

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-adecuados>

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