden optar por delegar su suministro al sector empresarial. Si bien es cierto que, bajo determinadas circunstancias, la participación de empresas en este ámbito puede contribuir a financiar estos servicios y a mejorar su innovación y eficiencia, Oxfam defiende que la gestión privada en la provisión de servicios sociales básicos (sobre todo en educación y salud) solo debería producirse cuando previamente exista una política pública bien diseñada y regulada, que garantice el acceso a estos servicios, así como los mecanismos necesarios para que los ciudadanos puedan ejercer un control público de la gestión privada.

- Por último, cabe destacar la cada vez mayor participación de empresas en la provisión de ayuda humanitaria en situaciones de emergencia, tanto desastres naturales como conflictos. Esta participación adopta diferentes formas: proveedores de servicios, subcontratistas, donantes de bienes y servicios, etc.

Las empresas cuentan en muchas ocasiones con los recursos, conocimientos técnicos y estructuras organizativas necesarios para poder contribuir positivamente al alivio de las miles de personas afectadas, por lo que para Oxfam este es, sin duda, un espacio mediante el cual contar con recursos adicionales, técnicos y humanos, complementarios. Esta participación será más fructífera en la medida en que exista una comunicación y colaboración honesta y abierta con las ONG que trabajan en acción humanitaria, y siempre y cuando esté sujeta a dos principios incuestionables de la ayuda humanitaria: a) que el sector empresarial, al igual que las ONG, rindan cuentas de su actuación a todas las partes interesadas, incluidos sus beneficiarios, y que la ayuda responda objetivamente a la evaluación de las necesidades de los damnificados, o a las demandas de las ONG, con el fin de mejorar la efectividad de la operación humanitaria, y b) que el objetivo fundamental y compartido sea lograr un impacto directo y positivo en las necesidades de los beneficiarios de la ayuda humanitaria, con independencia de cualquier

La responsabilidad económica implica, entre otras cosas, contribuir a los ingresos públicos de los países en los que la empresa opera, a través del pago de una proporción justa de impuestos.

Oxfam defiende que la gestión privada en la provisión de servicios sociales básicos (sobre todo en educación y salud) solo debería producirse cuando previamente exista una política pública bien diseñada y regulada.

La participación de empresas en contextos humanitarios no debe nunca causar perjuicio a las estructuras de acceso a mercado locales sino contribuir a restaurarlas.

rentabilidad económica. La participación de empresas en contextos humanitarios no debe nunca causar perjuicio a las estructuras de acceso a mercado locales sino contribuir a restaurarlas.

3.2 Recomendaciones para la cooperación española

El mensaje del nuevo Gobierno es claro: la proyección internacional de la imagen de España y de sus empresas es una tarea prioritaria en la que debe involucrarse de forma efectiva todo el Gobierno.⁷² La AOD y el papel de España como agente de lucha contra la pobreza caben y encajan en esa proyección internacional que el nuevo Gobierno establece. El papel del sector privado, en ese encuentro con la cooperación, es crítico en desempeñar un papel innovador y de progreso impulsando con sus actuaciones también la lucha contra la pobreza.

Pero, al abordar la adecuada inserción del sector privado en la actuación de la cooperación española, ¿se trata de lograr el apalancamiento de fondos privados para canalizarlos a cooperación, o de derivar fondos de la cooperación a proyectos llevados adelante por empresas, bajo diferentes modalidades y en colaboración con otros agentes? En realidad se trata de realizar ambas cosas a un tiempo: maximizar la contribución del sector privado a acciones de cooperación y buscar mecanismos adecuados de participación cuando haya claramente un valor añadido y un mejor impacto con su contribución. Con una enorme cautela que obliga a avanzar despacio y evaluando los avances, a la vista de las malas experiencias ya citadas y de la tendencia de la cooperación española a realizar sorprendentes golpes de timón con poco respaldo doctrinal y sin dotarse de las capacidades adecuadas.

Pero es necesario contrastar este mensaje con el contexto actual de crisis económica global en que la AOD está sufriendo recortes considerables en un número considerable de países. En España, las limitaciones presupuestarias se han traducido en una reducción de aproximadamente 2.000 millones de euros –cerca de un 40% del presupuesto de AOD entre mayo de 2010 y enero de 2012– y en una necesidad de búsqueda del mayor impacto, racionalización y eficacia en la gestión de los recursos.

En esta lógica, la voluntad de aumentar el papel de la empresa en este escenario podría partir de la convicción de que las empresas son por definición gestores más eficaces que significarán una mejora en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, como hemos visto, no existen evidencias suficientes para respaldar este criterio en la práctica de la cooperación.

La política española de cooperación internacional apoya explícitamente el desarrollo del sector privado (considerando principalmente como tal a las empresas) con un “enfoque de crecimiento pro pobre”, acorde con el defendido desde distintos organismos internacionales como el PNUD o la OCDE. El tercer Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 fomenta explícitamente el rol de la empresa en el desarrollo y la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional de España aprobó durante la pasada legislatura la Estrategia de crecimiento económico y promoción del tejido empresarial. Esta estrategia incorpora a muchos y diversos actores en la aplicación de esta estrategia, pero se otorga un papel básico a las empresas en los países en desarrollo, así como al sector empresarial español, y establece diferentes instrumentos para su intervención en materia de desarrollo.

72. Véase <http://www.cincodias.com/articulo/empresas/exteriores-industria-fomento-comercio-empresarios-marca-espana/20120124cdscdiemp_19/>.

Aunque se definen muchas líneas de trabajo, algunos instrumentos como las alianzas público-privadas para el desarrollo parecen tener una mayor capacidad para generar un impacto efectivo en el campo de la cooperación al desarrollo.

Cuadro 11. Alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD)

Objeto:

- La colaboración entre actores (Gobierno, empresas y ONG) tiene como objetivo compartido solucionar retos de desarrollo humano, al tiempo que se comparten tareas, riesgos y financiación.

Recomendaciones:

- Deben responder a las estrategias de desarrollo y lucha contra la pobreza y ser a la vez coherentes con los objetivos y la lógica del Plan Director de la cooperación internacional española.
- Deben analizarse *ex ante* las diferentes alternativas instrumentales para abordar un problema, para optar por las alianzas únicamente cuando esa opción garantice un mejor resultado, sea por resultar más profundo el impacto combinado o por el apalancamiento de fondos adicionales por parte de los actores privados para aumentar el alcance de la intervención.
- Deben propiciar, cuando sea pertinente, la participación de Gobiernos nacionales o locales, y promover la implicación del tejido empresarial de los países en desarrollo, así como de su sociedad civil.
- Deben asegurar la transparencia y la rendición de cuentas.
- Debe pedirse a las empresas participantes que demuestren previamente su compromiso social y ambiental en las regiones en las que se va a desarrollar la alianza.
- Deben gestionar el proyecto de acuerdo con criterios de responsabilidad social.
- Deben formularse de manera que se especifiquen los motivos que llevan a optar por esta opción, así como el valor añadido que implica frente a otras alternativas de intervención posible.
- Deben llevarse a cabo únicamente en el caso de que, en ausencia de esos fondos, el proyecto carezca del atractivo empresarial suficiente para su puesta en marcha.
- Deben crear mecanismos para el diálogo permanente entre los participantes, y, en su caso, para la resolución de potenciales conflictos.
- Deben establecer objetivos concretos y cuantificables, que serán debidamente monitoreados y evaluados.
- Deben llevar, en la medida de lo posible, a crear acciones conducentes a fortalecer un marco regulatorio y normativo favorable y efectivo en la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

Entre otras cosas, las APPD deben formularse de manera que se especifiquen los motivos que llevan a optar por esta opción, así como el valor añadido que implica frente a otras alternativas de intervención posible.

La cooperación española todavía presenta debilidades para afrontar la integración de la empresa como actor de desarrollo: (i) su limitada experiencia en este campo y, con ello, la carencia de conocimientos y experiencias previas de las que aprender, (ii) la muy baja dotación de expertos en el análisis y en la realización de operaciones de esta naturaleza, y (iii) la falta de unos criterios y protocolos previamente establecidos que permitan dirimir la adecuación de la participación de las empresas en determinados procesos de la cooperación al desarrollo.

A menudo se desvía la atención en el debate sobre los objetivos y el impacto de la ayuda abordando la cuestión desde una “supuesta” mayor efectividad de la empresa frente al sector público o el de las propias ONG en entornos de pobreza; efectividad que no ha sido medida y sometida a las adecuadas comparaciones. La

La cooperación española todavía presenta debilidades para afrontar la integración de la empresa como actor de desarrollo.

Las propuestas para una creciente participación del sector privado en la cooperación al desarrollo requieren de líneas y criterios adaptados y transparentes.

Las contribuciones de empresas a través de acciones de RSC no pueden ni deben sustituir el papel ni la responsabilidad del Gobierno español y los agentes públicos en nuestra contribución a la AOD.

canalización de la ayuda hacia la empresa o hacia proyectos de colaboración mixtos sin los pertinentes controles es inadecuada cuando se realiza sin los recursos necesarios (personal experto, valoraciones adecuadas, evaluación de resultados) y puede llevar a la obtención de resultados pobres. La única razón para canalizar grandes proporciones de ayuda bajo estas modalidades sería, a día de hoy, la de servir a otros intereses, particularmente comerciales. Si el debate, en este momento, tiene como foco esencial nuestro compromiso para lograr el mayor impacto sobre millones de personas pobres, las propuestas para una creciente participación del sector privado requieren de líneas y criterios adaptados y transparentes.

3.2.1 Aspectos generales y de modelo

Para alcanzar un impacto significativo de la intervención de la empresa en la cooperación para el desarrollo, recomendamos:

Establecer una escala y una secuencia de intervención adecuadas: en el actual contexto de restricciones presupuestarias, una apuesta de incremento de la participación de la empresa en la cooperación debe realizarse con cautela, estableciendo una estrategia previa, la selección de experiencias piloto y una evaluación posterior del impacto efectivo en la lucha contra la pobreza. Por otro lado, las contribuciones de empresas a través de acciones de RSC no pueden ni deben sustituir el papel ni la responsabilidad del Gobierno español y los agentes públicos en nuestra contribución a la AOD.

Partir de una orientación sectorial adecuada y pertinente: los servicios sociales básicos, particularmente la salud y la educación básicas, deben quedar excluidos de la prestación de los servicios de las empresas de acuerdo con las evidencias disponibles. La participación de la empresa debe estar esencialmente orientada a proyectos de inversión en sectores como la agricultura, en la que su participación puede suponer una contribución más efectiva, siempre y cuando represente una mejora en las condiciones de vida de los pequeños agricultores y agricultoras. El fomento del tejido industrial y productivo local de los países en desarrollo, facilitando y apoyando un mejor acceso al mercado local, nacional e internacional y creando y mejorando las condiciones para la generación de empleo digno, es otra de las contribuciones críticas desde el sector privado.

Establecer sistemas creíbles y transparentes de rendición de cuentas: cualquiera que sea la forma que adopte la participación de la empresa en la cooperación, debe enmarcarse dentro de los Principios de Eficacia de la Ayuda, con especial cuidado de los principios de apropiación democrática y local y de alineación, y estar sujeta a mecanismos de rendición de cuentas similares a los que son exigibles al resto de los actores y beneficiarios. El acompañamiento de estos procesos por parte de organizaciones de la sociedad civil españolas y del Sur puede facilitar la innovación de procesos que garanticen una mejor eficacia para el desarrollo.

Integrar y tratar de forma detallada este campo de acción dentro del marco programático de la cooperación española: el próximo Plan Director 2013-2016 tiene que establecer las líneas de actuación adecuadas, la dotación de estructura y de recursos, y las empresas deben tener una consideración específica y acotada dentro de los marcos de asociación con el país. Debe establecerse en el Plan Director una visión de conjunto, en la que la empresa esté integrada en aquellos espacios en los que sus competencias y valor añadido pueden completar, potenciar y actuar de catalizador del conjunto de la política al desarrollo. Esto permitirá que se puedan promover alianzas específicas que respondan a necesidades detectadas, y se evitará la improvisación de buscar con posterioridad que encajen en el contexto local.

Centrar el esfuerzo en proyectos piloto y aprender de los logros y de los fracasos: la participación de la empresa, ya sea de forma individual, en consorcios o a través de alianzas, debe realizarse mediante proyectos piloto que sirvan de prueba para evaluar su buen funcionamiento. De esta manera, se avanzará de forma gradual, lo cual permitirá a la Administración dotarse de los recursos y la capacidad de valoración adecuados, a las empresas adaptar sus estructuras a los nuevos marcos de intervención y a las organizaciones sociales vencer los reparos que la actual falta de definición crea.

Establecer indicadores para medir el impacto: la cooperación española debe promover la aplicación de un sistema de evaluación *ex ante* y de indicadores de medición de los resultados alcanzados, cuyos productos sean transparentes, públicos y accesibles para los potenciales afectados por estas operaciones. Esta es una consideración general para el sistema de cooperación que resulta más crítica aún en este ámbito en fase exploratoria.

Promover la homologación internacional y la asociación con otros donantes: las líneas de intervención de la cooperación española no deben quedar al margen de los modelos promovidos por otras agencias y gobiernos y deben integrar aquellos aprendizajes más significativos. La Administración española debe establecer un modelo de intervención homologable, que encaje con los avances logrados con éxito por otros agentes, y que se trate y valide en los foros internacionales en los que participe. La participación de la empresa en la cooperación no debe responder a intereses ni puramente nacionales ni estrictamente comerciales, sino a una visión compartida de cómo mejorar los resultados de la cooperación y la lucha contra la pobreza en un contexto de austeridad.

3.2.2 Aspectos relativos a la acción humanitaria

– Las empresas que participen en contextos de índole humanitaria deben adherirse a los Principios Humanitarios desarrollados por la Cruz Roja y Media Luna Roja internacionales. Esto incluye la no discriminación de la ayuda, independencia frente al control político y militar, respeto a la cultura y hábitos locales, contribución a los recursos locales y a reducir la vulnerabilidad en el futuro, participación de los beneficiarios de la ayuda en la gestión y el respeto a su dignidad y rendición de cuentas de la ayuda prestada tanto a la población afectada como a los donantes.

– Estos compromisos deben hacerse extensivos a las respuestas en caso de desastres naturales, conflictos y emergencias tanto como a la recuperación y reconstrucción posterior a los desastres.

– Las intervenciones de las empresas deben realizarse de forma coordinada y en alianza con actores humanitarios reconocidos, para evitar que la ayuda prestada por esta vía pueda causar o intensificar conflictos locales o nacionales.

3.2.3 Criterios y requisitos de entrada a la cooperación pública para las empresas

Basándonos en las experiencias de Oxfam en este campo y en los análisis de otras organizaciones y autores, recomendamos a la cooperación española que desarrolle y haga públicos unos criterios valorativos que establezcan los requisitos que deben cumplir las empresas –en calidad de entidades con ánimo de lucro– para participar bajo cualquier modalidad en actuaciones vinculadas con la cooperación española y den pautas para la priorización. En concreto, deben priorizarse:

Debe establecerse en el Plan Director una visión de conjunto, en la que la empresa esté integrada en aquellos espacios en los que sus competencias y valor añadido pueden completar, potenciar y actuar de catalizador del conjunto de la política para el desarrollo.

Recomendamos a la cooperación española que desarrolle y haga públicos unos criterios valorativos que establezcan los requisitos que deben cumplir las empresas –en calidad de entidades con ánimo de lucro– para participar bajo cualquier modalidad en actuaciones vinculadas con la cooperación española.

El reto está en conseguir modelos de interrelación para lograr que la empresa sea un actor que participe en la cooperación dentro de un modelo “virtuoso” de crecimiento inclusivo y sostenible, e integrando en todos sus enfoques estratégicos estándares de comportamiento social, laboral y ambiental exigentes y responsables.

- Empresas que contribuyan a los objetivos de la cooperación para el desarrollo desde su ámbito de especialización a través de sus propias líneas de negocio (*core business*).
- Empresas y proyectos que permitan desarrollar una relación de largo plazo y estable en el país y con los socios del Sur. Buscando compromisos de medio y largo plazo, generando incentivos para que los agentes económicos locales aborden mejoras productivas, ambientales o sociales acordes con estrategias de inversión responsable.
- Empresas y proyectos que, cuando operen en terceros países, prevean proveerse preferentemente de insumos locales, puedan generar empleo local (en condiciones dignas) y potencien la relación con el tejido productivo local (principalmente de las pyme) y su desarrollo, así como la transferencia de conocimiento y de tecnología.
- Empresas que cumplan con rigor con la realización de estudios previos de impacto social y ambiental sobre su actividad, y que emprendan procesos o tomen medidas encaminadas a prevenir, mitigar y, en su caso, compensar los posibles efectos negativos de sus actuaciones, más allá de la visibilidad pública que logren.
- Empresas (nos referimos particularmente a grandes corporaciones) que cumplan con los estándares internacionales y equivalentes a los de sus países de origen en materia de derechos humanos y medio ambiente, además de la legislación nacional vigente allí donde operen. Por tanto, deben excluirse aquellas compañías que ejerzan o hayan ejercido cualquier tipo de presión al Gobierno del país socio con el fin de flexibilizar por su propio interés económico estándares laborales, ambientales o fiscales, o que eludan el pago de impuestos mediante artificios de ingeniería financiera que les han permitido derivar sus beneficios a otros países y/o empresas, en particular a territorios conocidos como paraísos fiscales.
- Inversores que recogen de forma positiva las prácticas responsables de las empresas en las que participan o pretenden participar y ejercen ese mismo espacio de influencia en los marcos de cooperación global.

El papel de la empresa en la cooperación es hoy un cruce de intereses y oportunidades en el que todos los actores implicados comparten un objetivo común: la lucha contra la pobreza y por una vida digna de las personas en países pobres, y en el que todas las partes implicadas, empresa, Gobierno y sociedad civil, comparten responsabilidad e implicación. Si esa visión compartida no llega a alcanzarse, es poco probable que consigamos un resultado final satisfactorio y que resulte en mejores condiciones de vida para los receptores de la ayuda. El reto, por tanto, está en conseguir modelos de interrelación para lograr que la empresa sea un actor que participe con impacto positivo en la cooperación, dentro de un modelo “virtuoso” de crecimiento inclusivo y sostenible, e integrando en todos sus enfoques estratégicos estándares de comportamiento social, laboral y ambiental exigentes y responsables.

Como premisa indiscutible, se deben considerar exclusivamente proyectos empresariales o con participación de empresas en los que por encima de los criterios lucrativos de rentabilidad económica y comercial, el objetivo sea responder eficazmente a problemas de desarrollo y lucha contra la pobreza en los países socios mediante estrategias y actuaciones coherentes e integradas en el Plan Director 2013- 2016 de la cooperación española.

No desviemos el debate hacia una valoración específica de los distintos instrumentos y su contribución, o no contribución, al desarrollo. Más bien pongamos en marcha un marco de referencia sobre cuál debe ser la contribución de la empresa a los objetivos de desarrollo establecidos dentro del marco general de la cooperación española, considerándola como un actor más, acogido a los mismos principios de responsabilidad, eficacia, consenso y compromiso compartido.

CAPÍTULO 4

Una aproximación a la cooperación financiera

Autora:

Verónica López Sabater, directora de la Fundación Afi*

*Las opiniones contenidas son las de la autora y no necesariamente reflejan la posición de la Fundación Afi o de Internón Oxfam. Algunas de las ideas y los planteamientos aquí expuestos han sido elaborados a partir de artículos de reciente publicación de la misma autora.



1. Introducción

En 2011 España ha estrenado una nueva herramienta a través de la cual articular nuevos mecanismos de cooperación al desarrollo en el seno de nuestra Administración. Nos referimos al Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), que si bien nació en el año 2010 por Ley 36/2010, de 22 de octubre, no ha sido hasta el verano de 2011, con la aprobación del Reglamento del FONPRODE (Real Decreto 845/2011, de 25 de junio) cuando ha comenzado efectivamente a funcionar.

La creación y puesta en marcha del FONPRODE constituye, por tanto, un avance sustancial en la política española de cooperación internacional para el desarrollo, no solo por dar respuesta a una exigencia histórica de ámbito nacional e internacional, de reformulación del cuestionado y ya extinto Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), sino como medio para equiparar la fortaleza y variedad instrumental de nuestra cooperación oficial al desarrollo con la de otros donantes de nuestro entorno más cercano.

Los nuevos instrumentos de cooperación financiera que crea la Ley del FONPRODE son de carácter reembolsable y no reembolsable, y los canales previstos son tanto bilaterales (como es el caso de las donaciones –no reembolsables– o préstamos –reembolsables– de Estado a Estado) como multilaterales (como es el caso de los fondos multidonante sectoriales administrados por organismos internacionales, sean estos financieros o no financieros) o multilaterales (como es el caso en el que el organismo internacional cumple una función de intermediación y los recursos son destinados a proyectos específicos para algún país socio en particular).

Vale la pena hacer un esfuerzo previo de aterrizar una serie de conceptos, al menos desde la perspectiva de nuestra cooperación oficial, con el objeto de centrar la discusión y aclarar, desde esta introducción, qué tipo de cooperación financiera es sobre la que se estará hablando en este capítulo. No es un antojo de la autora; responde a las numerosas e interesantes conversaciones y artículos de opinión que en relación con el FONPRODE, la cooperación financiera, la cooperación reembolsable, el desarrollo del sector privado y la lucha contra la pobreza se han producido en los últimos tiempos, y no en pocas ocasiones albergando un cierto baile de definiciones.

En primer lugar, cabe reiterar que, en nuestro sistema de cooperación al desarrollo, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) está constituida por donaciones, préstamos y transferencia de recursos financieros a países en desarrollo (cooperación financiera), así como por el conjunto de modalidades de asistencia dirigida a la mejora de las capacidades de los recursos humanos del país receptor (cooperación técnica). Otras dos categorías de nuestra cooperación oficial al desarrollo son la ayuda humanitaria y la educación para el desarrollo.

La cooperación financiera, tal como la define la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se manifiesta (manifestaba) a través de “contribuciones oficiales a organismos internacionales de carácter económico y financiero, acuerdos financieros de alivio o condonación de deuda suscritos por vía bilateral o multilateral, donaciones, préstamos o ayudas instrumentadas para que los países receptores pudieran afrontar dificultades coyunturales de ajuste en sus balanzas de pagos, y los establecidos en términos concesionales como el Fondo para la Concesión de Microcréditos”.

En 2011 España ha estrenado el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE).

En el marco del FONPRODE se cuenta con la novedad de poder realizar transferencias de recursos financieros a países en desarrollo (cooperación financiera).

La cooperación financiera puede ser reembolsable y no reembolsable.

Esta definición se ha visto recientemente afectada (si bien la Ley 23/1998 no ha modificado la definición) por la creación del FONPRODE, que responde a la ordenación y ampliación de un conjunto de instrumentos de cooperación financiera, muchos de ellos nuevos, otros renovados y ampliados, así como a la extensión de la tipología de socios de desarrollo y de las modalidades de cooperación con las que España puede ya ofrecer asistencia financiera para el alivio de la pobreza en países en desarrollo.¹

Entre los instrumentos, se cuenta ahora como novedad absoluta con la posibilidad de invertir, esto es, apostar asumiendo el riesgo, por el éxito de iniciativas productivas y/o generadoras de un mayor y mejor acceso a infraestructuras, fuentes de energía o servicios financieros a los segmentos de población de escasos recursos. Las iniciativas del sector privado, antes obviadas o imposibilitada su atención por la inexistencia de instrumentos para apoyarlas de forma efectiva, se convierten ahora en un destino, o por seguir la argumentación, en un socio de desarrollo, equiparable a las que de forma exclusiva venían ocupando el sector público y el sector social.

En cuanto a las modalidades de asistencia o cooperación financiera previstas hoy en nuestra legislación podemos distinguir entre aquella asistencia provista de forma directa de aquella provista de forma intermediada, distinción que no debemos confundir con el binomio bilateral-multilateral indicado más arriba, aunque sean perfectamente compatibles. Esto significa, que encontraremos actuaciones directas bilaterales, bilaterales intermediadas o indirectas de carácter multilateral o multilateral.

Aún son muchas las voces que cuestionan abiertamente la pertinencia y bondad de la cooperación financiera reembolsable.

Además, y creo que es en este binomio donde radica el grueso de la discusión, la asistencia o cooperación financiera puede articularse de forma tal que se constituya en una transferencia de recursos sin contraprestación (donación, o cooperación financiera no reembolsable), o en una facilitación temporal de recursos financieros para afrontar la financiación de una actividad económica productiva, o de un proyecto de inversión que generarán riqueza y bienestar en el futuro, momento en el que han de ser devueltos, junto con el precio de su utilización temporal, al acreedor o inversor (cooperación financiera reembolsable).

Aún son muchas las voces que cuestionan abiertamente la pertinencia y bondad de la cooperación financiera reembolsable por ser un instrumento que, en función de cómo se articulen las operaciones, establece una relación de prestamista-prestatario (acreedor-deudor) o de socio inversor-promotor de la inversión que, por definición, implica el retorno de los recursos otorgados, y ésta es una relación de cooperación con una reducida trayectoria en nuestro sistema de cooperación al desarrollo. El endeudamiento no es una situación anómala por definición; es más bien una necesidad para progresar, acumular activos y adelantar al presente capacidades futuras. No obstante, sí que obviamente tiene potencial de transformarse en una situación anómala si el endeudamiento estuviera destinado exclusivamente, por ejemplo, a incrementar la capacidad de consumo o a efectuar gasto corriente (en contraposición

1. Esta categorización no es homogénea para todos los países donantes. Por poner un ejemplo, la AOD del Gobierno de Japón se clasifica en tres categorías: a) donación bilateral, que a su vez se clasifica en cooperación técnica y cooperación financiera no reembolsable; b) crédito bilateral, y c) cooperación multilateral, a través de contribuciones financieras a organizaciones internacionales.

a producir o incrementar el capital o la capacidad de inversión). Asimismo, pueden derivarse otros riesgos si las condiciones financieras en las que se formula el apoyo financiero reembolsable no responden a la capacidad real del deudor o del proyecto en el que se invierte, capacidad que habrá de encontrarse directamente relacionada con el uso y destino previsto para dichos recursos.

Y es al calor de esta distinción o aclaración donde hemos querido enfocar el contenido de este artículo sobre la cooperación financiera, dedicando su práctica totalidad a la dimensión reembolsable de la misma que se constituye en una de las principales novedades de la Ley 36/2010, de 22 de octubre. Esperamos que lo que a continuación exponemos contribuya a clarificar algunas dudas, así como a visibilizar la necesidad de contar con nuevos instrumentos que, bien diseñados y oportunamente empleados, contribuyan al desarrollo de nuestros socios de la cooperación española en ámbitos en los que los instrumentos tradicionales no tenían inserción. El diseño adecuado y el uso oportuno de los instrumentos de cooperación financiera reembolsable son, por tanto, factores clave para que podamos centrarnos en las bondades sin entrar a analizar en detalle –aunque sí apuntar– los riesgos de los que efectivamente no está exenta esta modalidad de cooperación.

En las siguientes páginas analizaremos el perfil de la cooperación financiera reembolsable ejercida por los donantes de nuestro entorno, quienes iniciaron este camino décadas antes de que nuestra cooperación española se sumara a esta novedosa (para España) modalidad de cooperación. Este análisis nos ofrece la oportunidad de rescatar lecciones aprendidas, identificar ciertos riesgos y potenciales ventajas comparativas, así como de apuntar un número de recomendaciones para el caso español –el FONPRODE– sobre la base de lo que la normativa vigente establece, ya que no contamos con información histórica para una adecuada evaluación en este sentido.

La cooperación financiera (tanto reembolsable como no reembolsable) y la cooperación técnica se encuentran hoy a disposición de los países donantes como herramientas para aumentar y mejorar el impacto positivo en el desarrollo de los países receptores en función de las necesidades que deben ser cubiertas para un desarrollo satisfactorio del sector privado como instrumento de lucha contra la pobreza y la desigualdad. En el capítulo anterior se ha debatido más ampliamente sobre las oportunidades y los límites de este ideal.

Una de las virtudes esperadas de los mecanismos de cooperación reembolsable es la capacidad de escalar o potenciar los esfuerzos iniciales impulsados por la cooperación financiera y demostrar al sector privado (tanto local como internacional) que ciertos negocios, sectores o líneas de actividad pueden tener una rentabilidad ajustada por el riesgo muy superior, si se ejecutan bajo ciertas condiciones. Al reducir el umbral mínimo de rentabilidad exigido a los proyectos de inversión,² el proceso puesto en marcha con el apoyo de la cooperación financiera reembolsable internacional podría facilitar el desencadenamiento de un flujo de inversiones que aumente el producto potencial del país receptor. La cooperación financiera reembolsable puede, por tanto, convertirse así en punta de lanza y reclamo para las inversiones privadas, lo que permite sumar más financiación para un mismo proyecto o ampliar la gama de proyectos ejecutados.

Existe el riesgo de que la cooperación financiera promueva situaciones anómalas de endeudamiento en los países en desarrollo.

Una de las virtudes esperadas de los mecanismos de cooperación reembolsable es la capacidad de escalar o potenciar los esfuerzos iniciales impulsados por la cooperación financiera.

2. La rentabilidad exigida depende de numerosos factores relacionados con el proyecto, el sector de actividad, el país, etc.



Gráfico 1

Cooperación Financiera y Cooperación Técnica

Cooperación al desarrollo

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) está constituida por donaciones o por préstamos efectuados a países en desarrollo así como a las agencias multilaterales. También se considera AOD la cooperación técnica.

Las donaciones o los préstamos (cooperación financiera) deben:

- A)** Ser efectuados por el sector oficial (Gobiernos).
- B)** Tener como objetivo principal la promoción del desarrollo económico y el bienestar.
- C)** Ser de carácter concesional (en el caso de los préstamos, deben contar con un elemento de concesionalidad del 25%)



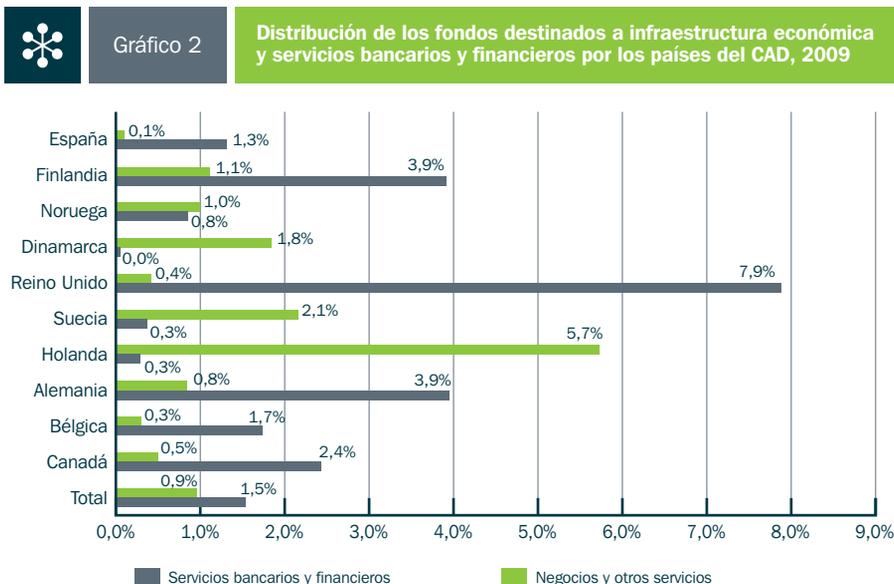
| Cooperación TÉCNICA | Cooperación FINANCIERA | | | | | |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|--|--|------------------------|---|
| OCDE: Donaciones a los nacionales de los países beneficiarios, pagos a consultores, asesores y personal similar. | Cooperación NO REEMBOLSABLE | | Cooperación REEMBOLSABLE | | | |
| | Subvenciones ONGD | Estudios e investigaciones | Apoyo presupuestario | Aportaciones a fondos multidonante | Préstamos | Adquisición de participaciones de capital |
| | Novedad FONPRODE | Novedad FONPRODE | Novedad FONPRODE | Novedad FONPRODE | Novedad FONPRODE | Novedad FONPRODE |
| | Asistencia técnica y consultoría | Capacitación | Aportaciones a fondos en organismos internacionales de desarrollo (IFI, Naciones Unidas, etc.) | Aportaciones a fondos (vehículos de inversión) públicos o privados | Líneas de financiación | Novedad FONPRODE |
| | Reuniones técnicas, foros, seminarios | Difusión e intercambio de información | Novedad FONPRODE | Novedad FONPRODE | | |

2. Los donantes y la cooperación financiera

Analizando las estadísticas elaboradas y administradas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), España registra, en cuanto al apoyo al desarrollo del sector privado de los países socios –ámbito de la cooperación al desarrollo que se encuentra muy interiorizado en el seno de otros donantes relevantes para nosotros–, una reducida actividad. España cuenta con algunos instrumentos de cooperación al desarrollo del sector privado de los países socios, en concreto en el ámbito del sector financiero, que representan el 1,3% del total de la AOD española en 2009 y son fundamentalmente operaciones generadas con cargo al extinto Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM). Sin embargo, los instrumentos y recursos destinados al desarrollo de negocios y otros servicios que fortalecen la infraestructura económica y de servicios

son poco relevantes tanto en términos absolutos como relativos (0,1% del total de la AOD en 2009) y se sitúan en ambos casos por debajo de la media registrada en el conjunto de los países del CAD/OCDE. Otros donantes registran una importante actividad en los ámbitos señalados, entre los que destacan, en el ámbito de los servicios financieros, el Reino Unido, Finlandia y Alemania y, en el de desarrollo de negocios y otros servicios, Holanda, Suecia y Dinamarca.

España registra, en cuanto al apoyo al desarrollo del sector privado de los países socios, una reducida actividad.



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD Stat, www.oecd.org/dac/stats/data.

Nos detendremos, obviamente, en aquellos donantes a los que nos querríamos parecer o asemejar, esto es, aquellos que *sí* han cumplido con sus compromisos de AOD en relación con su renta nacional bruta, el acordado 0,7%, que se encuentran muy próximos a cumplirlo con anterioridad a la fecha límite autoimpuesta por la comunidad internacional (2015), que han demostrado una tendencia claramente ascendente en su dedicación de recursos al alivio de la pobreza o, simplemente, que ostentan los primeros puestos en valores absolutos.

Entre los grandes donantes, rescatamos las experiencias de aquellos que cuentan con una nutrida (por larga y voluminosa) experiencia en cooperación financiera reembolsable. Ejemplos como Alemania, donde existe una clara distinción organizativa y funcional en cuanto a la provisión de cooperación técnica a través de la agencia alemana de cooperación técnica (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit –GIZ–) y de Deutsche Investitions (und Entwicklungsgesellschaft mbH –DEG–) del Grupo KfW, el Reino Unido (Department for International Development –DFID– y CDC Group), Bélgica (BTCCTB y Belgian Investment Company for Developing Countries –BIO–), Holanda (DGIS y FMO) y Francia (Agence Française de Développement –AFD– y PROPARCO), entre otros, son referencia en la forma en que ponen en práctica su política de cooperación al desarrollo, por la innovación de sus instrumentos de financiación del desarrollo del sector privado y la coordinación y distribución de competencias entre los diferentes organismos de sus respectivas Administraciones públicas.

Alemania, Reino Unido y Francia son referencia por la innovación de sus instrumentos de financiación del desarrollo del sector privado.

Las cooperaciones oficiales británica y francesa operan gran parte de su cooperación financiera reembolsable desde la agencia oficial de desarrollo.

Quedándonos, a efectos comparativos, con una muestra de carácter europeo centrada en las experiencias de Francia, Reino Unido y Alemania, a continuación presentamos nuestra propuesta de *benchmark* o referencia de partida, basada en las similitudes institucionales identificadas con el FONPRODE en la medida en la que las cooperaciones oficiales británica y francesa operan gran parte de su cooperación financiera reembolsable desde la agencia oficial de desarrollo, esto es, de forma autónoma y sin que ésta sea necesariamente intermediada por sus entidades financieras de desarrollo correspondientes, como es el caso del CDC Group británico y la sociedad PROPARCO francesa. El caso alemán no podemos obviarlo, entre otras razones –tamaño, liderazgo, historia– porque ha sido promotor de una herramienta de medición de impacto de intervenciones de cooperación financiera reembolsable que ha sido asumida por otros donantes, como es el caso de España.

2.1. Cooperación financiera y cooperación técnica: experiencia europea

2.1.1 La experiencia del Reino Unido – Department for International Development (DFID) y CDC Group

De particular interés es el caso británico por la versatilidad e innovación con la que opera en el cumplimiento de sus objetivos de alivio de la pobreza en general y de cooperación al desarrollo del sector privado en particular.

El DFID es un departamento del Gobierno del Reino Unido, representado a nivel del Gabinete (paralelo con nuestro “Gabinete de Ministros”) por la Secretaría de Estado para el Desarrollo Internacional. El DFID tiene funciones ministeriales en la medida en la que ejerce el liderazgo en términos de políticas y a nivel de Gobierno, así como de agencia de desarrollo, y es el encargado de la prestación de asistencia al desarrollo. Fue creado con el propósito de ser el principal departamento público con competencias en cooperación al desarrollo internacional; de hecho, administra casi la totalidad de la AOD británica y ejerce un control directo sobre prácticamente el 85% de los desembolsos totales (el resto son operaciones tales como la financiación del Fondo Monetario Internacional por parte del Tesoro del Reino Unido).

El DFID es propietario del 100% del CDC Group, pero éste opera de forma independiente y con criterios comerciales en el marco de unas metas y un código ético de inversión acordado con el DFID.

El DFID es propietario del 100% del CDC Group, pero éste opera de forma independiente y con criterios comerciales en el marco de unas metas y un código ético de inversión acordado con el DFID, que responde a la Estrategia de desarrollo del sector privado que guía la actuación de la cooperación británica en este ámbito. El CDC no ha recibido financiación pública desde el año 1995, y realiza todas sus inversiones con recursos propios y mediante la reinversión de utilidades.

Las operaciones que el DFID ha venido apoyando para el desarrollo del sector privado se encuentran enfocadas en áreas y sectores en los que considera que cuenta con ventaja comparativa (desarrollo de mercados, alianzas público-privadas, investigación y desarrollo de políticas), apoyando también las reformas del entorno de negocios, y participando en *investment climate facilities*.³ En cuanto a los instru-

3. Las *investment climate facilities* son alianzas de gobiernos, empresas privadas y socios de desarrollo que trabajan para la mejora del clima de negocios mediante la eliminación de barreras de todo tipo: financieras, regulatorias, de infraestructuras, energéticas, tecnológicas, entre otras. Son varias las alianzas de este tipo, tanto regionales (como la Investment Climate Facility for Africa –ICF–) como bilaterales (Investment Climate Facility for Afghanistan –AICF–).

mentos, además de las inversiones del CDC, el DFID utiliza *challenge funds*⁴ junto con iniciativas para incrementar la transparencia, facilidades multilaterales de financiación de infraestructuras y relaciones directas con actores del sector privado local, y la mayor parte de los apoyos están sustentados en las relaciones que mantiene con el Banco Mundial y otros bancos regionales de desarrollo. De hecho, si bien el DFID está reduciendo su participación en iniciativas autónomas de microfinanzas y de servicios de desarrollo empresarial, continúa participando en plataformas multidonante.

La Estrategia para el desarrollo del sector privado del DFID (“Prosperidad para todos: haciendo funcionar los mercados”), en vigor desde 2009, está basada en tres grandes pilares –acceso, competencia y compromiso (*engagement*, en inglés)–, y se ha desarrollado en dichas áreas previamente testadas. No obstante, la estrategia también prevé continuar con la innovación y experimentación en sectores de interés, como los mecanismos innovadores de financiación por ejemplo en el sector salud (como la Alianza GAVI), iniciativas de fomento de la transparencia y de alianzas público-privadas, entre otros.

Ha intensificado su participación en intervenciones de “desarrollo de mercados inclusivos”, incorporando instrumentos analíticos del crecimiento (esto es, para la identificación de obstáculos al crecimiento económico que requieran reformas estructurales), desarrollo de cadenas de valor (planificación estratégica para incrementar el valor agregado y reducir los costos asociados a la producción de un determinado producto o servicio), reformas del clima de negocios, facilidades para el comercio, acceso a financiación y titulación de tierras que permitan a sus propietarios no solo obtener el reconocimiento de su propiedad, sino también el apalancamiento de recursos sobre sus activos, ahora reconocidos.

En materia de infraestructuras, el DFID no prevé facilitar de forma directa grandes cantidades de financiación para su desarrollo ya que las instituciones financieras internacionales (en adelante IFI) se encuentran, en su opinión, mejor posicionadas para esta tarea, de las que en cualquier caso el DFID ya es accionista y financiador, y participando además en diversas facilidades multilaterales autónomas, como es el caso destacado de la iniciativa Private Infrastructure Development Group (PIDG).⁵

En la operativa del DFID sí encontramos algunas similitudes destacables con el FONPRODE. Si bien en términos estratégicos su política de desarrollo se dirige desde sus oficinas centrales, el DFID considera que sus operaciones de prestación de asistencia están “dirigidas por los países, descentralizadas y delegadas en ellos” a través de una red mundial de 67 oficinas en las que trabaja más de la mitad de su personal. De este modo, las oficinas nacionales son responsables del cumplimiento de los objetivos en el ámbito de cada país y están a cargo de la presentación y la puesta en práctica del programa de asistencia a países. Una diferencia notable: a los directores de estas oficinas se les delega competencia financiera por un monto de

La Estrategia para el desarrollo del sector privado del DFID (“Prosperidad para todos: haciendo funcionar los mercados”), en vigor desde 2009, está basada en tres grandes pilares: acceso, competencia y compromiso.

En la operativa del DFID se encuentran algunas similitudes destacables con el FONPRODE.

4. Los *challenge funds* constituyen un mecanismo de financiación de carácter competitivo, esto es, en lugar de decidir unilateralmente el beneficiario de la asignación de recursos, la decisión es el resultado de un proceso de solicitud y recepción de propuestas de entidades que trabajan en el área/sector de interés del donante.

5. Coalición de donantes que movilizan inversiones en el sector privado para asistir a los países en desarrollo en sus necesidades de infraestructura para impulsar el crecimiento económico y combatir la pobreza. Son miembros: DFID, SECO (Swiss State Secretariat for Economic Affairs), el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, la Agencia Austriaca de Desarrollo (ADA), la Agencia Irlandesa de Desarrollo y el KfW alemán.

hasta 7,5 millones de libras esterlinas (6,4 millones de euros a la fecha de redacción de este capítulo) por operación, muy por encima de la autonomía con la que cuentan nuestros coordinadores de las oficinas técnicas de cooperación en el terreno.

La alta dirección del DFID (Junta de Gerencia) canaliza la toma de decisiones a partir del Comité de Inversiones.

La alta dirección del DFID (Junta de Gerencia) canaliza la toma de decisiones a partir del Comité de Inversiones, que forma parte del gobierno del Departamento y que tiene por objeto asegurar que las inversiones del DFID sean razonables en cuanto al uso de los recursos públicos, y estén basadas en decisiones financieras estratégicas y sobre la base de la evidencia, de modo que quede garantizada: (i) la adecuada toma de decisiones de inversión y de asignación de recursos; (ii) el equilibrio de la cartera de inversiones en su conjunto; y (iii) la adecuación e implementación de sistemas de análisis y evaluación de inversiones. Todas las inversiones del DFID, ya sean multilaterales, bilaterales o en bienes públicos globales (inmunización, cambio climático, investigación, innovación), son aprobadas en el Comité de Inversiones, que se reúne entre cuatro y seis veces al año de forma ordinaria.

El Comité de Inversiones es el encargado de elaborar un informe anual para la Junta de Gerencia, que cubre tres áreas de información: (i) el alineamiento de las elecciones de inversión con la visión estratégica institucional; (ii) una valoración del principio de *value for money* (en términos de impacto en desarrollo y rentabilidad); y (iii) la implementación de los sistemas de evaluación de operaciones del DFID.

El Comité de Inversiones presenta muchas similitudes con el Comité Ejecutivo del FONPRODE, aunque el primero se encuentra integrado únicamente por miembros del propio DFID.

El Comité de Inversiones presenta muchas similitudes con el Comité Ejecutivo del FONPRODE, aunque debemos destacar que el primero se encuentra integrado únicamente por miembros del propio DFID, no de otras áreas del Ejecutivo como queda establecido en el Reglamento del FONPRODE, herencia aparentemente del anterior Comité Interministerial del FAD (CIFAD). Asimismo, el Comité Ejecutivo no tiene entre sus funciones explícitas la de velar por el equilibrio de la cartera de inversiones en su conjunto: las operaciones son analizadas a título individual, sin encontrarse el análisis acompañado de una evaluación del riesgo del conjunto de la cartera.

2.1.2 La experiencia de Francia - Grupo de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MAE) y el Ministerio de Asuntos Económicos, Hacienda e Industria (MINEFI) ejercen la supervisión conjunta del organismo francés de desarrollo, la AFD. Ambos ministerios cumplen conjuntamente funciones de formulación de políticas, administración y control concernientes a la ejecución de la AOD francesa, así como de responsabilidad directa del desembolso del 25% y 28%, respectivamente, de la AOD bilateral, en tanto que la AFD solamente desembolsa de manera directa alrededor del 4%, si bien también administra fondos del MAE y del MINEFI. Los demás ministerios desembolsan el 42% de la AOD bilateral, principalmente bajo la forma de asistencia técnica y alivio de la deuda.

El Comité Interministerial para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (CICID) fue creado en 1998 como parte del proceso tendente a racionalizar y dinamizar las relaciones exteriores y la cooperación para el desarrollo. El CICID determina cuáles son los países elegibles para los programas franceses de asistencia bilateral (denominados “zona de solidaridad prioritaria” o ZSP), y “cumple una tarea permanente de seguimiento y evaluación de la conformidad con los objetivos establecidos y los recursos asignados a las políticas y los instrumentos de cooperación internacional y asistencia para el desarrollo. Define los sectores de intervención prioritaria”.

La Agencia Francesa de Desarrollo, en su calidad de ente público industrial y comercial cuyo capital procede en su totalidad del Estado francés, se encuentra bajo la tutela del Ministerio de Asuntos Exteriores, del Ministerio de Economía y del Ministerio de Ultramar. El mandato de la AFD es promover un desarrollo económico y financiero estable. Además de sus propias actividades, el artículo 5 de sus estatutos dispone que la AFD lleve a cabo varias misiones que se considera son “por cuenta del Estado”. Es así que este organismo gestiona préstamos y donaciones de la Tesorería (MINEFI) y actúa también como el ejecutor de proyectos fuera de la zona de solidaridad prioritaria o ZSP. Para los países de esa zona, la AFD ejecuta los contratos de reducción de la deuda para el desarrollo por cuenta del MINEFI. También brinda financiamiento a los gobiernos, al sector privado y a redes, intentando que todas sus actividades estén alineadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y contribuye a financiar la ayuda pública colectiva, tanto en bienes como en fondos, en casos de desastres.

La AFD se encuentra implantando su Segundo plan estratégico (2007-2011),⁶ que describe el mapa de ruta que debe seguir la AFD en el período, poniendo en práctica las orientaciones estratégicas establecidas por el CICID y los ministerios correspondientes. La estrategia reconoce la ampliación del mandato de la AFD, pasando el alivio de la pobreza (objetivo único) a verse ampliado en dos áreas adicionales: la protección y el fomento de los bienes públicos mundiales (lo cual permite la AFD trabajar en países emergentes,⁷ fundamentalmente para preservar el medioambiente) y la promoción del crecimiento económico.

Dentro de los cuatro ejes principales de este plan se encuentra el fortalecimiento de las actividades de la AFD en el sector privado y frente a las autoridades locales, así como sus asociaciones con organizaciones no gubernamentales y fundaciones. Al mismo tiempo, para adaptarse a las necesidades de los nuevos clientes/socios, se ha fortalecido la innovación y la ingeniería financiera para poder trabajar con un abanico cada vez mayor de instrumentos financieros (instrumentos en condiciones de mercado,⁸ financiación en moneda local, etc.).

Los nuevos componentes de su mandato, complementarios al alivio de la pobreza, permiten trabajar con más facilidad en áreas de desarrollo del sector privado que, por cierto, es una experiencia que ha arrancado en la AFD en fecha reciente, en el año 2003. Con anterioridad, era PROPARCO (sociedad de promoción, participación y cooperación económica), la entidad francesa financiera bilateral de desarrollo, la que ejercía esta labor de financiación del sector privado de forma exclusiva, desde su creación en 1977, dando cumplimiento a su misión institucional de *promocionar la inversión privada en países en desarrollo y emergentes, para contribuir positivamente al crecimiento, desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*.

6. AFD (2007), “Projet d’orientation stratégique 2007-2011 de l’Agence Française de Développement”, en <www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/ELEMENTS_COMMUNS/pdf/POS%202007-2011.pdf>.

7. Brasil, India, China, Indonesia y Pakistán. En junio de 2006 el CICID decidió extender la actividad de la AFD a estos países para la provisión de financiación –en condiciones de mercado o con muy limitados términos concesionales– para contribuir a la gestión de los bienes públicos (combate del calentamiento global, preservación de la biodiversidad, combate de las enfermedades pandémicas).

8. PROPARCO opera únicamente en condiciones de mercado. La AFD también lo hace en condiciones concesionales.

Dentro de los cuatro ejes principales del plan estratégico (2007-2011) de la AFD se encuentra el fortalecimiento de las actividades para el sector privado.

El plan busca fortalecer la innovación y la ingeniería financiera para poder trabajar con un abanico cada vez mayor de instrumentos financieros (instrumentos en condiciones de mercado, financiación en moneda local, etc.).

La vocación de la AFD es la de convertirse en un banco universal para el desarrollo.

PROPARCO (filial de AFD con participación del 59% del capital) se dedica a fomentar el desarrollo del sector privado, la creación de empleo, la competitividad de las empresas y a dar apoyo al desarrollo de nuevos empresarios.

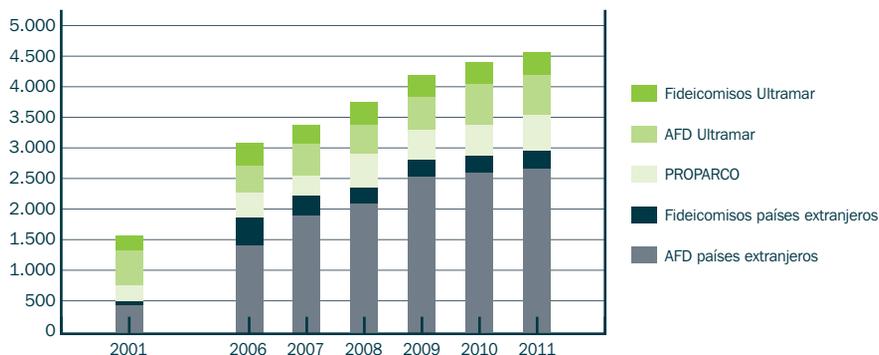
En palabras del director general de la AFD y presidente de PROPARCO, Dov Zehav: *La vocación de la AFD es la de convertirse en un banco universal para el desarrollo. La agencia otorga préstamos tanto a los países más pobres como a los países con ingresos intermedios o emergentes, sirviéndose de diferentes herramientas financieras según el tipo de proyectos y operadores. África subsahariana sigue siendo la prioridad de la agencia. Dicho continente se enfrenta a un crecimiento económico sin precedentes que necesita apoyo y acompañamiento. Hay que prestar una especial atención al desarrollo agrícola, que aporta tres elementos fundamentales: la seguridad alimentaria, la estabilización de la población rural en los territorios y, al frenar desertificación, la protección del medio ambiente.*

La AFD financia y acompaña proyectos presentados por los poderes públicos locales, las empresas o el sector asociativo. Dichos proyectos tienen como objetivo el de mejorar las condiciones de vida de la población, reactivar la economía y proteger el planeta: escolarización, apoyo a los agricultores, infraestructuras, agua y saneamiento, preservación medioambiental, lucha contra el cambio climático, etc. Su filial PROPARCO, de la que posee el 59% del capital, se dedica a fomentar el desarrollo del sector privado, la creación de empleo, la competitividad de las empresas y a dar apoyo al desarrollo de nuevos empresarios.

En términos financieros, la aplicación de este Segundo plan estratégico se traduce en (i) un incremento en financiación concesional; (ii) el desarrollo de actividades no concesionales, incluida PROPARCO, y (iii) el aumento de actividades en los territorios franceses de ultramar.

Las proyecciones financieras internas previstas en el Segundo plan estratégico estimaban un incremento del 50% en la actividad global del Grupo de la AFD (AFD + PROPARCO) entre 2006 y 2011.

Gráfico 3 Proyecciones financieras del Grupo de la AFD (2006-2011), en millones de euros



Fuente: AFD (2007), Projet d'Orientation Stratégique 2007-2011 de l'Agence Française de Développement.

En cuanto al apoyo al sector privado, éste se ha conformado en un área de actividad en continuo crecimiento en el seno de la AFD, con el objeto de (i) promover el crecimiento económico y la generación de empleo en países pobres; (ii) apoyar

la participación del sector privado en las metas de política pública, por ejemplo mediante alianzas público-privadas; (iii) mejorar la gobernabilidad; y (iv) mejorar las capacidades humanas y técnicas en el sector privado. Todo ello se realiza tanto directamente por la AFD como a través de su filial PROPARCO, tanto de forma directa en empresas como a través del sector financiero (con capacidad de apalancamiento) o desarrollando instrumentos de garantía y compartición del riesgo.

La AFD no realiza participaciones en capital (salvo en el área de microfinanzas), ya que este instrumento es gestionado exclusivamente por PROPARCO. Sin embargo, está en proceso de revisión el que la AFD pueda incorporar las participaciones en capital entre sus instrumentos de apoyo al desarrollo del sector privado.

Asimismo, el desarrollo de alianzas público-privadas en países en desarrollo es competencia de PROPARCO, que realiza operaciones en condiciones de mercado. La AFD sí ofrece en cambio financiación (préstamos) y garantías en este ámbito de desarrollo del sector privado.

El apoyo al sector privado comenzó siendo un tema exclusivamente sectorial en el seno de la AFD, pero ahora es totalmente transversal en la organización,

La AFD apoya al sector privado con el objeto de (i) promover el crecimiento económico y la generación de empleo en países pobres; (ii) apoyar la participación del sector privado en las metas de política pública; (iii) mejorar la gobernabilidad; y (iv) mejorar las capacidades humanas y técnicas en el sector privado.

Cuadro 1 PROPARCO

PROPARCO tiene a su cargo los proyectos de inversión en el sector privado centrados en cuatro áreas temáticas:

- Infraestructura.
- Modernización y fortalecimiento de los sistemas financieros.
- Financiamiento de las empresas modernas que prioricen el uso de mano de obra local.
- Apoyo a empresas productivas que participen en la promoción del desarrollo sostenible.

PROPARCO cuenta con un rating AAA y activos de 1.600 millones de euros.

Está sujeta a regulación del Banco de Francia.

Es la única institución financiera de desarrollo bilateral que cuenta entre sus accionistas con socios del Norte y del Sur, como puede apreciarse a continuación:⁹

ACCIONISTAS DE PROPARCO

59,04% propiedad de la AFD
26,01% instituciones financieras francesas
11,16% instituciones financieras internacionales
3,40% sector privado
0,39% fondos y asociaciones éticas



REPRESENTANTES PERMANENTES EN EL DIRECTORIO PROPARCO

Agence Française de Développement
Natixis
Crédit Agricole S.A.
Banque Fédérale des Banques Populaires
Development Bank of Southern Africa
BNP Paribas
CDC Enterprises Portfolio
DEG
Financière OCEOR
BMCE (Marruecos)

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública en www.afd.fr y www.proparco.fr.

9. En 2011, la Corporación Andina de Fomento (CAF) se encuentra negociando su entrada en el capital de PROPARCO.

Entre las fortalezas del modelo francés, se encuentra el hecho de que los especialistas de microfinanzas están totalmente integrados transversalmente en toda la División de Apoyo al Sector Privado de la AFD.

La AFD cuenta en su seno con el Departamento de Gestión de Riesgos financieros y no financieros de la actividad del Grupo.

y son alrededor de cincuenta personas en la AFD las que llevan temas de sector privado (riesgo no soberano)¹⁰, además de los apoyos puntuales de otras áreas. En este sentido, y según la evaluación del Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)¹¹ sobre microfinanzas de la AFD, entre las fortalezas señaladas del modelo francés, se encuentra el hecho de que los especialistas de microfinanzas están totalmente integrados transversalmente en toda la División de Apoyo al Sector Privado de la AFD; esquema que es coincidente con el que finalmente se ha optado en el marco del FONPRODE.

Al tratarse de una institución financiera especializada, la AFD está sometida a las disposiciones de la normativa monetaria y financiera que rige este tipo de instituciones. Dos auditoras se encargan de certificar sus cuentas, las cuales se someten a los controles de la Comisión Bancaria, el Tribunal de Cuentas y las autoridades de los mercados financieros. Sus emisiones poseen la calificación AAA, la mayor (mejor) calificación posible para préstamos a largo plazo según las agencias Standard & Poor's y Fitch.¹²

La AFD se ha convertido en el principal operador de la ayuda pública francesa para el desarrollo y se ha consolidado como el “banco del desarrollo” de Francia. Este estatuto de banco del desarrollo es prueba de la relevancia y de la rentabilidad económica y social de los proyectos de desarrollo que financia.

Por otro lado, cabe señalar que la AFD, como entidad financiera que es, cuenta en su seno con el Departamento de Gestión de Riesgos, encargado de la identificación, administración y mitigación de los riesgos financieros y no financieros de la actividad del Grupo de la AFD. La gestión de riesgos en el ámbito del FONPRODE no se contempla a título agregado, sino internamente para cada operación propuesta a aprobación.

2.1.3 La experiencia de Alemania – GIZ y KfW

El GIZ se centra en la asistencia técnica y el fortalecimiento de las capacidades a través de estudios de consultoría, el trabajo de asesores residentes, la capacitación y el suministro de equipos. El GIZ ejecuta alrededor del 25% de la AOD bilateral del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo Alemán (BMZ). Por su parte, el KfW Entwicklungsbank, que es parte del KfW Bankengruppe –equivalente, en su función de agente financiero del Estado, a nuestro Instituto de Crédito Oficial (ICO)– es el principal organismo ejecutor del sistema de asistencia alemán para la

10. El riesgo soberano es el asumido por los acreedores de los Estados o de las entidades garantizadas por éstos.

11. El CGAP es un centro de investigación y política independiente dedicado a promover el acceso financiero para los pobres del mundo. Es apoyado por más de treinta agencias de desarrollo, entre ellas la AECID, y fundaciones privadas que comparten una misión común para aliviar la pobreza. Con sede en el Banco Mundial, el CGAP proporciona inteligencia de mercado, promueve estándares, desarrolla soluciones innovadoras y ofrece servicios de asesoramiento a los gobiernos, proveedores de servicios financieros, los donantes y los inversionistas (www.cgap.org).

12. En cuanto a los otros donantes, cabe destacar que el KfW es un banco público alemán y tiene el mismo rating que Alemania (lo mismo que ocurre en España con el ICO, que también es el agente financiero del Estado); el CDC Group es un gestor de fondos y no tiene rating (no emite deuda, no lo necesita) y el DFID es un departamento de la Administración pública británica, no tiene rating porque no emite deuda.

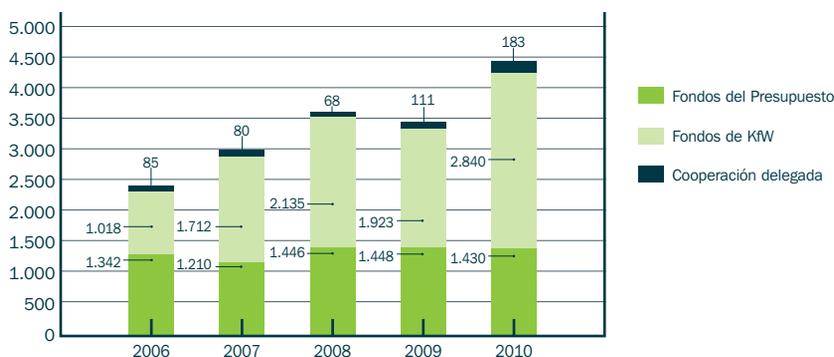
cooperación financiera, y representa alrededor del 16% de la AOD total en 2006 y casi el 25% de los fondos bilaterales del BMZ. Históricamente, el KfW se centró en préstamos destinados a proyectos específicos de infraestructura pero actualmente tiene a su cargo un monto significativo de fondos para donaciones y una gama más amplia de instrumentos, entre los que se incluye el apoyo presupuestario.

La cooperación financiera es uno de los instrumentos más importantes de la cooperación alemana, y su objetivo principal es apoyar a los países socios a financiar medidas que son importantes para su desarrollo –como inversiones en el sistema educativo o de salud, en infraestructura, agricultura o protección del medioambiente–. Si las inversiones de este tipo conducen a mejoras duraderas, generalmente han de ir acompañadas de reformas, en cuyo caso la cooperación alemana trabaja conjuntamente con otras agencias y entidades de cooperación internacional.

La cooperación financiera alemana utiliza los fondos previstos por el presupuesto federal y añade fondos que el KfW obtiene en el mercado de capitales, lo cual permite aumentar considerablemente el volumen de préstamos e incrementar la probabilidad de éxito de la cooperación alemana para el desarrollo.

La cooperación financiera es uno de los instrumentos más importantes de la cooperación alemana.

Gráfico 4 **Origen de fondos comprometidos por KfW (2006-2010), en millones de euros**



Fuente: KfW.

2.2 Diseño institucional, modalidades e instrumentos de cooperación financiera utilizados por los donantes

2.2.1 Diseño institucional de la cooperación financiera de los donantes

Como hemos señalado anteriormente, otros donantes de nuestro entorno realizan cooperación financiera de apoyo al desarrollo del sector privado a través de sus agencias de desarrollo y de sus entidades financieras de desarrollo (EFD), y existe una amplia diversidad de modelos si se analizan desde la perspectiva institucional. En este sentido, observamos que existen diferencias significativas, por ejemplo, en el grado de propiedad que ejerce la agencia de desarrollo (o la autoridad correspondiente en materia de cooperación al desarrollo) sobre la EFD, y los casos extremos son el

Otros donantes de nuestro entorno realizan cooperación financiera de apoyo al desarrollo del sector privado a través de sus agencias de desarrollo y de sus entidades financieras de desarrollo (EFD).

Existen diferencias significativas, por ejemplo, en el grado de propiedad que ejerce la agencia de desarrollo sobre la EFD.

británico, en el que el DFID (autoridad en cooperación al desarrollo) es propietario del 100% de la EFD británica (CDC Group), y el noruego, en el que el Ministerio de Asuntos Exteriores es propietario del 100% de la EFD noruega (NORFUND). Modelos híbridos en lo que a propiedad se refiere son el francés, en el que la Agence Française de Développement es propietaria del 60% de la EFD francesa (PROPARCO), y el belga, en el que el Ministerio Belga de Cooperación al Desarrollo es propietario del 50% de la EFD belga (BIO).

Entre los modelos en los que la autoridad de cooperación al desarrollo no ejerce directamente la propiedad destaca el alemán, cuyo Ministerio de Cooperación (BMZ) no ejerce la propiedad del KfW Entwicklungsbank y de su filial DEG, ya que estas entidades financieras son órganos ejecutores de su cooperación financiera, y la primera representa, en su nombre y el de su filial, al Ministerio en estos ámbitos. También en esta categoría encontramos el modelo holandés, cuyo Ministerio de Cooperación y Desarrollo no ejerce la propiedad de la EFD holandesa (FMO), que es un banco de propiedad estatal, pero sí le otorga fondos de cooperación para su administración.

Realizando el análisis desde el punto de vista del grado de exclusividad en el ejercicio de la cooperación financiera a través de la EFD, encontramos agencias de cooperación que operan solo a través de sus EFD, como el destacado caso de Alemania, en el que, por definición, el KfW es el órgano ejecutor de la cooperación financiera, bajo los criterios y políticas del BMZ; lo mismo ocurre en Holanda, a través de su banco de desarrollo, el FMO.

Entre las agencias de cooperación que no operan exclusivamente a través de sus EFD en materia de cooperación financiera destacan cuatro: el Reino Unido, Francia, Suecia y Suiza. En el Reino Unido, el DFID también realiza inversiones de forma directa; de hecho, en su estructura cuenta con el Comité de Inversiones, que tiene por objeto velar por el buen desempeño de sus inversiones financieras en países socios. En Francia, la AFD es una entidad financiera, de modo que articula cooperación financiera de forma autónoma, complementaria con la ejercida con PROPARCO. Suecia, por su parte, realiza cooperación financiera también de forma directa; y Suiza realiza inversiones en fondos a través de su administradora de fondos de cooperación financiera, SIFEM, y realiza donaciones para el desarrollo del sector privado de forma directa.

2.2.2 Instrumentos de cooperación financiera reembolsable

A pesar de lo variopinto de los arreglos institucionales en el ámbito de la cooperación financiera de los donantes, la puesta en práctica de sus estrategias ha estado en gran medida protagonizada por las denominadas entidades financieras bilaterales de desarrollo (véase el cuadro 2 para su identificación), a las que desde fecha reciente se ha unido la española en la forma del FONPRODE.

La batería de instrumentos de cooperación financiera reembolsable que tradicionalmente se ha puesto a disposición de los países socios es fundamentalmente de tres tipos o categorías: (i) instrumentos de deuda (préstamos, líneas de crédito), (ii) instrumentos de inversión (participaciones temporales en el capital y cuasicapital) y (iii) instrumentos de garantía (garantías parciales de crédito, garantías a la emisión de deuda). Algunos de los donantes de nuestro entorno cuentan con ellos desde hace años, mientras que nuestra Administración –obviando como ya anunciábamos anteriormente el FAD– únicamente contaba con el Fondo para la Concesión de

La batería de instrumentos de cooperación financiera reembolsable es fundamentalmente de tres tipos: (i) instrumentos de deuda, (ii) instrumentos de inversión, y (iii) instrumentos de garantía.

|  | Cuadro 2 | Misión y objetivos estratégicos de las diferentes entidades financieras bilaterales de desarrollo europeas¹³ y de la Corporación Financiera Internacional |
|---|----------|---|
| <p>BIO Bélgica</p> | | <p>Favorecer el logro de un sector privado fuerte en los países en desarrollo, para así permitirles acceder a un desarrollo económico y una prosperidad social duraderos y, por lo tanto, reducir la pobreza. BIO invierte directamente en el sector privado.</p> <p>Lema: Development through Investment</p> |
| <p>CDC Reino Unido</p> | | <p>Generar un impacto económico directo mediante la provisión de financiación a empresas exitosas, y un impacto indirecto mediante el efecto demostrado entre otros potenciales inversores con buenos resultados de que existen con buenos resultados derivados de inversiones exitosas.</p> <p>Lema: Capital for Development</p> |
| <p>DEG Alemania</p> | | <p>Establecer y expandir las estructuras empresariales privadas en países en desarrollo y en transición, para crear las bases de un crecimiento económico sostenible y una mejora permanente en las condiciones de vida de las poblaciones locales, mediante: la provisión de financiación para inversiones directas; la provisión de financiación reembolsable de largo plazo para ayudar a salvaguardar de la crisis aquellas inversiones cofinanciadas; la diversificación de los flujos de capitales mediante el apoyo a inversiones pioneras en nuevos países y regiones, y el fortalecimiento de los mercados de capitales locales.</p> <p>Lema: Our business is developing</p> |
| <p>FONPRODE España</p> | | <p>Erradicar la pobreza, reducir las desigualdades e inequidades sociales entre personas y comunidades, igualdad de género, defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo humano y sostenible en los países empobrecidos.</p> <p>Lema: n.d.</p> |
| <p>FMO Holanda</p> | | <p>Incentivar y ayudar al sector privado como motor de desarrollo social y económico, mediante la colaboración con iniciativas privadas sobre todo en países pobres compartiendo conocimiento y recursos con empresas que apuesten por el desarrollo sostenible.</p> <p>Lema: Finance for Development</p> |
| <p>NORDFUND Noruega</p> | | <p>Reducir la pobreza y crear crecimiento económico sostenible mediante la inversión de capital riesgo en negocios rentables de países en desarrollo.</p> <p>Lema: n.d.</p> |
| <p>PROPARCO Francia</p> | | <p>Promocionar el desarrollo sostenible del sector privado en países emergentes y en desarrollo, mediante la provisión de financiación a largo plazo.</p> <p>Lema: Investing in a sustainable future</p> |
| <p>SIFEM Suiza</p> | | <p>Invertir en pymes comercialmente viables de mercados emergentes puede generar retornos ajustados al riesgo para los inversores y generar efectos sostenibles y de largo plazo en el desarrollo de las comunidades locales.</p> <p>Lema: n.d.</p> |
| <p>CFI</p> | | <p>Crear oportunidades para que las personas escapen de la pobreza y mejoren sus vidas mediante la promoción de mercados abiertos y competitivos en países en desarrollo; el apoyo a empresas y otros socios del sector privado cuando existe una brecha de financiación; la generación de empleos productivos y la provisión de servicios básicos a los desatendidos; y la movilización de otros recursos para financiar el desarrollo de la empresa privada.</p> <p>Lema: Creating Opportunity Where It's Needed Most</p> |

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública.

13. Al igual que para la elaboración del presente capítulo no se ha considerado aludir al debate del pasado relacionado con el desaparecido Fondo de Ayuda al Desarrollo, tampoco hemos considerado oportuno incorporar la actividad que la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES) desarrolla en el cumplimiento de su misión institucional (*facilitar financiación, a medio y largo plazo, a proyectos privados viables de inversión en el exterior en los que exista algún tipo de interés español, para contribuir, con criterios de rentabilidad, tanto al desarrollo de los países receptores de las inversiones como a la internacionalización de la economía y de las empresas españolas*), entidad que no forma parte del sistema español de cooperación al desarrollo, a pesar de ser miembro activo de la asociación European Development Financial Institutions (EDFI) y de participar con recursos propios en la iniciativa European Financing Partners (EFP) con actividad en países emergentes y en desarrollo. Si bien abogamos por considerar una reformulación de COFIDES para que quede integrada en el sistema oficial de cooperación al desarrollo y se constituya en un apoyo en la ejecución de la cooperación financiera reembolsable vinculada a proyectos de inversión, que es su especialidad.



Cuadro 3

Año de constitución y otros datos de las diferentes Entidades Financieras Bilaterales de Desarrollo europeas

| | | Año de creación | Personalidad jurídica | Propiedad estatal | Accionistas |
|----------|-------------|-----------------|-----------------------|-------------------|--|
| BIO | Bélgica | 2001 | S.A. | 82% | Ministerio Cooperación (51%), SBI (49%) |
| CDC | Reino Unido | 1948 | Public Ltd. Company | 100% | DFID (100%) |
| DEG | Alemania | 1962 | S.A. (GmbH) | 100% | KfW (100%) |
| FMO | Holanda | 1970 | S.A. (N.V.) | 51% | Estado (51%), instituciones financieras |
| PROPARCO | Francia | 1977 | S.A. | 69% | AFD (59%), instituciones financieras |
| NORDFUND | Noruega | 1997 | Compañía Especial | 100% | Ministerio Cooperación |
| SWEDFUND | Suecia | 1978/1991 | S.A. (AB) | 100% | Ministerio Asuntos Exteriores |
| SIFEM | Suiza | 2005 | S.A. | 0% | Privados (Secretaría de Estado para Asuntos Económicos-SECO en inglés) |

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública.

Microcréditos, como experiencia auténticamente genuina y sin ambigüedades de cooperación financiera reembolsable, materializada exclusivamente mediante un tipo de instrumento de deuda: el préstamo.

Todos estos instrumentos están puestos a disposición de los socios de desarrollo en una diversidad de modalidades de financiación: directa e intermediada.

Todos estos instrumentos están puestos a disposición de los socios de desarrollo en una diversidad de modalidades de financiación: por un lado, la financiación directa, consistente en la provisión de recursos de forma directa al prestatario (empresa, proyecto de inversión, entidades financieras), sin la necesidad u oportunidad de contar con intermediarios que faciliten el canal de distribución de los recursos, y, por otro, la financiación intermediada, mediante la provisión de recursos financieros a través de intermediarios financieros (entidades financieras bancarias y no bancarias, fondos) que actúan de facilitadores en el proceso de canalización de recursos financieros.



Cuadro 4

Instrumentos de Cooperación Financiera Reembolsable: algunas características

| | |
|------------------------|--|
| Capital y cuasicapital | Entrada directa en el capital de entidades financieras o a través de fondos. Siempre participaciones minoritarias (5%-35%). Participación en el Consejo de Administración. Plazo de inversiones 5-15 años. Estrategias de salida previamente definidas: venta de participaciones a socios locales. |
| Préstamos | Financiación ordinaria y subordinada, préstamos convertibles. Financiación sindicada. Moneda: EUR, USD y moneda local. Tasa de interés: de mercado. Plazo: 3-15 años (puede llegar a 20, para proyectos de infraestructura). Periodo de carencia. |
| Garantías | Estructuración de garantías que movilicen recursos por parte del sector privado. Titulización de activos y vehículos de financiación estructurada. Emisión de bonos en mercados locales. |

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública.

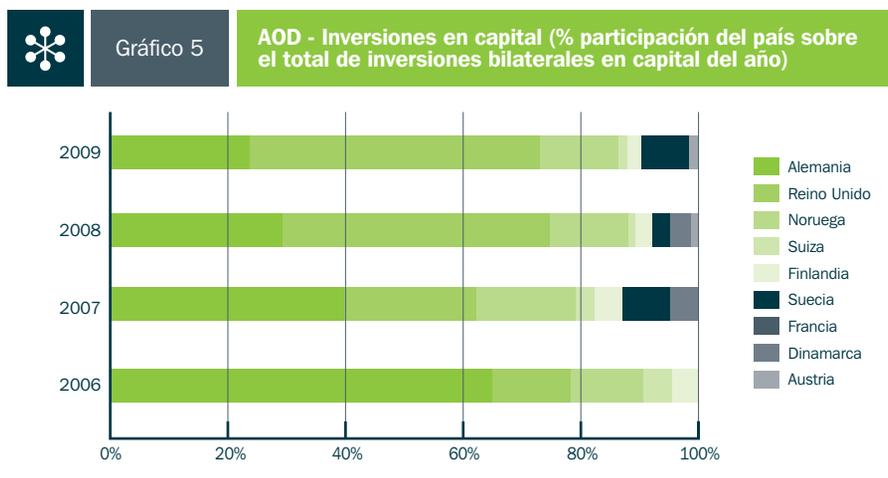
Notas: (a) La financiación subordinada es aquella que, en caso de quiebra y extinción de la entidad emisora, la deuda estará subordinada en orden de prelación con respecto a los demás acreedores (deuda ordinaria y otros), excepto de los accionistas.

(b) La titulización (*securitization*) de activos es un instrumento financiero que permite transformar un activo en un valor transferible y potencialmente negociable en un mercado organizado. De esta manera, activos no líquidos se convierten en otros que pueden generar liquidez inmediata.

(c) Los vehículos de financiación estructurada o *special purpose vehicles/entities* (SPV/SPE) son emisores de instrumentos de titulización financiera.

Los instrumentos de deuda y de inversión, por el contrario, sí han sido incorporados recientemente en el “arsenal” de facilidades que nuestra cooperación española tiene a disposición para cumplir con sus objetivos de desarrollo.

Los instrumentos de deuda son los más amplia e intensamente utilizados por los donantes, seguidos de los instrumentos de inversión (*equity investment*). En este último caso es destacable la predominancia de Alemania, el Reino Unido y Noruega, materializada en la participación activa en la estructura de propiedad de muchas de las iniciativas apoyadas en los países socios de su cooperación al desarrollo. El grupo alemán KfW, el binomio CDC-DFID británico y el fondo noruego NORFUND han sido históricamente pioneros en la asunción de innovaciones instrumentales en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, y los datos recogidos en el gráfico 5 corroboran ese comportamiento. España, aunque no es el único país, no registra ninguna actividad anterior al año 2010 en el campo de las inversiones de capital en países socios de desarrollo.



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD Stat, en www.oecd.org/dac/stats/data.

Como puede apreciarse en el cuadro 5, predomina el uso de instrumentos de deuda e inversión, y el otorgamiento de garantías es prácticamente residual, a excepción de Holanda, Francia y Alemania.

Nuestra Ley 36/2010 del FONPRODE no prevé de forma explícita la posibilidad de emitir garantías, cuestión que quizá pueda ser reconsiderada en un futuro a la vista de la experiencia acumulada. Entre los donantes que articulan mayor volumen de recursos a través de instrumentos de capital y cuasicapital, que por definición consideramos que suponen un grado de compromiso superior al generado por los instrumentos de deuda, destacan Suiza, Noruega y el Reino Unido, aunque este último caso viene determinado por el modelo de intermediación utilizado, basado en la canalización de recursos a través de fondos de inversión.

En este sentido, vale la pena destacar que existen EFD miembros de la EDFI (Asociación Europea de Entidades Financieras de Desarrollo, EDFI, por sus siglas en inglés) que solo operan de forma intermediada, como es el caso del CDC Group del Reino Unido, fondo de fondos que invierte a través de gestoras de fondos de inver-

Predomina el uso de instrumentos de deuda e inversión.

Existen EFD miembros de la EDFI que solo operan de forma intermediada, como es el caso del CDC Group del Reino Unido.

Cuadro 5 **Peso de los diferentes instrumentos de cooperación financiera reembolsable en los miembros de la EDFI**

| | | Capital y cuasicapital | Deuda | Garantías |
|----------|-------------|------------------------|-------|-----------|
| BIO | Bélgica | 52% | 48% | 0% |
| CDC | Reino Unido | 97% | 3% | 0% |
| DEG | Alemania | 19% | 78% | 3% |
| FMO | Holanda | 42% | 51% | 7% |
| PROPARCO | Francia | 12% | 84% | 4% |
| NORDFUND | Noruega | 91% | 9% | 0% |
| SWEDFUND | Suecia | 59% | 41% | 0% |
| SIFEM | Suiza | 90% | 10% | 0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de la EDFI 2008.

Son mayoritarias, no obstante, aquellas EFD europeas que operan en ambas modalidades (intermediada y directa).

Son mayoritarias, no obstante, aquellas EFD europeas que operan en ambas modalidades (intermediada y directa), como son los casos de Alemania (aunque en DEG predomina la inversión directa), Bélgica (aunque comenzó sus operaciones en 2001 realizando solo inversiones y financiaciones directas, ahora opera también de forma intermediada), Holanda, Francia, Noruega y Suiza, en los que sin embargo predomina la financiación intermediada.

Observando el siguiente cuadro, podemos concluir, tras el análisis de las experiencias británica y francesa, en perspectiva española, que los dos son modelos en los que las agencias de cooperación (AFD, DFID) gestionan todos los instrumentos de cooperación financiera y no financiera (como ocurre en el caso de nuestra Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo –AECID– con el FONPRODE), si bien “comparten” o delegan la administración de instrumentos (inversiones en el caso británico; deuda, garantías e inversiones en el caso francés), con sus entidades financieras de desarrollo, figura con la que no cuenta nuestra Administración pública.

Cuadro 6 **Categoría de Instrumentos disponibles AFD-PROPARCO, DFID-CDC y FONPRODE**

| | AFD | PROPARCO | DFID | CDC | FONPRODE |
|--------------------|-----------------|----------|------|-----|----------|
| Préstamos | X | X | X | | X |
| Garantías | X | X | X | | X |
| Inversiones | X ¹⁴ | X | X | X | X |
| Subsidios | X | | X | | X |
| Reducción de deuda | X | | X | | X |
| Asistencia técnica | X | | X | | X |

Fuente: Elaboración propia a partir de información institucional.

14. Solo en el área de microfinanzas.

2.2.3 La cooperación financiera reembolsable: la experiencia europea bilateral

Volumen

Para dimensionar el espacio que ocupan estas entidades y los recursos que articulan a través de sus instrumentos reembolsables, cabe indicar que, en el marco de las actuaciones europeas de financiación reembolsable aglutinadas en la asociación EDFI, la cartera consolidada de proyectos a finales de 2010 ascendía a 21.700 millones de euros, distribuidos en casi 4.100 proyectos de carácter sectorial. Por su parte, la Corporación Financiera Internacional, entidad financiera de desarrollo multilateral del Grupo del Banco Mundial, cerró el año 2010 con 1.668 proyectos valorados en casi 30.000 millones de euros. Lamentablemente, no se sabe a ciencia cierta cuántos de estos recursos cumplen con los criterios del CAD para que puedan ser contabilizados como AOD.

Distribución geográfica

En cuanto a la distribución geográfica de la cooperación financiera de los principales donantes europeos, y de forma particular aquella destinada al desarrollo del sector privado, destaca la actividad que en el África subsahariana mantienen el británico CDC, el belga BIO, la francesa PROPARCO, la alemana DEG y el holandés FMO. En países asiáticos, sin considerar China, tienen presencia relevante (al destinar más del 20% de su cartera) todas las entidades de desarrollo analizadas a excepción de FMO (que destina un 18% de su cartera) y PROPARCO (con el 14%). En la cuenca mediterránea destaca la actividad de PROPARCO (20% de la cartera invertida) y BIO (11%). En América Latina es importante la actividad de FMO de Holanda (21% de la cartera), BIO (18%) y DEG (15%).

Algunos de los países donantes de referencia trabajan de forma exclusiva con un número determinado de países, de forma tal que sus socios de desarrollo integran una lista cerrada de economías, como es el caso de Bélgica y su entidad financiera de desarrollo BIO. En cualquier caso, todos los donantes se adhieren a la lista de países y sectores excluidos que es definida por la Corporación Financiera Internacional del Grupo del Banco Mundial.

Para otros (Reino Unido, Noruega y Bélgica) existe la obligación explícita de invertir en países en desarrollo, siendo los recursos administrados por entidades que, aunque propiedad de la autoridad en materia de cooperación al desarrollo (DFID, Ministerio de Cooperación respectivamente), cuentan con órganos de decisión (comité de inversiones, comité de créditos) independientes. En este sentido, destacan BIO de Bélgica y PROPARCO por ser las entidades de desarrollo que destinan un mayor porcentaje de su cartera a inversiones en países menos avanzados y países de bajos ingresos (más del 50% en el caso de BIO; 41% en el caso de PROPARCO).

Distribución sectorial

En cuanto a la distribución sectorial de los recursos administrados, identificamos que los sectores que fundamentalmente son objeto de financiación en el desarrollo del sector privado son el financiero; infraestructuras (agua y saneamiento, energías renovables, comunicaciones, telecomunicaciones); industria (manufactura, extractivas); nuevas tecnologías; agroindustria; comercio; turismo y pyme.

En el marco de la EDFI, la cartera consolidada de proyectos a finales de 2010 ascendía a 21.700 millones de euros, distribuidos en casi 4.100 proyectos de carácter sectorial.

Para Reino Unido, Noruega y Bélgica existe la obligación explícita de invertir en países en desarrollo.

Los sectores que fundamentalmente son objeto de financiación en el desarrollo del sector privado son el financiero, infraestructuras, industria, nuevas tecnologías, agroindustria, comercio, turismo y pyme.

Según datos de 15 EFD europeas, el impacto generado por los proyectos financiados en el periodo 2006-2008, ha sido, en promedio, de 422.000 empleos directos y 81.000 nuevos puestos de trabajo.

Cabe señalar, no obstante, que la energía y las telecomunicaciones son las que individualmente reciben más apoyo, seguidas del sector de infraestructuras de transportes (carreteras, puertos y aeropuertos) y minería, sector en el que únicamente registran operaciones los británicos, alemanes y franceses. En el caso del noruego NORFUND destaca su especialización en el sector energético renovable (único atendido en infraestructuras).

2.3 Cooperación financiera y lucha contra la pobreza

Los gobiernos de los países donantes reconocen que el crecimiento, la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de las personas precisan de un sector privado vibrante y dinámico. Como existen enormes retos para la consecución de un crecimiento inclusivo y del alivio de la pobreza, el sector privado es un actor fundamental para su superación, mediante su contribución al crecimiento inclusivo, la creación de empleo, el acceso a bienes y servicios básicos, y la generación de ingresos fiscales que alimentan los presupuestos públicos.

El trabajo desarrollado por los donantes con sus instrumentos de cooperación financiera reembolsable, en muchos casos a través de sus entidades financieras bilaterales de desarrollo, registran interesantes indicadores de impacto en la creación de empleo, la conectividad de las personas por la vía de la infraestructura y las comunicaciones, la provisión de financiación a las pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, y la generación de ingresos fiscales derivados de una mayor actividad económica. Adicionalmente a la labor de la evaluación del impacto que los principales donantes desempeñan en todas las operaciones de financiación reembolsable que abordan, destacamos el reciente informe elaborado por un amplio conjunto de EFD (un total de 31) denominado “International Financial Institutions and Development through the Private Sector”,¹⁵ en el que destacan la labor de su actividad de financiación del desarrollo del sector privado, y de forma particular el impacto de dichas actividades en la generación de empleo de los países socios de desarrollo. Por ejemplo, y según datos de 15 EFD europeas,¹⁶ el impacto generado por los proyectos financiados en el periodo 2006-2008, con una financiación anual de 5.000 millones de euros, ha sido, en promedio, de: (i) 422.000 empleos directos y creación de 81.000 nuevos puestos de trabajo; (ii) 1.300.000 puestos de trabajo indirectos; (iii) 1.700 millones de euros en ingresos fiscales anuales, y (iv) 4.700 millones de euros anuales en efectos netos cambiarios.

La tendencia de los gobiernos, tanto de forma directa como a través de sus entidades financieras bilaterales de desarrollo, está marcada por la continuidad del énfasis en el apoyo al desarrollo y la consolidación del sector privado, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida y los indicadores de pobreza de los países en desarrollo. Del mismo modo, cada vez son más frecuentes y necesarias las alianzas entre distintos donantes, tanto para aumentar significativamente el impacto en desarrollo como para lograr un mayor apalancamiento de los recursos públicos y privados, fomentar la innovación en productos y servicios prestados y el intercambio de conocimiento

15. International Finance Corporation (2011), “International Financial Institutions and Development through the Private Sector”, en <<http://developmentandtheprivatesector.iic.org/>>.

16. EDFI y Dalberg (2009), “The Growing Role of the Development Finance Institutions in International Development Policy”.

y buenas prácticas, mejorar los resultados de desarrollo y la adicionalidad de sus actuaciones para evitar los potenciales y perniciosos efectos de *crowding-out*.¹⁷ Asimismo, es cada día más importante –y así lo reflejan en sus comunicaciones y documentos institucionales– la efectividad (ligada al coste) de las intervenciones realizadas: es fundamental poder identificar cuáles son las intervenciones más efectivas, de forma que el seguimiento y la evaluación son fases críticas del ciclo del proyecto, cuyos resultados revierten directamente al proceso desde la fase de identificación y planificación de la priorización de las inversiones y operaciones de cooperación financiera reembolsable.

2.3.1 Metodologías de evaluación de impacto en desarrollo

En este último aspecto, los agentes encargados de diseñar, planificar, ejecutar y medir el impacto de las intervenciones en el ámbito de la cooperación financiera reembolsable cuentan hoy con mecanismos de seguimiento y evaluación del impacto en desarrollo.

Pasamos entonces a analizar las herramientas más extendidas en la medición del impacto en desarrollo de las actuaciones de financiación de los donantes a través de sus entidades bilaterales financieras de desarrollo, entre las que destacan dos: el *Corporate Policy Project Rating* (GPR), diseñado por el DEG alemán, y el *Development Outcome Tracking System* (DOTS), promovido por la Corporación Financiera Internacional del Grupo del Banco Mundial.

Son dos los modelos o enfoques más extendidos entre los donantes bilaterales para la medición del impacto en desarrollo de sus intervenciones. Por un lado, encontramos el enfoque del desarrollo sostenible, el más popular entre gran parte de los donantes (como el DFID a través del CDC), y basado en el DOTS promovido por la Corporación Financiera Internacional del Grupo del Banco Mundial.

Por otro, el enfoque de la contribución al desarrollo, sustentado en un sistema de medición (puntuación y ponderaciones) estandarizado, utilizado por un importante número de las EFD asociadas a la EDFI, que parte del sistema GPR del DEG alemán, que puntúa los efectos sobre el desarrollo de los proyectos en cartera, incorporando una dimensión de evaluación comparada a nivel interno y sustentando la valoración en la comparativa con el desempeño de otros proyectos de la cartera (impacto relativo frente a impacto absoluto).

***Corporate Policy Project Rating* (GPR)**

DEG (miembro del grupo del KfW alemán) creó y desarrolló la herramienta GPR, o *Corporate Policy Project Rating*, herramienta de dirección y seguimiento aplicada para demostrar la calidad de la política corporativa de los proyectos financiados por DEG. GPR se aplica durante todo el ciclo del proyecto, y permite realizar evaluaciones de cartera tanto *ex ante* como *ex post*; es un sistema de puntuación que combina cuatro criterios: (i) viabilidad económica del proyecto; (ii) impacto/efectos

Las herramientas más extendidas en la medición del impacto en desarrollo de las actuaciones de financiación de los donantes son dos: el *Corporate Policy Project Rating* (GPR) y el *Development Outcome Tracking System* (DOTS).

GPR es un sistema de puntuación que combina cuatro criterios: (i) viabilidad económica del proyecto; (ii) impacto/efectos en términos de desarrollo/sostenibilidad; (iii) rol estratégico de DEG; y (iv) rentabilidad del capital de DEG.

17. Entendido como el efecto de expulsión de una iniciativa privada provocado por un exceso de financiación pública.

en términos de desarrollo y sostenibilidad; (iii) rol estratégico de DEG para valorar la adicionalidad y el grado en el que DEG cumple con su rol de institución financiera de desarrollo; y (iv) rentabilidad del capital de DEG, de forma tal que quede garantizada la continuidad del propio DEG.

En el segundo criterio, que puntúa en función del impacto y los efectos en términos de desarrollo y sostenibilidad, encontramos una clara distinción de la valoración en función del sector de actividad. Así, en el caso de empresas productivas de la industria manufacturera, estos efectos son tanto cuantitativos (ingresos gubernamentales, efectos netos sobre la moneda, contribuciones al empleo) como cualitativos (transferencia de conocimientos y tecnología, cualificación y formación avanzada, estándares medioambientales, beneficios sociales, entre otros). En el caso particular de proyectos del sector financiero y de fondos de capital privado, es en definitiva la contribución al desarrollo del sector financiero el más valorado (movilización de ahorro, diversificación del destino del crédito, promoción indirecta de las pequeñas y medianas empresas, etc.). En el caso de proyectos de infraestructura, la contribución al cierre de cuellos de botella por el lado de la oferta, o mejoras en el desempeño (reducción de tarifas) son particularmente relevantes.

De este modo, para la evaluación de un proyecto financiado por DEG se combinan los cuatro criterios en un índice GPR total. Los valores del índice total se asignan a los seis grupos de calidad, que permiten la clasificación de los proyectos de “muy bueno” a “claramente insuficiente” (grados 1 a 6.) Dado que los efectos sobre el desarrollo desempeñan un papel importante en el negocio de DEG, una categorización análoga es efectuada en el seno del criterio (ii) señalado anteriormente, esto es, el impacto/efectos en términos de desarrollo/sostenibilidad queda subclasificado en 6 grados adicionales.

Development Outcome Tracking System (DOTS)

El DOTS utiliza cuatro categorías de análisis: (i) el desempeño financiero de la operación, (ii) el desempeño económico, (iii) el desempeño medioambiental y social, y (iv) el impacto en el desarrollo del sector privado.

El DOTS de la Corporación Financiera Internacional basa su evaluación en cuatro grandes categorías de análisis: (i) el desempeño financiero de la operación, (ii) el desempeño económico; (iii) el desempeño medioambiental y social, y (iv) el impacto en el desarrollo del sector privado.

Como puede observarse en el Informe anual de la Corporación Financiera Internacional (CFI) para 2011,¹⁸ el DOTS cubre todos los proyectos activos de la cartera de la CFI, tanto de inversiones como de asistencia técnica. En materia de inversiones, son relevantes los indicadores de alcance, esto es, aquellos que miden el número de personas atendidas por los bienes o servicios provistos por los clientes de la CFI, o el beneficio monetario de los agentes (*stakeholders*) afectados por las actividades de los clientes de la CFI. Para que un proyecto de inversiones obtenga un rating positivo, debe generar una contribución positiva al desarrollo del país en cuestión, medido a través de una síntesis de las cuatro categorías de indicadores señaladas anteriormente.

Para los servicios de asistencia técnica, el rating es una síntesis de la relevancia estratégica general, la efectividad y la eficiencia de los servicios.

18. International Finance Corporation, “Annual Report 2011”, en <www1.ifc.org/wps/wcm/connect/CORP_EXT_Content/IFC_External_Corporate_Site/Annual+Report/2011+Printed+Report/>.

En el informe anual de 2011 producido por la misma CFI, los proyectos de infraestructura y recursos naturales obtuvieron un rating alto en un 77% de los casos, motivados por la mejora en el desempeño de los proyectos de inversión de transporte en Europa del Este. El subgrupo de hidrocarburos y minería continuó obteniendo altos impactos en el desarrollo, con un DOTS del 83%. Sin embargo, es preciso hacer el llamamiento a la prudencia con respecto a estos resultados. Son muchos los estudios que cuestionan el impacto en términos de reducción de la pobreza y la falta de transparencia en los procesos de explotación económica de industrias extractivas en países en vías de desarrollo.¹⁹ Posiblemente parte de la explicación de los resultados del informe de la CFI, que contrasta con evidencia teórica y empírica, se debe a las limitaciones para una rigurosa medición sobre el impacto; cuestión que se tratará en el apartado que viene a continuación.

De acuerdo con el mismo informe, a nivel regional, el desempeño positivo de los sectores de manufacturas, agronegocios y servicios en el África subsahariana fue muy notable, debido fundamentalmente al crecimiento del consumo generado por el crecimiento económico, a la cuidadosa selección de proyectos y al hecho de que aún son pocos los proyectos allí desarrollados. La puntuación del DOTS para Asia oriental mejora en todas las industrias, motivado fundamentalmente por una mejor selección de proyectos en el sector financiero y de infraestructuras, especialmente en China y Filipinas.

2.3.2 ¿Qué metodología utilizan los donantes?

El GPR se encuentra actualmente en uso en las EFD como DEG, BIO y PROPARCO, y también está previsto que sea la herramienta inspiradora para la labor de seguimiento y evaluación del impacto en desarrollo del FONPRODE. Otras EFD, como el CDC británico, aplican la metodología DOTS adaptada a sus necesidades; en este caso el CDC presenta dos grandes áreas de evaluación: por un lado, el impacto en desarrollo de sus operaciones tal cual lo realiza el DOTS; por otro, incorpora una dimensión de medición de la efectividad del propio CDC, en la que analiza y valora los eventuales efectos catalizadores y el valor añadido de sus intervenciones para el desarrollo del sector privado. El FMO de Holanda utiliza la herramienta Development Impact Indicator (DII) que mide y evalúa el impacto esperado y actual en el desarrollo de un determinado proyecto mediante el resultado de escalar el *Economic Development Impact Score* (EDIS)²⁰ también desarrollado internamente, por el volumen total de inversión nueva.

2.3.3 Debilidades en la medición del impacto en desarrollo

Adentrándonos un poco más en el análisis de la medición del impacto en el desarrollo que realizan los donantes en apoyo al desarrollo del sector privado sustentándose en la cooperación financiera reembolsable, destacamos que todos ellos basan sus

El GPR se encuentra actualmente en uso en DEG, BIO y PROPARCO, y también está previsto que sea la herramienta de evaluación de las actuaciones del FONPRODE.

Otras EFD, como el CDC británico, aplican la metodología DOTS adaptada a sus necesidades.

19. Oxfam (2009), "Lifting the Resource Curse. How poor people can and should benefit from the revenues of extractive industries", Oxfam Briefing Paper 134, Oxford: Oxfam GB, <<http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/trade/lifting-resource-curse-extractive-industries.html>> (último acceso en junio de 2011).

20. Indicador sobre el que no ha sido posible encontrar la metodología que lo sustenta, al no encontrarse publicado en <www.fmo.nl>, página web oficial del FMO de Holanda.

Ninguna de las herramientas cuenta con métodos explícitos de medición del impacto en el nivel de pobreza y en el bienestar de la población pobre.

análisis y conclusiones en la utilización de indicadores *proxy* o *sustitutos*, dada la dificultad y elevado coste de realizar evaluaciones de impacto extensas y para todos y cada uno de los proyectos o intervenciones, cuestión que no es exclusiva de la cooperación financiera reembolsable en ningún caso. En este sentido, la literatura muestra relativamente poca evidencia de que haya instituciones involucradas con la cooperación financiera reembolsable destinada al desarrollo del sector privado que cuantifiquen los indicadores de resultado como efectos en el ingreso (*surplus* o *excedente* del productor) o beneficios a los consumidores (*surplus* o *excedente* del consumidor), seguramente porque la definición, la construcción y la alimentación de estos indicadores es muy compleja y onerosa.

Por ejemplo, la CFI mide el número de agricultores atendidos pero no mide el eventual incremento en ingresos de éstos; asimismo, utiliza el número de mipymes creadas como *proxy* del desarrollo del sector privado, en lugar del impacto en la producción y el crecimiento de las mipyme beneficiarias. Por su parte, los indicadores del GPR diseñado por DEG, en el caso de las infraestructuras, dan seguimiento al comportamiento y el efecto de la intervención sobre las tarifas, pero no sobre el ahorro generado a los hogares que hacen uso de ellas. Ninguna de las herramientas cuenta con métodos explícitos de medición del impacto en el nivel de pobreza y en el bienestar de la población pobre, y la aproximación utilizada se basa en la medición cualitativa del impacto sobre las comunidades locales, como por ejemplo el efecto sobre factores como el empoderamiento de las mujeres.

La cuantificación del impacto a nivel regional o nacional se encuentra asimismo muy poco desarrollada; los donantes recurren de nuevo a indicadores *proxy* que combinan la medición cuantitativa y cualitativa, debido al elevado coste de las evaluaciones. Así, indicadores típicos que encontramos son aquellos que hacen referencia a la formación realizada, la transferencia de tecnología y *know-how*, el impacto sobre el funcionamiento de los mercados, la contribución al desarrollo del sector privado, los efectos sobre los ingresos públicos, el valor añadido y las reservas internacionales.

El pasado mes de marzo, el CDC y el DFID fueron evaluados por el Parlamento británico;²¹ caso particular en el que la autoridad de cooperación y su brazo financiero han sido recientemente “auditados” por su Parlamento.

Como resultado de la evaluación, el CDC inició un proceso de reforma, que pasa por: (i) asegurar que las inversiones presenten mayor adicionalidad; (ii) realizar una mayor proporción de inversiones en pequeñas y medianas empresas; (iii) utilizar el modelo de “fondo de fondos” y de coinversiones como los métodos de inversión principales; (iv) en el caso del mecanismo del CDC Frontier,²² contar con un mandato explícito de reducción de la pobreza; (v) aceptar menores tasas de retorno para la cartera de inversiones; (vi) financiar sectores con mayores necesidades de apoyo; y (vii) utilizar instrumentos mixtos, que incluyan préstamos y asistencia técnica. Todos estos cambios sumados a una recomendación clave: la necesaria mejor supervisión del DFID,

21. La documentación puede consultarse en <www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmintdev/607/60703.htm>. En ella se apuntan varias recomendaciones, entre las que destaca la necesidad de mejorar la medición del impacto en el desarrollo de las intervenciones realizadas.

22. El CDC Frontier será un fondo, fruto de las reinversiones de parte de los beneficios resultantes de las inversiones realizadas por CDC, destinado, en palabras del secretario de Estado británico, a *hacer las cosas más difíciles en los lugares más difíciles*.

propietario del CDC, con un mayor enfoque de desarrollo con referencias explícitas a los objetivos de reducción de la pobreza en todas sus operaciones.

El ejemplo británico en materia de revisión estratégica, operativa y de exhaustiva evaluación de resultados de desarrollo debería ser seguido por todos y cada uno de los donantes, bilaterales y multilaterales, en especial si existen indicios de que determinadas operaciones no estén alcanzando los impactos deseados o, lo que es peor, que estén generando efectos perversos en el bienestar de las personas. En este sentido, tal y como se plantea en el cuadro siguiente, es fundamental tener presente algunos límites y riesgos que deberían controlar y conocer los donantes para asegurar que instrumentos como la cooperación financiera reembolsable son realmente efectivos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Es fundamental tener presente algunos límites y riesgos para asegurar que la cooperación financiera reembolsable es realmente efectiva en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.



Cuadro 7

Los límites de la ayuda reembolsable en la lucha contra el hambre y el desarrollo rural

La crisis por el encarecimiento de los alimentos desatada en 2007, que ha dado lugar a una cifra intolerablemente alta de personas hambrientas, puso de nuevo la agricultura bajo los focos. Tras décadas de abandono, en el presente, gobiernos y donantes comprometen fondos y diseñan estrategias para impulsar la agricultura en el mundo en desarrollo. El Gobierno español no se quedó atrás. En 2009 organizó una cumbre de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial, y comprometió en total 1.500 millones de euros en cinco años a la agricultura y la lucha contra el hambre.

La AOD española hacia este sector frenó su caída previa, y en 2009 con más de 500 millones de euros se superó la meta del 10% fijada en el III Plan Director. Pero el contexto de crisis impuso su aritmética y, en 2010, una ayuda reembolsable reformada a través del FONPRODE ha sido la forma de mantener vivos los compromisos. De los más de 500 millones de euros en ayuda hacia la seguridad alimentaria, la agricultura y el desarrollo rural estimados para 2010, casi 393 han consistido en préstamos: 285 millones al Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola,²³ 78 millones al Banco Interamericano de Desarrollo y 29,6 millones al Fondo Africano para la Agricultura. Juntos representan más de tres cuartas partes de toda la AOD gestionada por el FONPRODE, y superan con creces el límite del Pacto de Estado contra la Pobreza, que fija en un 5% del total de AOD el máximo como ayuda reembolsable.

¿Un papel para la ayuda reembolsable?

La cooperación en desarrollo rural y lucha contra el hambre, sector prioritario en los últimos dos años, sitúa en el centro a las personas que viven en la pobreza y se orienta estratégicamente hacia el desarrollo productivo, el acceso a recursos y servicios, la atención a los más vulnerables y la promoción de políticas públicas. ¿En cuáles de estos ámbitos puede aportar más la cooperación reembolsable? Veamos algunos ejemplos.

Servicios financieros para la pequeña agricultura

La inmensa mayoría de los pequeños productores, y sobre todo las mujeres, carecen de servicios de ahorro y crédito que se ajusten a sus necesidades. Esto limita su capacidad de comprar equipo, semillas o fertilizantes, mejorar los sistemas de riego, diversificarse

De los más de 500 millones de euros en ayuda española hacia la seguridad alimentaria, la agricultura y el desarrollo rural estimados para 2010, casi 393 han consistido en préstamos.

23. Se trata de la Facilidad Financiera para la Cofinanciación de Proyectos y Programas de Seguridad Alimentaria, un fondo fiduciario que administrará el FIDA para conceder préstamos a países de renta media.

Para atender a la población más vulnerable de forma sostenible es preciso fortalecer los esquemas de financiación rural a largo plazo y poner especial atención en cómo gestionar y repartir el riesgo.

Los fondos de inversión agrícola se centran principalmente en la agricultura industrial o a gran escala.

hacia nuevas actividades más rentables o afrontar mejor los problemas climáticos o los vaivenes en el precio de los alimentos. Las condiciones y garantías que exige la banca comercial los empuja a acudir al sector informal (con intereses de usura), vender sus escasos activos o recurrir a las remesas.

Unos servicios financieros adecuados pueden ser la clave para pasar de una agricultura de subsistencia a otra comercial, más rentable. Las cajas rurales, las cooperativas de ahorro y crédito, las organizaciones de microcréditos o los fondos rotativos son algunas modalidades. Pero para atender a la población más vulnerable de forma sostenible es preciso fortalecer los esquemas de financiación rural a largo plazo y poner especial atención en cómo gestionar y repartir el riesgo.

La cooperación española podría contribuir con el desarrollo de las instituciones microfinancieras rurales y los bancos de desarrollo agrícola, impulsando nuevos enfoques sobre crédito rural. En África, por ejemplo, ya existen las primeras experiencias de crédito solidario inspiradas en el modelo del Grameen Bank, concretamente en Malí y Burkina Faso, apoyadas por otros donantes como la cooperación francesa.²⁴

Dentro del proceso de estructuración del FONPRODE se debe revisar en profundidad el Fondo para la Concesión de Microcréditos. Para integrarlo en el FONPRODE es imprescindible corregir su insuficiente coordinación y complementariedad con el resto de los instrumentos y actores, mejorar los mecanismos de selección de las instituciones financieras intermediarias y extender su alcance al ámbito rural. Todo lo cual pasa por fortalecer su capacidad técnica y humana.

Infraestructuras para el desarrollo rural

La creación y mejora de infraestructuras básicas en las áreas rurales, como el agua, la electricidad o el alcantarillado, favorecen el desarrollo económico y mejoran el estado de salud de la población. También contribuyen con la seguridad alimentaria, al facilitar el acceso a insumos, reducir las pérdidas tras la cosecha y los costes de transporte o crear infraestructura para la reserva de granos y semillas. En África subsahariana, por ejemplo, apenas un 7% de las explotaciones agrícolas disponen de sistemas de riego y la mitad emplean más de cinco horas en llegar al mercado más cercano.

Muchos gobiernos de países en desarrollo recortaron la inversión pública en infraestructuras esperando que la inversión privada llenara ese vacío, cosa que nunca sucedió. En América Latina, un estudio realizado por la FAO en 19 países reveló una caída del gasto público promedio por agricultor desde 225 dólares en el período 1985-1990 a 140 dólares en 1996-2001.²⁵

El acceso a financiación para infraestructuras rurales ayudaría a estrechar la brecha urbano-rural. Pero es necesario desarrollar enfoques innovadores e involucrar a todos actores, especialmente a las comunidades locales, en la identificación de necesidades y la propuesta de soluciones adaptadas al contexto.

El doble filo de los fondos de inversión agrícola

Los fondos de inversión agrícola se centran principalmente en la agricultura industrial o a gran escala. En 2009, la FAO revisó 31 fondos en el mundo en desarrollo y solo cuatro ofrecían préstamos para la pequeña agricultura.²⁶

24. Véase, por ejemplo, el marco de actuación de la Agencia Francesa de Desarrollo, "Cadre d'Intervention Sectoriel, Développement Rural 2010-2012".

25. Véase FAO (2006), "Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público". Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

26. Para más información, véase FAO (2010), "Agricultural Investment Funds for Developing Countries".

España ha aportado 70 millones de euros al Programa Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP, por sus siglas en inglés), gestionado por el Banco Mundial. Tras rechazar en un primer momento participar en la ventana para el sector privado, ha cambiado de parecer. A cargo de la Corporación Financiera Internacional, esta ventana ofrece préstamos, garantías de crédito y capital de riesgo para financiar actividades que contribuyan al desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria.

Pero este tipo de fondos no están exentos de riesgos. Más importante aún que cuánto se invierte es cómo se invierte, pues no toda la inversión agrícola tiene resultados positivos para las personas que dependen de la agricultura. Uno de los fenómenos más preocupantes es la creciente ola de inversiones en tierras, impulsadas por el encarecimiento de los alimentos, el auge de los biocombustibles, el mercado de carbono y la especulación en los mercados de capitales. Ya existen numerosos casos documentados de comunidades enteras de campesinos, pastores o recolectores que han sido expulsadas de sus tierras y perdido sus medios de subsistencia para dejar paso a plantaciones forestales o enormes explotaciones agrícolas. Algunos de estos casos habían sido financiados por la Corporación Financiera Internacional.²⁷ De acuerdo con investigaciones de Oxfam, en un caso, al menos 22.500 personas han perdido sus hogares y sus tierras en Uganda para dejar espacio a la empresa británica maderera New Forests Company (NFC). NFC recibe apoyo financiero de instituciones internacionales como el Banco Mundial o el Banco Europeo de Inversiones.²⁸

Un deseo de impulsar la producción de alimentos a gran escala puede promover más inversiones de este tipo, que agraven el fenómeno de acaparamiento de tierras y socaven los medios de vida de las personas más pobres, en lugar de fortalecerlos. En un intento por detener este fenómeno, el Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO está elaborando unas directrices voluntarias sobre la gestión responsable de la tenencia de la tierra. Contribuciones como la de la cooperación española al Fondo Africano de Agricultura, por ejemplo, deben analizarse muy cuidadosamente para evitar contribuir con una mayor desposesión. Se trata de un fondo de inversión que ofrece un rápido beneficio a inversores privados a través de proyectos de producción agrícola, procesamiento y comercialización en África. Cabe preguntarse si resulta compatible una alta rentabilidad financiera a corto plazo con un desarrollo inclusivo y sostenible de la agricultura en África.

Son muchas las preguntas que surgen: ¿en qué tierras se desarrollarán estos proyectos?, ¿cuál será el papel de la pequeña agricultura?, ¿cómo afectarán a las personas que dependen de la tierra pero que probablemente carecen de derechos legales sobre ella? Por primera vez en un fondo de este tipo, el Fondo Africano de Agricultura dispone de un código de conducta sobre adquisiciones de tierras y un manual de inversiones socialmente responsables. ¿Serán suficientes para evitar las consecuencias que se han observado en otros casos? Lamentablemente, ni las directrices voluntarias ni los principios internacionales sobre una inversión agrícola responsable parecen suficientes para garantizar que se respeten los derechos sobre la tierra.

Invertir en políticas públicas y planes nacionales

La pequeña agricultura está en el centro de todas las estrategias, desde el Plan Director de la cooperación española hasta las agendas y marcos internacionales. Todos ellos

Uno de los fenómenos más preocupantes es la creciente ola de inversiones en tierras.

Un deseo de impulsar la producción de alimentos a gran escala puede promover más inversiones que agraven el fenómeno de acaparamiento de tierras.

27. Véanse, entre otros, Oxfam (2011), “Tierra y poder”; GRAIN (2008), “¿Se adueñan de la tierra!”; World Bank (2010), “Rising global interest in farmland”; IFPRI (2009), “Land Grabbing by foreign investors: Risks and Opportunities”; FAO/IIED/IFAD (2009), “Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa”, y The Oakland Institute (2010), “(Mis)Investment in Agriculture: The Role of International Finance Corporation in Global Land Grab”.

28. Oxfam (2011), “New Forests Company y sus plantaciones en Uganda. ‘Perdí mi tierra. Es como si no fuera un ser humano’”. Septiembre de 2011, <<https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/cs-new-forest-company-uganda-plantations-220911-es.pdf>>.

Apoyar financieramente las políticas públicas y los planes nacionales y regionales, garantizaría una mayor alineación y apropiación de la ayuda que hacerlo a través de nuevos fondos.

Los donantes no basan sus decisiones de inversión sectorial exclusivamente en las expectativas de generación de mayores impactos en desarrollo.

tratan de responder a las necesidades de los pequeños productores, y sobre todo de las mujeres, pues son responsables de la alimentación familiar. El enfoque de doble vía del Marco amplio para la acción lo plantea claramente: atender las necesidades inmediatas con la asistencia alimentaria y redes de protección social, al tiempo que se abordan las necesidades a largo plazo invirtiendo más en la agricultura a pequeña escala.²⁹

La Estrategia de lucha contra el hambre de la cooperación española coincide con este enfoque, pero el reciente viraje hacia la cooperación reembolsable plantea inquietudes respecto a si algunas de estas prioridades podrían quedar desatendidas, al no tratarse de inversiones rentables desde un punto de vista financiero sino social.

El FONPRODE, a diferencia de los anteriores créditos del FAD, responde únicamente a objetivos de desarrollo. Cualquier inversión a través de este instrumento debe contribuir con dichos objetivos y respetar los principios de eficacia de la ayuda. En este sentido, apoyar financieramente las políticas públicas y los planes nacionales y regionales, cuando sea posible a través del apoyo presupuestario sectorial, garantizaría una mayor alineación y apropiación de la ayuda que hacerlo a través de nuevos fondos. Y sería más coherente con los Principios de eficacia de la ayuda y con los Principios de Roma.³⁰

El conjunto de actores de la cooperación española debe integrar el FONPRODE como un instrumento alineado con el resto de las actuaciones. En el sector de desarrollo rural y lucha contra el hambre podría desempeñar un importante papel, especialmente en ámbitos como la creación y mejora de las infraestructuras o la oferta de servicios financieros adecuados a las necesidades de la población rural más vulnerable. Es preciso, no obstante, ser muy conscientes de sus limitaciones y sus riesgos. Y la coyuntura de crisis no debe hacer olvidar que los pequeños agricultores, y especialmente las mujeres, han de permanecer en el centro de cualquier abordaje del desarrollo rural y la lucha contra el hambre.

Fuente: Elaborado por Arantxa Guereña y Carmen Lahoz, del Instituto de Estudios del Hambre.

2.3.4 Impacto por sectores

La evidencia sugiere que tanto la agricultura como la infraestructura, el sector privado y el sector manufacturero son generadores de fuertes impactos en el desarrollo, pero no existe evidencia de que los efectos generados por un determinado sector sean mayores que los generados por otro. De hecho, los donantes no basan sus decisiones de inversión sectorial exclusivamente en las expectativas de generación de mayores impactos en desarrollo, sino que están también sustentadas en aspectos tales como la existencia de vehículos de inversión bien administrados que permitan articular las operaciones de forma eficiente y eficaz, que realizan un buen seguimiento y que son capaces de mostrar que las inversiones generan adicionalidad y son catalizadores de mayores recursos y esfuerzos.

29. High Level Task Force (2008), "Marco amplio para la acción". Disponible en <<http://un-foodsecurity.org/node/842>>.

30. Los Principios de Roma se aprobaron en la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria en Roma en noviembre de 2009 para guiar la acción internacional en materia de seguridad alimentaria. Se resumen en: (1) invertir en planes dirigidos nacionalmente; (2) fomentar mayor coordinación estratégica entre los donantes; (3) promover el enfoque a doble vía; (4) garantizar un importante papel del sistema multilateral y (5) garantizar los compromisos financieros hacia la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición, con planes y programas plurianuales. Véase la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria. Roma, 16-18 de noviembre de 2009. Disponible en <http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/K6050S_WSFS_OEWG_06.pdf>.

Esta es una de las razones por las que se percibe una cierta especialización sectorial por parte de los donantes en su articulación de la cooperación financiera reembolsable destinada a promover el desarrollo del sector privado. Por ejemplo, el FMO de Holanda ha decidido enfocar sus esfuerzos en tres sectores: acceso a financiación, acceso a energía y acceso a vivienda. La CFI y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) han decidido, por su parte, reducir su participación en sectores como las manufacturas y los agronegocios, en los que el CDC sí tiene una considerable participación.

La especialización sectorial es además un factor determinante de la influencia del donante (superior incluso a su tamaño), para la adecuada y necesaria articulación de mecanismos de diálogo técnico con las autoridades que contribuyan a mejorar las condiciones y el entorno (normativo, institucional, de negocios) para el desarrollo de las actividades financiadas. Es indudable que la habilidad para adoptar enfoques integrales en determinados sectores mejora el impacto en desarrollo, en la medida en que el apoyo financiero pueda ir acompañado de apoyo técnico que contribuya a mejorar las condiciones y el entorno en el que se desarrollan las actividades (fortalecimiento institucional, mejora de los canales de distribución, reformas políticas e institucionales, innovaciones, etc.).

Por ejemplo, el apoyo al desarrollo del sector financiero, además de la puesta a disposición de recursos para la intermediación financiera destinada a facilitar el acceso a la financiación de determinado sector productivo, no puede ser ajeno a la provisión de asistencia técnica especializada para la mejora de la regulación y supervisión financiera y bancaria, para el desarrollo de nuevas instituciones que conforman la infraestructura mínima (centrales de riesgo) y para el fomento de la innovación de productos y canales, entre otros.

En este sentido, el Banco Africano de Desarrollo expone su estrategia de apoyo al sector privado en dos frentes: (i) por la vía de la mejora de la infraestructura física (transporte, energía, comunicaciones, etc.), y (ii) por la vía de la mejora de la infraestructura “blanda” (entornos legales y regulatorios, reforma del sector financiero, liberalización, etc.).

El apoyo al desarrollo del sector financiero no puede ser ajeno a la provisión de asistencia técnica especializada.

2.3.5 Impacto por tipo de instrumento utilizado: deuda frente a inversión

No existe evidencia empírica de que haya diferentes niveles o grados de impacto en el desarrollo en función del instrumento utilizado (deuda frente a inversión). No obstante, puede argumentarse que la inversión es un instrumento muy potente a la hora de influir en el desarrollo y éxito de los proyectos y de maximizar el impacto en desarrollo promoviendo aspectos tales como la buena gobernabilidad corporativa, y el buen desempeño medioambiental y social en el seno del sector privado. Este tipo de instrumentos es por el que el FONPRODE viene apostando desde su creación, lo cual valoramos positivamente al tiempo que destacamos la mayor dificultad en su gestión, teniendo en cuenta las capacidades, los sistemas y recursos necesarios para un aprovechamiento eficiente de las inversiones realizadas.

3. España y la cooperación financiera

En opinión de la autora, el FONPRODE ofrece una oportunidad a nuestro sistema de cooperación, ya que su concepción y diseño permite, por un lado, ampliar los instrumentos de cooperación al desarrollo del sector privado de los países socios, coope-

ración que no contaba con la entidad que corresponde a un donante de la dimensión y la trayectoria de España y, por otro, permitir articular la ayuda al desarrollo bajo la forma de inversiones de capital en el exterior –modalidad no utilizada por nuestra Administración– que se encuentren reconocidas y computadas como AOD por el CAD en la justa medida que determine su impacto positivo en el desarrollo, y que resultan en un interesante vehículo de compartición de riesgo y apuesta firme por el desarrollo de iniciativas productivas y de desarrollo.

La creación y reglamentación del FONPRODE ha sorteado y solucionado, asimismo, el hecho de que la Administración pública española no cuenta en su estructura institucional con una EFD.

La creación y reglamentación del FONPRODE ha sorteado y solucionado, asimismo, el hecho singular de que la Administración pública española no cuenta en su estructura institucional con una EFD que provea cooperación financiera reembolsable no ligada a países en desarrollo socios de la cooperación española, entidad con la que sí cuentan otros donantes de nuestro entorno, como hemos visto en el apartado anterior.

En este contexto, ¿qué novedades supone el FONPRODE con relación al período pre-FONPRODE en materia de instrumentos, mecanismos y modalidades de cooperación financiera?

3.1. La cooperación financiera en España: revolución FONPRODE

En España, la cooperación financiera, tal como la define la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se ha visto recientemente afectada por la profunda transformación a partir de la creación del FONPRODE, que, según la autora, articula un conjunto de instrumentos financieros modernos y adaptados a la realidad de nuestros socios de desarrollo, flexibles para su manejo desde perspectivas múltiples (bilateral/multilateral; directo/intermediado) y que incorpora de forma más explícita la importancia que el sector privado tiene en el desarrollo de nuestra sociedad global.

El FONPRODE es un instrumento dedicado exclusivamente a cumplir con los objetivos de desarrollo.

A diferencia del FAD, que sufría de cierta “esquizofrenia” por perseguir dos objetivos poco complementarios (ayuda al desarrollo e internacionalización de la empresa española) y por ser recursos desligados en su totalidad al interés español, el FONPRODE es un instrumento dedicado exclusivamente a cumplir con los objetivos de desarrollo establecidos en la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo: erradicar la pobreza, reducir las desigualdades sociales, así como promover la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo humano y sostenible de los países empobrecidos.

El FONPRODE incorpora por primera vez de manera explícita, modalidades como la cooperación bilateral, la ayuda programática o la cooperación financiera, ésta última desarrollada en la última década de forma exclusiva a través del Fondo para la Concesión de Microcréditos³¹ (FCM), y de forma muy cuestionada a través del Fondo de Ayuda al Desarrollo.

31. La Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, en su disposición transitoria décima, establece la liquidación del Fondo de Concesión de Microcréditos a partir de la entrada en vigor de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, reguladora del Fondo para la Promoción del Desarrollo. De este modo, además de quedar derogada su normativa reguladora, los activos, derechos, así como las obligaciones y los pasivos del FCM, incluidas las operaciones en trámite, serán transferidos al FONPRODE e integrados en su balance.

De hecho, el componente reembolsable de este nuevo Fondo para la Promoción del Desarrollo se ha constituido en una auténtica novedad para la cooperación española, que complementa la más tradicional línea de cooperación no reembolsable, instrumentada fundamentalmente a través de la otorgación de donaciones. Otros donantes de nuestro entorno cuentan, como hemos visto anteriormente, con una trayectoria relativamente larga en la gestión y administración de una cooperación financiera reembolsable de considerable magnitud.

El nuevo fondo español sustituye, como se ha señalado, al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y engloba tanto operaciones ya tradicionales de la cooperación española (donaciones) como la creación de instrumentos financieros reembolsables tanto al sector público como al privado, mecanismo habitual en otros países pero no así en España. De hecho, el FONPRODE, que incorpora instrumentos de donación, préstamo, inversión y asistencia técnica, podrá, en función de las necesidades y capacidades del socio de desarrollo, ofrecer una amplia gama de instrumentos de cooperación financiera. Y esto podrá hacerlo bien de forma directa (donando, prestando o invirtiendo recursos financieros directamente al beneficiario/prestatario/cofinanciador socio de desarrollo), bien de forma indirecta (a través de instancias intermedias, agregadoras, como son los fondos multidonante, los fondos de inver-

El FONPRODE podrá ejecutar cooperación financiera de forma directa y de forma indirecta.

| Cuadro 8 Operaciones contempladas por el FONPRODE, y carácter de las mismas | | |
|---|----------------------------------|-----------------------------|
| Líneas de actuación y operaciones financiables | Carácter de los recursos | Tipo de socio |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Proyectos 2. Programas 3. Estrategias 4. Modalidades de ayuda programática | No reembolsable | Bilateral |
| <ol style="list-style-type: none"> 5. Contribuciones y aportaciones a organismos internacionales no financieros 6. Programas y fondos fiduciarios de desarrollo en organismos internacionales no financieros (constituidos o por constituir) | | Multilateral |
| <ol style="list-style-type: none"> 7. Asistencias técnicas 8. Estudios de viabilidad 9. Evaluaciones (ex ante, ex post de programas y del Fondo) | Reembolsable/ no reembolsable | |
| <ol style="list-style-type: none"> 10. Aportaciones a fondos en instituciones financieras internacionales (IFI) 11. Aportaciones a fondos multidonante en instituciones financieras internacionales (IFI) | | Reembolsable concesional |
| <ol style="list-style-type: none"> 12. Créditos 13. Préstamos 14. Líneas de financiación 15. Aportaciones a programas de microfinanzas 16. Adquisición temporal de participaciones directas o indirectas de capital o cuasicapital en IFI o vehículos de inversión | | |

Fuente: Elaboración propia.

sión, entidades microfinancieras o cualquier otro vehículo de inversión financiera para el desarrollo). Sin embargo, a diferencia de los donantes de referencia, el FONPRODE se constituye en un instrumento de una considerable complejidad, en vista de la heterogeneidad de sus actuaciones, de la tipología de actores y socios con los que tiene previsto actuar, y del carácter mixto (reembolsable – no reembolsable) de sus recursos, como puede apreciarse en el cuadro 8.

3.1.1 Debilidades del diseño instrumental del FONPRODE

A continuación algunas debilidades de diseño instrumental detectadas a priori, desde el punto de vista del análisis de instrumentos comparado con los principales donantes.

Según la Ley del FONPRODE, el sector privado presenta una concepción un tanto restringida.

En primer lugar, y siempre según la Ley del FONPRODE, el sector privado presenta una concepción un tanto restringida, pues consideramos que habría de ser concebido más allá de la enunciación recogida en el apartado f) del artículo 1 de la Ley del FONPRODE, en que se lee: *apoyo a la pyme de capital de origen de los países socios*. Así, si bien las pymes constituyen gran parte del sector privado, no son las únicas entidades que lo conforman: sería oportuno valorar por qué no quedan contempladas otras figuras como la microempresa, las empresas de la economía social (cooperativas), etc.

En segundo lugar, no solo la actividad empresarial de la pyme debería ser considerada objeto de apoyo, sino considerar la ampliación del ámbito de actuación del FONPRODE a otras necesidades como, por ejemplo, el desarrollo de un mercado hipotecario inclusivo.

La exclusión de las garantías como instrumento de apoyo al desarrollo del sector privado puede resultar una limitación importante a la hora de diseñar intervenciones oportunas.

En tercer lugar, la exclusión de las garantías como instrumento de apoyo al desarrollo del sector privado puede resultar una limitación importante a la hora de diseñar intervenciones oportunas, como pueden ser aquellas necesarias para apoyar el desarrollo de los mercados locales de capitales (p. ej. la emisión de títulos de deuda o productos estructurados).

Por último, y con relación a la denominación de la moneda en la que se formalizan las operaciones de cooperación financiera, el Reglamento del FONPRODE establece que *la financiación debe estar denominada en euros o en cualquier otra moneda admitida a cotización por el Banco Central Europeo*, esto es, divisa o *moneda dura*, limitación que puede constituirse en una importante desventaja para el prestatario, en la medida en que el riesgo de tipo de cambio recae íntegramente en aquel, especialmente en aquellas realidades en las que no hay mercado local para la contratación de seguros de tipo de cambio. Hemos visto en el cuadro 4 que otros donantes sí tienen habilitada la posibilidad de financiar intervenciones en divisa o en moneda local del socio beneficiario.

3.2. Primeras operaciones del FONPRODE componente reembolsable

Entre las operaciones previstas en el seno del FONPRODE encontramos diversas categorías. Una primera categoría de operaciones financiables son aquellos proyectos y programas, estrategias y modalidades de ayuda programática con carácter de donación a Estados y al sector público estatal de países en desarrollo que se encuentran encuadradas en los sectores prioritarios definidos en los planes directores de la

cooperación española (en proceso de transformación a marcos de asociación) para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El apoyo presupuestario sectorial o general y los fondos comunes (cestas de donantes) dentro de los enfoques sectoriales quedarían enmarcados en esta categoría.

Otra categoría son las contribuciones voluntarias y aportaciones a organismos multilaterales de desarrollo no financieros, incluidos programas y fondos fiduciarios de desarrollo constituidos o por constituir en dichos organismos, que computen como ayuda oficial al desarrollo. Esta línea de actividad se ha articulado en el pasado a través del componente de cooperación al desarrollo del FAD, y tuvo un crecimiento espectacular en los años 2004-2009, según estadísticas oficiales del CAD de la OCDE, que llegó a representar el 40% de la AOD española en 2006. La Línea de financiación a la Facilidad Financiera para la Seguridad Alimentaria del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) de Naciones Unidas, aprobada en 2010³² por un importe de 285,5 millones de euros, otorga apoyo financiero y asistencia técnica a proyectos de mejora de producción alimentaria y nutrición, y es hasta la fecha la operación individual reembolsable de mayor tamaño que ha realizado nuestro sistema de cooperación oficial.

Otro grupo de operaciones, en este caso con instituciones financieras internacionales de desarrollo, contemplan la financiación de aportaciones a (i) fondos constituidos en ellas destinados para la satisfacción de las necesidades sociales básicas en países en desarrollo, en las áreas de salud, educación, acceso al agua potable y saneamiento, género, agricultura, desarrollo rural, seguridad alimentaria, sostenibilidad ambiental y cambio climático (aquí se enmarcan operaciones como la aportación de capital al Fondo Africano de Garantías por 20 millones de dólares); (ii) programas y fondos para la evaluación del impacto en dichos sectores; y (iii) fondos multidonante gestionados o administrados por estas y destinados a países en situaciones de posconflicto o frágiles. En esta categoría encontramos la contribución aprobada en 2010 de 40,6 millones de dólares al Fondo de Desarrollo de las PYME en Haití,³³ administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Con cargo al FONPRODE está también prevista la concesión de créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales dirigidas al desarrollo del tejido social y productivo de los países calificados por el CAD de la OCDE como países menos adelantados (PMA), de renta baja o de renta media, y de los pueden ser beneficiarios bien los Estados de países que se encuentren dentro de las prioridades geográficas establecidas por los correspondientes planes directores de la cooperación española y los planes anuales de cooperación internacional, bien las Administraciones públicas regionales, provinciales y locales, y entidades del sector público de dichos países, en cuyo caso el Estado beneficiario deberá aportar la correspondiente garantía soberana, esto es, deberá responder por la deuda contraída. Dos matizaciones en relación a este punto: (i) para los PMA, las operaciones de

Con cargo al FONPRODE está también prevista la concesión de créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales a países menos adelantados (PMA), de renta baja o de renta media.

31. La Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, en su disposición transitoria décima, establece la liquidación del Fondo de Concesión de Microcréditos a partir de la entrada en vigor de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, reguladora del Fondo para la Promoción del Desarrollo. De este modo, además de quedar derogada su normativa reguladora, los activos, derechos, así como las obligaciones y los pasivos del FCM, incluidas las operaciones en trámite, serán transferidos al FONPRODE e integrados en su balance.

32. Enlace a referencia del Consejo de Ministros, 17-09-2010: www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2010/refc20100917.htm.

crédito de Estado a Estado no podrán financiar servicios sociales básicos y (ii) los HIPC (países pobres más endeudados) no podrán recibir ningún tipo de financiación reembolsable.³⁴

En el ámbito de las microfinanzas, en el que la cooperación española ha trabajado intensamente desde 1998 con el FCM, hoy queda integrado en el FONPRODE permitiendo, además de la tradicional aprobación de líneas de financiación dirigidas a la concesión de microcréditos y créditos rotatorios, incorporar la capacidad de realizar adquisiciones de participaciones directas o indirectas de capital o cuasicapital en entidades o vehículos de inversión financiera, dirigidos al fomento de las microfinanzas.

El FONPRODE ha aportado capital al African Agriculture Fund por 40 millones de dólares.

Por último, el FONPRODE podrá adquirir participaciones de capital o cuasicapital en instituciones financieras y vehículos de inversión, como vienen haciendo un nutrido número de donantes de nuestro entorno, como medio para la consecución de sus objetivos de desarrollo. Ejemplos de este tipo de actuaciones son las aportaciones de capital al African Agriculture Fund por 40 millones de dólares, al Fondo Multidonante GEF de Gestión Sostenible de Bosques en África, por 20 millones de dólares, o al Fondo de Inversión Privado – ANGOLA S.C.A. SICAV-SIF por valor de 6 millones de euros, o la de 5 millones de euros al Fondo de Inversión para Pequeñas y Medianas Empresas de Colombia “Progresía Capital”.

Si consideramos que los instrumentos de inversión imponen un nivel de compromiso y asunción de riesgo mayor que la articulación de instrumentos de deuda (desde el punto de vista del acreedor), cabe apuntar que España se está posicionando entre los donantes más comprometidos con las iniciativas de desarrollo articuladas a través de vehículos de inversión colectiva. Éstos tienen como finalidad facilitar la gestión y administración de recursos destinados a sectores de actividad complejos, de países en los que la débil institucionalidad vigente (normativa, financiera, entre otros aspectos relevantes) dificulta la canalización directa y de magnitud de recursos financieros con carácter reembolsable.

En su gestión en el año 2011, el FONPRODE ha contado con una dotación de 945 millones de euros.

En su gestión en el año 2011, el FONPRODE ha contado con una dotación de 945 millones de euros, definida en el artículo 55 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. Allí queda delimitado el volumen total de fondos no reembolsables de forma tal que *las operaciones que por su carácter no reembolsable conlleven ajuste en déficit público tendrán un límite máximo de 300 millones de euros.*

El diseño de los Presupuestos Generales del Estado para 2012, cuando tenga finalmente lugar, quizá prevea un crecimiento en el componente reembolsable del FONPRODE en detrimento de la modalidad no reembolsable, cuestión que conoceremos en los próximos meses, probablemente motivada, al menos en parte, por la lamentable coyuntura por la que atraviesan nuestras cuentas públicas.

34. Según Ley 36/2010, los países que hubieran alcanzado el punto de culminación de la iniciativa HIPC podrán ser beneficiarios de operaciones reembolsables cuando lo autorice el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y previo análisis de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, que efectúe una valoración sobre el impacto del crédito en la deuda del país receptor y el correspondiente estudio de sostenibilidad de la deuda realizado por las instituciones financieras internacionales. La gestión, información y control parlamentario de la deuda así generada se llevará a cabo conforme a lo establecido en la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la Gestión de la Deuda Externa.



El Reglamento del FONPRODE, aprobado por Real Decreto 845/2011, de 25 de junio, casi nueve meses después de la Ley del FONPRODE, completa la regulación del Fondo en los aspectos de gestión, de la constitución, composición y funciones del Comité Ejecutivo del Fondo, la estructura orgánica y funciones de la Oficina del FONPRODE.

Entre sus 32 artículos, quedan descritas las operaciones que se financiarán con cargo al FONPRODE –donaciones de Estado a Estado, contribuciones a organismos e instituciones internacionales, operaciones financieras– haciendo mención expresa a las operaciones excluidas. Con relación a las operaciones de carácter reembolsable, el reglamento establece la obligación de contar con un código de financiación responsable y una metodología de gestión para resultados de desarrollo.

Con relación a los órganos de gestión del Fondo, el reglamento establece que estos son la Oficina del FONPRODE, el Comité Ejecutivo (encargado de autorizar la elevación de las propuestas de operaciones al Consejo de Ministros) y el Instituto de Crédito Oficial (ICO), además de la posibilidad de contar con el apoyo de medios propios de la Administración General del Estado, como es el caso de la sociedad pública estatal P4R.³⁵ Regula el procedimiento para la aprobación de las operaciones, desde la identificación y valoración hasta la formalización, adjudicación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las mismas.

La Oficina del FONPRODE es la instancia responsable de a) planificar, identificar y negociar las operaciones; b) coordinar y preparar la programación operativa del FONPRODE; c) llevar a cabo las valoraciones previas de impacto en desarrollo, los análisis de riesgo y de impacto sobre la sostenibilidad de la deuda del receptor; d) presentar las propuestas de financiación para su estudio por el Comité Ejecutivo del Fondo, cuyo funcionamiento también regula el Reglamento; d) coordinar con el ICO la elaboración de los convenios que se suscribirán con los beneficiarios y preparar los acuerdos que se suscribirán con organismos internacionales; f) llevar a cabo el seguimiento del FONPRODE; g) facilitar a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) la información necesaria para llevar a cabo la evaluación del FONPRODE; h) elaborar, conjuntamente con la DGPOLDE, el informe anual que el Gobierno deberá remitir al Congreso y al Senado; i) apoyar en la gestión presupuestaria del FONPRODE, en coordinación con la DGPOLDE, sin perjuicio de las competencias que correspondan al ICO.

El Comité Ejecutivo del FONPRODE ha heredado muchos de los rasgos de la anterior Comisión Interministerial del FAD, si bien su evolución responde a las características del nuevo instrumento y puede que en el futuro se defina una composición, si cabe, más equilibrada que la actual, en la que persiste un importante peso por parte del Ministerio de Economía y Hacienda en su seno.

El Reglamento establece los distintos ámbitos de valoración que han de cumplir las propuestas de financiación presentadas al órgano de decisión, esto es, el Comité Ejecutivo del FONPRODE: (i) valoración previa de impacto en desarrollo (art. 19), basada

El reglamento del FONPRODE establece la obligación de contar con un código de financiación responsable y una metodología de gestión para resultados de desarrollo.

Con relación a los órganos de gestión del Fondo, el reglamento establece que éstos son la Oficina del FONPRODE, el Comité Ejecutivo y el Instituto de Crédito Oficial (ICO).

35. P4R es una sociedad mercantil estatal propiedad del Patrimonio de las Administraciones Públicas, cuyo capital es íntegramente de titularidad pública. Ostenta la condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración del Estado bajo tutela del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. P4R, antes Expansión Exterior, ejerce hoy la labor de asistencia técnica al FONPRODE, el Fondo Español de Cooperación de Agua y Saneamiento y el Fondo para la Internacionalización de la Empresa. Desde el mes de octubre de 2010 y hasta julio de 2011 ha recibido 8,2 millones de euros por prestación de servicios de apoyo técnico a diversos Fondos de Cooperación. Véanse referencias de Consejos de Ministros correspondientes al 10/12/2010 y 29/07/2011.

Podría ocurrir que operaciones con alto impacto en desarrollo no sean aprobadas por no alcanzar las condiciones de impacto en déficit establecidas por la IGAE.

en cuatro elementos tales como la adicionalidad, el desempeño social, de género y medio ambiental, la coherencia de la operación con los objetivos de la cooperación española, y la viabilidad financiera; (ii) valoración sobre el impacto en déficit de las operaciones (art. 20); (iii) la valoración de las condiciones financieras de los créditos y líneas de crédito y de las adquisiciones de capital o cuasicapital en instituciones financieras y vehículos de inversión (art. 21) junto con el análisis de riesgo e impacto sobre la sostenibilidad de la deuda (art. 22); y (iv) el análisis de riesgo, que incluirá las condiciones financieras y las garantías y mecanismos de mitigación.

La valoración sobre el impacto en déficit público de las operaciones reembolsables con cargo al FONPRODE se encuentra íntimamente relacionada con la valoración de las condiciones financieras de los créditos, líneas de crédito y de las adquisiciones de capital/cuasicapital propuestas al Comité Ejecutivo para aprobación. De hecho –y este es un aspecto que abordaremos en el apartado de las recomendaciones– dado que el análisis de las condiciones financieras de las operaciones y su impacto en déficit público se realiza operación por operación, esto es, de forma individual (al igual que no está explícitamente contemplada la evaluación permanente del comportamiento global de la cartera del FONPRODE a nivel agregado), podría ocurrir que operaciones con alto impacto en desarrollo no sean aprobadas por no alcanzar las condiciones de impacto en déficit establecidas por la IGAE (Intervención General de la Administración del Estado).

Por último, el Reglamento establece y/o prevé los mecanismos para la aprobación, formalización y adjudicación de las operaciones, y para el seguimiento, evaluación y control parlamentario de las operaciones aprobadas en el marco del FONPRODE.

4. Conclusiones y recomendaciones de la autora

Es sin duda hoy pronto para valorar, y más de forma comparada, las actuaciones que España, apoyada en el FONPRODE, ha llevado a cabo en la segunda mitad de 2011, período de funcionamiento efectivo del instrumento tras la aprobación del reglamento de operaciones a finales del mes de junio. No obstante esta aclaración, y habiendo en los apartados anteriores analizado las prácticas de otros donantes y conociendo asimismo negro sobre blanco cuáles son las reglas de funcionamiento del FONPRODE de cara al futuro, sí resulta pertinente adelantar algunas conclusiones y recomendaciones resultantes de este análisis comparado.

4.1. Principales conclusiones

Como conclusión principal cabría destacar el importante cambio instrumental que la inclusión del FONPRODE supone para nuestra cooperación oficial al desarrollo, ya que sitúa nuestra capacidad, versatilidad y flexibilidad instrumental al mismo nivel que otros donantes de referencia de nuestro entorno.

A ello cabe añadir que la complejidad del instrumento en el que ha quedado materializada la cooperación financiera (que combina herramientas de cooperación financiera reembolsable y no reembolsable) puede resultar, en el corto plazo, una complejidad añadida para la adecuada planificación y gestión del Fondo, ya que ambas dimensiones presentan retos diferentes y requieren capacidades y destrezas bien diferenciadas, y, no obstante, están concentradas en una misma instancia, esto es, la Oficina del FONPRODE.

La adscripción de la administración del FONPRODE a la AECID sin haber contemplado la posibilidad de constituir una entidad financiera bilateral de desarrollo a imagen

La complejidad del instrumento en el que ha quedado materializada la cooperación financiera puede resultar, en el corto plazo, una complejidad añadida para la adecuada planificación y gestión del FONPRODE.

y semejanza de las que operan en otros donantes de referencia –o “apropiarse” de la EFD que nominalmente existe en España, esto es, la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES)– es un importante reto para la gestión del Fondo, en particular de su componente reembolsable, que además de ser el más novedoso es, a su vez, proporcionalmente el más voluminoso.

No obstante lo anterior, al no existir el problema de agencia típico de la delegación (por parte del “principal” –AECID–) de funciones a un tercero (el “agente” –EFD–)³⁶ y como en la ley se expone explícitamente el objetivo único del FONPRODE (erradicación de la pobreza), contamos a priori con las garantías mínimas para que los objetivos de desarrollo sean los que primen en la valoración de todas y cada una de las operaciones, con lo cual se evita lo que señaló el Parlamento británico que falló en el binomio DFID (principal) - CDC Group (agente), analizado en el apartado anterior.

Observamos, no obstante, que si bien las autoridades de cooperación son las propietarias “exclusivas” del Fondo, no cuentan con el reconocimiento de autonomía que merecen, pues se encuentran “tuteladas” por las autoridades financieras (Ministerio de Economía y Hacienda, Intervención General de la Administración del Estado), instancias a las que la normativa otorga un enorme poder de decisión en materia de cooperación al desarrollo.

Sería legítimo que, una vez el FONPRODE acumule experiencia y un récord de desempeño histórico, las decisiones en materia de cooperación al desarrollo las tomara la autoridad correspondiente, sin necesidad de ser validadas por otra instancia –no superior– de la Administración General del Estado.

4.2. Recomendaciones para la cooperación española

4.2.1 Actualización del marco normativo y rector

Con la aprobación de la Ley del FONPRODE ha surgido la necesidad de revisar el texto de nuestra Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo (Ley 23/1998, de 7 de julio), pues la conceptualización de la cooperación financiera allí contemplada es muy distinta a la que en la actualidad estamos en capacidad de ofrecer a nuestros socios de desarrollo. Lo mismo ocurre con algunos de los documentos rectores de la cooperación española, que requieren ser actualizados para dar cabida formal y estratégicamente al nuevo FONPRODE, tanto en su componente reembolsable como no reembolsable.

Esta recomendación, más allá de integrar el instrumento en los documentos de política, tiene por objeto materializar la socialización del nuevo instrumento entre todos y cada uno de los agentes de la cooperación española al desarrollo, y en particular a los gestores de la cooperación oficial y los beneficiarios o potenciales beneficiarios de la misma. Los nuevos marcos bilaterales y multilaterales de asociación hoy en negociación habrán de recoger este nuevo instrumento de la cooperación oficial española al desarrollo.

En el FONPRODE contamos a priori con las garantías mínimas para que los objetivos de desarrollo sean los que primen en la valoración de todas y cada una de las operaciones.

Si bien las autoridades de cooperación son las propietarias “exclusivas” del Fondo, no cuentan con el reconocimiento de autonomía que merecen.

36. Terminología en Economía utilizada para explicar problemas de alineamiento de objetivos e incentivos.

4.2.2 Gestión de la complejidad instrumental

Derivado directamente de las conclusiones anteriores y en función de los resultados alcanzados en los primeros años de vida del FONPRODE, cabría valorar la idoneidad de considerar una posible segregación del FONPRODE en dos fondos con características propias: uno con recursos reembolsables y otro con recursos no reembolsables.

La variedad de líneas de actuación en el seno del FONPRODE requiere especialización en cada una de ellas, dado que se encuentran integradas por una diversidad de instrumentos con diferentes objetivos específicos (provisión de servicios sociales básicos, desarrollo del tejido productivo, seguridad alimentaria, cambio climático, entre otros), tipo de socio (multilateral/bilateral), y carácter (reembolsable/no reembolsable) de los recursos. Este requerimiento de especialización habría de estar reflejado en la composición y estructura de la Oficina del FONPRODE creada en el seno de la AECID para la administración de la totalidad del Fondo.

Asimismo, habrá que evaluar la idoneidad y factibilidad de incorporar, en función de las necesidades que se vayan identificando con la efectiva puesta en marcha del Fondo, a otras instancias del ámbito público que cuenten con una amplia experiencia acreditada en la realización de tareas que puedan resultar afines a las requeridas para la gestión y administración del FONPRODE (reembolsable). El ejemplo inmediato es el de COFIDES, sin menoscabo de las reformas que fueran requeridas para que instituciones ajenas al ámbito de la cooperación al desarrollo formen parte formal del mismo. La trayectoria de COFIDES y su adscripción a la EDFI, junto con el abanico de EFD que hemos analizado, es un buen punto de partida para valorar la pertinencia de que España cuente con una EFD inspirada en los modelos que nos rodean.

4.2.3 Enfoque evolutivo frente a posicionamiento estratégico

Defendemos la importancia de que España identifique, defina y haga público cuál es su ventaja comparativa en el ámbito del desarrollo del sector privado y cómo tiene previsto utilizar la cooperación financiera reembolsable para conseguirlo.

Si bien parece razonable que el FONPRODE evolucione en los primeros años desde operaciones indirectas y multilaterales (en alianza con otros donantes más experimentados) hasta operaciones directas y bilaterales (en alianza con los socios beneficiarios), conforme el aprendizaje y las capacidades se consolidan, también defendemos la importancia de que España identifique, defina y haga público cuál es su ventaja comparativa en el ámbito del desarrollo del sector privado y cómo tiene previsto utilizar la cooperación financiera reembolsable para conseguirlo.

Por lo tanto, esperaríamos que la selección de sectores de actuación respondiera a un análisis previo de ventajas comparativas y experiencia acumulada que condujera a la identificación y posicionamiento de liderazgo en determinadas iniciativas sectoriales (p. ej. energías renovables, agua y saneamiento, sector financiero, transportes, agroalimentación, pesca, etc.) para dar cumplimiento a los objetivos de desarrollo previstos en los documentos rectores de nuestra cooperación.

Lo anterior se traduce en la puesta en práctica de un enfoque evolutivo desde operaciones de gran tamaño lideradas por las actuaciones de otros donantes, hacia operaciones de menor a mayor tamaño lideradas por la cooperación española en aquellos sectores y áreas geográficas en los que nuestras capacidades presenten mayor valor añadido a nuestros socios de desarrollo.

Como sector de oportunidad para nuestra cooperación al desarrollo, destacamos que el del agua y saneamiento representa apenas el 1,5% del agregado de la cartera

analizada. Ello resulta interesante teniendo en cuenta la dimensión actual del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento (diseñado como cooperación no reembolsable), que situaría a España en los primeros puestos como financiador bilateral de ese sector de desarrollo. En el medio plazo resultará pertinente valorar la efectiva especialización sectorial y evaluar su desempeño (alcance, potencial para ser replicado) en comparación con otras iniciativas sectoriales abordadas con modalidades de financiación reembolsable, y podrán extraerse conclusiones en cuanto a la mayor o menor pertinencia de uno u otro modelo.

4.2.4 Cooperación financiera y cooperación técnica

Como se ha argumentado en apartados anteriores, son muchos los ámbitos en los que la cooperación financiera debe ir de la mano de la provisión de cooperación técnica para alcanzar los objetivos de desarrollo perseguidos. Así, debe existir un canal permanente de comunicación e información entre los administradores de la cooperación financiera y los administradores de la cooperación técnica, no solo la provista por el órgano gestor de la cooperación española sino por todos los agentes de la cooperación oficial al desarrollo. Hablamos de “comunicación entre administradores” porque la normativa vigente sí contempla la necesaria coordinación entre ambos tipos de cooperación, pero no siempre se ha ejercido.

Ejemplo de ello es el divorcio que entre cooperación financiera y cooperación técnica ha existido en el caso particular del Fondo para la Concesión de Microcréditos, que si bien preveía un componente de cooperación técnica, este nunca se ha articulado plenamente, con lo que se ha dejado “cojo” al instrumento y no ha permitido ofrecer un producto plenamente adecuado a las necesidades del socio.

4.2.5 Análisis de riesgo de las operaciones – comité de riesgos

Tal como se ha señalado anteriormente, la normativa del FONPRODE no prevé, al menos de forma explícita, que los administradores deban velar por el equilibrio de la cartera de cooperación reembolsable (inversiones, préstamos, líneas de crédito) en su conjunto.

Sería por tanto oportuno establecer los mecanismos para que la Oficina del FONPRODE, junto con el ICO (agente financiero del Estado), desarrollen las herramientas para la gestión global del riesgo implícito en la cartera de operaciones de carácter reembolsable del FONPRODE. En este sentido, conocer el funcionamiento del departamento con el que la Agence Française de Développement cuenta para el ejercicio de esta función sería una buena oportunidad de transferir conocimiento entre agencias de desarrollo que hacen frente a retos similares. La práctica desarrollada por el Department for International Development en este sentido también debería tomarse en consideración para incorporar metodologías de trabajo y lecciones aprendidas.

Sería oportuno establecer los mecanismos para que la Oficina del FONPRODE, junto con el ICO, desarrollen las herramientas para la gestión global del riesgo implícito en la cartera de operaciones de carácter reembolsable del FONPRODE.

4.2.6 Rentabilidad media de la cartera del FONPRODE

Quizá el origen de esta brecha proceda del hecho de que el Comité Ejecutivo del FONPRODE tiene el mandato de analizar, de forma individual, las operaciones que la Oficina del FONPRODE presenta para aprobación en Consejo de Ministros, sin tener en consideración que existen otras modalidades de análisis y aprobación en las que,

en lugar de definir un umbral mínimo de rentabilidad/riesgo por operación individual, lo que queda establecido es un umbral mínimo para el agregado de una cartera que responde, en un primero lugar, a niveles preestablecidos de concentración sectorial y geográfica; y, en un segundo lugar, a niveles máximos de asunción de riesgo para que el conjunto de la cartera no afecte al déficit público.³⁷

De este modo, al ser la rentabilidad esperada uno de los criterios fundamentales para la determinación de la afectación o no al déficit público de una operación de inversión, tal como lo define el Sistema Europeo de Cuentas (SEC95) y la interpretación de la IGAE, será interesante poder analizar qué alternativas existen, enmarcadas en la Ley 36/2010 del FONPRODE, para favorecer que operaciones de gran interés para la cooperación española, por su elevado impacto en el desarrollo de los receptores de los recursos, sean consideradas activo financiero por la IGAE a pesar de no presentar elevadas rentabilidades de forma individual.

4.2.7 Transparencia y visibilidad

La relación de operaciones aprobadas en el seno del FONPRODE ha sido elaborada a partir de la información publicada en las referencias del Consejo de Ministros sobre la aprobación de las distintas operaciones presentadas al Comité Ejecutivo del FONPRODE, referencias que también contemplan la remuneración global que P4R percibe por la encomienda de gestión asignada para apoyar a la Oficina del FONPRODE en su rol de administrador.

Sería muy interesante para el público en general, y para los particularmente interesados en las actuaciones de nuestra cooperación oficial al desarrollo, que existiera mayor facilidad de acceso a la información generada en el seno del FONPRODE, así como al detalle de las operaciones en evaluación o aprobadas, especialmente en lo que a objetivos de desarrollo se refiere. La página web de la AECID parece a priori el lugar más adecuado para dar visibilidad y dotar de transparencia a las decisiones tomadas, y en este sentido ya se ha dado un primer paso con la publicación de la lista de las operaciones autorizadas, y su enlace a la referencia del Consejo de Ministros correspondiente. Insistimos, no obstante, en el legítimo derecho de conocer el detalle de las operaciones, la motivación de su elección y el impacto esperado.

Como apoyo a una mayor transparencia, resultaría oportuno generar mayores capacidades entre la sociedad civil.

Como apoyo a una mayor transparencia, resultaría oportuno generar mayores capacidades entre la sociedad civil, para una mayor y mejor comprensión del instrumento, en especial del componente reembolsable del que aún se observan y escuchan críticas notables, que en ocasiones nacen de la combinación de una falta de conocimiento del instrumento en cuestión y de una escasísima información.

En el ámbito de la visibilidad nacional e internacional de las actuaciones de la cooperación española, podemos constatar que ésta es generalmente muy reducida teniendo en cuenta la dimensión de nuestra cooperación. En este sentido, y a escala internacional, no nos caracterizamos por revertir la situación de invisibilidad en la que quedan

37. En cualquier caso, estas cuestiones vienen reguladas por la Unión Europea. Véase, por ejemplo, el siguiente manual, que determina la contabilización en déficit público, en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-42-02-585/ES/KS-42-02-585-ES.PDF>.

muchas de las actuaciones de la cooperación española, o cuyo rédito reputacional queda acreditado en la figura del intermediario que la articula con recursos de la cooperación española. Considero que la cooperación española en su conjunto debe mejorar en su capacidad de asociar su imagen, especialmente cuando en algunos ámbitos ostenta los primeros puestos a escala mundial, como es el caso de las microfinanzas y del agua y saneamiento.

La visibilidad no queda automáticamente garantizada con la aportación de importantes recursos financieros, sino que ha de generarse desde fases tempranas y se constituye en una actividad que requiere tiempo y esfuerzo, además de una estrategia sólida de comunicación institucional, como con la que cuentan otros donantes de referencia.

4.2.8 Seguimiento y evaluación del impacto

Al igual que en la fase de aprobación de operaciones, resulta importantísimo que exista una vía permanente de acceso a la información generada por el FONPRODE (al igual que debería existir con el resto de los recursos de nuestra cooperación oficial al desarrollo) que permita conocer el estado de la cartera del FONPRODE, y el estado de cumplimiento de los objetivos establecidos.

Para ello, será muy útil que el órgano gestor del Fondo publique el conjunto de indicadores que formarán parte del mecanismo de seguimiento del conjunto del Fondo (reembolsable y no reembolsable), de forma tal que, a nivel agregado, sea posible conocer la evolución de esos indicadores a lo largo del tiempo.

El paso previo es, lógicamente, contar con la herramienta de seguimiento que permita generar el conjunto de información necesaria para cada uno de los receptores de la misma, en función del uso que de ella vaya a hacerse. Así, diferentes interfaces de acceso a la herramienta proveerán información de seguimiento con mayor o menor nivel de agregación. En el ámbito del seguimiento financiero, esta herramienta habría de generar una batería de indicadores de gestión de forma automática, y permitir conocer el estado real de la cartera del FONPRODE en tiempo real. La misma versatilidad y confianza debería caracterizar a la dimensión instrumental para el seguimiento técnico (grado de consecución de los resultados previstos) de las operaciones.

En cuanto a la evaluación del impacto de las intervenciones financiadas con recursos del FONPRODE, es ya de conocimiento público que la herramienta que sustentará el análisis de impacto está inspirada en el ya descrito GPR alemán, lo cual contribuye a facilitar el *reporting* que los gestores de proyectos y/o intermediarios financieros han de realizar a todos los donantes/inversores con los que trabajan. Ello no exime, no obstante, de invertir esfuerzos en adaptar la herramienta para su mejor, si cabe, inserción en los mecanismos de evaluación de la cooperación española.

Adicionalmente, los estudios de evaluación del impacto de las operaciones e intervenciones previstas en el futuro Plan de Evaluación, tal como define el Reglamento del FONPRODE, habrán de ser públicas, al igual que el propio Plan de Evaluación, una vez este haya sido diseñado.

Por último, e inspirándonos en la admirable lección de *accountability* llevada a cabo por la cooperación británica en 2011, apuntamos la recomendación de que, pasados un número razonable de años, el FONPRODE y sus órganos de gobierno sean objeto

Al igual que en la fase de aprobación de operaciones, resulta importantísimo que exista una vía permanente de acceso a la información generada por el FONPRODE.

de la correspondiente evaluación de desempeño para identificar ámbitos susceptibles de mejora para lograr un mayor impacto en el desarrollo de nuestros socios.

4.2.9 Innovaciones en instrumentos

La Ley del FONPRODE exhibe un catálogo cuasicerrado de operaciones, intervenciones y sectores de actuación, que deja fuera un importante segmento de instrumentos, modalidades de financiación y sectores, entre los que destacamos algunos, junto a la invitación a valorar la pertinencia o idoneidad de incluirlos en el futuro:

Por un lado, el instrumento de otorgamiento de garantías, utilizado por algunos de los más importantes donantes de referencia de nuestra cooperación y adecuado para determinado tipo de operaciones (p. ej. señalización de emisiones de deuda de entidades microfinancieras), se encuentra explícitamente excluido del catálogo de instrumentos de financiación. Éste habrá de ser por tanto otro aspecto de futura revisión en función del comportamiento de la demanda de este tipo de instrumentos por parte de nuestros socios de desarrollo, así como las capacidades de nuestra Administración pública para poder administrarlos.

Por otro lado, y en el mismo nivel, no se tienen en consideración mecanismos de financiación en moneda local, de forma tal que el riesgo de tipo de cambio es enteramente asumido por el socio receptor en las operaciones de financiación reembolsable. Apuntamos, por tanto, la pertinencia de valorar la limitación impuesta por el Reglamento del FONPRODE en cuanto a la denominación de las monedas en las que todas las operaciones deben ser materializadas, con lo que se excluye cualquiera que no se encuentre admitida a cotización en el Banco Central Europeo, en el que están cotizados muchos de los países emergentes pero ninguno de los países en desarrollo.

Por último, la focalización en el sector de pyme deja fuera áreas de trabajo tan importantes y con tanto impacto en el desarrollo como el ordenamiento y la consolidación de un mercado hipotecario que funcione en su labor de facilitar el acceso a la financiación adecuada de la vivienda. Este, no obstante, es un tema tabú en los últimos tiempos por ser el sector de origen de las malas prácticas que han provocado una aparentemente insalvable brecha en la confianza, y como consecuencia una situación de crisis sin precedentes.

4.2.10 Microfinanzas

Se hace necesario hacer una mención expresa a la experiencia que por más de doce años ha acumulado la cooperación española en el ámbito de las microfinanzas (cooperación reembolsable, circunscrita al instrumento del préstamo) a través del Fondo para la Concesión de Microcréditos.

La liquidación del FCM y su absorción por parte del FONPRODE es una excelente oportunidad para tratar de asumir algunas de las recomendaciones que la evaluación del CGAP efectuó en el año 2008 a la AECID y el FCM, entre las que destacan: (i) una falta de coherencia en el seno del sistema de la cooperación española, fruto de su abrupto nacimiento, puesta en marcha y dotación presupuestaria sin quedar integradas en el Fondo todas las líneas de apoyo al sector; (ii) falta de estrategia del instrumento: efectivamente, tras más de doce años del nacimiento del FCM sigue sin contar con una estrategia que defina el carácter de sus actuaciones; (iii) ausencia de

Se debe valorar la limitación impuesta por el Reglamento del FONPRODE en cuanto a la denominación de las monedas en las que todas las operaciones deben ser materializadas.

La liquidación del FCM y su absorción por parte del FONPRODE es una excelente oportunidad para tratar de asumir algunas de las recomendaciones que la evaluación del CGAP efectuó en el año 2008.

estándares estratégicos en la identificación y selección de socios, fruto de una falta de capacidades transversales en la AECID para la identificación de operaciones; y (iv) insuficiente especialización y capacidad de gestión del personal que está a su cargo, dada la especificidad del instrumento y el volumen de recursos asumido, incluido el ICO en su rol de analista de las operaciones.

Sería fantástico que estas recomendaciones apuntadas en 2008 no fueran señaladas de nuevo en una futura evaluación del FONPRODE. Así, podríamos afirmar que el aprendizaje derivado de la primera y sólida experiencia de nuestra cooperación española en materia de cooperación financiera reembolsable (el FCM) ha sido cabalmente incorporado a la gestión del nuevo Fondo para la Promoción del Desarrollo. Y así, con el conjunto de recomendaciones aquí apuntadas.

4.2.11 Gestión de riesgos para asegurar impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad

Tal y como se ha señalado en apartados anteriores de este informe, el FONPRODE puede desempeñar un papel relevante en el sector de desarrollo rural y lucha contra el hambre. Especialmente, en ámbitos como la creación y mejora de las infraestructuras o la oferta de servicios financieros adecuados a las necesidades de la población rural más vulnerable. Es preciso, no obstante, ser muy conscientes de sus limitaciones y sus riesgos.

Entre algunos de estos riesgos se encuentran los derivados del apoyo a fondos de inversión que terminen siendo instrumentos financieros para favorecer el acaparamiento de tierra en manos de inversores privados y que redunden en una mayor desigualdad de la tenencia de la tierra y por lo tanto en peores condiciones de vida para la población campesina en situación de pobreza y extrema vulnerabilidad. O el hecho de favorecer el desarrollo de infraestructura para la actividad agroexportadora en detrimento de opciones para incrementar la productividad y las oportunidades económicas de la pequeña agricultura familiar.

Este análisis de riesgos para garantizar impacto en el desarrollo (y por lo tanto para su apropiada gestión) debe profundizarse y aplicarse a los distintos sectores y contextos donde la cooperación española desea hacer uso de la cooperación financiera reembolsable como instrumento de lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Otros riesgos pueden ser aquellos derivados de favorecer el desarrollo de infraestructura para la actividad agroexportadora en detrimento de la pequeña agricultura familiar.

CAPÍTULO 5

La transparencia de la ayuda

Autores:

Victoria Anderica, Andreas Pavlou, Pamela Bartlett y Helen Darbshire, de Access Info Europe, y Carlos Cordero Sanz, de Sustentia*

*Las opiniones contenidas son las de los autores y no necesariamente reflejan la posición de Internón Oxfam.

1. Introducción

1.1 La transparencia de la ayuda y la eficacia de la ayuda

Es cada vez más aceptado que la transparencia en el marco de la cooperación internacional es un prerrequisito para que la ayuda sea participativa, efectiva y auditable. Sin acceso a la información de los donantes, los gobiernos receptores no pueden asumir un papel de liderazgo activo en el diálogo y concreción de acuerdos con los donantes o implementar planes nacionales de desarrollo efectivos. Sin acceso público a la información, la participación eficaz es limitada, y sin participación en la planificación y ejecución de la ayuda, los países receptores no pueden ser los protagonistas de sus políticas y proyectos.

El acceso a la información de los gobiernos donantes y receptores es esencial para que la sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur, pueda hacer un seguimiento de los procesos presupuestarios, pueda participar en la toma de decisiones y pueda obligar a los gobiernos a rendir cuentas.

Tradicionalmente, ha existido una gran variabilidad en la cantidad de información sobre la ayuda que está disponible públicamente: los datos sobre las negociaciones no se comparten, los informes sobre compromisos adoptados son pobres, y ha existido poca transparencia sobre las condiciones asociadas a los desembolsos realizados por los donantes. A menudo, los documentos clave no están disponibles y los países donantes no siempre publican de forma proactiva y en formatos abiertos toda la información que sería útil a los ciudadanos y a los gobiernos de los países receptores.

La falta de información puede tener un impacto negativo sobre la eficiencia y eficacia de la ayuda. Si las decisiones sobre el destino de los fondos se toman a puerta cerrada, la ayuda puede distribuirse sobre la base de criterios subjetivos con una escasa rendición de cuentas y con mínima o ninguna participación de aquellos directamente afectados por las decisiones. Si las personas en los países en desarrollo no pueden participar en la toma de decisiones, se eleva el riesgo de que la ayuda no se dirija apropiadamente y de que no se invierta de forma efectiva.

Para los gobiernos receptores, la falta de información, sobre todo respecto a los compromisos de ayuda futura, perjudica la planificación fiscal. Cuando la ayuda no es predecible, otros actores activos en iniciativas de desarrollo trabajan en la oscuridad, lo que puede dar lugar a duplicación de esfuerzos en algunas áreas, mientras que otras necesidades no son cubiertas.

De forma similar, si la información de los donantes es inadecuada, incompleta o en formatos inválidos, no puede confrontarse fácilmente con los presupuestos de los países receptores. En el mejor caso, esto introduce ineficiencias en el sistema; en el peor, facilita la corrupción al permitir ocultar de forma más sencilla el destino exacto del dinero. Igualmente, si no es posible acceder a documentos como los informes de evaluación, los donantes no rinden cuentas a los ciudadanos –tanto en los países donantes como en los receptores– por las decisiones tomadas o por sus acciones sobre el terreno.

Sirva como ejemplo la iniciativa de control social de un programa de la Intendencia de São Paulo (2007-2008), “Rehabilitación del Centro de São Paulo”, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la que organizaciones

Tradicionalmente, ha existido una gran variabilidad en la cantidad de información sobre la ayuda que está disponible públicamente.

La falta de información puede tener un impacto negativo sobre la eficiencia y eficacia de la ayuda.

sociales, sindicatos y ONG con el apoyo del Instituto Pólís¹ decidieron poner a prueba la puesta en práctica de la política de transparencia del BID así como la del municipio. Estas organizaciones, habilitadas por un marco legal municipal y nacional favorable a la transparencia proactiva en Brasil, decidieron poner a prueba la política de transparencia del BID y valorar la calidad y eficiencia del crédito adquirido por el municipio. Este ejercicio desveló, entre otras cosas, serias incongruencias tanto en los marcos de transparencia del municipio como del BID y la puesta en práctica de esos marcos. Además, se identificaron fallos en la calidad de la gestión financiera del proyecto de cooperación; cuestión que comprometía la salud financiera del municipio beneficiario del crédito.² Este ejemplo demuestra cómo la transparencia ayudó a diagnosticar ciertos problemas que impedían una mejor gestión de los fondos recibidos y la necesidad de mejorar los propios sistemas de transparencia para ahondar en los fallos y poder así buscar soluciones.

Así, como resultado de estas y otras preocupaciones asociadas, existe un creciente reconocimiento de la importancia de la transparencia de los datos –tanto cuantitativos como cualitativos– sobre los flujos internacionales de ayuda, tal y como se explica en el apartado 2 de este capítulo.

1.2 La transparencia de la ayuda y el derecho de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información está directamente ligado al derecho de participación en el proceso de toma de decisiones.

El movimiento por la transparencia de la ayuda ha surgido y crecido al mismo tiempo que se han ido aprobando leyes de acceso a la información en todo el mundo, habiéndose pasado de 14 países con leyes en 1990 a 90 países con leyes actualmente. Además, los tribunales internacionales de derechos humanos y el Comité de Derechos Humanos de la ONU han reconocido el derecho a acceder a información en manos de los Estados. La jurisprudencia nacional e internacional y muchas de las 90 leyes de acceso a la información han reconocido específicamente que el derecho de acceso a la información está directamente ligado al derecho de participación en el proceso de toma de decisiones.

Los ciudadanos, los Parlamentos y la sociedad civil de los países donantes y receptores tienen derecho a estar bien informados sobre las políticas de ayuda de los países donantes.

El derecho de acceso a la información aplica claramente a la información sobre ayuda: la gran mayoría de los fondos para la ayuda los gestionan organismos que ejercen una función pública, ya sean gobiernos donantes, organizaciones multilaterales o gobiernos receptores. El dinero de la ayuda normalmente proviene de fondos públicos de los países donantes y es cada vez más habitual que pase por las arcas de los gobiernos receptores. Por esa razón los ciudadanos, los Parlamentos y la sociedad civil de los países donantes y receptores tienen derecho a estar bien informados sobre las políticas de ayuda de los países donantes y sobre cómo se gasta el dinero en los países receptores. En esta línea, los países receptores tienen derecho a exigir una transparencia total a los países donantes. Esto implicaría que, por ejemplo, si el Gobierno español da cierta ayuda a Perú, el primero debe exigir una transparencia absoluta de su gasto al segundo, pero el segundo también debe exigir al primero una relación completa del dinero que ha enviado a Perú,

1. El Instituto Pólís es una ONG que actúa en las políticas públicas y en desarrollo local (www.polis.org.br).

2. Para más detalle véase: http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Aid/Transparencia_de_la_Ayuda_ejemplo_BID_Brasil.pdf.

vía gubernamental o vía organizaciones no gubernamentales, para asegurar una inversión consistente y no duplicada.

El movimiento, cada vez mayor, que promueve el derecho de acceso a la información está trabajando junto con los grupos que promueven la eficacia de la ayuda para integrar las normas de transparencia a los estándares específicos sobre la transparencia de la ayuda. Esto ha desembocado en una serie de declaraciones internacionales sobre la transparencia de la ayuda y en la creación de unos estándares nuevos, los principios de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI), que se desarrollan más adelante en este capítulo.

La situación en España es, cuanto menos, preocupante, ya que de momento sigue siendo el único país de Europa con más de un millón de habitantes que no tiene una ley de acceso a la información pública. Esto quiere decir que en España no existe un mecanismo legal a través del cual la sociedad española o cualquier país al que España envíe fondos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) pueda solicitar información sobre cómo se reparten los fondos o sobre cuán efectivamente están siendo utilizados. España ya ha hecho un primer esfuerzo por mejorar la publicación proactiva de información sobre ayuda, adhiriéndose a los principios de la IATI y al Open Government Partnership,³ pero, como veremos a continuación, todavía debe hacer un esfuerzo por mejorar la calidad de los datos que publica.

En este capítulo, además de repasar los desarrollos más recientes en esta materia, hacemos unas recomendaciones concretas sobre lo que España debe hacer para aumentar los niveles de transparencia, responsabilidad y participación en relación con sus gastos, en concreto, con relación al gasto en ayuda oficial al desarrollo.⁴

2. El movimiento global hacia la transparencia de la ayuda al desarrollo

Los avances en la transparencia de la ayuda se han dado atendiendo a dos presiones: por un lado, la evolución y el esfuerzo de los gobiernos y organizaciones internacionales por avanzar en esta materia y, por otro lado, la presión y la demanda que desde la sociedad civil se ha hecho por que este avance fuera mayor.

El movimiento por la transparencia de la ayuda tiene su origen en el movimiento por la eficacia de la ayuda. Como veremos a continuación, ambos movimientos se vieron definitivamente reforzados cuando gobierno y sociedad civil comenzaron a trabajar de la mano.

El avance de ambos movimientos se acentúa en la última década cuando además de la “cantidad”, la “calidad de la ayuda” se reconoce como fundamental para conseguir los objetivos de desarrollo. Esto hace que, desde hace diez años, numerosos acuerdos internacionales hayan tratado la eficacia y la transparencia de la ayuda dándole cada vez más importancia y tratándola con mayor profundidad.

El movimiento que promueve el derecho de acceso a la información está trabajando junto con los grupos que promueven la eficacia de la ayuda.

España es el único país de Europa con más de un millón de habitantes que no tiene una ley de acceso a la información pública.

3. Open Government Partnership. Véase: <<http://www.opengovpartnership.org/>>.

4. En este documento el término “ayuda” será sinónimo de AOD.

|  | Cuadro 1 | Cronología de transparencia y eficacia de la ayuda |
|---|---|--|
| 2000 | Objetivos de Desarrollo de la ONU | |
| 2002 | Consenso de Monterrey | |
| 2003 | Foro de Alto Nivel, Roma | |
| 2005 | Foro de Alto Nivel, París, y Declaración de París | |
| 2008 | Foro de Alto Nivel y Programa de Acción de Accra | |
| 2010 | Principios de la eficacia del desarrollo para organizaciones de la sociedad civil, Estambul | |
| 2011 | Foro de Alto Nivel, Busán, y Declaración de Busán | |

Fuente: Access Info Europe, <<http://www.access-info.org/>>.

2.1 De la coordinación a la eficacia de la ayuda

En la Cumbre de Desarrollo del Milenio celebrada en Nueva York en el año 2000 se fijaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁵ con el fin de fijar unos compromisos para atajar radicalmente, entre otras cosas, el hambre, las enfermedades y la pobreza en el mundo. La novedad de estos objetivos era que establecían unas medidas concretas y medibles y un calendario para llevarlas a cabo.

Del octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio, el de fomentar una alianza mundial para el desarrollo, nace la Declaración de Monterrey en el año 2002,⁶ texto que confirma la voluntad de la comunidad internacional de reducir las cargas administrativas de la ayuda en los países receptores, y de apoyar la apropiación por parte de los países receptores de sus estrategias y proyectos en el marco de la cooperación para el desarrollo. La Declaración de Monterrey establece la participación de múltiples partes interesadas en el diálogo sobre la financiación para el desarrollo pero no hace mención expresa a la transparencia ni al derecho de acceso a la información.

La simplificación de los complejos procedimientos que son necesarios para acceder a fondos de AOD se siguió desarrollando durante el Foro de Alto Nivel de Roma en 2003; durante el cual apareció como tema predominante la armonización de la ayuda. Esta armonización debía adaptarse a la situación del país y estar alineada con las prioridades de desarrollo del país receptor.⁷ Hasta ese momento, la mejora de la calidad de la ayuda era un tema en boga pero que avanzaba lentamente y no trataba

5. Página oficial de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: <<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>>.

6. Página oficial de la Declaración de Monterrey: <<http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/>>.

7. <http://www.oecd.org/document/63/0,3746,en_2649_3236398_46310975_1_1_1_1,00.html>.

El devastador *tsunami* asiático de 2004 demostró que la falta de información sobre los recursos ofrecidos por la comunidad internacional desemboca en una serie de duplicidades y mala gestión de la ayuda.

la dimensión del acceso a la información. El devastador *tsunami* asiático de 2004 así lo demostró: la falta de información sobre los recursos ofrecidos por la comunidad internacional⁸ desembocó en una serie de duplicidades y mala gestión de la ayuda. Por ejemplo, el Gobierno español prometió 50 millones de euros que un año después de la catástrofe aún no habían llegado a ninguno de los países afectados.⁹

Derivado de esto, nació la necesidad de hacer la ayuda más transparente como una condición esencial para mejorar la eficacia de la ayuda y asegurar que los resultados de los proyectos de cooperación al desarrollo fueran sostenibles. El trabajo de todos los actores de la ayuda (países donantes y receptores, agencias de cooperación y todos aquellos que desarrollan los proyectos de ayuda) sería más fácil si todos manejaran una información completa y contrastable.

La idea es simple: todos deben saber cuánto dinero ha sido prometido, a dónde ha ido, a quién se le ha encomendado y cómo se ha gastado. De esta forma, la transparencia ayudaría a mejorar la coordinación entre los actores y evitaría duplicidades de financiación a la vez que minimizaría el riesgo de dejar regiones o ámbitos sin financiar.

Una mayor transparencia por parte de los países donantes repercute en una mayor eficiencia a la hora de gestionar los recursos por parte de los países receptores que podrán conocer con exactitud la cantidad de los fondos prometidos, con lo que podrán contrastarlos con los recibidos y mejorar así la planificación a largo plazo de los presupuestos del Estado. Por otro lado, una mayor transparencia de los países receptores refuerza la confianza que los donantes tienen depositada en ellos y les permite verificar los presupuestos así como, si lo creyeran necesario, la buena gestión y, por tanto, descartar los casos de corrupción.

Otra idea que quedó clara en ese momento era la necesidad de que la sociedad internacional comenzara a medir la eficacia y la eficiencia de las agencias de desarrollo y de los programas que éstas implementaban, y se hizo hincapié en la necesidad de desarrollar y dedicar más fondos a los monitoreos, de otro modo, las mejoras en el sector estaban condenadas a ser pocas y lentas.¹⁰

En febrero de 2005 más de cien Estados, España incluida, firmaron la Declaración de París¹¹ con la intención de crear un marco de acción más coherente y transparente para hacer más efectivo el impacto de las donaciones. En concreto, el preámbulo de la Declaración de París, en su apartado sobre cómo aumentar la eficacia de la ayuda, apunta que la transparencia es esencial para asegurar la eficacia y para luchar contra la corrupción:

Corrupción y falta de transparencia que socavan el apoyo público, imposibilitan la movilización y asignación eficaz de recursos, y desvían los recursos destinados a actividades vitales para erradicar la pobreza y para un desarrollo económico sostenible. Donde existe, la corrupción impide que los donantes confíen en los sistemas de los países socios.

8. <http://www.cbc.ca/news/background/asia_earthquake/how-charities-spend.html>.

9. <http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/2935/0_2935_191205_Respuesta_esp%C3%B1ola_Tsunami.pdf>.

10. <<http://www.alnap.org/initiatives/tec/thematic/fundingresponse.aspx>>.

11. Texto íntegro de la Declaración de París y el Plan de Acción de Accra: <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>>.

Esta declaración establecía una serie de medidas concretas que debían implementarse así como un sistema de monitoreo que controlara la aplicación de los compromisos adquiridos a través de la Declaración.

Entre esos compromisos concretos que los países donantes y receptores adquirirían en la Declaración encontramos la intención de actuar con mayor transparencia, garantizando la transparencia de las condiciones de la ayuda, de las evaluaciones y de los sistemas nacionales de gestión de la ayuda, o el de entregar informes *transparentes y fiables en tiempo oportuno sobre la ejecución del presupuesto* y a asegurar la *transparencia en la utilización de los recursos de desarrollo*.

Los países donantes también se comprometieron a *proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda con el objetivo de que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus Parlamentos y ciudadanos*.

Se establecía que la responsabilidad de asegurar una ayuda eficaz recaía en partes iguales sobre los países donantes y los países receptores; por ello se formularon indicadores y metas para monitorear la participación de todas las partes implicadas. Otro elemento esencial que salió de la Declaración de París y que se ha mencionado con anterioridad era el de la necesidad de desarrollar las capacidades de los países receptores para que se apropien y lideren los procesos y estrategias de desarrollo.

El Plan de Acción de Accra plantea la necesidad imperiosa de desarrollar la transparencia de la ayuda como una de las bases para desarrollar la eficacia de la ayuda.

En este Plan de Acción queda establecido que una mayor eficacia de la ayuda solo se alcanzará con el trabajo conjunto de gobiernos y sociedad civil.

2.2 La eficacia de la ayuda, transparente y participativa

En 2008 la Declaración de París se vio reforzada por el Plan de Acción de Accra, que pretendía evaluar y acelerar el desarrollo de los objetivos establecidos en la declaración.¹² En este Plan de Acción se plantea la necesidad imperiosa de desarrollar la transparencia de la ayuda como una de las bases para desarrollar la eficacia de la ayuda:

*La transparencia y la rendición de cuentas son elementos esenciales para los resultados en términos de desarrollo. Constituyen una parte central de la Declaración de París, en la que se acordó que los países y los donantes aumentarían el nivel de rendición de cuentas entre sí y ante sus ciudadanos.*¹³

Además de la transparencia de la ayuda, se incluyó de forma explícita la necesidad de trabajar junto con la sociedad civil y fomentar su participación activa en los procesos de desarrollo.¹⁴

Quedaba entonces establecido que una mayor eficacia de la ayuda solo se alcanzaría con el trabajo conjunto de gobiernos y sociedad civil y siempre actuando bajo los principios de responsabilidad y transparencia. La transparencia por parte de los gobiernos donantes y receptores también permitiría a las organizaciones de la sociedad civil y a las comunidades locales hacer un monitoreo completo, comparando presupuesto, gasto y resultados, y podrían así proponer formas concretas y adaptadas a cada situación, con el objetivo de incrementar la eficacia de la ayuda.

12. <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>>.

13. Punto 24 del Plan de Acción de Accra, <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>>.

14. Punto 20.b del Plan de Acción de Accra, <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>>.

La nueva cooperación entre gobiernos y organizaciones de la sociedad civil se plasmó también en la organización conjunta del más reciente foro de alto nivel que tuvo lugar en Busán, Corea de Sur, del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011.

Durante la Conferencia de Busán la transparencia fue un tema recurrente y de gran importancia, incluso en los discursos de diferentes ministros. Por ejemplo, el ministro danés de Desarrollo y Cooperación habló del poder de la información para cambiar las sociedades.¹⁵

El papel de la sociedad civil fue el de abogar por la inclusión de compromisos firmes de transparencia en la declaración final del foro. El documento final, el *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*, reconoce una vez más que la transparencia es uno de los principios necesarios para asegurar la eficacia de la ayuda, y los países firmantes se comprometieron a mejorar la disponibilidad de información sobre cooperación y desarrollo.¹⁶

2.3 La Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda

En los días anteriores al Foro de Alto Nivel de Busán, una nueva ola de donantes se comprometió a respetar los estándares de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI por sus siglas en inglés).¹⁷ Canadá y los Estados Unidos, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo, el United Nations Capital Development Fund y el Colonial Development Corporation (Reino Unido) se adhirieron a los 22 donantes miembros de esa iniciativa.

La IATI fue creada por un grupo de países, donantes y receptores de AOD y por miembros de la sociedad civil, inmediatamente después de la adopción del Plan de Acción de Accra. El objetivo fue animar a los países donantes a publicar información sobre el otorgamiento, el volumen y el resultado de sus donaciones para que los países receptores puedan gestionar de forma más eficiente la ayuda que reciben.

Para conseguirlo, la IATI creó unos estándares internacionales sobre la publicación de información sobre la ayuda. Además de publicar la información, esta debería ser simple y fácil de entender, comparable y reutilizable.

Los estándares mínimos de la IATI¹⁸ incluyen la publicación de información sobre:

- Flujos financieros
- Información sobre los resultados
- Información presupuestaria completa
- Planificación de los proyectos
- Descripciones de proyectos y documentación
- Códigos de actividad y de sector
- Datos geográficos

15. Informe en aidinfo, véase en: <<http://www.aidinfo.org/busan-a-celebration-for-transparency.html>>.

16. Véase “Busan Partnership for Effective Development Cooperation”, <http://www.aideffectiveness.org/busan/hlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf>.

17. Página oficial de la IATI, <<http://www.aidtransparency.net/>>.

18. Estándares de la IATI: <<http://www.aidtransparency.net/iati-standard>>.

El *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*, reconoce una vez más que la transparencia es uno de los principios necesarios para asegurar la eficacia de la ayuda.

La IATI creó unos estándares internacionales sobre la publicación de información sobre la ayuda.

A pesar de no tener un poder vinculante, la incitativa IATI ha tenido un éxito considerable: de los 27 firmantes de la IATI, un total de 14 ya ha publicado información sobre sus gastos en proyectos de desarrollo en 2010.

 Cuadro 2 **Los 27 firmantes de la IATI**

| BANCOS Y FONDOS INTERNACIONALES | ORGANIZACIONES INTERNACIONALES | PAÍSES | ORGANIZACIONES NO FIRMANTES DE LA IATI QUE HAN PUBLICADO DATOS SEGÚN SUS ESTÁNDARES |
|---|---|---------------|---|
| Banco Mundial | Comisión Europea | Australia | Oxfam GB |
| Banco Africano de Desarrollo | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) | Canadá | Ingenieros Sin Fronteras Canadá |
| Banco Asiático de Desarrollo | UNOPS (United Nations Office for Project Services) | Dinamarca | The Indígo Trust |
| Banco Interamericano de Desarrollo | | Finlandia | Publish What You Fund |
| Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola | | Alemania | Development Initiatives Poverty Research |
| Alianza Global de Vacunaciones e Inmunizaciones | | Irlanda | Alianza Internacional contra el VIH/Sida |
| Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria | | Holanda | |
| Fundación Hewlett | | Nueva Zelanda | |
| Colonial Development Corporation | | Noruega | |
| | | España | |
| | | Suecia | |
| | | Suiza | |
| | Reino Unido | | |
| | | EEUU | |

 Firmantes de la IATI, pero datos no publicados  Firmantes de la IATI y datos publicados

Fuente: Access Info Europe.

Entre los países que son firmantes de la IATI y que han publicado sus datos en línea en el Registro de la IATI¹⁹ se encuentra España, que publicó 140 bases de datos sobre la ayuda el 25 de noviembre de 2011, justo antes de la Conferencia de Busán.²⁰

En total, el Registro de la IATI contiene más de 1.100 bases de datos con información sobre los fondos prometidos y/o desembolsados a países receptores en África, América del sur, Asia y Europa.

19. Véase IATI Registry, <<http://www.iatiregistry.org/group>>.

20. Véase <<http://www.aidtransparency.net/news/flurry-of-publishing-activity-on-iati-in-the-run-up-to-busan>>.

Con los últimos países firmantes que se sumaron justo antes del Foro de Busán y entre los que se encuentra EEUU que es el país que más ayuda otorga (con 30.000 millones de dólares al año),²¹ la IATI cuenta ahora con un grupo de donantes que suman entre todos más del 80% de los flujos mundiales de financiación para el desarrollo.²² La publicación completa de los datos sobre AOD a través del Registro de la IATI será sin duda un gran paso adelante hacia una transparencia de la ayuda completa.

España se encuentra entre los países que son firmantes de la IATI y que han publicado sus datos en línea en el Registro de la IATI.

2.4 La sociedad civil y las campañas para la transparencia de la ayuda

Las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel clave en el movimiento para la transparencia de la ayuda, impulsando los compromisos de París, Accra y Busán, y trabajando con los gobiernos y donantes privados que crearon la IATI en 2008.

Organizaciones del mundo de la cooperación internacional, de la eficacia de la ayuda, así como organizaciones dedicadas a la promoción y defensa del derecho al acceso a la información y la lucha contra la corrupción, han participado en la elaboración de los estándares técnicos y han ayudado en la elaboración de los principios de transparencia reflejados en los nuevos textos internacionales sobre la materia. Desde el inicio, gobiernos y donantes privados reconocieron el valor añadido que podía aportar la visión de la sociedad civil para la creación de los principios y sobre todo para su promoción e implementación.

La sociedad civil es, sin duda, clave en la definición de la información necesaria y útil para realizar los trabajos de monitoreo y escrutinio. Por ello, Access Info Europe, una organización de derechos humanos que trabaja para mejorar el acceso a la información, junto con Tiri, una organización de la sociedad civil que trabaja para la integridad en la cooperación al desarrollo, desarrollaron los Principios de la Transparencia de la Ayuda. En 2009 estas dos organizaciones fundaron la nueva ONG, Publish What You Fund, y ahora los principios se llaman los Principios de Publish What You Fund.²³

Access Info Europe y Tiri desarrollaron los Principios de la Transparencia de la Ayuda.

Estos principios, que determinan el tratamiento que se debería dar a la información sobre la cooperación al desarrollo, se basaron en estándares internacionales sobre el derecho de acceso a la información, y su borrador fue presentado a los gobiernos y la sociedad civil durante el Foro de Accra.

Después de la adopción de la Declaración de Accra distintas organizaciones de la sociedad civil comenzaron campañas para mejorar la transparencia de la ayuda.

Entre las distintas campañas merece la pena destacar la promoción de los estándares de datos abiertos que lleva a cabo la ONG aidinfo,²⁴ y la campaña liderada por Publish

21. Los Estados Unidos se comprometieron con la IATI el 30 de noviembre de 2011, véase <<http://www.aidtransparency.net/news/united-states-signs-iati>>.

22. <<http://www.aidtransparency.net/news/much-ado-about-something>>.

23. Véase (en inglés) "The Publish What You Fund Principles", <<http://www.publishwhatyoufund.org/files/PWYF-Principles.pdf>>.

24. Véase aidinfo, <www.aidinfo.org>.

What You Fund²⁵, “Make Aid Transparent”, que exige a los gobiernos que firmen los principios de la IATI.

En España siguen existiendo una serie de obstáculos para procesar las rendiciones de cuentas de los proyectos y de sus resultados.

La falta de una estructura formal y coherente dentro de las instituciones y la falta de una ley de acceso a la información pública limitan las posibilidades de hacer más transparente el sistema español de cooperación.

 Cuadro 3 Principios de la transparencia de la ayuda

| | |
|---|---|
| 1 | La información sobre la ayuda se debería publicar proactivamente |
| 2 | Todos tienen el derecho a solicitar y recibir información sobre la ayuda |
| 3 | La información sobre la ayuda debería estar actualizada, ser accesible y comparable |
| 4 | El derecho de acceso a información sobre la ayuda debería ser promovido activamente |

Fuente: Página oficial de la IATI, <<http://www.aidtransparency.net/>>.

2.5 La transparencia de la ayuda oficial al desarrollo española

Según la Evaluación de la implementación de la Declaración de París publicada en mayo de 2011, *en España la creación de unidades específicas de planificación ha mejorado considerablemente la efectividad de las donaciones de ayuda. Sin embargo, siguen existiendo una serie de obstáculos para procesar las rendiciones de cuentas de los proyectos y de sus resultados. También existen problemas de comunicación a nivel intergubernamental así como una falta de maximización de los recursos y de formación.*²⁶

La falta de una estructura formal y coherente dentro de las instituciones y la falta de una ley de acceso a la información pública limitan las posibilidades de hacer más transparente el sistema español de cooperación internacional para el desarrollo.

Las organizaciones de la sociedad civil en España están trabajando para conseguir que se respete el derecho de acceso a la información y que se avance con determinación en la publicación de información sobre la AOD en formatos accesibles, entendibles y comparables.

Conforme con el Plan de Acción de Accra, el Gobierno español debería trabajar de forma conjunta con ellas para avanzar en la transparencia y eficiencia de la AOD. Como dijo Brian Atwood, presidente del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, durante la última reunión del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda antes del Foro de Alto Nivel de Busán: *los*

25. Véase “Make Aid Transparent Campaign”, <<http://www.makeaidtransparent.org/>>.

26. Evaluación de la implementación por parte de España de la Declaración de París, <<http://pd-website.inforce.dk/content/pdf/PD-EN-spain.pdf>>.

*gobiernos no pueden ser eficaces sin la sociedad civil, y la sociedad civil no puede ser eficaz sin un gobierno eficaz.*²⁷

El papel de la sociedad incluye participar en iniciativas para promover la transparencia de la ayuda, pero también evaluar los niveles de acceso a la información en la práctica y monitorear las promesas de los gobiernos, de los donantes y receptores.

En 2009, Access Info Europe llevó a cabo un monitoreo de la información publicada en las páginas web de las agencias de ayuda al desarrollo de cinco países: Canadá, España, Francia, Noruega y el Reino Unido. Se analizaba la disponibilidad y accesibilidad de 17 clases de información necesaria para hacer un análisis exhaustivo de los proyectos de desarrollo. Los analistas de Access Info Europe concluyeron en el informe sobre este monitoreo, titulado “¡Ni disponible ni accesible!”, que los países donantes tienen que hacer un gran esfuerzo para mejorar la calidad de información en sus sitios web, en particular deben corregir la casi total ausencia de informes sobre la implementación de proyectos de desarrollo y evaluaciones sobre los impactos de estos proyectos.²⁸

En 2010, la organización Publish What You Fund, miembro del Comité Directivo de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, realizó un monitoreo en 30 de los mayores donantes internacionales que situaba a la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo en el puesto 19 de 30.

Publish What You Fund (PWYF) recomendó a España que desarrollara un programa de implementación y que publicara su información siguiendo los criterios de la IATI. El Gobierno español debería también adoptar y aplicar una ley de acceso a la información.

En un segundo monitoreo publicado por PWYF en noviembre de 2011, España fue clasificada en la posición 44 de 58 en el índice de transparencia de la ayuda.²⁹ Publish What You Fund señalaba la mala organización de la información en el sitio web de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la falta de bases de datos sobre el desembolso de la ayuda: los investigadores de PWYF encontraron únicamente un proyecto, sobre Perú, que contenía datos en formatos compatibles con los estándares de la IATI.

La publicación de este informe de PWYF se presentó justo antes de que España publicara las primeras 140 bases de datos sobre el gasto en AOD, realizada el 17 de noviembre de 2011.³⁰ A pesar de eso, una de las preocupaciones más destacadas en los monitoreos de Access Info Europe y Publish What You Fund sigue siendo relevante: es imprescindible publicar información no únicamente sobre la cantidad de la ayuda sino también sobre la calidad de la ayuda y sus efectos reales en los países receptores. La sociedad tiene derecho a saber si sus gobiernos están utilizando correcta y adecuadamente el dinero público (el dinero de los contribuyentes) destinado a AOD.

27. Véase la declaración de Brian Atwood en: <http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/press_release_if_launch_final.pdf>.

28. Véase el informe completo en: <<http://www.access-info.org/es/transparencia-de-la-ayuda/55-ni-disponible-ni-accesible>>.

29. Publish What You Fund Pilot Aid Transparency Index, <<http://www.publishwhatyoufund.org/resources/index/2011-index/spain/>>. Es un índice piloto de 58 organismos gubernamentales sobre el nivel real de transparencia de donativos. Refleja sistemáticamente en la práctica los compromisos sobre la transparencia de ayuda de los países donantes y propone consejos.

30. Calendario de implementación de la IATI, <<http://www.aidtransparency.net/implementation>>.

Las organizaciones de la sociedad civil en España están trabajando para que se avance en la publicación de información sobre la AOD en formatos accesibles, entendibles y comparables.

En 2011, Publish What You Fund señaló la mala organización de la información en el sitio web de la AECID.

3. Cómo el derecho a saber puede contribuir a mejorar la transparencia de la ayuda

3.1 El derecho de acceso a la información

Es imprescindible publicar información no únicamente sobre la cantidad de la ayuda sino también sobre la calidad de la ayuda y sus efectos reales en los países receptores.

El derecho de acceso a la información pública tiene dos vertientes, la parte reactiva y la parte proactiva.

Como hemos mencionado anteriormente, el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental, reconocido como tal internacionalmente por las Naciones Unidas,³¹ el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)³² y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH),³³ y nacionalmente ha sido reconocido en 50 constituciones y casi 90 leyes de todo el mundo. Entre los países con mejores marcos legales se encuentran Serbia, Eslovenia, India, El Salvador, Liberia, Croacia y México.³⁴

El derecho de acceso a la información pública tiene dos vertientes, la parte reactiva y la parte proactiva. La transparencia proactiva es la obligación de las instituciones públicas de publicar proactivamente cierta información básica sobre su estructura, funcionamiento y presupuesto. La transparencia reactiva es el derecho de las personas a solicitar información a las instituciones públicas y la obligación de éstas de contestar en un tiempo razonable y de forma motivada.

El derecho de acceso a la información es considerado un derecho instrumental ya que a través de su ejercicio se puede exigir una rendición de cuentas completa a los gobiernos en todos sus ámbitos de actuación. Este carácter instrumental ha situado al derecho de acceso a la información en un lugar prominente de muchos tratados internacionales dedicados a distintos ámbitos.

Estándares internacionales y principios básicos del derecho de acceso a la información

Las leyes de acceso a la información pública reconocen un marco básico para asegurar que la acción pública se rija por el principio de publicidad. Diversos textos internacionales y muchas leyes de acceso a la información de gran calidad marcan los estándares que hay que seguir en este ámbito.

Estos distintos textos coinciden en que las leyes de acceso a la información deben reconocer el principio de publicidad de la acción de las instituciones públicas, esto

31. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconoce en sus observaciones generales al artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos del Hombre el derecho de acceso a la información como parte inherente y esencial para la libertad de expresión: *El artículo 19, en su segundo párrafo, recoge el derecho de acceso a la información en manos de las instituciones públicas. Esta información incluye toda la información en manos de poderes públicos, sin importar la forma en que la información está almacenada, su origen o fecha de producción.* Véanse las observaciones generales sobre el artículo 19 en: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf>>.

32. El TEDH reconoció el carácter fundamental del derecho de acceso a la información pública en sus sentencias *Kenedi v. Hungary* (Appl. no. 31475/05) y *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* (App. no. 37374/05), ECHR, 14 April 2009, paragraph 36, <<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=849278&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>>.

33. La CIDH reconoció el carácter fundamental del derecho de acceso a la información pública en el párrafo 77 del fallo *Marcel Claude v. Chile* - Tomás Vial Solar: <http://www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/tomas_vial_solar.pdf>.

34. Véanse la lista y la clasificación de todas las leyes de acceso a la información en el RTI Global Rating: <<http://www.rti-rating.org/>>.

implica que toda la información en manos de las instituciones públicas es pública con el único límite de lo establecido en la propia ley de acceso a la información.

Además, reconocen que la ley será aplicable a toda la acción pública, incluidos los tres poderes del Estado, organismos públicos independientes, entidades privadas que ejerzan una autoridad administrativa y entidades privadas que estén financiadas con dinero público.

Las leyes de acceso a la información pública reconocen un marco básico para asegurar que la acción pública se rija por el principio de publicidad.

Gráfico 1 Países firmantes del Convenio del Consejo de Europa sobre Derecho de Acceso a Documentos Públicos



Fuente: Access Info Europe, <<http://www.access-info.org/es/consejo-de-europa>>.

Entre los textos más destacables encontramos el Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Públicos³⁵ y la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos. Dicho Convenio,³⁶ fue abierto para firmas el 18 de junio de 2009. Es el primer instrumento jurídico internacional vinculante³⁷ que reconoce un derecho general de acceso a documentos en manos de las autoridades públicas. Para ratificar este convenio los países deberán enmendar sus leyes de acceso a la información pública de modo que incluyan los estándares mínimos que el convenio establece, hasta ahora solo 12 países lo han firmado y solo tres lo han ratificado.

El derecho de acceso a la información en España

España es el único país de los 47 miembros del Consejo de Europa con más de un millón de habitantes que no cuenta con una ley de acceso a la información pública.

Desde 2004 el Gobierno viene prometiendo una ley que hoy por hoy aún no ha llegado.

Desde 2004 el Gobierno viene prometiendo una ley que hoy por hoy aún no ha llegado. Además, los distintos controles de transparencia realizados en España revelan que, en la práctica, este derecho tampoco se puede ejercer, pues existe una media de casi el 60% de silencio administrativo para las solicitudes de acceso a la información.³⁸

A finales de la última legislatura (2008-2011) se presentaron dos propuestas de ley de acceso a la información en España.

A finales de la última legislatura (2008-2011) se presentaron dos propuestas de ley de acceso a la información en España, la primera fue una propuesta presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y la segunda llegó en forma de anteproyecto de ley del Gobierno socialista el pasado 29 de julio, pero este anteproyecto finalmente no fue aprobado durante la pasada legislatura. A fecha de hoy (febrero de 2011) seguimos por lo tanto sin ley pero tenemos la promesa del Partido Popular de aprobar una ley de transparencia durante los primeros cien días de la nueva legislatura.³⁹

Aunque hay un claro aumento del interés por aprobar esta legislación, las dos propuestas mencionadas adolecen de graves defectos que, de no ser corregidos, poco cambiarán la situación de la transparencia en España. Lo más grave es que en ambas propuestas se excluye mucha información sobre el alcance de la ley, como la información auxiliar o de apoyo o los registros, y ninguna prevé la creación de un órgano independiente garante del derecho, requisitos ambos que, como veremos más adelante, otros tratados internacionales también consideran esenciales.

35. Texto íntegro en inglés y en español en: <http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Council_of_Europe/Convention_on_Access_to_Official_Documents_CofE_es.pdf>.

36. Texto de la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos en: <http://www.oas.org/juridico/english/ley_modelo_acceso.pdf>.

37. Este convenio no es vinculante todavía ya que solo lo han ratificado tres países. Será vinculante cuando quince países miembros del Consejo de Europa lo ratifiquen.

38. "Transparencia y silencio", un estudio de transparencia realizado en España en 2006 reveló un 61% de silencio por parte de la Administración. "Cuando lo público no es público", otro estudio de transparencia realizado en 2008 en España reveló un 35% de silencio y un 43% de contestaciones en que se denegaba el acceso. La "Campaña de las 6 preguntas", 60% de silencio. La iniciativa "¡Cuenten lo que han hecho!", 100% de silencio.

39. Discurso de investidura de Mariano Rajoy, 19/12/2001, pág. 20.

El derecho de acceso a la información, un derecho instrumental

El derecho de acceso a la información es además de un derecho fundamental un derecho instrumental ya que es utilizado para proteger y asegurar el cumplimiento y respeto de otros derechos. El derecho de acceso a la información resulta esencial para que la sociedad pueda exigir una rendición de cuentas a los gobiernos y reclamar lo que no se está haciendo debidamente o al menos según lo prometido.

Es por ello por lo que muchos tratados y convenciones internacionales que regulan otras materias han reconocido la necesidad de establecer sistemas de transparencia claros, basados en el reconocimiento y la correcta implementación del derecho de acceso a la información pública.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)⁴⁰ establece en numerosos puntos la necesidad de que los Estados miembros deben no solo comprometerse a respetar el principio de transparencia, sino que deben crear los mecanismos necesarios para asegurar su cumplimiento y respeto. Este tratado también cuenta con varias provisiones que imponen la publicación y divulgación de información específica relacionada con el funcionamiento de la Administración y sus medidas contra la corrupción.

En concreto la UNCAC establece la obligación de adoptar una ley de acceso a la información, evaluar su correcto funcionamiento e implementación y crear un órgano independiente garante del derecho. España firmó la UNCAC en 2006, pero hoy por hoy sigue sin haber cumplido con muchas de sus provisiones.

Otro de los ámbitos donde el acceso a la información es esencial para asegurar la protección de un interés legítimo es en materia de medioambiente. Uno de los primeros colectivos que luchó por el derecho de acceso a la información fue el de los ambientalistas, ya que la información medioambiental en manos de las instituciones públicas (informes de impacto medioambiental, calificaciones de suelos...) resultaba esencial para poder defender el correcto trato al medioambiente. De ahí que en 1998 la ONU aprobara el Convenio Aarhus,⁴¹ en el que se reconocía el derecho de todos de acceso a la información medioambiental.

Por último, en el tema que nos ocupa, a continuación veremos cuáles son las demandas concretas en los tratados internacionales sobre la transparencia de la ayuda.

3.2 El derecho de acceso a la información sobre la ayuda

Las leyes de acceso a la información y su aplicación a la información sobre ayuda

Como veíamos, las leyes de acceso a la información pública reconocen el derecho de toda persona a solicitar información a las instituciones públicas, esto implica, por lo tanto, que aquellas instituciones encargadas de gestionar el dinero que cada país da o recibe como AOD también están sometidas a esta ley y deben publicar información

Las dos propuestas mencionadas adolecen de graves defectos que, de no ser corregidos, poco cambiarán la situación de la transparencia en España.

El derecho de acceso a la información es además de un derecho fundamental un derecho instrumental ya que es utilizado para proteger y asegurar el cumplimiento y respeto de otros derechos.

40. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en: <<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>>.

41. Convenio Aarhus en: <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43s.pdf>>.

Investigaciones realizadas en 2009 por Access Info Europe encontraron una serie de fallos en las leyes de acceso a la información que hacían más difícil acceder a información sobre la ayuda.

proactivamente y responder a las personas que soliciten información. Sin embargo, esto no es siempre cierto ya que, como veíamos, aunque existan estándares internacionales, muchas de las leyes existentes no los cumplen totalmente.

En investigaciones internas realizadas en 2009 por Access Info Europe, se encontraron una serie de fallos en las leyes de acceso a la información que hacían más difícil acceder a información sobre la ayuda. Estos fallos están relacionados principalmente con la necesidad de establecer de forma explícita unos mínimos en la publicación proactiva de información y con la necesidad de estandarizar las excepciones a las leyes de acceso y su interpretación.

Las recomendaciones del estudio para asegurar un acceso completo a la información sobre ayuda establecían que las leyes de acceso a la información debían asegurar que:

- Todas las agencias de cooperación nacionales, regionales o locales deben estar sujetas a las leyes de acceso a la información.
- Las organizaciones internacionales que estén financiadas con dinero público deben estar sujetas a las leyes de acceso a la información pública.
- Debe existir una interpretación común entre los países que compartan información a la hora de interponer excepciones y limitar el acceso a la información pública.
- Las leyes de acceso a la información deben enumerar pormenorizadamente la información que debe ser publicada proactivamente.
- Es esencial para la información de la ayuda que la ley establezca un derecho para todos de acceso a la información. Algunas leyes limitan el acceso a ciudadanos o residentes, por ejemplo.
- Se debe facilitar el acceso al máximo permitiendo solicitar información por cualquier medio, incluidos los mensajes electrónicos, limitando la formalidad al mínimo y estableciendo la gratuidad del acceso a la información.

La publicación proactiva de información: estándares internacionales y cómo pueden ser aplicados a la información sobre la ayuda

Publicar la información proactivamente ahorra tiempo y dinero.

La publicación proactiva es una de las dos vertientes que definen el derecho de acceso a la información. Es una parte esencial y ha demostrado ser una apuesta eficiente para mejorar y difundir la información. Es fácil de entender que publicando la información proactivamente se ahorra tiempo y dinero ya que esa información es de dominio público y no ha de volver a ser solicitada.

En el caso que nos concierne, información sobre la ayuda, la publicación proactiva de información cobra una importancia aún mayor ya que se trabaja en un ámbito internacional donde no siempre es fácil entender cómo funcionan los sistemas de transparencia en otros países, y los actores son muchos.

La base de lo que debe ser publicado proactivamente para asegurar una ayuda transparente corresponde a los estándares específicos de la IATI (véase el apartado 2.3). Pero hay que recordar que la publicación proactiva no consiste únicamente en publicar la información, también se debe asegurar que esta información se publique cumpliendo con unos requisitos formales que aseguren una accesibilidad real. La información debe estar disponible, debe ser fácil de encontrar, relevante, completa, gratuita o de bajo coste, y debe estar actualizada.

Hoy por hoy se sobreentiende que la publicación proactiva debe hacerse por Internet pero esta no es la única manera de hacerlo; otras formas de publicación proactiva son las publicaciones, los boletines oficiales, tabloneros de anuncios, radios, televisiones, entre otros.

3.3 Los monitoreos de acceso a la información: una herramienta esencial para controlar la eficacia de la ayuda

Como apuntábamos, el derecho de acceso a la información permite exigir una rendición de cuentas completa a los Estados, por eso las organizaciones de la sociedad civil, en países en que los sistemas de transparencia funcionan, lo utilizan como herramienta fundamental en su trabajo diario, para realizar monitoreos y una serie de pesquisas que ayudan a saber con certeza lo que se ha hecho y a compararlo con lo que se debería haber hecho.

Los monitoreos de acceso a la información son una herramienta perfecta para controlar el nivel de transparencia de los gobiernos pero también permite evaluar otras cuestiones. Recibir la información solicitada para analizarla o que nos denieguen

La publicación proactiva no consiste únicamente en publicar la información, también se debe asegurar que esta información se publique cumpliendo con unos requisitos formales que aseguren una accesibilidad real.

Los monitoreos de acceso a la información son una herramienta perfecta para controlar el nivel de transparencia de los gobiernos pero también permite evaluar otras cuestiones.



Cuadro 4

Preguntas sobre eficacia de la ayuda en la “Campana de las 6 preguntas”

PREGUNTAS A LOS PAÍSES RECEPTORES DE AYUDA:

P3. ¿Cuál fue la suma total de fondos de asistencia internacional para el desarrollo recibidos durante el ejercicio fiscal pasado provenientes del Fondo Europeo de Desarrollo, el Banco Mundial y de las tres entidades gubernamentales estadounidenses especificadas a continuación: i) President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR, Programa Presidencial de Emergencia en Asistencia para el Sida), ii) la Corporación del Desafío del Milenio (MCC) y iii) la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID)? ¿Se notificó con anterioridad de la asistencia a su Gobierno y, de ser así, en qué fechas (mes y año)? Por favor, proporciónese la información para cada agencia.

P4. ¿Cuál es la suma total de fondos de asistencia internacional comprometidos para los tres próximos ejercicios fiscales por el Fondo Europeo de Desarrollo, el Banco Mundial y las tres entidades gubernamentales estadounidenses especificadas a continuación: i) President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR, Programa Presidencial de Emergencia en Asistencia para el Sida), ii) la Corporación del Desafío del Milenio (MCC) y iii) la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID)? ¿Se notificó con anterioridad de la asistencia a su Gobierno y, de ser así, en qué fechas (mes y año)? Por favor, proporciónese la información para cada agencia.

PREGUNTAS A LOS PAÍSES DONANTES DE AYUDA:

P3. ¿Cuál fue la suma total de fondos de cooperación para el desarrollo otorgados durante el ejercicio fiscal pasado (no el de su país, sino el de cada uno de los Gobiernos receptores correspondientes) a cada uno de los siguientes gobiernos: de Ruanda, Liberia, Etiopía, Colombia y Vietnam? ¿En qué fecha (mes y año) se notificó a los Gobiernos del compromiso de otorgar estos fondos?

P4. ¿Cuál es la suma total de fondos de cooperación para el desarrollo prometidos durante los próximos tres ejercicios fiscales (no los de su país, sino los ejercicios fiscales de cada uno de los Gobiernos receptores correspondientes) a cada uno de los siguientes Gobiernos: de Ruanda, Liberia, Etiopía, Colombia y Vietnam? ¿En qué fecha (mes y año) se notificó a los Gobiernos del compromiso de otorgar estos fondos?

Fuente: La “Campana de las 6 preguntas”, <<http://www.access-info.org/es/transparencia-presupuestaria/200-6-question-campaign>>.

información que debería ser pública son hechos relevantes para destapar posibles casos de mala gestión e incluso de corrupción.

La “Campaña de las 6 preguntas” es el monitoreo de transparencia más extenso que se ha hecho hasta el momento en todo el mundo.

Un ejemplo de cómo estos monitoreos pueden ser una herramienta para mejorar la eficacia de la ayuda lo encontramos con la “Campaña de las 6 preguntas”.⁴² La “Campaña de las 6 preguntas” es el monitoreo de transparencia más extenso que se ha hecho hasta el momento en todo el mundo. Organizaciones de la sociedad civil en 80 países realizaron entre febrero y junio de 2010 las mismas 6 preguntas a las instituciones públicas de sus respectivos países. El objetivo de las seis preguntas era analizar el gasto que los gobiernos realizaron en salud materna, cooperación al desarrollo y medioambiente.

En el caso de la información sobre la ayuda, se hicieron las mismas dos preguntas a los gobiernos donantes sobre la transparencia de la ayuda ya enviada y prometida y dos preguntas a los países receptores sobre la transparencia de la ayuda recibida y la prevista (véase cuadro 4). Estas preguntas tenían la intención de comprobar –por primera vez– si los gobiernos estaban cumpliendo o no con los compromisos de transparencia adquiridos en los foros de París y de Accra.

Los resultados de la “Campaña de las 6 preguntas” no fueron muy esperanzadores, en total se enviaron 1.061 solicitudes de información a 80 países, de las que solo el 26% obtuvo una respuesta completa, el resto, como vemos en el gráfico 2, quedaron sin respuesta o recibieron respuestas incompletas o inadecuadas.

Los resultados obtenidos de las preguntas sobre la ayuda de desarrollo fueron parecidos a los resultados en otras materias pero con una diferencia notable: fue mayor el porcentaje de información incompleta recibida.

La pregunta sobre la predictibilidad de la ayuda recibió los peores resultados: solo 11 de los 80 Gobiernos preguntados (14%) contestaron con datos completos.

La pregunta sobre la predictibilidad de la ayuda recibió los peores resultados: solo 11 de los 80 Gobiernos preguntados (14%) contestaron con datos completos sobre los planes de desembolso de la AOD en los próximos tres años.

Entre los 11 que contestaron con información completa sobre la ayuda prometida por los donantes encontramos nueve países receptores: Armenia, Bulgaria, Camboya, Ecuador, Montenegro, Filipinas, Polonia, Serbia y Eslovenia. La gran mayoría de los países receptores, unos 34 en total, contestaron diciendo que o no tenían información completa y/o que no tenían ninguna información para contestar a la solicitud.

Entre los donantes, los países que contestaron con información sobre compromisos de AOD fueron Alemania y Nueva Zelanda. Por su parte, Italia, Noruega y los Estados Unidos entregaron información incompleta. Canadá (que todavía no ha entregado datos a la IATI) contestó diciendo que no tenía la información, y España, Francia y Portugal no contestaron a la pregunta.

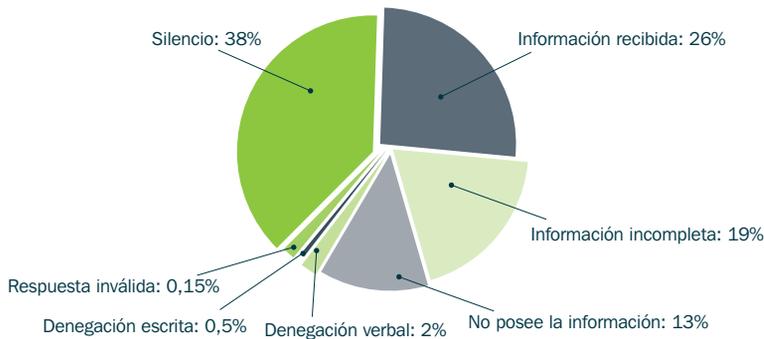
El monitoreo realizado por la “Campaña de las 6 preguntas” destacó el pésimo estado de la información sobre los flujos internacionales de la ayuda y la gran necesidad de implementar nuevas iniciativas para mejorar la calidad de la información en esta materia.

42. La “Campaña de las 6 preguntas” fue un monitoreo realizado en 2010 por Access Info Europe, el Centre for Law and Democracy y el International Budget Partnership, <<http://www.access-info.org/es/transparencia-presupuestaria/200-6-question-campaign>>.



Gráfico 2

Resultados generales de la “Campana de las 6 Preguntas”



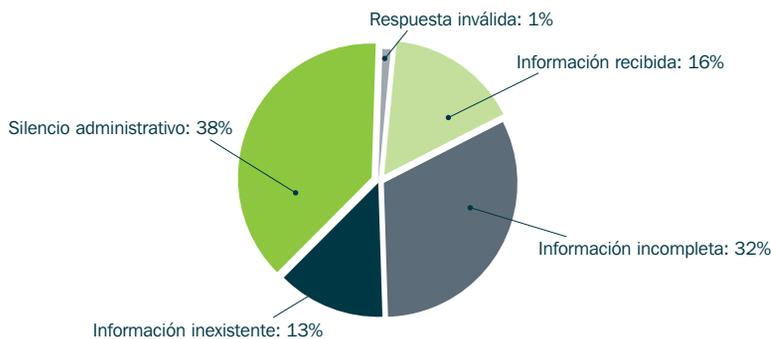
Fuente: Access Info Europe.

El monitoreo realizado por la “Campana de las 6 preguntas” destacó el pésimo estado de la información sobre los flujos internacionales de la ayuda.



Gráfico 3

Resultados de las preguntas sobre la ayuda de la “Campana de las 6 Preguntas”



Fuente: Access Info Europe.

3.4 Movimiento Open Data: ejemplos destacados de visualizaciones de datos sobre la ayuda y su función para mejorar la eficiencia de la ayuda

Para asegurar que se destinen más fondos públicos como AOD y que esos fondos sean utilizados de la forma más eficiente posible, es imprescindible difundir el mensaje de por qué se necesita y dónde se necesita la ayuda. De nuevo, tener datos exactos a disposición de la sociedad es condición *sine qua non* para que esto ocurra. Ahora bien, ya hemos mencionado que es igual o más importante el cómo se publica la información que la cantidad de información que se publica, la siguiente pregunta es cómo hacer esa información inteligible y comprensible para todo el mundo. Y la respuesta está en las nuevas tecnologías y en la visualización de los datos, gracias a la cual un gran volumen de información que a priori no seríamos capaces de asimilar se materializa, por ejemplo, en un mapa o en un esquema lo que hace visible un análisis comparado de una situación concreta.

El movimiento Open Data pide la publicación proactiva y libre reutilización de las bases de datos que encierran toda la información sobre, por ejemplo, la previsión de

El movimiento Open Data pide la publicación proactiva y la libre reutilización de las bases de datos que encierran toda la información sobre, por ejemplo, la previsión de gasto y el gasto real de la ayuda.

Estados Unidos, el Reino Unido o Australia fueron los pioneros en abrir sus datos, pero hoy en día países como Kenia o Marruecos también se han sumado a esta iniciativa.

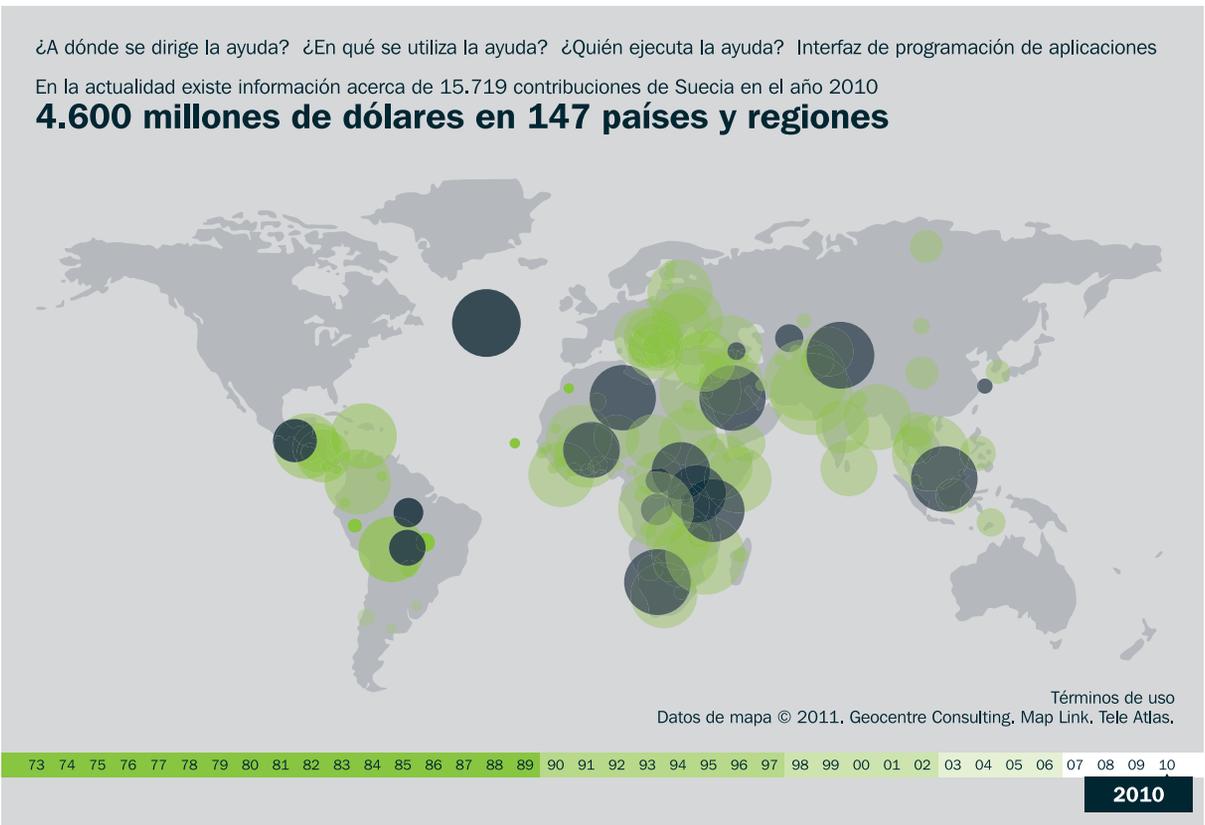
gasto y el gasto real de la ayuda. Uno puede solicitar, por ejemplo, información sobre cuánto ha costado la construcción de una escuela concreta en un país concreto y esa información le será proporcionada; también se puede solicitar la base de datos sobre la partida del presupuesto que otorgaba dinero para ese tipo de proyectos y evaluar de forma comparada el gasto real en esa materia.

El movimiento Open Data ha crecido mucho en los últimos dos años y cada vez son más los gobiernos que apuestan por publicar sus bases de datos en catálogos abiertos a todo el mundo y con licencias de reutilización libres. Estados Unidos,⁴³ el Reino Unido⁴⁴ o Australia⁴⁵ fueron los pioneros en abrir sus datos, pero hoy en día países como Kenia⁴⁶ o Marruecos⁴⁷ también se han sumado a esta iniciativa con unos portales de gran calidad.



Gráfico 4

Países destinatarios de la ayuda sueca



Fuente: La "Campaña de las 6 preguntas", <<http://www.access-info.org/es/transparencia-presupuestaria/200-6-question-campaign>>.

43. Portal de Open Data de Estados Unidos: <<http://www.data.gov/>>.

44. Portal de Open Data del Reino Unido: <<http://data.gov.uk/>>.

45. Portal de Open Data de Australia: <<http://data.gov.au/>>.

46. Portal de Open Data de Kenia: <<http://opendata.go.ke/>>.

47. Portal de Open Data de Marruecos: <<http://data.gov.ma/Pages/Home.aspx>>.

El primer ejemplo que merece la pena mencionar habla directamente de cómo, cuánto y dónde va el dinero de la ayuda en Suecia. Open Aid Sweden⁴⁸ visualiza el dinero dedicado a la ayuda de distintas formas, mapeando dónde va la ayuda (véase gráfico 4), dividiendo por categorías qué tipo de proyectos se está financiando (desarrollo medioambiental, educación, ayuda humanitaria, salud...) o quién está llevando a cabo esos proyectos.

Un proyecto similar es The Future of UK Aid,⁴⁹ en el que se visualiza dónde irá el dinero de la ayuda del Reino Unido en los próximos cinco años.

Otro ejemplo de mapeos de la ayuda es el proyecto Horn of Africa Aid Map⁵⁰ que mapea toda la ayuda que recibe el Cuerno de África para aumentar la transparencia y poder así mejorar la coordinación entre los que trabajan en la región. La idea es poder facilitar a los agentes actores la toma de decisiones sobre dónde invertir en más recursos y evitar solapamientos, duplicidades o el olvido de algunas zonas.

En España una de las aplicaciones que tienen como objetivo hacer más transparente el dinero de la ayuda es Fines sociales.⁵¹ La idea que hay detrás de esta aplicación es explicar pormenorizadamente dónde va el dinero que recauda el Gobierno de nuestros impuestos para fines sociales. El problema de nuevo es que en España esa información no es pública y, por lo tanto, la aplicación no ha podido ser terminada. El ejemplo merece una mención por ello, para mostrar el potencial de lo que se podría hacer con una buena ley de acceso a la información pública.

En España una de las aplicaciones que tienen como objetivo hacer más transparente el dinero de la ayuda es Fines sociales.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

- En la actualidad, nadie pone en duda que la transparencia es una herramienta necesaria e imprescindible para avanzar en el camino hacia la eficacia de la ayuda. Entre otras cosas, favorece una rendición de cuentas completa que sirve para prevenir los casos de corrupción y derroche. Además, es una condición *sine qua non* para propiciar la participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre la ayuda, e incrementa el empoderamiento de los países receptores.
- Sin embargo, el ejercicio de transparencia debe ser adecuado. En concreto, éste debe permitir que las partes interesadas de la intervención puedan ejercer eficazmente el derecho a expresar su opinión y a acceder a la información relevante, y ser útil para su participación en la intervención de desarrollo, y, en su caso, ejercer el derecho a reclamar. Para ello, los países donantes y receptores se han comprometido a publicar de manera proactiva mucha más información sobre los fondos que destinan o reciben para la ayuda y sobre la implementación de proyectos y programas de desarrollo. Estos compromisos han sido adoptados por los 27 donantes que forman parte de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI).

Los países donantes y receptores se han comprometido a publicar de manera proactiva mucha más información sobre la implementación de proyectos y programas de desarrollo.

48. <<http://www.openaid.se/en>>.

49. <<http://www.guardian.co.uk/global-development/interactive/2011/oct/05/dfid-future-aid-plans-interactive>>.

50. <<http://hornofafrica.ngoaidmap.org/>>.

51. <<http://finessociales.es/>>.

90 países ya han aprobado leyes de acceso a la información y España no está entre ellos.

En España, los estándares básicos que debe tener en cuenta una ley de acceso a la información han sido definidos por la Coalición Pro Acceso.

- Los estándares y normas internacionales sobre transparencia reconocen el derecho fundamental de acceso a la información pública y hacen un llamamiento a aquellos países que aún no cuentan con este tipo de legislación para que aprueben leyes que cumplan con garantías suficientes para asegurar una verdadera transparencia: 90 países ya han aprobado leyes de acceso a la información y España no está entre ellos.

4.2 Recomendaciones para España

España debe adquirir unos compromisos claros y concisos para mejorar la transparencia de la ayuda, para ello debe mejorar el acceso a la información aprobando por un lado una ley de acceso a la información con todas las garantías y mejorando la calidad de la información sobre AOD que publica proactivamente.

- España es el único país de la Unión Europea con más de un millón de habitantes que no tiene una ley de acceso a la información, esta situación debe cambiar con urgencia. España debe aprobar una ley que cumpla con los estándares internacionales para asegurar una protección suficiente del derecho de acceso a la información pública.

- Existen unos estándares básicos que debe tener en cuenta una ley de acceso a la información para asegurar la protección de este derecho. En España estos estándares han sido definidos por la Coalición Pro Acceso, una plataforma de 54 organizaciones de la sociedad civil que exigen una ley de transparencia, en sus “10 principios”⁵². Estos principios establecen, entre otras cosas, que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental de toda persona; que toda la información en manos de cualquier institución pública, sin importar su formato, debe ser accesible; que solicitar información debe ser sencillo, rápido y gratuito; que las denegaciones totales o parciales deben ser la excepción y deben estar debidamente motivadas; que las instituciones públicas deben publicar proactivamente su información básica; y que se creará un sistema de recurso específico para proteger el derecho de acceso a la información pública.

- España avanzó en 2011 en términos de transparencia proactiva, publicó a finales de noviembre 140 bases de datos en el Registro de la IATI y también se unió al Open Government Partnership. Sin embargo, varios monitoreos han demostrado que España todavía debe hacer un esfuerzo por mejorar la calidad de los datos que publica, mediante la publicación de más información sobre la implementación y el impacto de los proyectos.

52. <<http://www.proacceso.org/los-nueve-principios/>>.

Algunos de los acontecimientos que se produjeron en el período 2010-2011 permiten señalar que, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, el futuro de la cooperación para el desarrollo se encuentra amenazado.

A pesar de la crisis económica, 2010 fue el año en que los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo en su conjunto otorgaron más fondos a la cooperación internacional para el desarrollo. Sin embargo, los fondos puestos a disposición de los países del Sur son todavía insuficientes para que –en un lapso de cinco años– se logren los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la meta de destinar el 0,7% de la renta nacional bruta (RNB) a ayuda oficial al desarrollo (AOD) no está ni a medio camino de cumplirse y el desempeño desigual entre los donantes seguirá siendo la pauta.

Por otra parte, un previsible mayor espacio reservado al sector privado lucrativo en la cooperación internacional para el desarrollo y la intensificación del uso de instrumentos en concordancia con ese refuerzo (como la cooperación financiera), en el marco de una maniobra más amplia que relanza el crecimiento económico como palanca para salir de la crisis, afectarán también las estrategias para combatir la pobreza.

En España, varios son los motivos de preocupación: 2010 y 2011 han sido años de recortes. En 2010 España no cumplió la meta de la Unión Europea de destinar el 0,51% de la RNB, ni tampoco su propia meta intermedia de alcanzar el 0,51% de la RNB en AOD en el mismo año, y la persistencia de la crisis económica interna y las presiones derivadas de un estricto control del déficit público generan gran inquietud sobre el futuro próximo, que el nuevo Gobierno ya ha estrenado con nuevos recortes en la cooperación española para 2012.

También plantea dudas el posible refuerzo de la participación del sector privado lucrativo como un agente más en el sistema de cooperación español, sin una claridad sobre las pautas y los límites de esa participación.

En este contexto, el informe de *La realidad de la ayuda 2011* busca hacer su aportación al debate constructivo en una encrucijada retadora para la cooperación al desarrollo. Por ello, destaca la agenda de transformaciones profundas que están aún pendientes en el sistema de cooperación español; plantea la necesidad de reflexionar con cautela y dejando a un lado dogmas no evaluados apropiadamente cuando la empresa participa como un agente de la cooperación al desarrollo; aporta unas primeras reflexiones sobre la cooperación financiera, con potencialidades así como riesgos cuando se concibe como pieza de la cooperación al desarrollo; y llama a la acción sobre la imperiosa necesidad de legislar en España un marco de transparencia de la ayuda que sea efectivo y completo, que es crucial en tiempos de crisis, cuando la ciudadanía se vuelve más crítica sobre el uso de los fondos públicos y el impacto de la política de cooperación. Adicionalmente, y como todos los años, dedicamos también un espacio al análisis de los datos proporcionados por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo relativos a los flujos de ayuda española dirigidos a los países en desarrollo, así como a esbozar algunos de los acontecimientos políticos ocurridos en el período 2010-2011, que, entre otras cuestiones ya señaladas, irán definiendo el futuro de la financiación para el desarrollo en los años venideros.

Para la elaboración de este informe hemos contado con la colaboración del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo, del Observatorio de la Deuda en la Globalización, del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, de la Fundación Afi, de Access Info y de Sustentia.

Con la colaboración de:

