

CAPÍTULO 1

Desmantelando el futuro. La cooperación internacional, al borde del abismo

Autores:

Jaime Atienza, director del Departamento de Campañas y Ciudadanía de Intermón Oxfam.

Verónica Hernández, responsable de Financiación del Desarrollo en el Departamento de Campañas y Ciudadanía de Intermón Oxfam*

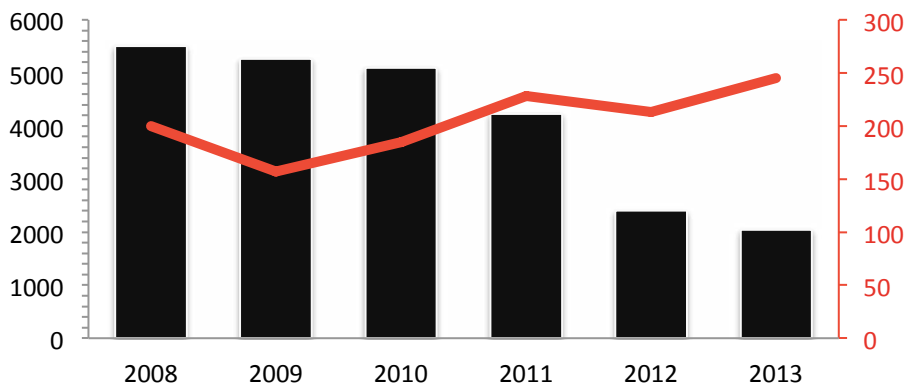
*Los autores agradecen de forma especial la participación de Déborah Itriago en su elaboración, las contribuciones de Carolina Gasca, Lourdes Benavides, Francisco Yermo, Lara Contreras, María Dolores López, Emilia Sánchez-Pantoja y Belén de la Banda y los comentarios de Consuelo López-Zuriaga, Teresa Cavero, Ricardo Magán, Anna Argemí y José María Vera.

La política pública de cooperación internacional se encuentra al borde del desmantelamiento en España, en el marco del más profundo retroceso de las políticas sociales desde la llegada de la democracia. Es una grave equivocación porque hay demasiado que perder. La cooperación funciona y cambia las vidas de millones de personas para mejor. Es una política social imprescindible y útil en el siglo XXI: invierte en equidad, seguridad, proyección internacional, crecimiento económico inclusivo y una ciudadanía global. Sin ella el futuro será peor para todos.

1. Una política social en caída libre

En los últimos dos años el presupuesto de ayuda oficial al desarrollo (AOD) se había recortado casi un 60%. Parecía que no había más margen, pero los Presupuestos Generales del Estado para 2013, con un nuevo hachazo de más de 300 millones, marcan una situación extrema que deja a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en niveles mínimos para llevar adelante una política propia de cooperación. La política de cooperación se ha recortado proporcionalmente más que ninguna otra política cuando su peso en el presupuesto es insignificante, de apenas el 0,5% de todos los recursos públicos invertidos cada año. Reducir el déficit del Estado recortando la cooperación para el desarrollo es, en palabras de Jeremy Hobbs, director general de Oxfam, “como cortarse el pelo para perder peso”.

Evolución de la AOD y de los precios de los alimentos (2008-2013)



LA REALIDAD DE LAS PERSONAS MÁS POBRES

■ AOD (mill.€) — ÍNDICE INTERNACIONAL DEL PRECIO DE ALIMENTOS

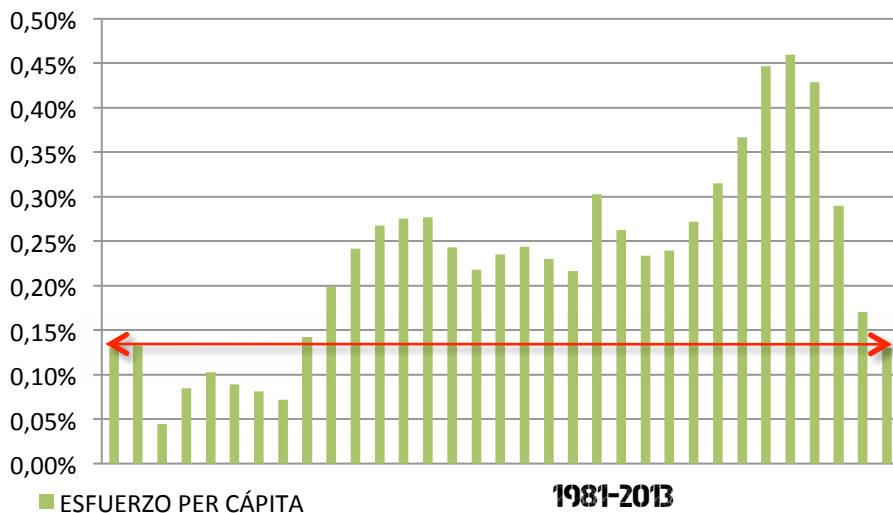
Fuente: Elaboración propia utilizando los Presupuestos Generales del Estado para 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013, y el Food Price Index de la FAO.

Al borde del abismo

En el año 1981 España dejó de ser considerado un país en desarrollo por el Banco Mundial. Treinta y dos años después, cuando nuestra renta per cápita es el doble de la de aquel tiempo (29.911 frente a 15.839 dólares de 1981 en precios constantes), la proporción de nuestra riqueza que se dedica a la AOD vuelve a ser la misma. Este dato explica bien a las claras la dimensión de la crisis en que se encuentra la cooperación española, mucho más profunda aún que la de nuestra economía. En

términos cuantitativos, hemos vuelto a la casilla de salida, al momento en que se iniciaron las primeras movilizaciones por parte de un grupo de visionarios audaces y comprometidos en favor del 0,7% y de lo que entonces llamábamos el Tercer Mundo.

PARTE DE LA RENTA PER CÁPITA DE LOS CIUDADANOS QUE EL GOBIERNO DESTINA A AYUDA



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la OCDE.

Pero no se trata solo de números: la cooperación parece haber desaparecido de la concepción de una política de Estado. Su ausencia se palpa en el proyecto de publicar la “marca España” que lanzó el Gobierno hasta la reiterada priorización de la vertiente comercial de la política exterior, ninguneando la solidaridad y la lucha contra la pobreza. España parece haberse adentrado en una corriente en que las políticas sociales se están redefiniendo de forma acelerada. No se trata únicamente de recortes y ajustes, que es lo que podemos ver en la superficie, sino de un cambio de modelo social en Europa que amenaza con dar al traste con derechos y logros sociales alcanzados y consolidados durante décadas. El golpe a la cooperación al desarrollo, que en España ya ha alcanzado dimensiones extremas, forma parte de ese peligroso cambio de concepción.

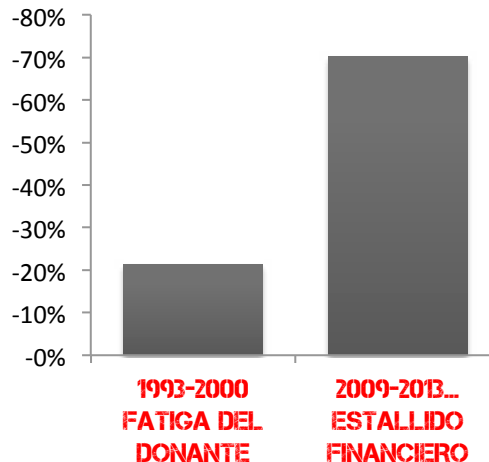
La brusca caída de la ayuda española solo encuentra precedentes, mucho más leves, entre 1993 y 2006, en que fruto de un fenómeno diferente, la fatiga del donante, también vivió un período de declive mucho más suave que el que estamos viendo en la actualidad, relacionado directamente con la situación de crisis económica y financiera.

Cambios en el sistema internacional de ayuda

La última década ha traído grandes cambios a la política y la sociedad globales. El crecimiento y el mayor dinamismo económico se han producido en economías hasta hace poco pobres, ayer emergentes, y que hoy ya son una realidad –nos referimos a los países

LOS MAYORES RECORTES EN LA HISTORIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la OCDE y de los Presupuestos Generales del Estado para 2012 y 2013.



BRIC,¹ pero también a potencias medias como Corea del Sur, México o Sudáfrica, entre otros-. Ese cambio ha tenido también un reflejo en los grandes espacios de concertación y decisión política, entre los que destaca el G-20, que ha sustituido al club de los viejos ricos, el G-8. Y el mundo de la cooperación no es una excepción. En los últimos años, esas potencias emergentes han desarrollado estrategias de cooperación –siguiendo pautas diferentes de los donantes más tradicionales– del mismo modo que han entrado también en acción como actores muy relevantes de la ayuda grandes donantes privados, con un especial protagonismo de la Bill and Melinda Gates Foundation.

En términos de doctrina, ya las conclusiones de la Conferencia de Busán, en diciembre de 2011, subrayaron el creciente papel del sector privado y de diversos instrumentos de inversión financiera en la cooperación para el desarrollo, a pesar de la falta de evidencias y análisis suficientes para avalar este salto. En parte, la justificación de ese llamamiento a una mayor contribución del sector privado se puede encontrar en la tendencia al estancamiento (si no decrecimiento) de la ayuda oficial, previsible tras la crisis financiera. Una reciente investigación del Banco Mundial concluye que las crisis del sector financiero en la historia han resultado en caídas en la ayuda oficial al desarrollo de entre el 20% y el 25%, y que los niveles de ayuda se recuperan a los diez años del inicio de cada crisis.² De seguirse esa pauta, los niveles de AOD del año 2010 no se recuperarían hasta el año 2020.

En lo referente a los grandes donantes aún no se han producido reducciones significativas en su AOD, con la excepción de España. En el ámbito internacional, tras su techo en el año 2010, el 2011 fue el primer año en que se produjo un retroceso en la AOD desde 1997.³ El retroceso medio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 2011 respecto a 2010 fue de un 2,7%,⁴ mientras que España ya se situó en ese momento en un recorte de más de un 32%.⁵

1. Brasil, Rusia, India y China.

2. Dang, H.-A.; Knack, S.; Rogers, H., International Aid and Financial Crises in Donor Countries. Policy Research Working Paper 5162, Banco Mundial, diciembre de 2009.

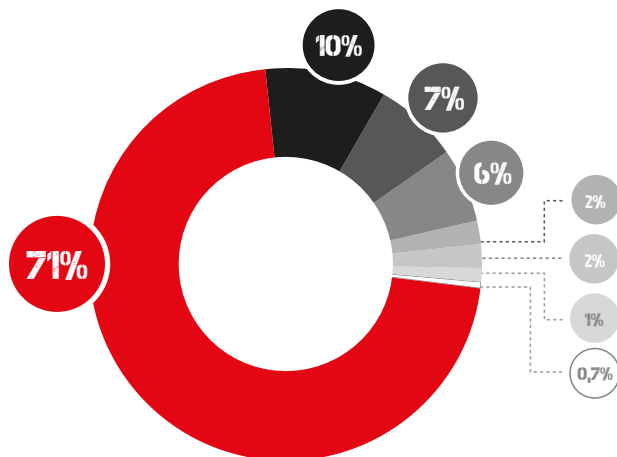
3. <<http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/developmentaidtodevelopingcountriesfallsbecauseofglobal-recession.htm>>

4. A precios y tipo de cambio de 2010.

5. Según datos publicados por la OCDE el 4 de abril de 2012.

SÓLO 8 PAÍSES HAN RECORTADO RECORTADO LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

entre 2009 y 2011



■ ESPAÑA ■ NORUEGA ■ PAÍSES BAJOS ■ GRECIA
■ IRLANDA ■ AUSTRIA ■ LUXEMBURGO □ JAPÓN

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la OCDE.

Si sumamos los dos ejercicios, 2011 y 2012, España se ha salido del tablero con un recorte superior al 60%, con lo que se ha significado, por desgracia, como el líder absoluto en los recortes de la AOD a escala mundial. La proporción de riqueza que dedicamos –no los montos absolutos– ha caído también a más de la mitad.

Con esas magnitudes, España se situó a la cabeza de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en los recortes de esta ayuda. Del total de la caída global en la ayuda de los países miembros de la OCDE en el período 2009-2011, España es responsable de más del 70%. Individualmente, la caída de España se sitúa en porcentaje solo por detrás de Grecia, un donante que ya era marginal antes de la crisis.

Es importante señalar que las presiones para la reducción de las partidas de ayuda recorren toda Europa y el mundo desarrollado. Lo significativo del caso español son las magnitudes. Por ejemplo, Alemania ha aprobado para su presupuesto de 2013 una reducción de 87 millones de euros (sobre un total del 6.300 millones). Holanda ha mantenido para 2013 su presupuesto en el 0,7%, pero se esperan recortes significativos que sitúen al país por debajo de esa cifra en el año 2014. Mientras el Reino Unido, pese a la crisis, sigue apostando por pasar del

0,5% al 0,7% durante la actual legislatura. En general, los recortes realizados o anunciados son mínimos en su magnitud, aunque es cierto que existe una tendencia al decrecimiento entre el conjunto de la comunidad de donantes.

Más preocupante aún resulta el hecho de que la discusión inacabada en el Consejo del 22 y 23 de noviembre de 2012 sobre el futuro presupuesto europeo también incluye posibles grandes recortes en las partidas de cooperación para el desarrollo. Una difícil ecuación que se resolverá en el primer trimestre de 2013.

Un declive que se acentúa desde el año 2011

El año 2011 fue para la AOD española un año de desconcierto: la brecha entre la ayuda programada y la ejecutada terminó siendo la mayor de la historia, un 29%. Se incumplieron compromisos, se interrumpieron contribuciones continuadas a fondos y organismos de cooperación especialmente en el ámbito multilateral, y se llevó hasta su penúltima etapa sin llegar a resolverse un proceso para la adjudicación de nuevos convenios con las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), en puertas de un período posterior con una previsible escasez de recursos. A finales



EL PRESUPUESTO DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) HA SIDO REDUCIDO A CASI UN CUARTO DURANTE LA CRISIS

del año se paralizaron operaciones de cooperación reembolsable del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) en fase de aprobación final.

El año 2011 terminó, de acuerdo con las cifras transmitidas por la Administración, con un volumen de AOD equivalente a 3.008 millones de euros (un 29% menos de lo previsto en el Plan Anual de Cooperación Internacional –PACI– 2011, y un 33% menos de lo ejecutado en 2010). Dentro de esas cifras, la cooperación descentralizada mostró una caída de un 44%, con lo cual acumuló desde su año de máxima contribución (613,5 millones de euros en 2008) a la cooperación española una caída de 326,4 millones de euros hasta 2011.

El ejercicio 2011 nos ha ofrecido como balance no solo un recorte sin precedentes y un retroceso súbito del lento camino de progreso iniciado en 2005, sino también un claro deterioro en la calidad y orientación de la ayuda al desarrollo. La porción reembolsable de la AOD española se situó ligeramente por encima del 5% en 2011,⁶ aunque hay que destacar en positivo que en el ejercicio no se otorgaron fondos reembolsables destinados a servicios sociales básicos (en 2013, la proporción de crédito llegará a un euro de cada cinco). La cooperación en materia de salud, educación y agricultura también retrocedió, con lo que se incumplieron metas parciales del III Plan Director: se destinó tan solo el 7,46% de la AOD bruta a desarrollo rural y lucha contra el hambre, cuando la meta establecida era del 10%.

En el que debería haber sido un año de mejora en términos de capacidades y organización, y también de transparencia, evaluación y rendición de cuentas –materias con poco coste económico relativo, en las que la cooperación española sigue teniendo un retraso inexplicable–, apenas se ven movimientos positivos en esos campos. La parálisis abarcó diferentes campos. En el período no se concluyó un nuevo contrato



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de *El País*, <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/12/03/valencia/1354566078_303004.html>, y el informe del Seguimiento del PACI 2010.

6. Sobre la ayuda oficial al desarrollo bruta.

de gestión de la AECID, la herramienta clave para abordar mejoras en su gestión, organización y capacidades que acabó en vía muerta, pese a los llamamientos realizados desde el Consejo de Cooperación. Y tampoco prosperaron iniciativas para mejorar la calidad y aumentar el alcance de la evaluación, circunscritas de forma casi exclusiva al trabajo de las ONGD, que apenas representa entre el 10% y el 15% de la cooperación española.

En el lado positivo, hacia el final de la legislatura se convocó en la Comisión de Cooperación para el Desarrollo del Congreso de los Diputados una subcomisión de trabajo sobre el futuro de la cooperación española que, tras invitar a un grupo de prestigiosos especialistas en la materia, produjo un informe final con algunas recomendaciones y orientaciones de futuro, cuyo principal activo fue su alto consenso en tiempos ya difíciles para la política de cooperación. El consenso con el que se aprobó ese informe debía dibujar los primeros pasos de la política de cooperación para el actual período a partir de un amplio respaldo, pero el castigo desproporcionado sufrido por la cooperación con la llegada del Gobierno de Mariano Rajoy ha hecho difícil la continuidad de ese espíritu de concertación y la aplicación, en su primer año de trabajo, de las orientaciones planteadas en ese informe.

Cambio de Gobierno: castigo desproporcionado a la cooperación

Las elecciones del 20 de noviembre de 2011 dieron lugar a una nueva mayoría absoluta en las Cortes. Muy pronto las noticias empezaron a apuntar en la peor de las direcciones posibles para la cooperación para el desarrollo.

En la presentación de la primera estructura de los ministerios desapareció la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, y la cooperación se integró en una unidad con nivel de subsecretaría, la Secretaría General de Cooperación, dos pisos por debajo del nivel ministerial –cuando los principales donantes cuentan con ministerios o bien con *viceministerios* o secretarías de Estado destinadas únicamente a la cooperación internacional para el desarrollo–. En un ministerio que, sin embargo, lograba salvar la “C” de cooperación en su fachada. Esa decisión inicial se rectificaría diez días más tarde, recuperando de nuevo una vieja instancia: la SECIPI (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica), que, en un modelo sin referentes internacionales, aúna la responsabilidad de las relaciones con una región en particular –Iberoamérica en este caso– y la cooperación para el desarrollo. De la SECIPI depende la recién creada Secretaría General de Cooperación, que ha absorbido las funciones de la anterior Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

Días más tarde, en el segundo Consejo de Ministros de la legislatura, primero en el que se anunciaban medidas económicas, el 28 de diciembre de 2011, se anunciaba un recorte inicial de 990 millones para la cooperación (dentro de un paquete inicial de 8.900 millones de euros), con lo que se socavaba ya de forma desproporcionada, desde ese primer momento, a una política de dimensión muy inferior al 1% del presupuesto.

Tras esas malas señales iniciales, el retraso en la presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 2012 hasta fines de marzo provocó una parálisis en la puesta en marcha de los trabajos para la elaboración del PACI 2012 y del Plan Director 2013-2019.

"CRÉAME QUE RECORTAR LA COOPERACIÓN PARA MÍ ES UNA OPCIÓN EXTRAORDINARIAMENTE DOLOROSA, PERO LA OTRA OPCIÓN A LO MEJOR ES RECORTAR LAS PENSIONES O CERRAR AMBULATORIOS, ENTONCES HAY QUE HACER UNA ELECCIÓN POLÍTICA"

Ministro García-Margallo, marzo de 2012⁷

7. Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación ante la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados, 14 de marzo de 2012.

Con la llegada del presupuesto para 2012 conocimos un terrible recorte adicional que daba un golpe brutal a la cooperación, pues la caída se producía ya desde cifras de ejecución deprimidas en 2011. Esta nueva caída afectaba de modo especialmente grave a la pieza clave en la ejecución de la política de cooperación: la AECID. La agencia vio caer su presupuesto hasta los 379 millones, desde los 851 millones de euros del ejercicio anterior. Con ese recorte, la agencia retrocedía diez años en el volumen de fondos gestionados y se veía obligada a incumplir numerosos compromisos bilaterales e imposibilitada de avanzar hacia nuevos convenios de trabajo con las ONGD, que quedaron pendientes de aprobación al final del anterior período. El PACI 2012 tuvo en mayo un paso discreto por el Consejo de Cooperación, por su bajo nivel de calidad y precisión. Su paso por las Cortes escenificó el menguante consenso parlamentario fruto del fuerte castigo a los montos de la ayuda al desarrollo y a la pérdida de peso de la orientación a la lucha contra la pobreza y hacia las personas más pobres de la acción exterior de España.

En paralelo a la aprobación del PACI 2012 se puso en marcha el trabajo para el Plan Director. El proceso de elaboración ha resultado confuso en su secuencia, y ha vivido sucesivos atrasos y cambios de orientación. Su borrador final se encuentra en tramitación parlamentaria cuando se publica este informe.

Este IV Plan Director plantea iniciativas que podrán suponer mejoras significativas en la calidad de la AOD, pero cuenta también con carencias importantes que han sido subrayadas por la Coordinadora de ONGD, las ONGD y otros agentes sociales en su voto particular al texto en el seno del Consejo de Cooperación.⁸ En todo caso,

8. El texto del voto particular de ONGD, sindicatos y la plataforma de defensa de los derechos humanos, emitido el 19 de noviembre de 2012 en sesión plenaria del Consejo de Cooperación, es el siguiente:

“Partiendo del reconocimiento hacia los esfuerzos realizados en el IV Plan Director por situar la política de cooperación española de los próximos cuatro años en el marco de los debates internacionales vinculados con la eficacia del desarrollo y en recoger algunas de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones a las que nuestro sistema de cooperación se ha sometido en épocas recientes, las organizaciones que suscriben el presente documento consideran que existen razones sustantivas que aconsejan una valoración de carácter más crítico que la que aporta el informe sobre el IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016) elevado al pleno del Consejo. Tales argumentos son:

(1) El Plan Director plasma una apuesta política con una orientación débil de la ayuda hacia la erradicación de la pobreza. No hay duda de que la política de cooperación forma parte de la acción colectiva exterior de un país. Pero ello no puede implicar que la primera pierda su entidad y objetivos propios, como así lo establece la Ley 23/1998, y se ponga al servicio de unos intereses que en el caso de la acción exterior española estarán, en esta legislatura, mediatizados por la defensa de la capacidad exportadora y los intereses económicos del país. En este sentido, afirmaciones como *‘La Cooperación española trabajará por potenciar las relaciones con otros países en las que confluyan los intereses estratégicos de España con las responsabilidades globales’* (p. 41), sumado a la priorización de instrumentos como la dimensión reembolsable del FONPRODE, que según el propio Plan abre un espacio de oportunidad interesante para el logro de sinergias con las empresas españolas (p. 205), nos permite determinar que existen riesgos más que potenciales de que la presión para la promoción del sector exterior de la economía española prime sobre el objetivo de lucha contra la pobreza.

(2) Las actuaciones programadas no se acompañan de un marco presupuestario suficiente que las respalde y garantice su viabilidad. Esta ha sido una demanda repetida en todos los ejercicios de planificación estratégica realizados por la CE hasta la fecha y pareciera más necesario aún en esta ocasión, dada la incertidumbre en torno a la existencia de un verdadero compromiso por parte del gobierno con esta política pública. Muestra de ello es la importante caída de los recursos observada en el ejercicio 2012 y en el borrador de Ley de Presupuestos Generales del Estado 2013, y la naturaleza de los mismos. Un Plan Director que enfoca sus actuaciones en base a la Gestión Basada en Resultados y del Conocimiento necesita de un marco presupuestario suficiente para ponerlas en marcha.

(3) Un limitado nivel de exigencia en materia de Coherencia de Políticas para el Desarrollo, perdiendo una excelente oportunidad, en un tiempo especialmente crítico en recursos económicos, de evolucionar de una política de ayuda a una política de desarrollo, cuyo principal motor sería la capacidad de la política de cooperación para incidir en la coherencia del resto de políticas con el desarrollo. Asume, por el contrario, una utilización inadecuada del enfoque, e incluso contradictoria con el que promueve la OCDE y la propia Ley de Cooperación, al basarse en el establecimiento de sinergias con la acción de las empresas y la inversión extranjera directa (p. 177 y p. 125), lo que viene a reforzar la preocupación manifestada en el punto 1”.

tiene un talón de Aquiles gravísimo e ineludible: la falta de un presupuesto de medio plazo y de una apuesta política clara por la cooperación por parte del Gobierno y del mismo Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en particular. No ofrece, por lo tanto, garantías de que exista realmente el respaldo político mínimo hacia la política pública de cooperación para el desarrollo en esta legislatura.

El presupuesto de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo para 2013 es menor de lo que costó el aeropuerto de Castellón o el de Ciudad Real.

EL PRESUPUESTO DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO PARA 2013 ES MENOR DE LO QUE COSTÓ EL AEROPUERTO DE CASTELLÓN O EL DE CIUDAD REAL⁹

Durante el mes de agosto de 2012 se vio afectado otro campo de importancia para la sostenibilidad y el respaldo social futuro de la cooperación, el de la política de educación y sus contenidos. El Consejo de Ministros informó de su intención de modificar la ley educativa y de eliminar contenidos “controvertidos” de la asignatura de Educación para la Ciudadanía. En el real decreto aprobado por el Gobierno desaparecían de los contenidos de esta asignatura las referencias a problemas globales como la pobreza, el hambre, la xenofobia o el cambio climático. Es un paso atrás para la construcción de una ciudadanía crítica, activa y comprometida en la lucha contra la injusticia, la desigualdad y con la cooperación para el desarrollo.

Presupuestos de 2013: ¿el golpe definitivo?

Pocas semanas antes del debate sobre el Plan Director conocíamos el borrador de los presupuestos de 2013, también pendiente de aprobación en las Cortes en diciembre de 2012. Se trata del golpe que podemos considerar casi definitivo a la AOD española, pues pone la política pública de cooperación al borde del abismo. El recorte adicional en el presupuesto de 2013 se profundiza en 300 millones más, con lo cual deja a la ayuda, en sus estimaciones oficiales, ligeramente por encima de los 2.000 millones, que redondeando alcanzaría el 0,20% de la renta nacional bruta, da a la AECID un nuevo golpe, con un recorte de otro 30% adicional, y así la acción humanitaria pasa a contar con la magra cifra de 12,3 millones de euros para el período, una décima parte de los presupuestos anteriores que convirtieron a España en un actor humanitario reconocido a escala mundial, por debajo del presupuesto de cualquier ONGD humanitaria de peso medio.

Paradójicamente, una semana antes de conocerse estos presupuestos históricos que castigan de forma específica a la ayuda humanitaria, el presidente Rajoy expresaba ante la Asamblea de las Naciones Unidas el compromiso reiterado de España con la solución al hambre en el Sahel.

Leamos la letra pequeña de los presupuestos. Los 2.000 millones de euros para 2013 se desglosan en contribuciones obligatorias a organismos multilaterales (841 millones); cooperación reembolsable (385 millones), que resulta onerosa para los receptores; condonación de deuda (245 millones), que es una mera estimación y no supone dinero “fresco” directo para los países receptores, y una estimación de la cooperación descentralizada que se queda en mínimos históricos (189 millones). Para la acción voluntaria de nuestra política de cooperación quedan entonces apenas 400 millones con los que deberá desplegarse toda la actividad en el ámbito multilateral –que no se corresponda con contribuciones obligatorias– así como el conjunto de la política bilateral con los 23 países prioritarios de la cooperación, y la cooperación a través

"MI PAÍS NO DESCUBRE EL SAHEL CON LA CRISIS. EL COMPROMISO DE ESPAÑA CON LA SEGURIDAD, LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESARROLLO DE LA REGIÓN SE VIENE DEMOSTRANDO DESDE HACE AÑOS CON MUCHOS MILLONES DE EUROS EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN MUCHOS PAÍSES. [...] QUIERO RENOVAR AQUÍ EL COMPROMISO DE MI PAÍS CON EL SAHEL, PRECISAMENTE CUANDO LAS DIFICULTADES DE LA REGIÓN LO HACEN MÁS NECESARIO."

Mariano Rajoy en la Reunión de la ONU sobre el Sahel, septiembre de 2012¹⁰

9. <<http://www.abc.es/20110622/economia/abci-aeropuertos-fantasma-201106221235.html>>

10. <<http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Intervenciones/Discursos/2012/prdi20120926.htm>>

de y en colaboración con las ONGD. Con este nuevo recorte, la AECID, encargada de ejecutar tanto la política bilateral como la que se realiza a través de las ONGD, se reducirá al 29% de lo que fue hace dos ejercicios. Contará el año próximo con 264 millones de euros y una muy mermada capacidad de acción.

Los loables objetivos que se plantean desde los responsables directos de esta política para mejorar la rendición de cuentas, la transparencia o la evaluación, que son significativos e importantes para el futuro, quedan en entredicho ante la manifiesta amenaza que se cierne sobre la cooperación como política pública a la que los presupuestos de 2013 han colocado al borde del desmantelamiento. En definitiva, ordenar, evaluar, aprender y aplicar sobre casi nada tendrá un impacto muy débil sobre la vida de las personas más pobres, que es de lo que esta política debe ocuparse. Las buenas intenciones y la buena orientación que expresa el IV Plan Director se quedarán en papel mojado, o caerán en la irrelevancia, si no se garantizan montos mínimos para que el sistema de cooperación opere con sus países socios.

La cooperación descentralizada, en la picota

Si la situación de la cooperación de la Administración central es preocupante, también lo es la de la cooperación descentralizada. Esta se encuentra sometida a una doble tensión. Por una parte la puramente presupuestaria, que hace muy vulnerables los recursos de la cooperación en las discusiones presupuestarias y cuyos resultados son recortes abruptos y desproporcionados. Según datos recopilados por la Coordinadora de ONGD de España, se ha llegado a impagos por más de 70 millones de euros de recursos ya comprometidos, por lo que se han interrumpido proyectos en marcha y se ha situado a las ONGD en una terrible tensión económica y financiera. Sirvan como ejemplos negativos de los impagos la Junta de Andalucía o la Generalitat de Catalunya, de los recortes los ayuntamientos de Madrid o de Vitoria-Gasteiz, y de ambas cosas simultáneamente la Generalitat Valenciana. La segunda tensión es la derivada del cuestionamiento mismo de la cooperación descentralizada, pues hay quien plantea que la cooperación debería convertirse en una competencia única de la Administración central, dejándola muy lejos del alcance y de la vivencia de la ciudadanía.¹²

Una seña de identidad positiva de España como donante se está laminando. En cifras absolutas podemos observar el retroceso desde el año 2009 de un 71% para las comunidades autónomas y de un 69% para las entidades locales, de nuevo muy por encima de los recortes promedio del conjunto de las políticas públicas. Es primordial que se mantengan los compromisos de ambos –comunidades autónomas y entidades locales– de cara al futuro, pues afrontamos un período en que la sensibilización y la educación para el desarrollo y para la ciudadanía serán componentes esenciales para una adecuada comprensión de las injusticias del mundo, y la conciencia crítica necesaria para respaldar la cooperación en su conjunto.

En resumen, un cuadro crítico

En resumen: (i) la ayuda española ha caído un 70% en apenas tres ejercicios y se ha situado como cabeza en recortes entre los grandes donantes del CAD; (ii) la AECID

11. <http://economia.elpais.com/economia/2012/05/29/actualidad/1338317241_619580.html>

12. Véase el recuadro 11, “Retos de la cooperación descentralizada en tiempo de crisis”, en el capítulo “La ayuda al desarrollo en 2010”, en *La realidad de la ayuda 2011*, Intermón Oxfam, Madrid, 2012.

**LA INDEMNIZACIÓN
QUE PACTÓ EL
DIRECTOR GENERAL
DEL BANCO DE
VALENCIA SUPERA LA
AYUDA QUE ESPAÑA HA
PUERTO EN LA
EMERGENCIA
EN EL SAHEL¹¹**

se ha quedado con un escasísimo presupuesto de 260 millones de euros, y mínimo margen de maniobra para una acción eficaz y de impacto, y ha quedado relegada como agencia donante de segundo nivel; (iii) la ayuda humanitaria ha tocado suelo y es comparable a la de una organización no gubernamental (ONG) humanitaria de tamaño medio; (iv) crece la ayuda reembolsable prevista para 2013 hasta el 19% de nuestra cooperación; (v) se diluye la seña de identidad de una cooperación cercana a la ciudadanía, y (vi) España pierde –con lo que demuestra una enorme miopía– un elemento decisivo del *soft power* para sus relaciones internacionales y para el pretendido “valor” de una “marca España” que hoy se pretende vender sin esos valores que la cooperación aporta.

Con estos datos, la conclusión de que nos encontramos al borde del abismo nos parece incuestionable.

2. Demasiado que perder

La ayuda al desarrollo no es caridad, es cuestión de justicia. En Intermón Oxfam –y en las redes en que participamos, como Oxfam– creemos que todos los países del planeta deben contribuir al bienestar colectivo, aportando más aquellos que más tienen. Y España aun con la crisis está en el grupo de cabeza. La cooperación internacional no es una política “de lujo”, sino una herramienta práctica y útil para construir un mundo más habitable, más justo y más seguro para todos.

“Sólo tenemos un pozo de agua para los pozos aquí, y se está secando dos o tres veces por día. La gente se ve obligada a ir al río para obtener agua pero está contaminada. Damos las gracias al equipo de cooperantes que ha venido a darnos un poco de sustento y a rehabilitar el segundo pozo de nuestra comunidad.”

MOHAMED WOULD BARMA, Mauritania, destinatario de un proyecto de Intermón Oxfam



Comunidad de Gathara/Mauritania. © Pablo Tosco / Intermón Oxfam.

La cooperación internacional es una política social que trabaja en la reducción de la pobreza, de la desigualdad, la promoción de la equidad de género y la sostenibilidad ambiental a escala internacional, como tándem de otras políticas sociales internas. Desde hace prácticamente dos décadas su enfoque es actuar sobre las causas de la pobreza y la exclusión, y guiarse por los derechos y las necesidades de las personas más empobrecidas.

Solo tenemos un pozo de agua para los pozos aquí, y se está secando dos o tres veces al día. La gente se ve obligada a ir al río para obtener agua pero está contaminada. Damos las gracias al equipo de cooperantes que ha venido a darnos un poco de sustento y a rehabilitar el segundo pozo de nuestra comunidad.

Mohamed Would Barma, Mauritania, destinatario de un proyecto de Intermón Oxfam. La eliminación de la cooperación tiene impactos negativos en cuatro esferas: sobre la vida de las personas de los países empobrecidos, sobre la economía global, sobre la proyección y el reconocimiento exterior de nuestro país y, sobre la construcción de una ciudadanía activa en nuestro país, pilar de una democracia sólida.

Hoy mismo morirán 4.000 niños por diarreas, una enfermedad consecuencia del agua sucia; 1.000 mujeres y adolescentes morirán absurdamente por falta de asistencia durante el embarazo o el parto; y 67 millones de jóvenes, la mayoría niñas, no irán a la escuela. Cerca de 1.000 millones de personas pasaron al siglo XXI sin poder leer un libro o escribir su propio nombre. La cooperación al desarrollo no es la panacea, pero es imprescindible para el progreso de muchos países pobres, junto al incremento de sus propios recursos fiscales, un comercio más justo y el respeto a los derechos y libertades.

Cuando recortar es condenar

Como hemos descrito, las decisiones adoptadas durante el primer año del actual Gobierno hacen pensar que no se considera la cooperación como parte de nuestras políticas de cohesión social. Desde esa lógica, se ha replanteado completamente una política de Estado mirando al número de millones de euros que el Gobierno puede entresacar del presupuesto, sin atender al impacto sobre millones de personas a quienes España estaba ayudando en su transición hacia la democracia, la paz e incluso la supervivencia.

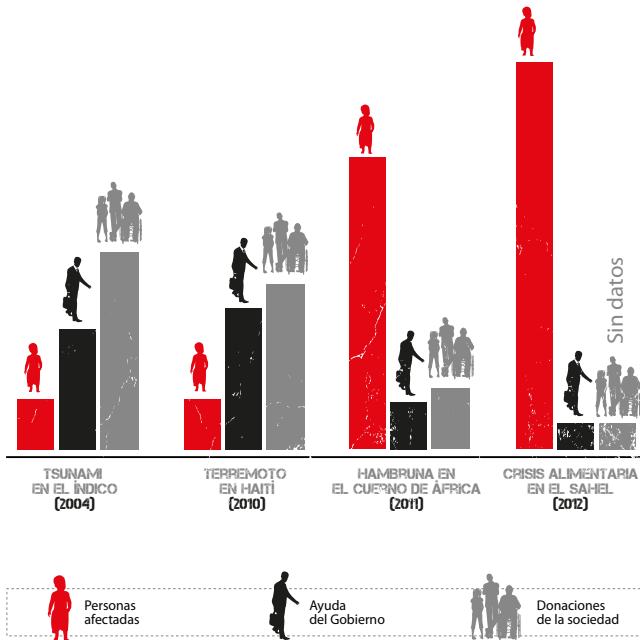
Mitad de países, un cuarto de recursos

A partir de 2013 la cooperación española comenzará un proceso de reducción de los países con los que trabaja en la lucha contra la pobreza, hasta limitarse a una lista de 23 países. Esto implica que dejaremos de atender a comunidades desfavorecidas de 29 países, principalmente de renta media. El proceso de concentración geográfica iniciado por algunos donantes responde a una lógica de aumentar el impacto de nuestras actuaciones.

Pero el proceso de salida de países de la cooperación española no se basa en la aplicación de los criterios europeos para una ayuda más eficaz: con los recortes mencionados no habrá más recursos concentrados en menos países y programas, sino menos recursos en menos países (apenas el 29% del presupuesto anterior para el 46% de países, aunque sean los mismos 23 países prioritarios de la lista completa del III Plan Director).

Mientras, en algunos de los países de salida, España abandonará a comunidades excluidas que requerirán un plan especial; grupos de población que necesitan una atención adecuada quedarán abandonados a su suerte, como los enfermos crónicos, la infancia y, de forma más general, las mujeres. Algunos países podrían quedarse “huérfanos” de ayuda si otros donantes internacionales no se hacen cargo de continuar actuaciones de alto valor y significado para España, como el apoyo a las tran-

RESPUESTA A LAS CRISIS HUMANITARIAS



Fuente: Elaboración propia con informes de Intermón Oxfam sobre la respuesta española al tsunami (2005), a Haití (2010), *briefing* de Oxfam sobre el Cuerno de África, informe de Intermón sobre la respuesta española a la crisis del Sahel. Los datos de respuesta de la población española a las distintas crisis son de la Asociación Española de Fundraising.

siciones democráticas, el fortalecimiento de las administraciones descentralizadas o de los movimientos de participación política y de derechos de las mujeres en contextos en transición como en el norte de África, donde hoy se encuentran seriamente amenazados.

Abandonados al hambre extrema

En 2011 solo se cubrió el 62,3% de las necesidades detectadas por los llamamientos humanitarios de la ONU. Se estima que 61 millones de personas han necesitado ayuda humanitaria en 2012, incluidos los afectados por la crisis alimentaria del Sahel, y que el año próximo ese número aumentará, entre otras razones por el incremento de los precios de los alimentos y por el impacto del cambio climático.

Pese a ello, el Gobierno ha decidido dejar en una décima parte el presupuesto que manejaba la Oficina Humanitaria de la AECID, un presupuesto inferior al que el conjunto de las administraciones españolas destinaron a cualquiera de la últimas grandes crisis humanitarias –Haití, Cuerno de África, Sahel–, y en las antípodas de la sensibilidad de la ciudadanía con las personas que sufren catástrofes, conflictos o hambrunas.

Cuadro 1. El impacto de un programa de desarrollo: arroceros en Haití

La Junta de Castilla-La Mancha aprobó en 2010 un proyecto de cultivo de arroz en Haití por 255.000 euros. El proyecto beneficia a 1.700 familias en situación de extrema pobreza que producen arroz en el valle de Artibonite, protegiéndoles de los efectos negativos de la variación de los precios de los alimentos en el mercado internacional.

La producción agrícola haitiana solo proporciona del 50 al 55% de las necesidades de calorías. Artibonite es una de las zonas más pobres y vulnerables a las catástrofes naturales de Haití. Tras el terremoto que asoló el país en 2010, Artibonite sufrió un grave brote de cólera en 2011. Para los hogares en situación de extrema inseguridad alimentaria de Artibonite, la comida procedente de su producción agrícola solo está disponible durante 6,4 de cada 12 meses.

El proyecto está provocando cambios de medio plazo que permitirán a las familias arroceras encontrar la esperanza de una mejora de sus condiciones socioeconómicas al acceder a semillas, cisternas o balsas de agua; podrán producir en cantidad suficiente para comer y vender, y así aumentarán sus ingresos, reducirán su dependencia alimentaria y económica y mejorarán su salud.

La financiación de este proyecto todavía no ha sido desembolsada por la Junta, a pesar de que la aprobación fue publicada oficialmente y el convenio correspondiente fue firmado. Pero Intermón Oxfam está desarrollando las actividades con otros recursos (fundamentalmente

donaciones y cuotas de socios), dado que se trata de un programa de desarrollo a medio plazo con el que las comunidades de Artibonite llevan comprometidas desde hace varios años y que no sería responsable quebrar por la falta de cumplimiento de una administración local española.

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de Intermón Oxfam.



Producción de arroz en Haití. © Pablo Tosco / Intermón Oxfam.

**"LA AYUDA AL PUEBLO
HAITIANO ES UNA
EXIGENCIA DE MORAL Y
DE JUSTICIA [...] ANIMAMOS AL
GOBIERNO DE ESPAÑA A
QUE SE VUELQUE."**¹³

Mariano Rajoy, 2010

Negar la salud y la educación universales este año tendrá consecuencias durante décadas

Por cada dólar invertido en la infancia temprana hay un retorno de hasta 17 dólares.¹⁴ La educación secundaria y superior, especialmente para las niñas, proporciona altos retornos para la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la salud reproductiva.

Las mujeres con educación tienen menor probabilidad de morir durante el embarazo o el parto y tienden a enviar a sus hijos a la escuela. En las mujeres que acceden a la educación primaria, la tasa de mortalidad de sus hijos antes de los cinco años se reduce a la mitad cuando ellas saben leer:¹⁵ cada año adicional de escolarización para las niñas disminuye la mortalidad infantil para sus hijos hasta en un 10%. Las niñas con educación secundaria tienen hasta seis veces menos posibilidad de contraer matrimonio temprano que aquellas con educación limitada o inexistente. Las niñas que reciben educación secundaria y educación superior al grado 7 tienen, en promedio, 2,2 niños menos que aquellas con poca o ninguna educación.

13. Discurso ante la Unión Interparlamentaria Popular, <<http://www.youtube.com/watch?v=liwnPUipOXA>>.

14. RAND Labor and Population, *Proven Benefits of Early Childhood Interventions* (Research Brief), 2005.

15. Unesco, "La educación sí cuenta", 2010.

Las personas que reciben educación tienen tres veces más probabilidad de participar en reuniones políticas que aquellas que no reciben enseñanza, y fomentan la democracia y la paz.¹⁶ Eliminar o reducir los costes de la matriculación dispara el acceso a la escuela para las niñas. Bajar los costes de educación, libros, uniformes, etc. reduce drásticamente la deserción escolar. Las escuelas pueden convertirse en espacios más favorables para las niñas, pues ofrecen letrinas privadas, maestras, suministros sanitarios y ponen fin al acoso y discriminación contra niñas.

La muerte de una madre traerá como consecuencia la pérdida de ingresos y productividad en la familia y afectará a toda la comunidad. En los países en desarrollo, hasta una de cada 11 mujeres muere durante la gestación o el alumbramiento, como ocurre en Afganistán, Chad, Guinea-Bisáu y Somalia. Cada año, más de 1 millón de niños quedarán huérfanos de madre y, por tanto, vulnerables. Un bebé cuya madre muere dentro de las primeras 6 semanas de su vida, tendrá más posibilidades de morir antes de alcanzar los dos años de edad, en comparación con aquellos cuyas madres sobreviven.¹⁷ En los casos de muerte materna, las niñas son retiradas generalmente de la escuela, para que asuman las tareas de la madre.

Las niñas que abandonen las clases y las madres que mueran en 2013 por no poder pagar las tarifas para acceder a escuelas y clínicas que se exigen en la mayoría de los países pobres dejarán tras de sí dos generaciones de personas en situación de pobreza. Cada año y cada euro de ayuda cuenta y mucho en salud y educación.

Las inversiones españolas en salud global y agricultura han salvado millones de vidas con innovaciones, como las vacunas, y han ayudado a otros tantos millones de personas a salir de la pobreza. Estos recortes a la ayuda externa parecen inevitables. Pero no tienen por qué serlo.

"Las inversiones españolas en salud global y agricultura han salvado millones de vidas con innovaciones, como las vacunas, y ayudado a otros tantos millones de personas a salir de la pobreza. Estos recortes a la ayuda externa parecen inevitables. Pero no tienen por qué serlo."

"El futuro dependerá no sólo de lo que nos suceda a nosotros, sino de lo que le pase a nuestros vecinos y al resto de la humanidad".

BILL GATES, febrero de 2012¹⁸

Ser España en el mundo 21.0

Como hemos señalado, tras varias décadas de contribución de los donantes tradicionales a la causa de la erradicación de la pobreza, también potencias emergentes como Corea del Sur, China, India o Brasil han querido asociarse a políticas de solidaridad internacional en áreas como la educación, las infraestructuras, la medicina o la agricultura; claro está que no siempre de una manera plenamente altruista, al igual que los donantes más clásicos, pero sí con recursos sostenidos y una relación que pretende ser más horizontal y menos paternalista con los gobiernos de los países receptores de la ayuda. Sin embargo, hay sombras en la entrada y las actuaciones de algunos de estos nuevos donantes sobre las que es preciso alertar y que pueden provocar rupturas en consensos básicos de la doctrina de la cooperación internacional, como el respeto a los derechos humanos, los derechos de las mujeres o la sostenibilidad ambiental.

Tras las elecciones de noviembre de 2011 le pedimos al entonces nuevo gobierno que respondiera ante esta situación apostando por una cooperación internacional

16. UNFPA, *State of World Population 2005: The Promise of Equality*, Nueva York, 2005, pág. 47.

17. Unicef, *Progress for Children: A Report Card on Maternal Mortality*, septiembre de 2008, pág. 3.

18. <<http://www.europapress.es/epsocial/politica-social/noticia-bill-gates-pide-espana-mantenga-liderazgo-ayuda-desarrollo-salud-20120222190831.html>>

de alto impacto que fijara además una imagen robusta y comprometida de España en el mundo. Nuestro interés era el mismo de la comunidad de donantes, preocupada por el futuro de España como quinto donante de la AOD dentro de la Unión Europea y séptimo en el mundo: un donante demasiado importante para fallar, *too big to fail*. Prueba de ello fue la pronta visita del filántropo Bill Gates al nuevo presidente, Mariano Rajoy, para pedirle que España no abandonara sus compromisos en cooperación internacional. Pero en lugar de capitalizar el prestigio de España en este terreno, Mariano Rajoy ha priorizado otros temas en cada ocasión que ha tenido: hablando de Gibraltar en la Asamblea de las Naciones Unidas, subrayando el interés de España por las inversiones y no por las injusticias en la Cumbre Iberoamericana de Cádiz ante los máximos mandatarios de América Latina, y abriendo la puerta en el Consejo Europeo a un recorte de la ayuda de la Unión Europea, aplazado ahora hasta febrero de 2013.

32 años de lucha contra la pobreza

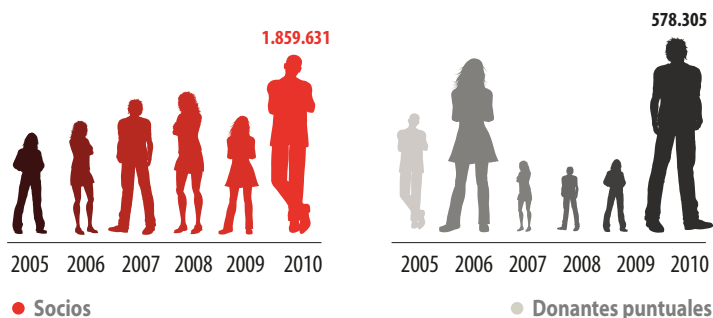
“Al terminar la guerra civil española, la situación aquí era mala y durante muchos años España fue receptora de ayuda exterior. Cuando alguien lo está pasando mal, se agradece que desde fuera vengan ayudas. Cuando España mejoró a finales de los ochenta y principios de los noventa, mucha gente en la sociedad se dio cuenta de que tenía que pasar a ser un país donante. Las movilizaciones del año 93 y del 94 por el 0,7% concienciaron a la población española, que supo exigir a sus políticos que España pasara a ser donante hasta alcanzar el objetivo del 0,7% en un plazo, a poder ser, no muy largo.

Este sentimiento de solidaridad con los más vulnerables del mundo está arraigado en la sociedad española y no puede ser que la actual situación de crisis sea aprovechada para reducir en más del 50% o del 70% o reducir casi a la nada la ayuda oficial al desarrollo. Del mismo modo que no se puede restringir el derecho a la sanidad, a la asistencia social, a la educación de las personas de aquí, a los más vulnerables de aquí, tampoco se puede negar la alimentación, el saneamiento, el agua potable y la vivienda a los habitantes de los países del Sur.

Es la concienciación de la sociedad la que debe hacer reflexionar a nuestros políticos y decir no a los recortes en la ayuda oficial al desarrollo, porque, además, en los

¿A QUIÉN LE IMPORTA LA POBREZA EN OTROS PAÍSES CON LA QUE ESTÁ CAYENDO?

EN 1991: AL 88% DE LA POBLACIÓN
 EN 2004: AL 65% DE LA POBLACIÓN
EN 2012: EL 88%
 SIGUE CONSIDERANDO IMPORTANTE AYUDAR A LAS PERSONAS MÁS POBRES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO



APOYOS ECONÓMICOS A LAS ONGD

Fuente: Elaboración propia basada en los Eurobarómetros de 1991, 2004 y 2012 y en el Informe de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España sobre el sector de las ONGD 2012, gráfico 21, pág. 25.

Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno, nos hemos reunido... en los albores de un nuevo milenio, para reafirmar nuestra fe en la Organización y su Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo.

Reconocemos que, además de las responsabilidades que todos tenemos respecto de nuestras sociedades, nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial.

EN NUESTRA CALIDAD DE DIRIGENTES, TENEMOS, PUES, UN DEBER QUE CUMPLIR RESPECTO DE TODOS LOS HABITANTES DEL PLANETA, EN ESPECIAL LOS MÁS VULNERABLES Y, EN PARTICULAR, LOS NIÑOS DEL MUNDO, A LOS QUE PERTENECE EL

FUTURO¹⁹



Reclamo del 0,7%. © Pablo Tosco / Intermón Oxfam.

presupuestos se pueden obtener ingresos combatiendo la evasión fiscal, mediante una tasa a las transacciones financieras, y es voluntad de la gente que los más vulnerables no queden desatendidos.”

Testimonio de Javier Usoz, voluntario de Intermón Oxfam en Navarra.

3. Una política social del siglo XXI

En septiembre del año 2000 vio la luz la Declaración del Milenio aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas, menos conocida –y ambiciosa– que la Carta de Derechos Humanos, pero muy innovadora con la incorporación de 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con metas concretas, indicadores de seguimiento y un plazo determinado: 2015. Fue una respuesta al ataque tras una década de cumbres y compromisos incumplidos ante “la fatiga del donante”. Se quisieron establecer resultados cuantificables en la mejora de la vida de las personas de los países empobrecidos, con el fin de que sus gobiernos se comprometieran a perseguirlos y con el apoyo de los países más ricos a financiarlos. En la Declaración del Milenio de 2000 los jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo se comprometieron a desarrollar una Alianza Global por el Desarrollo. Como parte de esa Alianza, en los últimos doce años las ciudadanas y los ciudadanos españoles, las ONG, el Gobierno, el Congreso y el Senado han contribuido, cada uno desde sus ámbitos correspondientes, a proponer soluciones e iniciativas –individuales y colectivas, públicas y privadas– para mejorar la vida de millones de personas. La Ley de Cooperación de 1998 o el Pacto de Estado de Lucha contra la Pobreza de 2007 han sido dos ejemplos de pasos y contribuciones colectivas en esa dirección, que han servido para que la cooperación española mejore y contribuya más a los ODM.

19. Declaración del Milenio, Naciones Unidas, 2000.



Fuente: "Informe de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio", Naciones Unidas, 2012.

Ante la cercanía de 2015, el secretario general de las Naciones Unidas nos invita a pensar de nuevo en el mundo que queremos (*The Future We Want*²⁰). Con la experiencia de haber alcanzado en un plazo inferior a una generación metas tan significativas como la reducción de la pobreza a la mitad, y la conciencia de nuevas amenazas para la humanidad –como el cambio climático, las burbujas financieras, la desigualdad, los movimientos violentos transnacionales, el desempleo juvenil o un sistema alimentario viciado–, la propuesta es fijar nuevos objetivos de desarrollo sostenible con metas e indicadores, ahora para todos los países del mundo. Porque, como hemos presenciado en los últimos cinco años, las causas de la pobreza y la desigualdad no conocen fronteras.

El esfuerzo en la lucha contra la pobreza no puede explicarse ya únicamente en términos de altruismo internacional. Desde 2000 es una obligación que España ha ratificado año tras año como miembro de la comunidad internacional. La lucha contra la desigualdad y la sostenibilidad ambiental y el respeto a los límites del planeta para que sea habitable para las futuras generaciones deberán ser elementos clave de este nuevo acuerdo global.

Un mundo con menos crisis humanas

La ciudadanía española ha destacado por su apoyo a millones de hombres y mujeres atrapados en desastres naturales y conflictos armados. En los cinco años que separan el *tsunami* del sudeste asiático de 2004 del terremoto de Haití de 2010, España se ha convertido en un actor en el ámbito humanitario respetado internacionalmente. Por sus contribuciones económicas ante las crisis, el buen papel de su Oficina de

20. <<http://www.nytimes.com/2012/05/24/opinion/the-future-we-want.html>>

Acción Humanitaria y por suscribir los principios de buena donación humanitaria. También han contribuido tanto la profesionalización de las ONG españolas en temas humanitarios como el volumen de financiación pública disponible, que se duplicó entre 2004 y 2010.

En 2010, la Oficina de Acción Humanitaria tuvo un presupuesto de 127,5 millones de euros. Esta cantidad, que coincide con el momento de la respuesta internacional al terremoto de Haití, reflejaba una priorización política de la acción humanitaria española dentro de su acción exterior.

Los sucesivos recortes han culminado dejando esta partida para 2013 en 12,3 millones de euros. La contribución del Gobierno español a la respuesta humanitaria internacional a una sola crisis de 2011, la del Cuerno de África, por sí misma ascendió a 22,5 millones de euros.



Fuente: elaboración propia utilizando datos de *El Mundo*, <<http://www.elmundo.es/elmundo/2012/09/20/espana/1348144549.htm>>, y otros.

La ayuda pública española en el Sahel gestionada por las ONG españolas que tienen convenio humanitario, durante la crisis alimentaria del presente año, ascendió a 2 millones de euros. Esa contribución permitió a 118.703 personas hacer frente a una crisis alimentaria muy grave a través de programas de tratamiento de malnutrición, agua y saneamiento y ayuda alimentaria. Tomando como base la población atendida en esa crisis, el recorte de más de 115 millones de euros desde 2010 supondría que la ayuda española abandonaría a casi 7 millones de personas que se enfrentasen a situaciones de conflicto y desastres naturales similares a los que se han vivido en el oeste de África.

Ahora bien, a falta de recursos, el próximo Plan Director de la Cooperación Española muestra avances al ofrecer un planteamiento en el que la acción humanitaria se integra plenamente en la cooperación, forma parte de un enfoque global de prevención de crisis y de construcción de resiliencia, y al mismo tiempo permite una respuesta más eficaz y rápida. Pero estas orientaciones quedarán en meros planes sin aplicación si en los Presupuestos Generales del Estado de 2013 no se dota de un presupuesto

mínimo a la acción humanitaria española (como mínimo 50 millones de euros más para que España pueda al menos seguir manteniendo sus principales compromisos internacionales y evitar su desaparición del sistema humanitario internacional). Un plan humanitario sin fondos supondría un nuevo revés a la imagen internacional de España, en especial cuando el presidente del Gobierno aspira, tal como señaló en la Asamblea General de Nueva York en septiembre, a que España se sienta en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 2015. El desmantelamiento del sistema humanitario español dejaría esas aspiraciones en la cuneta. Además de que, y esto es lo más grave, costaría millones de vidas.



Fuente: Saulière S. y Contreras L., "Crisis alimentaria en el Sahel: ¿Prevenir o Curar? La cooperación española en el Sahel: de la respuesta a la crisis a la construcción de resiliencia." Intermón Oxfam, Madrid, 2012.

Conviene recordar que los montantes destinados tradicionalmente para la ayuda oficial al desarrollo, y en particular para acción humanitaria (que suelen representar entre un 7 y 12% del total de la AOD española), son muy pequeños en comparación con otros gastos extraordinarios realizados últimamente, como los autorizados para sanear sectores como el bancario y el inmobiliario. Por ejemplo, ya solo la indemnización de un directivo financiero de una entidad absorbida y rescatada con dinero público, el director del Banco de Valencia, superará toda la ayuda humanitaria de 2013. Los recortes en ayuda exterior para intentar equilibrar el déficit y limitar el gasto suponen reducir partidas que de por sí son muy pequeñas –recordemos que la aspiración es destinar el 0,7% de la renta nacional a ayuda oficial al desarrollo–.

Hambre, nunca más

En un mundo con capacidad de producir alimentos para todos, una de cada ocho personas sufre hambre o está desnutrida, según el último informe de la FAO (Orga-

LA POBLACIÓN ESPAÑOLA DIO MÁS DE 29 MILLONES PARA RESPONDER A LA HAMBRUNA DEL CUERNO DE ÁFRICA EL AÑO PASADO, EN UN MOMENTO DE PLENA CRISIS SOCIAL Y ECONÓMICA EN ESPAÑA²¹

21. Asociación Española de Fundraising.

nización para la Agricultura y la Alimentación) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Estos nuevos cálculos y tendencias, que han integrado mejoras metodológicas, muestran algunos signos positivos pero no miden, sin embargo, los efectos de la crisis financiera ni de los incrementos de los precios de los alimentos, que desde hace cinco años afectan de forma recurrente a millones de personas en todo el mundo, pero sobre todo en las regiones más vulnerables.

Cuadro 2. El innegable valor de la cooperación española. El caso de Guatemala

Uno de los principales sectores en los que ha invertido la cooperación española en este país ha sido en el sector de gobernabilidad y sociedad civil (con el Programa de Justicia y Seguridad). Una apuesta que demuestra gran sensibilidad hacia las necesidades de los países socios y que literalmente “salva vidas”.

Guatemala se encuentra entre los países más violentos del mundo. La tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes pasó de 26 en 1999 a 49 en 2009, con lo cual se duplicó el promedio anual de víctimas que se producían durante el conflicto armado.²² Al mismo ritmo de la violencia se ha extendido la impunidad, pues, debido a la inoperancia del sistema de justicia, más del 99% de las denuncias presentadas no resultan en ninguna sentencia.²³ El Programa de Justicia y Seguridad de la cooperación española busca fortalecer el sistema de justicia de Guatemala para reducir los altos niveles de impunidad. De 2006 a 2012 se han invertido 6 millones de euros a través del Ministerio Público y otros organismos guatemaltecos para fortalecer la investigación criminal, simplificar los procesos, reforzar las capacidades humanas y mejorar la coordinación entre sectores.

Uno de los ámbitos en que se han obtenido mayores logros es en el combate a la violencia de género. Con casi 10 muertes violentas de mujeres por cada 100.000 habitantes, Guatemala ocupa el tercer lugar del mundo en violencia contra la mujer.²⁴ En 2008 el feminicidio se tipificó como un delito. Con el apoyo de la cooperación española, en 2010 se pusieron en marcha tres juzgados especializados en feminicidio y otros delitos de violencia contra la mujer en Ciudad de Guatemala, Quetzaltenango y Chiquimula, que han sido ampliados en 2012 con dos nuevos juzgados en Alta Verapaz y Huehuetenango. Con la entrada en vigor de la ley contra el feminicidio, el número de denuncias penales ha pasado de 849 casos ingresados en procesos penales en 2008 a 4.678 casos en 2011. En 2008 solo se había dictado una sentencia, mientras que en 2011 se emitieron 763.²⁵

Otra línea prioritaria de la cooperación española son las intervenciones que refuerzan la gobernabilidad local para la superación del hambre. Desde 2006 la AECID contribuye con el desarrollo local a través de la creación y el fortalecimiento de 5 mancomunidades en las cuencas del lago Atitlán, río Naranjo, río Grande y Petén-Itzá. La AECID ha trabajado con un enfoque de cuencas hidrográficas para superar los límites administrativos y las debilidades institucionales de cada municipalidad. Además del desarrollo de pequeños productores, se ha fortalecido la capacidad de prevenir y gestionar los riesgos ambientales mediante

22. PNUD, *Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe nacional de desarrollo humano 2009-2010*, Guatemala, 2010.

23. De 392.162 denuncias presentadas en 2009 apenas se lograron 3.706 sentencias. Esto significa un 0,94% de efectividad y un 99,6% de impunidad. Fuente: Ministerio Público de Guatemala (2009), citado en PNUD, *Guatemala: Hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe nacional de desarrollo humano 2009-2010*, Guatemala, 2010.

24. La Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer (decreto 22-2008 del Congreso de la República de Guatemala, publicada el 7 de mayo de 2008 en el *Diario de Centroamérica*) define el *femicidio* como “la muerte violenta de una mujer ocasionada en el contexto de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, en ejercicio de poder en contra de las mujeres”.

25. Organismo Judicial de Guatemala, “Primer Informe: Juzgados y Tribunales Penales de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer”, Guatemala, 2012.

la identificación de áreas de alto riesgo, la elaboración de planes de manejo integrado de cuenca y la inclusión de incentivos forestales.

Una de las mancomunidades más exitosas ha sido la Copán-Chortí. Las familias que han participado en estos programas están ahora preparadas para resistir la sequía y tienen un menor riesgo de consumir sus reservas de alimentos antes de la siguiente cosecha. Y los productores que lograron pasar a ser excedentarios han creado una cooperativa que entrega su producción, entre otros, al Programa Mundial de Alimentos para su distribución como ayuda alimentaria y a la cooperación canadiense a través de su programa Purchase for Progress. La estructura de esta mancomunidad, que en un principio se financiaba íntegramente con recursos de la cooperación española, ya es sostenible en un 70% gracias a las cuotas anuales de los municipios que la integran, cada uno de los cuales aporta unos 15.000 dólares al año.

Fuente: Extracto del capítulo “Volver a sembrar. Reforzar la cooperación con Guatemala para superar el hambre y la pobreza”, elaborado por Arantxa Guereña y Ricardo Zepeda en *La realidad de la ayuda 2012*.

España ha mostrado al mundo que es un actor relevante en la lucha contra el hambre y la pobreza: asumió este compromiso y lo reforzó después de que los precios de los alimentos empujaran a más de 100 millones de personas a la pobreza en 2008, lo cual provocó disturbios generalizados en más de 60 países. Junto con la Unión Europea, se comprometió en la búsqueda de recursos para dar respuesta a la crisis, y se implicó en los compromisos adquiridos en L’Aquila por los principales donantes. Por esa razón, concentró buena parte de su compromiso con la seguridad alimentaria en África occidental y se convirtió en el coordinador de los donantes para la Política Agrícola Común de la región.

La justicia alimentaria global, con el apoyo a la agricultura, la nutrición y la salud caracterizan el compromiso de España y le ha permitido participar activamente en el G-20, la Unión Europea y las Naciones Unidas.

Invertir en agricultura y en seguridad alimentaria es invertir en reducción de la pobreza y en desarrollo. Y hoy, con nuevos precios récord del maíz, el trigo y la soja en 2012, la vulnerabilidad del sistema permanece, la situación no ha cambiado. La crisis se ha profundizado. España es un país solidario y su Gobierno debe mantener esa vocación. A dos años del plazo para el cumplimiento del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (reducir el hambre a la mitad en 2015), será alcanzable si se adoptan políticas solidarias y justas y se ponen los medios.

Ante las restricciones presupuestarias hay que mejorar en eficacia y concentración de la ayuda, consolidando programas que se han mostrado eficaces, como el desarrollado en la Comunidad de Estados de África del Oeste. Pero la eficacia no puede justificar recortes drásticos e ilimitados, y tampoco pueden llevar a un mayor endeudamiento de aquellos países con problemas de inseguridad alimentaria (en 2010, cerca de la mitad de los fondos destinados a agricultura, seguridad alimentaria y nutrición eran reembolsables),²⁶ y desde luego no pueden ignorarse e incumplirse los compromisos adquiridos con países socios y en foros internacionales.

26. Véase el capítulo 2, “La ayuda al desarrollo en 2010”, de *La realidad de la ayuda 2011*, Intermón Oxfam, Madrid, 2012, págs. 67-68.



Por un sector empresarial productivo para el desarrollo humano

A pesar de que ya en 1998 la Ley Española de Cooperación Internacional definía a las empresas y a las organizaciones empresariales como actores de la cooperación de pleno derecho, su plena incorporación en la agenda del desarrollo sigue siendo un reto. La historia no ayuda: el viejo FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo), sus malas prácticas y las subvenciones encubiertas para actividades con ánimo de lucro no son un buen precedente.

El III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 realizó una apuesta ya clara por el sector empresarial señalando que: “las empresas tienen un gran potencial para contribuir a la generación de desarrollo tanto a través de la generación de riqueza sostenida e inclusiva y empleo digno, como a través de una serie de acciones paralelas, de tipo empresarial o no, y que tienen por finalidad la mejora del entorno y del bienestar de sus poblaciones”.

A partir de ahí, la cooperación española asumió también el compromiso de promover el establecimiento de formas de colaboración dentro de la propia cooperación al desarrollo con el sector empresarial y con las organizaciones de la sociedad civil, más allá de la implicación de algunas empresas como donantes. Para ello, entre otros instrumentos, se plantearon las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) como un modelo que debe contribuir a la consecución del desarrollo y a la erradicación de la pobreza. Pero la cooperación española presenta aún importantes debilidades para afrontar la integración del sector privado: apenas tiene experiencia a la hora de trabajar con empresas; existe un escaso número de expertos en las APPD y no se dispone de criterios y protocolos que permitan analizar la adecuación de la participación de las empresas en la cooperación ni medir los resultados de su colaboración. Son tareas que deben acometerse en el actual período. Urge el establecimiento consensuado de un marco de garantías que permita a la Administración, entre otros aspectos, objetivar la toma de decisiones en la selección de empresas partícipes en la cooperación, para lo que deberán establecerse criterios excluyentes, incluyentes y valorativos y definirse, también, prioridades claras a la hora de establecer alianzas con diferentes tipos de empresas: de economía social; enfocadas a la creación de empleo, cooperativistas, etc.²⁷

Si nuestra Administración consensuara ese marco de garantías, estaría manifestando también su compromiso con los “Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos”, la puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. Los Principios disponen que, en la actuación de sus empresas, los Estados de origen de las empresas tienen un papel que desempeñar para asegurar que estas respetan los derechos humanos, impedir sus abusos en los países en los que operan y exigirles, en su caso, que actúen con la debida diligencia.

4. Por una cooperación reforzada, transformadora y ciudadana

La cooperación para el desarrollo forma parte de las soluciones a las crisis, y apostando más allá del contexto de desánimo por la espiral de recortes masivos desde

27. Véase el capítulo 3, “La empresa y la cooperación para el desarrollo en un mundo en transición”, de *La realidad de la ayuda 2011*, Intermón Oxfam, Madrid, 2012.

el año 2010, son muchos los retos para hacer una buena política de cara al futuro. Cualquiera de las propuestas que se plantean a continuación están fuertemente condicionadas por la primera: que haya un presupuesto mínimo suficiente que permita caracterizar a la cooperación como política pública y que dé sentido a un sistema que pueda acreditar un nivel suficiente de actividad.

Estos son los ingredientes que proponemos para la política de cooperación que deberá desarrollarse en el marco del próximo Plan Director:

Suficiencia presupuestaria: sabiendo que la profundidad de la recesión no permite contemplar como horizonte el 0,7% –pero manteniendo vivo ese compromiso–, es imprescindible salir de un momento de *impasse* que nos ha llevado de vuelta a los ochenta. Con una renta per cápita del doble de la de aquel momento es indefendible una ayuda de magnitudes como las previstas para 2013. Sin esos recursos mínimos, las mejoras que puedan realizarse en organización, orientación o funcionamiento caerán en saco roto o en saco vacío. Particularmente crítica es la situación de la ayuda humanitaria, que debería alcanzar un 7% de los fondos del sistema de cooperación y ha quedado reducida a la mínima expresión.

Priorizar la AECID: para que el sistema tenga una capacidad de acción autónoma y bien orientada es imprescindible que la AECID tenga un presupuesto suficiente con el que desplegar una acción bilateral directa y con las ONGD de suficiente alcance. No tiene sentido un sistema en que un fondo –el FONPRODE– tiene más recursos que la agencia, que debe gobernar el conjunto de la acción directa de España en materia de cooperación. En una cooperación como la actual, de entorno a 2.000 millones de euros, su presupuesto no debería bajar de los 500 millones.

Nuevas fuentes de financiación para el desarrollo: España debe impulsar las iniciativas internacionales de lucha contra la evasión fiscal para garantizar que los Estados –incluido el español– recaudan lo que es justo, evitando las evasiones y elusiones fiscales masivas que se producen a cargo de personas y sobre todo de grandes compañías y que vacían las arcas públicas. Además, debe implicarse más en la promoción de la equidad fiscal y de sistemas tributarios justos para maximizar la movilización de recursos propios de nuestros países socios. Debe también aplicar una tasa a las transacciones financieras sobre divisas, derivados y compra-venta de acciones en el marco de la Unión Europea, que genere recursos adicionales que se destinen a la lucha contra la pobreza en España y en el mundo en desarrollo, como ya está haciendo Francia.

La participación y la promoción de una ciudadanía activa debe ser una línea central del conjunto de los trabajos de la cooperación española allá donde opere y en España esencialmente en el ámbito educativo, para hacerla transformadora y sostenible. Una ciudadanía activa y crítica es indispensable para, junto con Estados eficaces y un sector empresarial responsable, progresar en el desarrollo humano y vigilar el desempeño del sector público y el sector privado, no siempre guiados por la búsqueda del bien común. La educación para el desarrollo y para la ciudadanía global así como la sensibilización deben contener el triple enfoque de impulsar el conocimiento y el compromiso con los problemas de la pobreza y el desarrollo, explicar y difundir los impactos de la cooperación y promover una implicación ciudadana en defensa de la justicia social, la equidad y la cooperación.

“El coste del proteccionismo en el mundo-- indudablemente no sólo el de los países de la OCDE, pero, probablemente, el más importante-- representa en estos momentos el doble que la ayuda al desarrollo, lo cual supone no que ésta no sea un instrumento eficaz, que sin duda lo es y, además, es una muestra de solidaridad en el mundo, pero sí que, unido a la preocupación por la ayuda al desarrollo, la salida de la pobreza está mucho más relacionada en el medio plazo con su capacidad de tener economías viables y mercados posibles.”

*Rodrigo Rato,
Vicepresidente del
Gobierno, 2002*²⁸

28. Comparecencia ante el pleno del Senado, 20 de marzo de 2002.

El foco sectorial debe centrarse en aquellos sectores de mayor impacto sobre la pobreza, pero buscando no solo el efecto directo de esas actuaciones, sino también su efecto multiplicador. Los sectores de la justicia alimentaria –que abarca la seguridad alimentaria, sí, pero integra combatir las causas del hambre, en particular las crisis de precios y los abusos de compañías y Estados para acaparar la tierra de los campesinos pobres–, la salud y la educación universales y gratuitas, y la preparación ante crisis de origen ambiental o económico (el tránsito desde la prevención del riesgo de desastres hasta la resiliencia) deben ser nuestra prioridad.



La coherencia de políticas gana peso en esta fase en que hay menos recursos. La política de cooperación no puede supeditarse a los intereses de la política exterior o de la política comercial, debe estar guiada por el objetivo principal de erradicación de la pobreza. Más que nunca es trascendental y exigible al Gobierno español una aplicación rigurosa del control de la venta de armas, garantizar que todo apoyo público a la internacionalización de la empresa española y el despliegue de la llamada “diplomacia económica y corporativa” integra principios de derechos humanos, con su vertiente laboral –trabajo decente según la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)– y ambiental y que las políticas públicas no penalizan y respetan plenamente los derechos de los inmigrantes independientemente de su situación administrativa o económica. Ante el gran aumento de la cooperación reembolsable debemos ser muy estrictos en el rechazo al uso de fondos con residencia en paraísos fiscales, y asegurar evaluaciones *ex ante* que justifiquen la pertinencia y relevancia de cualquier inversión en ese campo.

La concentración geográfica debe reforzar la franja del Sahel-África occidental y Centroamérica como regiones con mayor índice de pobreza en que focalizar una cooperación más “tradicional” y en los sectores ya señalados con mayor inversión relativa. En países de renta media de América Latina y el Magreb con menor inversión relativa debe integrar iniciativas de cooperación Sur-Sur y triangular, con tres focos temáticos: en materia de fiscalidad justa y lucha contra la evasión, equidad social y de género, y participación de la sociedad civil, incluido el impulso a los procesos democráticos en el norte de África con apertura a la contribución desde la sociedad civil y en particular con organizaciones de mujeres.

Promover la transparencia, la evaluación, la rendición de cuentas y el aprendizaje. Implantando sistemas que garanticen una información puntual y adecuada y la aplicación permanente de mejoras a partir de evaluaciones públicas e integradas en el ciclo de planificación de la cooperación bilateral.

Impulsar las iniciativas innovadoras y multiactores. Abriendo oportunidades para que diferentes actores –universidades, ONGD, sectores profesionales, sindicatos, empresas de la economía social y empresas con ánimo de lucro– pongan en marcha iniciativas innovadoras para resolver problemas de desarrollo agregando valor desde su especificidad.

29. Según datos aportados por Unicef, en enero de 2012 el precio unitario promedio de una dosis (presentación de 10 unidades) de una vacuna contra el sarampión provista por la empresa Serum Institute of India Ltd era de 0,219 dólares, <http://www.unicef.org/supply/files/12_01_13_Measles.pdf>.

Garantizar reglas del juego adecuadas para la participación del sector empresarial en la política de cooperación. Implantar de forma exigible con el compromiso de seguimiento de la Administración española los “Principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos”, haciendo un requisito previo su cumplimiento y la orientación a la lucha contra la pobreza de las iniciativas que pudieran impulsarse para que cada empresa pueda participar en actuaciones de la cooperación española. La diplomacia económica a la que se ha referido en varias ocasiones el ministro García-Margallo no puede ser un cheque en blanco que deje a un lado los derechos de las poblaciones de los países en desarrollo o pase por encima de actuaciones que no sean responsables socialmente.

En todo caso, consideramos que los actuales recortes dejan a la cooperación española, y en especial a la AECID, en una situación financiera de tal debilidad que, de no revertirse, no permitirán llevar a cabo los avances y acciones necesarios para que España tenga una política de cooperación al desarrollo acorde con la solidaridad de los españoles, coherente en todas sus dimensiones (no solo la AOD sino con otras políticas conexas), adaptada y relevante a las circunstancias del contexto internacional que nos demanda abordar las enormes brechas socioeconómicas que existen en el mundo.

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
 AOD: ayuda oficial al desarrollo
 APPD: alianzas público-privadas para el desarrollo
 CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo
 FAD: Fondo de Ayuda al Desarrollo
 FAO: Organización para la Agricultura y la Alimentación
 FONPRODE: Fondo para la Promoción del Desarrollo
 OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
 ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio
 OIT: Organización Internacional del Trabajo
 ONG: organización no gubernamental
 ONGD: organización no gubernamental de desarrollo
 PACI: Plan Anual de Cooperación Internacional
 SECIPI: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica