



Abdullah Ali es pastor de la comunidad de Ari Hara, colabora dando en préstamo vacas a la cooperativa que lleva adelante el programa de transformación de leche. Debido a la falta de lluvia y al aumento del precio de los alimentos, las personas que habitan en el Sahel mauritano se encuentran en riesgo de inseguridad alimentaria. Foto: Pablo Tosco / Intermón Oxfam.

La realidad de la ayuda 2012

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



Intermón Oxfam

La realidad de la ayuda 2012

Dirección de la colección
Jaime Atienza

Coordinación de la edición
Déborah Itriago

Coordinación de la producción
Laura Hurtado

Diseño de cubierta e interiores
Josep Puig

Diseño de cuadros y gráficos
Carlos Fernández

Corrección de textos
Ana Delia García

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

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

© de esta edición: Intermón Oxfam, 2013
www.IntermonOxfam.org

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

Índice

Prólogo	5
CAPÍTULO 1	8
Desmantelando el futuro. La cooperación internacional, al borde del abismo	
Autores: Jaime Atienza y Verónica Hernández	
1. Una política social en caída libre	9
2. Demasiado que perder	18
3. Una política social del siglo XXI	24
4. Por una cooperación reforzada, transformadora y ciudadana	30
CAPÍTULO 2	34
La ayuda al desarrollo en 2011	
Autores: Flora Cabranes y Saya Saulière	
1. Panorama internacional de la financiación para el desarrollo	35
1.1. Flujos de ayuda hacia los países en desarrollo en 2011	35
1.2. La AOD en tiempos de crisis	39
2. La cooperación española en 2011	44
2.1. Panorama general	44
2.2. ¿A qué países y regiones se destina la ayuda oficial al desarrollo española?	50
2.3. ¿Hacia qué sectores y partidas se dirigió la AOD española en 2011?	60
2.4. AOD a través de ONGD	73
2.5. Análisis de la ayuda reembolsable	75
2.6. Análisis de la AOD canalizada mediante organismos internacionales	80
2.7. ¿A través de qué agentes se canaliza la AOD española?	81
3. Situación de la cooperación descentralizada	87
3.1. La cooperación de las comunidades autónomas	87
3.2. La cooperación de entidades locales	92
4. Para concluir: tendencias, recortes y recomendaciones	111
4.1. Principales rasgos de la cooperación española en 2011: tendencias, rupturas y principales recortes	111
4.2. Penúltimo año del Plan Director: ¿avances, parálisis y retrocesos?	114
4.3. Algunas recomendaciones en el actual contexto de crisis	115
Anexos	120
CAPÍTULO 3	136
Volver a sembrar. Reforzar la cooperación con Guatemala para superar el hambre y la pobreza	
Autores: Arantxa Guereña y Ricardo Zepeda	
1. Introducción	137
2. Guatemala: el país de la desigualdad	137
3. La senda del desarrollo en Guatemala	140
3.1. ¿Cuánto invierte la cooperación española en Guatemala?	142
3.2. ¿Cómo se planifica y ejecuta la cooperación española en Guatemala?	144
3.3. La agenda de eficacia a paso lento	149
4. Aprender de los logros en la superación del hambre	150
4.1. La cooperación española hacia la lucha contra el hambre y el desarrollo rural en Guatemala	150
4.2. Algunas experiencias de éxito que señalan el camino	152
4.3. Aliarse para cambiar políticas: la campaña Vamos al grano	161
5. Recomendaciones para la cooperación española	165
Anexo	170

CAPÍTULO 4	176
Reforzarse ante las crisis. El papel de la cooperación española en la lucha contra el hambre y la construcción de resiliencia en Mauritania	
Autores: Ana Romero González y Velina Stoianova	
1. Introducción: la pobreza en Mauritania	177
1.1. Pobreza y vulnerabilidad	179
2. Evolución de la AOD española a Mauritania	181
2.1 España como donante en Mauritania	181
2.2 Distribución de la AOD española en Mauritania	184
2.3 La eficacia de la ayuda	186
3. Contribución de la cooperación española a la construcción de resiliencia frente a la inseguridad alimentaria	188
3.1. La inseguridad alimentaria en Mauritania y la crisis de 2011-2012	189
3.2. El papel de la cooperación española en la seguridad alimentaria en Mauritania	196
4. Reducir la vulnerabilidad y construir resiliencia a través de la cooperación para el desarrollo.	
Algunas recomendaciones	208
CAPÍTULO 5	214
Educación para una ciudadanía global: una estrategia imprescindible para la justicia social	
Autores: Alejandra Boni y Raquel León	
1. Introducción	215
2. ¿Qué es la educación para la ciudadanía global?	215
2.1. Elementos clave de la educación para la ciudadanía global	218
3. Cómo se ha impulsado la EDCG desde las Administraciones públicas y las ONGD. Luces, sombras y un futuro preocupante	221
3.1. La educación para la ciudadanía global en la cooperación estatal	221
3.2. La educación para la ciudadanía global en el ámbito educativo	224
3.3. La educación para una ciudadanía global en las organizaciones no gubernamentales de desarrollo	227
4. Poniendo en práctica la educación para la ciudadanía global	231
5. Conclusiones y recomendaciones	237

Prólogo

Desde 2010 y, de forma más rotunda, en 2011 y 2012, España ha roto su contrato social con el mundo en desarrollo y con la causa de la lucha contra la pobreza global. En este período ha laminado los recursos de la política pública de cooperación, dejando en numerosos espacios internacionales una imagen de socio no confiable, que incumple compromisos de largo plazo y abandona a los más débiles en las peores circunstancias.

Sin embargo, sabemos que la ayuda funciona, salva vidas y es un resorte extremadamente eficaz para cambiar la vida de las personas, algo en lo que ha destacado la Agencia española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) junto a las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), como resaltamos en los estudios de caso de Guatemala y Mauritania recogidos en este informe. Es urgente proteger y promover las mejores iniciativas de la cooperación española, y a la propia Agencia para garantizar que nuestra solidaridad pueda seguir llegando a millones de personas que la necesitan.

El impacto de la crisis económica ha tenido un reflejo significativo en la caída de la Ayuda Oficial al desarrollo (AOD) a nivel planetario. En el año 2011, esa caída fue de 3% en promedio entre los donantes, y en 2012 alcanzó un 4% de media entre los donantes del CAD, quedando en el 0,29% renta nacional bruta.

España, lamentablemente, encabezó la lista de los países miembros del CAD que más recortaron su ayuda en el periodo 2009-2012, con un recorte acumulado de más del 70% que nos aleja de cualquier otro donante importante y nos señala como principal responsable de los recortes brutos de la comunidad de donantes en su conjunto. Actualmente España se encuentra en el límite de salir del CAD por la irrelevancia de los fondos que destina a Cooperación. En el ámbito doméstico, los últimos años han teñido de realidad lo presagiado por muchos: la política de cooperación española sufre un ataque frontal que le resta fuerza como instrumento de apoyo a los procesos de lucha contra la pobreza y desigualdad que afectan a millones de personas lejos de nuestras fronteras.

Los recientes recortes dejan a la cooperación española, y en especial a la AECID, en una situación financiera de tal debilidad que impiden a España desarrollar una política de cooperación que merezca tal nombre y que sea acorde con la solidaridad de la ciudadanía española. A pesar de los apreciables esfuerzos por mejorar y modernizar la cooperación española, en estas condiciones presupuestarias resulta imposible mantener una presencia internacional influyente y de relieve, y conseguir un impacto significativo y acorde a la dimensión de España como potencia media, en crisis, pero potencia media cuya renta per cápita nos sigue situando entre los países ricos y desarrollados.

La caída confirmada hasta el 0,15 % del PIB destinado a AOD en 2012 nos obliga a hacer este balance catastrófico y a situar como prioridad central la recuperación de unos niveles de recursos mínimos que permitan desarrollar una Cooperación que amerite su nombre y el debate sobre su orientación e instrumentos. Dicho esto, consideramos que hay retos que en cualquier caso se deben afrontar.

En concreto:

- 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 la evasión y elusión 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 activamente en la promoción de la equidad fiscal y de sistemas tributarios justos para maximizar la movilización de recursos propios de nuestros países socios.
- Hay que aplicar ya la tasa a las transacciones financieras sobre divisas, derivados y compra-venta de acciones en el marco de la Unión Europea, para generar recursos adicionales que se destinen a la lucha contra la pobreza aquí y fuera de nuestras fronteras.

- Debe garantizar que se establecen reglas y formas adecuadas de participación del sector privado en la cooperación; adoptando los “Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos” como criterio de elegibilidad para los agentes privados en la política de cooperación. Los Principios Rectores deben de enmarcar igualmente la actuación de las empresas españolas en sus procesos de internacionalización.
- Debe focalizarse sectorialmente para concentrar el impacto de sus limitados recursos: apoyando a los sectores que impactan en la justicia alimentaria y combatiendo las causas estructurales del hambre, en particular las crisis de precios y los abusos de compañías y Estados para acaparar la tierra de los campesinos pobres. También es preciso seguir apostando por la salud y la educación universales, gratuitas y de calidad, y robustecer la capacidad de respuesta y resistencia de la población más vulnerable ante crisis de origen ambiental o económico (el tránsito desde la prevención del riesgo de desastres hasta la resiliencia).
- Debe focalizarse geográficamente en la franja del Sahel-África Occidental y Centroamérica como regiones con mayor índice de pobreza en las que centrar una cooperación más “tradicional”. En países de renta media de América Latina y el Magreb con menor inversión relativa debería 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.
- Por último, la participación y la promoción de una ciudadanía activa debería ser una línea transversal del conjunto de los trabajos de la cooperación española allá donde opere y en España esencialmente en el ámbito educativo formal e informal, para hacerla transformadora y sostenible. Además, todos los esfuerzos anteriormente mencionados han de ir acompañados por la ya más que identificada demanda de fortalecimiento institucional del sistema de cooperación, especialmente en lo referente a la transparencia, la rendición de cuentas, la evaluación y el aprendizaje sistemático.

Como es costumbre, en el capítulo 2 de este informe se analizan de manera pormenorizada los datos correspondientes a la AOD internacional y española –estatal y descentralizada–. En este caso, los datos analizados se corresponden con el año 2011 e indican, por una parte, que en el ámbito internacional la ruptura de crecimiento de la AOD vino acompañada por la imprecisión y poca transparencia de las cumbres mundiales ocurridas a finales de 2011 y durante el año 2012. Preocupados por “salvar el euro” y por contener la economía mundial, en 2012 los gobernantes –tanto en el G-8 como en el G-20– hablaron poco de sus promesas no cumplidas de las agendas de desarrollo. Río+20 fue el caso más emblemático.

Por otra parte, España está cada vez más lejos del 0,7%. El 2011 fue el segundo año consecutivo de recortes en la cooperación española, pero en esta ocasión fueron mucho más drásticos, que se han profundizado en 2012, y que nos lleva a cifras de los años ochenta. Además, las comunidades autónomas destinaron a la AOD en promedio el 0,13% de su presupuesto; el porcentaje más bajo de la última década.

En el capítulo 3 se dan a conocer algunos de los logros más importantes de la cooperación internacional en Guatemala, en especial de la española, dirigida a la lucha contra el hambre y la pobreza rural. Tras presentar de forma breve el contexto de desigualdad que sume a Guatemala en la pobreza y la injusticia, se describe cómo actúa la cooperación española en este país: cómo planifica sus intervenciones, cuánto se ha invertido y en qué medida se ha avanzado en la senda hacia una ayuda más eficaz. Posteriormente se detallan algunas de las intervenciones, profundizando en aquellas que se centran en la lucha contra el hambre y en el desarrollo rural. Por último, se extraen algunas recomendaciones de cara a futuras acciones.

La cooperación española en Mauritania durante la última década ha jugado un papel fundamental, en especial en lo referente a sus políticas de seguridad alimentaria y la diversificación de medios de vida, que han sido claves para reducir la vulnerabilidad de la población local y paliar el impacto de la crisis alimentaria en 2012. Por ello, el capítulo 4 describe las características de las vulnerabilidades y la pobreza en Mauritania, a la vez que repasa la evolución de la AOD española en el país, en el contexto de la cooperación de otros donantes. También analiza

el impacto de los proyectos que la AECID y varias ONG españolas ejecutan en las regiones del sur y destaca una serie de recomendaciones para la mejora de la construcción de resiliencia en el país.

En el capítulo 5 se ofrece una reflexión sobre el enfoque de la educación para la ciudadanía global (EDCG), resaltando los elementos clave que componen esta perspectiva de la educación para el desarrollo (ED), y explica cuál ha sido la trayectoria en los últimos años de la EDCG impulsada desde el sector público estatal y desde las ONGD. El capítulo presenta cuatro maneras de practicar la EDCG que han llevado a cabo distintas organizaciones y colectivos que trabajan en el ámbito formal (el que tiene que ver con la educación reglada), el no formal (el ámbito educativo no reglado) y el informal (procesos de aprendizaje que se producen en ámbitos distintos de los anteriores, de carácter más espontáneo pero que también influyen en las personas). Por último, se proponen unas recomendaciones dirigidas no solo a los actores del campo de la cooperación al desarrollo, sino también a la comunidad educativa y a la ciudadanía.

En los últimos años, la publicación de los datos del Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) por parte del Gobierno se ha retrasado hasta el último trimestre del año posterior al ejercicio de ejecución. Esta vez, el retraso en la publicación de datos de la AOD española de 2011 y los cambios que sufrieron los datos respecto a los publicados originalmente ha hecho que no se contara con una base de datos completa hasta el primer trimestre del año 2013. Por ello, *La Realidad de la Ayuda 2012* sale a la luz a principios del año 2013, con una valoración de los acontecimientos políticos ocurridos entre finales de 2011 y principios de 2012 y el análisis de la AOD ejecutada en 2011.

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

José María Vera y Jaime Atienza

Director General y Director de Campañas y Ciudadanía de Intermon Oxfam.

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*

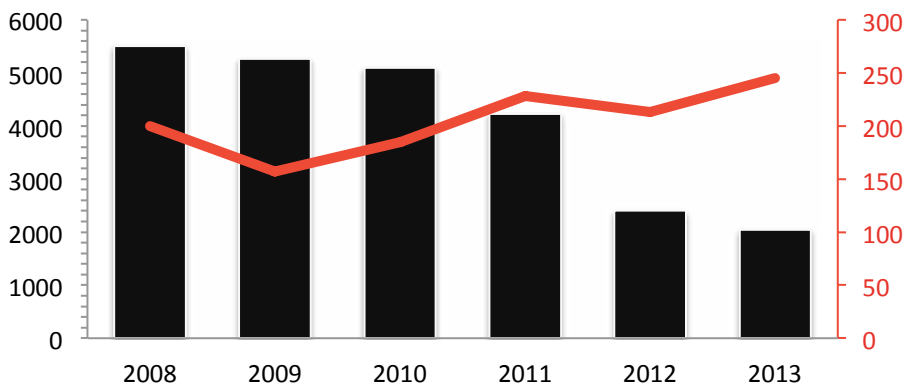
*Los autores agradecen de forma especial la participación de Déborah Itriago en su elaboración, las contribuciones de Carolina Gasca, Lourdes Benavides, Francisco Yermo, Lara Contreras, María Dolores López, Emilia Sánchez-Pantoja y Belén de la Banda y los comentarios de Consuelo López-Zuriaga, Teresa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

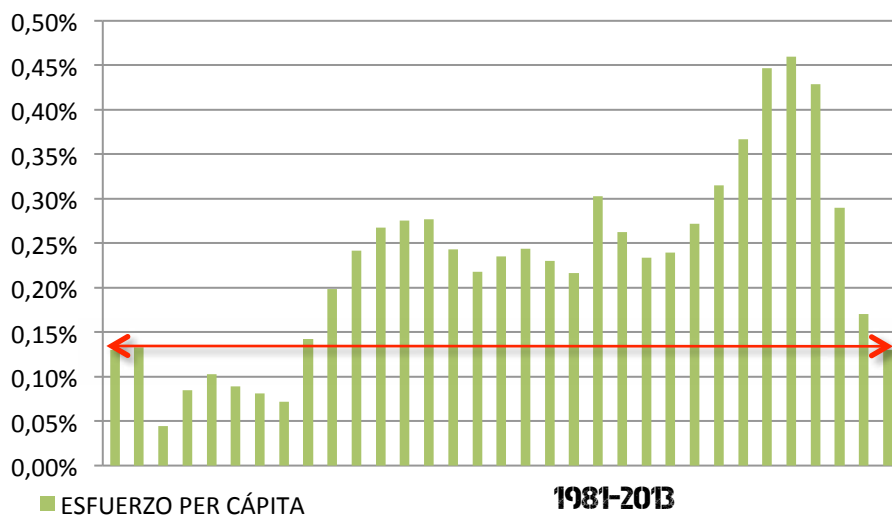
Fuente: Elaboración propia utilizando los Presupuestos Generales del Estado para 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013, y el Food Price Index de la FAO.

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.

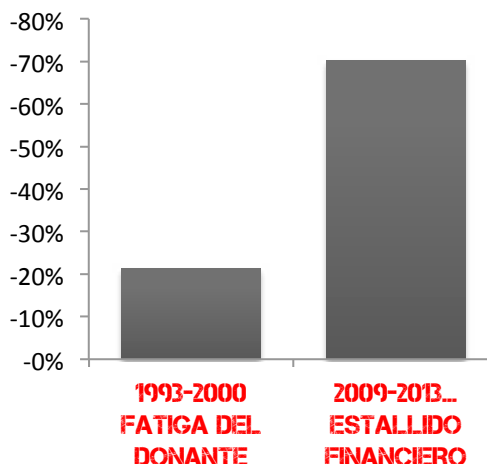
La brusca caída de la ayuda española solo encuentra precedentes, mucho más leves, entre 1993 y 2006, en que fruto de un fenómeno diferente, la fatiga del donante, también vivió un período de declive mucho más suave que el que estamos viendo en la actualidad, relacionado directamente con la situación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

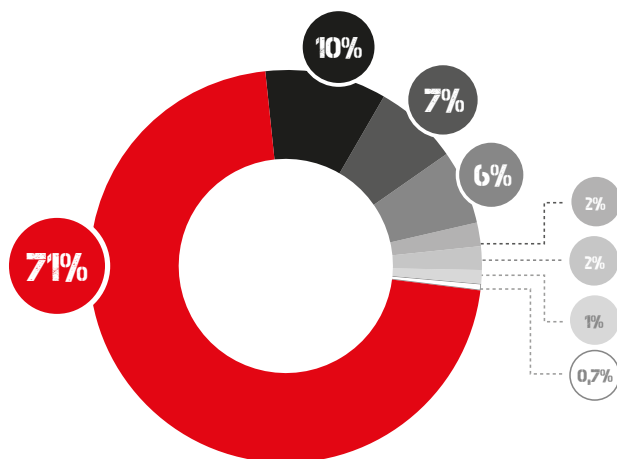
2. Dang, H.-A.; Knack, S.; Rogers, H., International Aid and Financial Crises in Donor Countries. Policy Research Working Paper 5162, Banco Mundial, diciembre de 2009.

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.



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

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

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”.

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

"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

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.

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

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

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.

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.

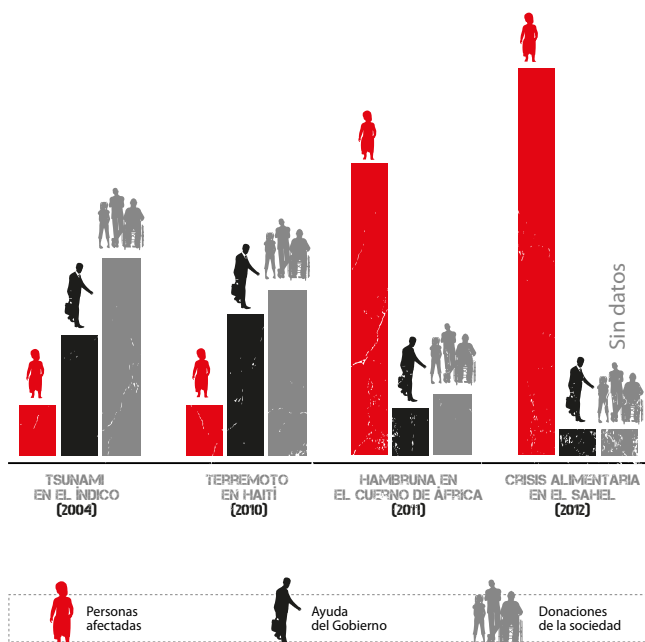
Mitad de países, un cuarto de recursos

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 Oxfam 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: arrozeros 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 arrozeras 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.

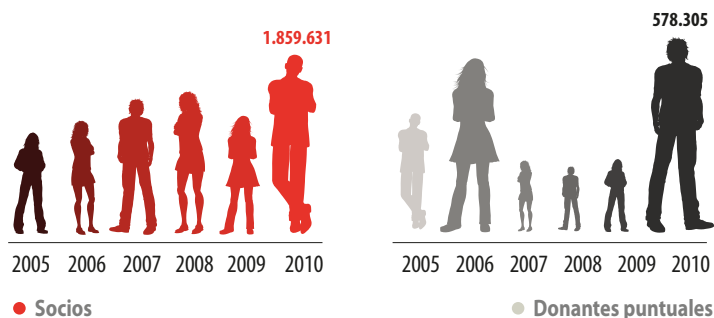
Este sentimiento de solidaridad con los más vulnerables del mundo está arraigado en la sociedad española y no puede ser que la actual situación de crisis sea aprovechada para reducir en más del 50% o del 70% o reducir casi a la nada la ayuda oficial al desarrollo. Del mismo modo que no se puede restringir 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 HAMBRE 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 exigirlos, 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 supeditar-se 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

CAPÍTULO 2

La ayuda al desarrollo en 2011

Autoras:

Flora Cabranes y Saya Saulière, investigadoras independientes*

* Las autoras agradecen la colaboración de Déborah Itriago, Teresa Caveró, Verónica Hernández, Francisco Yermo, y de los equipos territoriales (Enrique Abad, Nerea Basterra, Gloria Bigné, José María Castell, Fernando Contreras, Lorena Fernández, Francesc Mateu) de Intermón Oxfam en la elaboración de este capítulo. Se agradecen también las contribuciones del IECAH (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria) y del Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG) y el apoyo técnico de Meritxell Molinos.

El 2011 fue un año pésimo para las personas más pobres. En 2012, más de 200 millones de habitantes, tanto del Sur como del Norte, no tenían empleo¹ y además había 870 millones de personas –la octava parte de la población mundial– a las que les faltaban alimentos suficientes a diario para estar en buenas condiciones de salud² y llevar una vida digna.

A pesar de la necesidad de mayores recursos para luchar contra el hambre y proteger los medios de vida erosionados por tres años de crisis continuada, la recesión económica se reflejó en los presupuestos a la baja de ayuda oficial al desarrollo (AOD) de varios de los países donantes y, por tanto, en los programas en los países del Sur. En 2011 se observó una ruptura en la tendencia de crecimiento hacia el compromiso del 0,7% de los últimos años.

La cooperación española –tanto central como descentralizada– realizó recortes tan grandes que afectan a las cifras del conjunto de los donantes. De hecho, España, lamentablemente, encabezó la lista de los países que más recortaron su ayuda. Estamos presenciando el desmantelamiento de su política de cooperación.

España encabezó la lista de los países que más recortaron su AOD en el periodo 2010-2011.

1. Panorama internacional de la financiación para el desarrollo

1.1. Flujos de ayuda hacia los países en desarrollo en 2011

El año 2011 marca la primera ruptura en el crecimiento de la AOD desde 1997,³ lo que muestra el debilitamiento de la ayuda como resultado de la crisis mundial. Este año, la AOD neta del total de los 23 países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)⁴ sumó 134.038 millones de dólares, un 4,3% más que en 2010, pero un 2,3% menos si tenemos en cuenta el efecto de la inflación (véase el anexo 1).

En 2011 Estados Unidos, Alemania, el Reino Unido, Francia y Japón fueron los cinco países del CAD que más volumen de AOD aportaron.⁵ Ese mismo año, seis donantes disminuyeron los recursos destinados a la AOD respecto a 2010: España, Bélgica, Japón, Grecia, Austria y los Países Bajos.⁶ De ellos, España es con diferencia el país que más recortó su AOD, que, según los datos del CAD, aportó aproximadamente 1.776 millones de dólares menos que en 2010, lo cual hizo que retrocediera cinco puestos en la lista de países miembros del CAD clasificados por su volumen de AOD, y pasara de la séptima a la décimosegunda posición (véanse el anexo 1 y el gráfico 3).

El año 2011 marca la primera ruptura en el crecimiento de la AOD desde 2007.

1. International Labour Organization, *Global Employment Trends 2012*, 2012, <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_171571.pdf>.

2. FAO, Hunger Portal, <<http://www.fao.org/hunger/en/>>.

3. Si no se toman en cuenta los años en los cuales se canceló deuda de forma excepcional, lo que infló la AOD.

4. Los 23 países del CAD son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido, Suecia, Suiza.

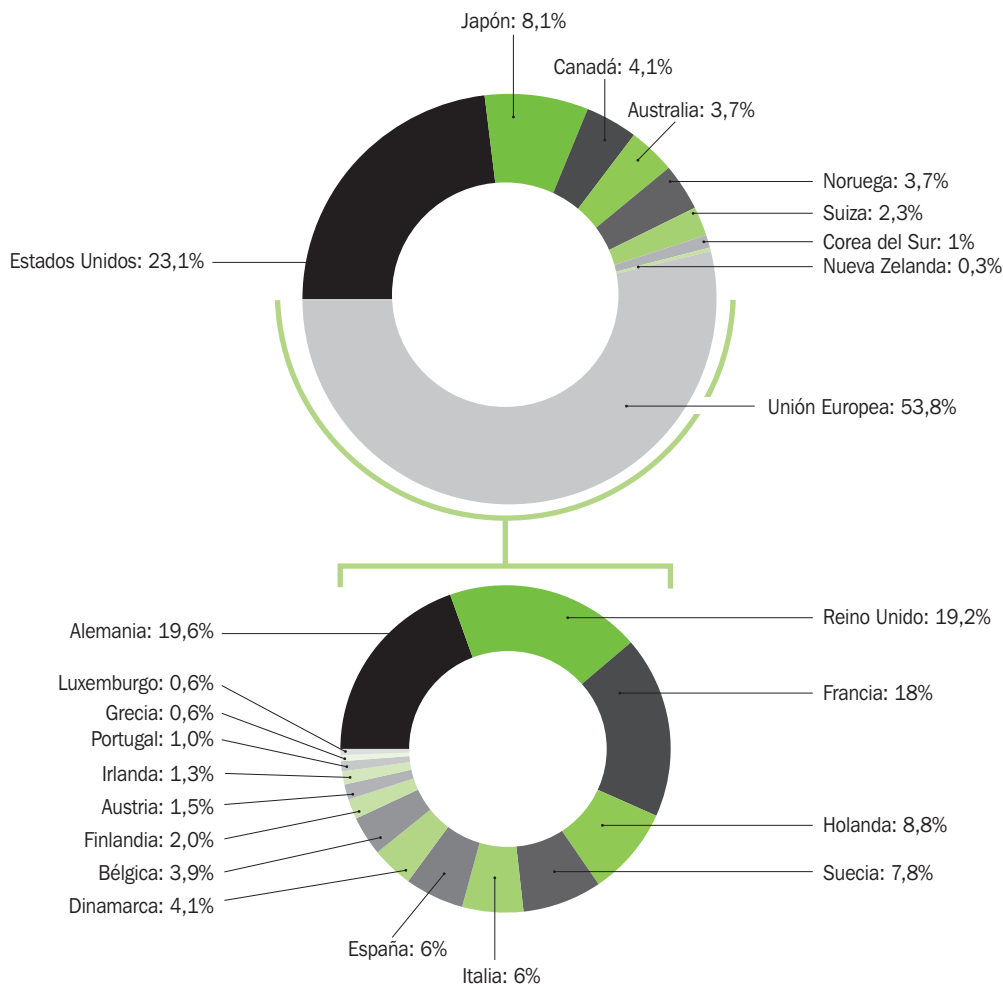
5. Al igual que en 2010, aunque en 2011 Alemania adelantó al Reino Unido.

6. España (-1.776 millones de USD, -29,86% en comparación con lo ejecutado en el año 2010), Bélgica (-196,52 millones de USD, -6,54%), Japón (-190 millones de USD, -1,72%), Grecia (-82,95 millones de USD, -16,34%), Austria (-97 millones de USD, -8,03%), los Países Bajos (-13,35 millones de USD, -0,21%).



Gráfico 1

Distribución del volumen de la AOD por donantes del CAD, 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD actualizados el 20 de diciembre de 2012.

El conjunto de los países de la Unión Europea (UE) que pertenecen al CAD,⁷ la denominada UE-15, aportó en 2011 más de la mitad (53,78%) de los recursos de la AOD mundial (véase el gráfico 1).

La contribución de los donantes que no son miembros del CAD pero que informan de sus estadísticas al Comité⁸ ascendió a 9.725 millones de dólares en 2011. Una cifra que equivale al 7,3% de lo desembolsado por el conjunto de los países miembros del

7. 15 de los 23 donantes: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido y Suecia.

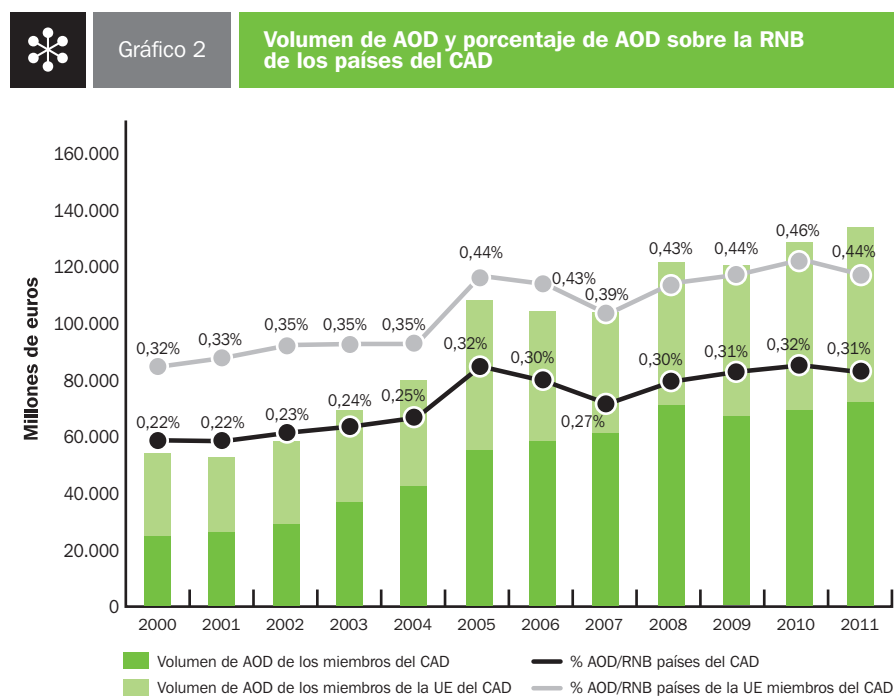
8. Bulgaria, China Taipéi, Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Islandia, Israel, Kuwait, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Polonia, Rumanía, Rusia, Arabia Saudí, Eslovaquia, Eslovenia, Tailandia, Turquía y Emiratos Árabes Unidos.

CAD en ese mismo año. En 2011 la aportación de estos donantes que no pertenecen al CAD ha vuelto a aumentar de manera significativa: un 33,6% frente a 2010, tras dos años en los que sus recursos habían bajado se recuperaron los niveles de 2008.

Cabe señalar que en el cómputo de los donantes no miembros del CAD que informan al Comité no están incluidos países como Brasil, Venezuela, China o India, que apoyan muchos procesos de cooperación Sur-Sur. Según algunas estimaciones, la cooperación Sur-Sur podría “representar ya entre un 15% y un 20% del total de la ayuda oficial”.⁹

El panorama de la financiación internacional para el desarrollo se ha vuelto aún más diverso. De hecho, las estrategias y los principios seguidos por los donantes no tradicionales se desmarcan de los seguidos por los donantes del CAD.¹⁰

La cooperación Sur-Sur podría representar ya entre un 15% y un 20% del total de la ayuda oficial.



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD actualizados el 20 de diciembre de 2012.

En 2011 la AOD del conjunto de los países del CAD representó el 0,31% de su renta nacional bruta (RNB), lo que implica un retroceso con respecto al 0,32% de 2010. Este descenso marca un punto de inflexión en la tendencia de crecimiento de este ratio desde 2007, e ilustra la drástica política de recortes que están llevando a cabo algunos países (véanse el gráfico 3 y el anexo 1). Este retroceso aleja cada vez más a los donantes del cumplimiento de sus compromisos de AOD para 2015, y muestra

El descenso de la AOD del conjunto de los países del CAD a 0,31% de su renta nacional bruta marca un punto de inflexión en la tendencia de crecimiento de este ratio desde 2007.

9. Gómez Serrano, P. J., “La cooperación al desarrollo en un contexto de crisis”, *Economía política de la crisis*, Ed. Complutense, Madrid, 2011, pág. 341.

10. Véase, por ejemplo, *BRICs' Philosophies for Development Financing and Their Implications for LICs*, Fondo Monetario Internacional, 2012.

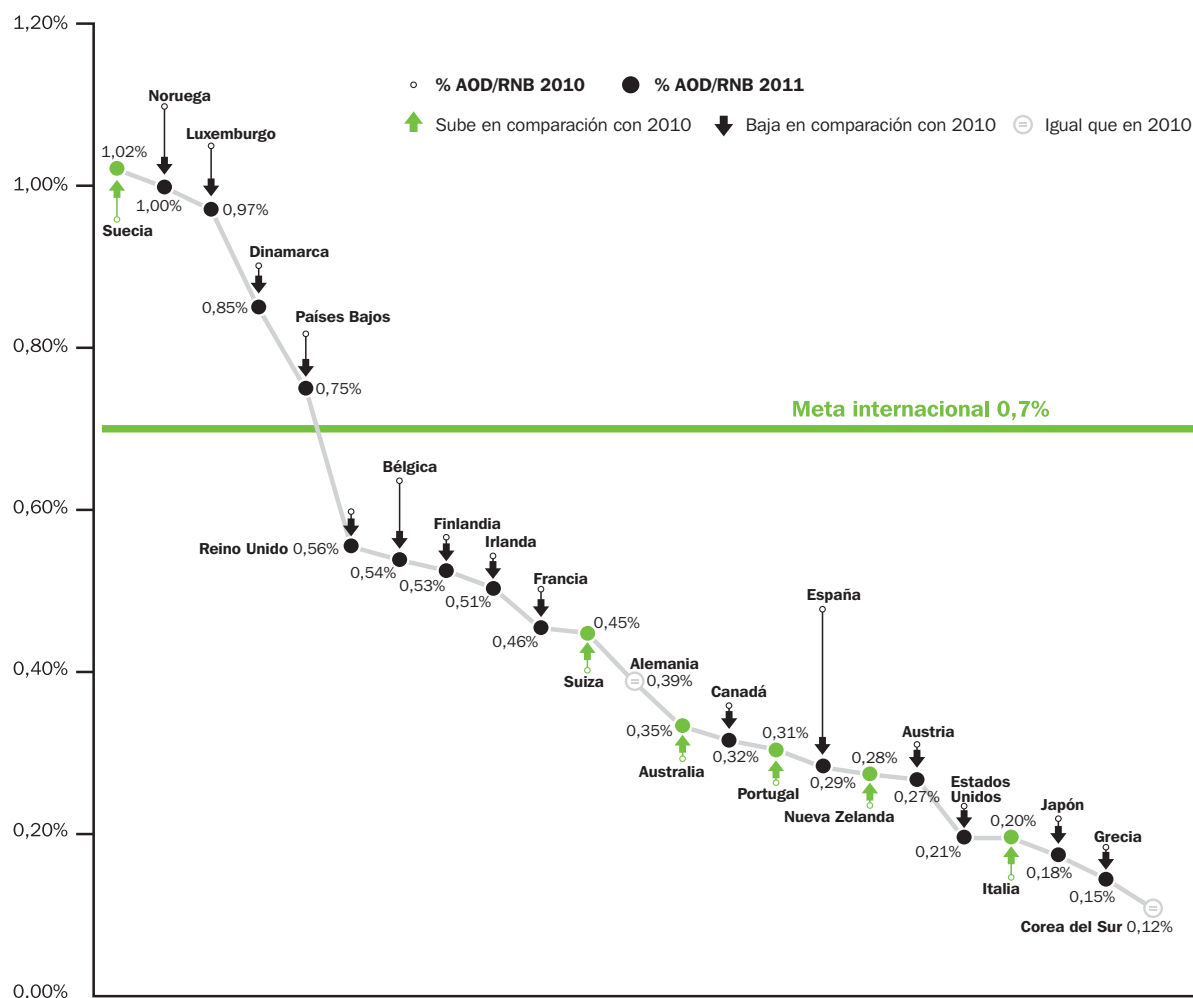
claramente que los donantes de la UE no han alcanzado la meta intermedia establecida, que era destinar a la AOD el 0,51% de su RNB en 2010.

En 2011, al igual que en los tres años anteriores, solo cinco países lograron cumplir el objetivo del 0,7%: Suecia, Noruega, Luxemburgo, Dinamarca y los Países Bajos. Hasta 15 de los 23 países miembros del CAD disminuyeron la proporción de su presupuesto destinado a la ayuda internacional (véase el gráfico 3).¹¹ España pasó de destinar el 0,43% de su RNB en 2010 al 0,29% en 2011. En la senda hacia el 0,7% España ocupó



Gráfico 3

La senda hacia el 0,7% de AOD/RNB de los países del CAD, 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD actualizados el 20 de diciembre de 2012.

11. España (-0,14 puntos porcentuales); Bélgica (-0,10 puntos porcentuales); Noruega (-0,10 puntos porcentuales); Luxemburgo (-0,08 puntos porcentuales); Países Bajos (-0,06 puntos porcentuales); Dinamarca (-0,06 puntos porcentuales); Austria (-0,05 puntos porcentuales); Francia (-0,04 puntos porcentuales); Grecia (-0,02 puntos porcentuales); Canadá (-0,02 puntos porcentuales); Japón (-0,02 puntos porcentuales); Finlandia (-0,02 puntos porcentuales); Estados Unidos (-0,01 puntos porcentuales); Irlanda (-0,01 puntos porcentuales) y Reino Unido (-0,01 puntos porcentuales).

en 2011 el decimosexto puesto en la lista de los donantes (un retroceso de cuatro puestos), a pesar de ser todavía la decimotercera economía del mundo (la novena entre los países desarrollados).

En 2011 también el conjunto de la UE-15 se alejó aún más del objetivo de dedicar el 0,7% de su RNB a AOD en 2015, ya que redujo su ayuda del 0,46% de AOD/RNB en 2010 al 0,44% en 2011.¹²

En su conjunto, los 27 países de la Unión Europea (UE-27) siguen siendo el principal donante, aunque en 2011 redujeron significativamente su contribución con respecto a 2010, y por primera vez desde 2007 la AOD de este grupo cayó con relación a la RNB, ya que pasó del 0,44% al 0,42% (apenas un 0,01 punto porcentual más que en 2005). Además de este retroceso cuantitativo, los Estados miembros de la UE muestran, cada vez más, una preocupante tendencia en términos de calidad de la ayuda. Paulatinamente, los programas de cooperación de estos países se centran en sus propios intereses económicos y de seguridad.¹³ Esta tendencia se aceleró en 2011, cuando al menos el 14% de la AOD de la UE consistió en “ayuda inflada”.¹⁴

Las encuestas¹⁵ confirman repetidamente que la ciudadanía europea mantiene firme su apoyo a las políticas de cooperación y ayuda a los países del Sur, y reclama el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados, tanto en los buenos como en los malos tiempos. Desgraciadamente, las proyecciones a 2015, basadas en los niveles actuales de AOD de la UE y en los datos presupuestarios disponibles, muestran que no se atenderá esta demanda de la ciudadanía, y sugieren que en 2015 la AOD de los Estados miembros del CAD apenas alcanzará, en el mejor de los casos, un 0,44% de la RNB, muy lejos del prometido 0,7%.¹⁶

España pasó de
destinar el 0,43%
(AOD/RNB) en
2010 al 0,29% en
2011.

España ocupó en
2011 el decimosex-
to puesto en la lista
de los donantes (un
retroceso de cuatro
puestos), a pesar de
ser todavía la deci-
motercera economía
del mundo (la nove-
na entre los países
desarrollados).

1.2. La AOD en tiempos de crisis

*No coloquen la carga de la austeridad fiscal en las espaldas de los pobres,
ni en sus países ni en el extranjero.*

Ban Ki-Moon, secretario general de la ONU, en la presentación del informe
La alianza mundial para el desarrollo: pasar de las palabras a los hechos,
septiembre de 2012.

1.2.1. Países en crisis y sus políticas de cooperación

12. Los otros doce países miembros de la UE, que son donantes más recientes y no pertenecen al CAD, tienen la meta más modesta de destinar el 0,33% de su RNB a la AOD. Sin embargo, en 2011 tampoco cumplieron con su compromiso intermedio (que era llegar al 0,17% de su RNB en 2010), y en 2011 se quedaron en tan solo el 0,10%, una cifra igual a la del año 2010.

13. AidWatch, *AidWatch Report 2012*, 2012, <http://www.concordeurope.org/component/k2/item/download/68_f53c288259e58081824c5d37c6e67a03>.

14. La AOD está inflada cuando se contabilizan oficialmente como AOD las partidas de cancelación de deuda, las becas de estudiantes, los costes de refugiados en los países donantes y la ayuda ligada. Estas partidas no representan recursos transferidos a los países en desarrollo y no se pueden vincular claramente con los objetivos de desarrollo. Por lo tanto, se habla de “ayuda inflada” cuando la AOD contiene estas partidas, frente a “ayuda genuina” que se refiere a los recursos que van a los países del Sur.
<http://www.concordeurope.org/component/k2/item/download/68_f53c288259e58081824c5d37c6e67a03>.

15. European Commission, *Solidarity that spans the globe: Europeans and Development Aid Report*, Special Eurobarometer 392, 2012.

16. AidWatch, 2012, *op. cit.*

Experiencias anteriores demuestran que es relativamente fácil reducir los flujos de AOD en un contexto de crisis y restricciones presupuestarias, y en cambio es mucho más lento y difícil incrementar los niveles de ayuda una vez que se ha superado la crisis y se ha recuperado la estabilidad económica.

En 2011 el descenso de la AOD en términos de RNB a escala global se debió principalmente a los recortes drásticos que llevaron a cabo algunos países afectados por la crisis. En este contexto existe un riesgo real de que algunos gobiernos usen la crisis como pretexto para recortar o incluso dismantelar su sistema de cooperación (o que lo hagan creyendo genuinamente que no hay otra opción ante los duros ajustes fiscales), y de que, por cambios en las prioridades políticas o por inercia, no lo restablezcan una vez que se recupere la economía.

Las experiencias anteriores de algunos países muestran que es relativamente fácil reducir los flujos de AOD en un contexto de crisis y restricciones presupuestarias, y en cambio es mucho más lento y difícil incrementar los niveles de ayuda una vez que se ha superado la crisis y se ha recuperado la estabilidad económica. Por ejemplo, y a pesar de que actualmente sus niveles de ayuda son elevados, Japón y Finlandia nunca lograron recuperar los ratios previos a la crisis de los años noventa.¹⁷ Dado que Japón es el quinto mayor donante, esta reducción de la AOD ha significado una pérdida importante de recursos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Al revisar las prácticas de los donantes de la UE más afectados por la crisis actual –Grecia, el Reino Unido, Irlanda, España, Italia, Portugal– se observa que, en época de austeridad, existen respuestas diferentes con relación a la política de cooperación. Se han producido prácticas a favor y en contra de la cooperación (véase el cuadro 1), lo cual demuestra que, lamentablemente, la cooperación internacional depende de las decisiones y prioridades políticas del gobierno de turno y no se entiende como un compromiso de Estado. En efecto, la decisión sobre dónde y en qué recortar pone de manifiesto las visiones e intereses políticos. Así, desde el estallido de la crisis en 2008, algunos países –como Portugal, Reino Unido y Grecia–¹⁸ han aumentado o mantenido, por ejemplo, su presupuesto de defensa, a pesar de tratarse de una medida poco popular entre la ciudadanía, y al mismo tiempo han recortado los presupuestos de sus políticas sociales. En España, el recorte del Ministerio de Defensa en 2012 fue de 8,8%, muy por debajo de los recortes de otros Ministerios y políticas¹⁹ tales como Sanidad y Servicios Sociales (- 13,7%), Educación y Cultura (- 21,2%).²⁰ Asimismo, se aprobó un crédito de 1.728 millones para la compra de aviones de guerra, cantidad que supera por mucho la totalidad de los recortes de cooperación para 2011.²¹

17. Al entrar en un prolongado periodo de estancamiento en los noventa, la ayuda japonesa cayó de forma muy aguda. Entre 1990 y 1996, la AOD de Japón disminuyó en un 44%. Actualmente Japón es el quinto donante con mayor volumen de AOD; sin embargo, su porcentaje de AOD sobre la RNB es de apenas el 0,18%, muy por debajo de la meta del 0,7%. Aunque su ratio de ayuda ha tenido repuntes importantes, nunca ha logrado alcanzar los niveles previos a la crisis que experimentó en los noventa (un promedio de 0,30% entre 1980 y 1995). Durante la crisis bancaria de los países nórdicos entre 1991 y 1993, en Finlandia se recortó hasta un 60% de la AOD y el porcentaje de AOD sobre la RNB cayó del 0,8% en 1991 a apenas un 0,31% en 1994. Finlandia fue el país nórdico que experimentó una caída más drástica y, aunque posteriormente mejoró su ratio, nunca logró recuperar los niveles previos a dicha crisis: durante casi una década se estancó en niveles inferiores al 0,4% y hasta 2010 no alcanzó su nivel más alto tras la crisis (0,55%).

18. Tal es el caso de Portugal, que en 2009 –en plena crisis– incrementó su gasto en defensa y redujo su presupuesto en educación; y de Reino Unido, que en 2010 –año en que inició su recuperación– mantuvo su gasto en defensa y redujo los de salud y protección social. Por su parte, en 2009 Grecia incrementó su presupuesto en defensa, manteniendo su gasto en educación; y en 2010, España aumentó su gasto en defensa, reduciendo los de salud y educación. (Los cálculos son propios en base a información de Eurostat, 2012).

19. La media de los recortes para todos los ministerios en 2012 fue de un 16,9%. Artículo “El gasto militar y la burbuja de las armas en España”, <http://www.centredelas.org/index.php?option=com_content&view=article&id=947%3Aper-te Ortega&catid=42%3Aeconomia-de-defensa&Itemid=63&lang=es>.

20. *Ibid.*

21. Para más detalle, véase: Caverio, T., *Crisis, desigualdad y pobreza. Aprendizajes desde el mundo en desarrollo ante los recortes sociales en España*, Intermón Oxfam, 2012, <<http://www.intermonoxfam.org/es/documentos/13/12/12/crisis-desigualdad-pobreza>>.



Cuadro 1

Prácticas a favor y en contra de la cooperación de los donantes afectados por la crisis económica

A favor de la cooperación

• **El Reino Unido**, uno de los países más afectados por la crisis financiera internacional, ha mantenido su compromiso con la AOD a pesar de su necesidad de realizar ajustes fiscales. Excluyó la cooperación de sus planes de ajuste fiscal y no solo logró alcanzar la meta intermedia de 2010, sino que sus planes de gasto avanzan por el camino adecuado para cumplir con el 0,7% comprometido para 2015. De hecho, los tres principales partidos políticos del país llegaron a un acuerdo para alcanzar esta cifra en 2013.

La **cooperación británica** es representativa, ya que es uno de los principales donantes en volumen: la AOD británica representa el 10,3% del total de ayuda de los miembros del CAD, lo cual convierte al Reino Unido en el segundo donante en 2010 y en el tercero en 2011. Su compromiso se ve reflejado no solo en el volumen de ayuda, sino también en su calidad y eficacia; de hecho, la cooperación británica es un referente en multitud de áreas de trabajo.

• **Irlanda**, a pesar de haber sido rescatada y de ser uno de los países de la “periferia europea” más afectados por la crisis, ha logrado cumplir (e incluso superar) la meta de destinar a ayuda al desarrollo el 0,51% de su RNB en 2010. Mantuvo su nivel de AOD en 2011, y está dentro del grupo de los países que más fondos aportan a la cooperación en términos de su RNB. Es loable que, en este contexto, el país haya mantenido sus elevados estándares en términos de calidad de su AOD, sin inflarla, sin ligarla, concentrándola en los países menos adelantados (PMA) y en sectores clave para aliviar la pobreza, entre otras buenas prácticas.

• **Portugal**, en un contexto de duros ajustes fiscales, en 2010 incrementó su nivel de AOD hasta alcanzar uno de sus máximos históricos, y en 2011 destinó a AOD el 0,29% de su RNB, el porcentaje más alto desde 1995. Por lo tanto, ha logrado mantener sus niveles de AOD, a pesar de ser 2011 el año de su rescate financiero.

• **En Italia**, el nuevo gobierno que subió al poder en 2011 ha decidido crear un Ministerio de Cooperación, el primero en la historia de este país, razón por la cual la cooperación dejará de ser un brazo más de Ministerio de Asuntos Exteriores.

En contra de la cooperación

• Entre 2009 y 2011 la caída de la AOD **española** en términos de RNB ha sido la más drástica de todos los países del CAD. El volumen de AOD española ha sufrido un descenso importante, especialmente si tenemos en cuenta el volumen de la economía del país. En 2011 se produjo un recorte equivalente al 75% del recorte total del conjunto de los donantes del CAD. El nuevo gobierno creó la nueva Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, que asumió las funciones de la antigua Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y se encarga a la vez de las relaciones con Iberoamérica. Esto, unido a la disminución del volumen de AOD canalizada a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (en favor de los ministerios de Economía y de Hacienda) y al aumento de la cooperación financiera, plantea la gran duda acerca de en qué medida la cooperación española está realmente guiada en la actualidad por el objetivo de la erradicación de la pobreza o por otros intereses.

• **Grecia** fue el país más afectado por la crisis en términos de crecimiento económico. El dinero que recibió al ser rescatada por la UE equivale a más de la AOD mundial de 2010 y 2011 juntas! Como parte de la condicionalidad exigida por su rescate, Grecia fue sometida a fuertes medidas de ajuste fiscal y la AOD helena también se vio gravemente afectada. Desde 2009, la AOD está en un retroceso permanente y ha pasado del 0,21% de la RNB en 2008 al 0,11% en 2011, lo cual sitúa a Grecia en el último lugar entre los donantes del CAD, tanto en términos de volumen de ayuda como en términos porcentuales con relación a su RNB en ese año. Además, en 2010, el 61% fue ayuda ligada y el 36% estaba inflada.²²

Irlanda, a pesar de haber sido rescatada y de ser uno de los países de la “periferia europea” más afectados por la crisis, ha logrado cumplir (e incluso superar) la meta de destinar a ayuda al desarrollo el 0,51% de su RNB en 2010.

La disminución del volumen de AOD española canalizada a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y el aumento de la cooperación financiera plantean la gran duda acerca de en qué medida la cooperación española está realmente guiada en la actualidad por el objetivo de la erradicación de la pobreza o por otros intereses.

22. La AOD está inflada cuando se contabilizan oficialmente como AOD las partidas de cancelación de deuda, las becas de estudiantes, los costes de refugiados en los países donantes y la ayuda ligada. Estas partidas no representan recursos transferidos a los países en desarrollo y no se pueden vincular claramente con los objetivos de desarrollo. Por lo tanto, se habla de “ayuda inflada” cuando la AOD contiene estas partidas, frente a “ayuda genuina” que se refiere a los recursos que van a los países del Sur.

Las cumbres mundiales de 2012 no permitieron avanzar, concretar ni hacer transparentes los compromisos mundiales de financiación del desarrollo.

El porcentaje de ayuda griega “genuina” y sin condicionalidad es tan solo del 0,07% de su RNB, por lo que ocupa el último lugar de los donantes de la UE-27.

- A pesar de los esfuerzos iniciales de **Portugal** para aumentar su compromiso con la cooperación, el nuevo gobierno ha dado un giro en la agenda de la ayuda al desarrollo. La agencia portuguesa de desarrollo (el Instituto Portugués de Apoyo al Desarrollo) desapareció como entidad independiente para fusionarse con el instituto público encargado de promover internacionalmente el idioma portugués. Estos cambios configuran una nueva agenda de la cooperación portuguesa, en la que se intenta aprovechar la ayuda al desarrollo para otros propósitos: promover el idioma y las exportaciones portuguesas y atraer la inversión extranjera, en detrimento del cumplimiento de los compromisos de Portugal en términos de cantidad y calidad de la ayuda.
- A pesar de la creación del Ministerio de Cooperación Internacional e Integración, visto como un signo de esperanza, las prácticas de **Italia** en términos de calidad y eficacia de la ayuda siguen siendo preocupantes: el 30% de la ayuda bilateral de 2011 consistió en ayuda a refugiados, y otro 36% se dedicó a condonación de deuda. El porcentaje de ayuda “inflada” del Gobierno italiano en ese año fue del 30% del total desembolsado.

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de ONE, *The 2012 Data Report*, 2012; AidWatch, *Aid We Can - Invest more in Global Development*, 2012, y estadísticas del CAD-OCDE.

La agenda de cooperación para el desarrollo en 2011-2012

“Río será recordada como la cumbre del engaño. Vinieron y hablaron, pero no actuaron”.

Barbara Stocking, directora ejecutiva de Oxfam Gran Bretaña.

Es en periodos de crisis cuando la ayuda para el desarrollo se hace más necesaria. Así advirtió la ONU de la necesidad de que “los países donantes prevean mecanismos para desvincular los flujos de ayuda del ciclo económico a fin de evitar la falta de recursos para el desarrollo en tiempos de crisis”.²³ No obstante, a pesar de las obvias necesidades de recursos financieros, los donantes se alejan cada vez más de los acuerdos firmados en Gleneagles, en la reunión del G-8 en 2005.

En el G-8, los líderes mundiales no se mostraron dispuestos a mantener sus actuales compromisos de inversión en la agricultura en los países en desarrollo.

Asimismo, las cumbres mundiales de 2012 no permitieron avanzar, concretar ni hacer transparentes estos compromisos; tanto en el G-8 (Camp Davis, EEUU, 18 y 19 de mayo de 2012) como en el G-20 (Los Cabos, México, 18 y 19 de junio de 2012), la crisis hizo desaparecer la ayuda al desarrollo de la agenda, y los debates sobre los compromisos de los donantes se desvanecieron. En el G-8, los líderes mundiales no se mostraron dispuestos a mantener sus actuales compromisos de inversión en agricultura en los países en desarrollo, a pesar de haber acordado contribuir a que 50 millones de personas salgan de la pobreza. A pesar de los recortes de AOD de los principales donantes, tampoco el comunicado final de la reunión del G-20 en 2012 hizo mención de los compromisos y objetivos de sus miembros para con la ayuda internacional. De la misma forma, en la cumbre Río+20, las potencias mundiales no llegaron a acuerdos ni compromisos claros en favor del desarrollo y la sostenibilidad medioambiental.

23. Naciones Unidas, *Situación y perspectivas de la economía mundial 2012*, 2012, <http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2012wesp_es_sp.pdf>.

Existe consenso sobre la necesidad de crear fuentes de financiación innovadora y de facilitar que los gobiernos de los países receptores mejoren la capacidad para movilizar recursos internos, a través de reformas fiscales justas y progresivas, que permitan recaudar los fondos necesarios para la definición e implementación de políticas coherentes con sus propias agendas de desarrollo. En un contexto de reducción de la AOD esto es más que imprescindible. Sin embargo, la tasa a las emisiones del transporte marítimo, con la que se calcula que podrían recaudarse 25.000 millones de dólares adicionales para la lucha contra los efectos del cambio climático, se quedó fuera de la agenda en Los Cabos. Tampoco hubo debate en el G-20 sobre la tasa a las transacciones financieras (FTT por sus siglas en inglés), una de las alternativas más viables para recaudar fondos para el desarrollo. No obstante, hay que resaltar que a principios de 2013 los ministros de Finanzas europeos acordaron permitir que once países²⁴ de la UE –entre los que se encuentran España, Italia, Alemania y Francia– introdujeran un impuesto sobre las operaciones financieras, “un hito en la historia fiscal mundial”, según las palabras del comisario de Fiscalidad de la UE.²⁵

De acuerdo con la propuesta aprobada por la Comisión Europea (que propone un diminuto impuesto del 0,1% sobre las operaciones de acciones y bonos, y del 0,01% en las operaciones con derivados), el impuesto sobre las transacciones financieras podría permitir recaudar hasta 37.000 millones de euros.

La lucha contra la evasión fiscal fue uno de los pocos asuntos en los que se lograron algunos avances relevantes en el G-20 de México. Cada año, se pierden cerca de 189 mil millones de euros: recursos fiscales que no entran a las arcas públicas debido a los paraísos fiscales y que podrían ser utilizados para financiar políticas sociales en los países en desarrollo. La mayor parte de estos flujos ilícitos es el resultado de prácticas abusivas por parte de grandes multinacionales. Por lo tanto, el hecho de que en el G-20 de Los Cabos se impulsara la adhesión de todos los países –incluidos los paraísos fiscales– a una convención multilateral que los obligue a intercambiar la información fiscal es un avance importante. Sin embargo, la efectividad de esa medida aún está por verse.

Por otra parte, queda todavía mucho que hacer para conseguir una ayuda internacional de mayor calidad. En el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (HLF4, de sus siglas en inglés), celebrado en Busán a finales de 2011, se constató que los ambiciosos programas para la eficacia de la ayuda acordados en París y Acra aún no se han materializado en resultados tangibles en todos los países; por otro lado, el desempeño de los países en desarrollo con relación a estos compromisos fue mejor que el de los donantes.²⁶

Uno de los mayores logros del Foro de Busán fue la creación de una plataforma para avanzar en el debate sobre la eficacia de la ayuda: la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz. Esta nueva plataforma, que cuenta con el apoyo no solo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sino también de todo el sistema de las Naciones Unidas (especialmente del Programa

En el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda se constató que los ambiciosos programas acordados en París y Acra aún no se han materializado en resultados tangibles.

Uno de los mayores logros del Foro de Busán fue la creación de una plataforma para avanzar en el debate sobre la eficacia de la ayuda: la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz.

24. España, Italia, Francia, Alemania, Bélgica, Austria, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Grecia y Estonia.

25. <<http://www.europapress.es/nacional/noticia-rsc-ecofin-autoriza-espana-otros-10-paises-crear-tasa-transacciones-financieras-20130122161152.html>>.

26. Solo se ha alcanzado uno de los 13 objetivos acordados, relacionado con la coordinación de la cooperación técnica (la manera como los donantes colaboraban sobre el terreno). Véase OECD, *Survey on Monitoring the Paris Declaration*, 2011.

En el Foro se habló de “eficacia del desarrollo” en vez de “eficacia de la ayuda”.

de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– y del Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas –UNFCD–), debería contribuir a que se agilice el debate y la implementación de la agenda de eficacia.²⁷ No obstante, solo ha pasado un año desde que se celebró el Foro y aún es pronto para analizar los avances de esta alianza. Lo importante es que este nuevo mecanismo de gobernanza de la cooperación internacional refleje la expresión de la diversidad de los actores (tanto del Norte como del Sur) que hoy caracterizan el sistema de cooperación internacional.

En el Foro se habló de “eficacia del desarrollo” en vez de “eficacia de la ayuda”. Esta nueva aproximación semántica permite abandonar una visión reduccionista, centrada únicamente en los flujos de ayuda, para adoptar una visión más global que incluya no solo la ayuda, sino también la inversión extranjera directa, la regulación laboral y comercial, la condonación de la deuda, y a muchos otros aspectos que determinan los resultados económicos y sociales de un país. Esta nueva visión debería permitir valorar si el conjunto de estos elementos y políticas realmente promueve el desarrollo inclusivo y sostenible, así como mejorar la articulación de las distintas políticas de los donantes; “coherencia política del desarrollo”, una cuestión que durante años ha sido objeto de debate tanto en los países donantes como en los países receptores.

Sin embargo, resulta evidente que la llamada “anticooperación” (las “interferencias de todo tipo que perjudican a los países pobres en las relaciones Norte-Sur”)²⁸ sigue teniendo mucha fuerza. La UE sigue ignorando su compromiso contra la pobreza cuando llega el momento de tomar decisiones políticas relacionadas con ciertos ámbitos esenciales para el desarrollo, como el comercio y las políticas agrarias.²⁹

2. La cooperación española en 2011

2.1. Panorama general

En 2011, la AOD neta española cayó en picado y volvió a niveles ligeramente inferiores a los de 2006.

En el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2011 se establecía la previsión de que la ayuda oficial al desarrollo (AOD) neta española alcanzara en ese año el 0,4% de la renta nacional bruta (RNB), con un volumen total de 4.233,71 millones de euros. Sin embargo, la realidad fue otra: la AOD neta cayó en picado y volvió a niveles incluso ligeramente inferiores a los de 2006. Se destinó apenas el 0,29% de la RNB y se ejecutaron solamente 2.987,88 millones de euros (un 29,4% menos de lo previsto y un 33,5% menos que lo ejecutado en 2010).

Si el panorama de 2011 fue sombrío, lo que se ha constatado después es más desalentador. En el contexto de una reconocida crisis, con altos niveles de desempleo,

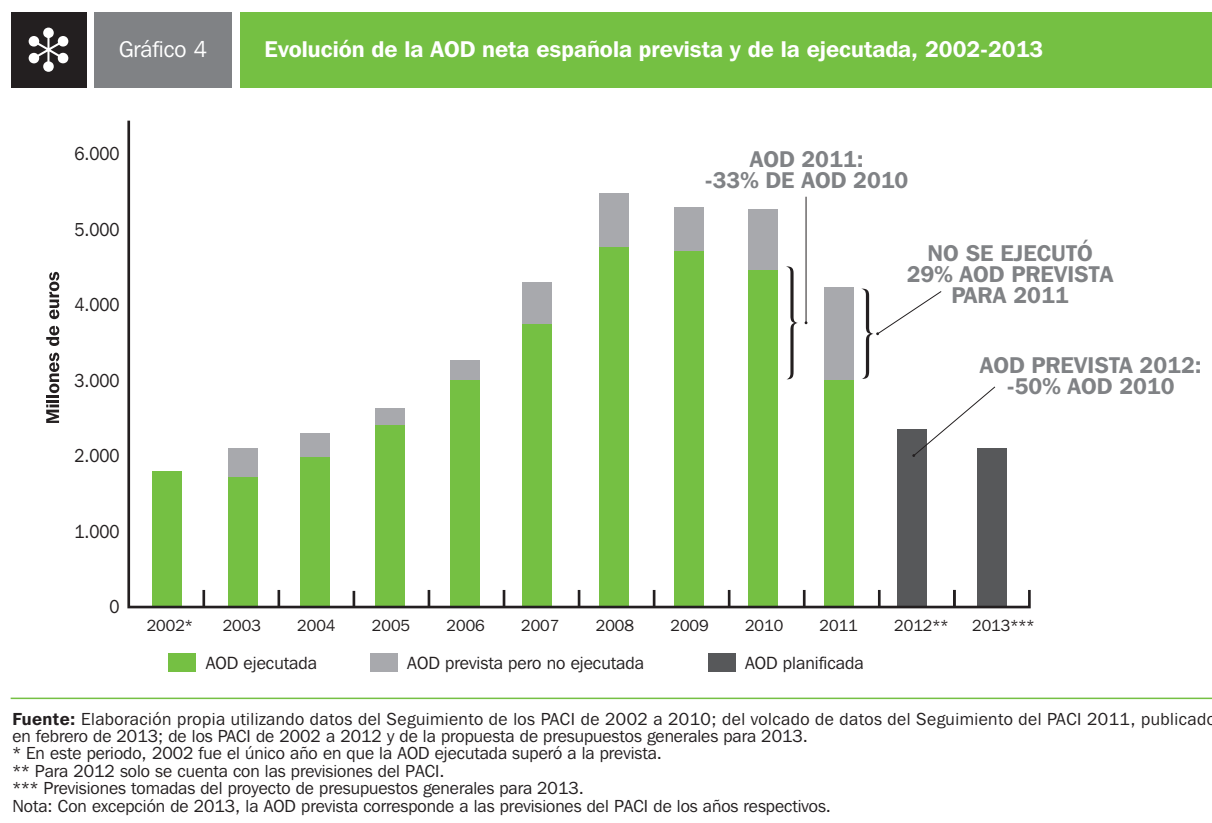
27. Se ha reformado el mecanismo de toma de decisiones y ahora cuenta con un sistema de toma de decisión en bloques que permitirá avanzar de forma más ágil a través de la creación de alianzas.

28. Gómez Serrano, P. J., “La cooperación al desarrollo en un contexto de crisis”, *Economía política de la crisis*, Ed. Complutense, Madrid, 2011, pág. 340. Para más información sobre algunas de estas interferencias y su cuantificación, véase la pág. 328 del mismo libro.

29. El impacto de la crisis en la cooperación internacional para el desarrollo, de José Ángel Sotillo Lorenzo, capítulo del libro *Cooperación Internacional y Desarrollo Sostenible en un mundo en crisis*. Murcia, 2011, pág. 67, <<http://edit.um.es/?redirect=/library/docs/books/9788483712818.pdf>>.

fuertes medidas de ajuste y restricción del gasto público, presiones externas para reducir el déficit del sector público e incluso con la posibilidad de un posible rescate de la economía española, la perspectiva de la AOD para los años siguientes es, francamente, mala.

La AOD neta prevista por el PACI 2012 fue de 2.335,98 millones de euros (44,8% menos de lo previsto para 2011, menos de la mitad de lo previsto para 2010 y 21,8% menos de lo ejecutado en 2011), lo cual se vuelve aún más desolador si se considera que en los últimos años se ha producido sistemáticamente un desfase importante entre la ayuda prevista en los PACI y la realmente ejecutada (véase el gráfico 4).



Además, el recién aprobado Plan Director 2013-2016³⁰ contiene la previsión de no aumentar la AOD durante al menos sus dos primeros años de vigencia. Tomando como referencia la cifra prevista en el PACI 2012, la AOD neta anual para 2013 y 2014 sería de una cifra cercana a los 2.300 millones de euros. Sin embargo, en el proyecto de presupuestos generales para 2013, esta cifra se redujo aún más, ya que se presupuestaron 2.048 millones para ese año.³¹

30. El Plan Director 2013-2016 puede consultarse en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Documents/IV%20Plan%20DirectorCE_2013-2016%20Final.pdf>.

31. Para más detalle, véase: <http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-181.PDF>.

Las previsiones de AOD para 2013 representan menos de la mitad de la AOD prevista para 2011.

Las previsiones para 2013 representan menos de la mitad de la AOD prevista para 2011 (véase el gráfico 4) y el volumen de AOD planificada para este año es el más bajo en los últimos once años. Así pues se retorna a un nivel ligeramente inferior al presupuestado para 2003. El retroceso es aún mayor en términos reales, ya que un euro de ahora vale menos que uno de 2003.³²

2.1.1. La senda hacia el 0,7%: un camino escabroso con una gestión en contra del interés general

El Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, puesto en marcha en los inicios de la crisis, señalaba que “pese a las dificultades económicas, el III PD será el PD del 0,7%” y aseveraba que “la ayuda al desarrollo no es una política para tiempos de bonanza económica; en los momentos difíciles es más importante que nunca mantener la ayuda prevista”. Para lograr esto, establecía una senda de crecimiento de la AOD, con una meta intermedia para alcanzar el 0,56% de la RNB en 2010 y el 0,7% en 2012.

Sin embargo, el PACI 2011 aplazaba el objetivo de alcanzar el 0,7% en 2012 y lo trasladaba a 2015, en concordancia con la meta de la Unión Europea (UE).³³ A pesar de ello, se reafirmaba que aun en tiempos difíciles el desarrollo y la erradicación de la pobreza seguían siendo un compromiso fundamental.

Sin embargo, esta declaración no se materializó. A pesar de constar en el PACI 2011 una proyección del 0,4% de la RNB, en 2011 la AOD neta ejecutada alcanzó tan solo el 0,29% de la RNB,³⁴ el nivel más bajo desde 2005, cuando se situó en el 0,27% (véase el gráfico 5). Además, las proyecciones para los próximos años son aún más alarmantes: en 2012 esta ratio llegaría como máximo al 0,22%; y en 2013, al 0,20%,³⁵ el mínimo histórico desde 1990.

Finalmente, el nuevo Plan Director 2013-2016 deja atrás no solo el compromiso internacional del 0,7% sino incluso la meta intermedia del 0,56% que España había establecido para 2010 en el marco de la UE. Es además muy ambiguo acerca del crecimiento futuro o la recuperación de la AOD española.³⁶

Estos recortes son contrarios a la gran aceptación popular de que sigue gozando la cooperación al desarrollo. La ciudadanía española no ha caído en la falsa dicotomía de “atender a los de fuera o a los de casa”. Así lo demuestra la encuesta del Real

El nuevo Plan Director 2013-2016 deja atrás no solo el compromiso internacional del 0,7% sino incluso la meta intermedia del 0,56% que España había establecido para 2010 en el marco de la UE.

32. Debido a la pérdida de poder adquisitivo asociada a la inflación.

33. En 2005, los Estados miembros de la UE se comprometieron a aumentar su AOD al 0,7% para 2015. Este objetivo se basaba en objetivos individuales del 0,7% de AOD/RNB para la UE-15 y del 0,33% para los doce Estados miembros que se integraron en la UE en 2004 y en 2007. Para más detalle, véase: <http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-12-348_es.pdf>.

34. Cifra calculada considerando como RNB la estimada por el Instituto Nacional de Estadística en octubre de 2012, la cual es un dato estimado, no definitivo. Este dato coincide con la RNB mencionada en el avance del Seguimiento del PACI 2011.

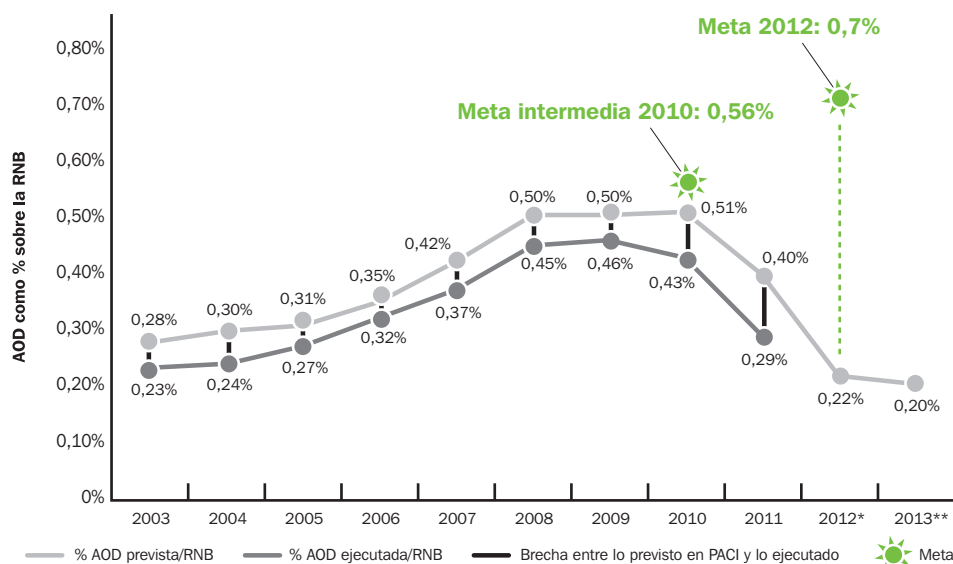
35. Ratios previstas por el PACI 2012 y por el proyecto de presupuestos generales para 2013, aunque en general la AOD ejecutada suele ser menor a la prevista.

36. Lo que conlleva el riesgo de que en tiempos mejores la AOD no se restablezca ni tienda a alcanzar el compromiso del 0,7%, como ocurrió en países como Japón y Finlandia, que redujeron su AOD en tiempos de crisis y nunca recuperaron sus ratios previas (véase la página 40).



Gráfico 5

Evolución de la AOD neta española planeada y de la realmente ejecutada como porcentaje sobre la RNB, 2003-2013



Fuente: Elaboración propia utilizando datos del Seguimiento de los PACI de 2003 a 2011 (este último publicado en febrero de 2013), de los PACI de 2003 a 2012 y de la propuesta de presupuestos generales para 2013.

* Para 2012 solo se cuenta con las previsiones del PACI.

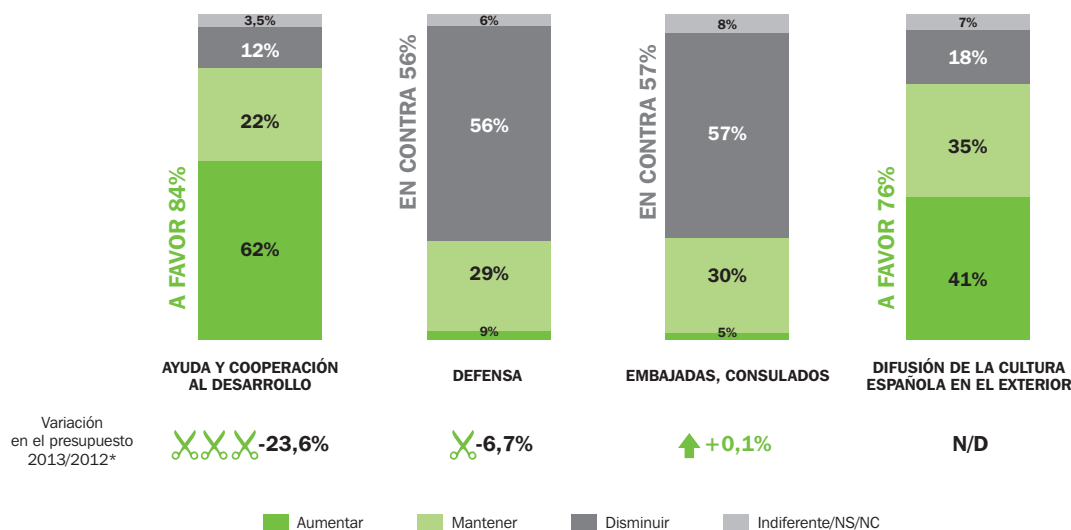
** Previsión tomada de la propuesta de presupuestos generales para 2013.

Nota: La meta intermedia del 0,56% para 2010 y la del 0,7% para 2012 se establecieron en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.



Gráfico 6

Opinión ciudadana sobre lo que el Estado debería realizar con respecto a ciertas partidas del gasto público, febrero 2013



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la 32ª Oleada del Barómetro del Real Instituto Elcano (febrero, 2013) y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

* Se consideraron los datos del presupuesto aprobado para 2012 y del Avance de los Presupuestos Generales del Estado aprobados para 2013.

Nota: Se tomaron como referencia: para defensa, el presupuesto del ministerio respectivo; para cooperación, la partida presupuestal del MAEC destinada a este rubro; y para embajadas y consulados, la partida del MAEC dirigida a acción del Estado en el exterior y acción diplomática ante la UE.

A pesar de la gravedad de la crisis, el 84,3% de los ciudadanos está a favor de incrementar el presupuesto de cooperación o mantenerlo sin cambios.

Instituto Elcano realizada en febrero de 2013;³⁷ a pesar de la gravedad de la crisis, el 84,3% está a favor de incrementar el presupuesto de cooperación o mantenerlo sin cambios, incluso un 62,1% sugería aumentarlo. Tan solo el 12,2% estaba a favor de su reducción, porcentaje muy inferior al de quienes recomendaban recortar el gasto en defensa, embajadas y consulados, y en difusión de la cultura española en el exterior (véase el gráfico 6). Queda claro que los Presupuestos Generales del Estado aprobados para 2013 no reflejan esta voluntad popular: la ayuda al desarrollo canalizada a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) se llevó la peor parte; al contrario, el gasto en defensa se redujo en una proporción mucho menor y el asignado a embajadas y consulados va en aumento.

2.1.2. La aplicación de los recortes en 2011

En 2011, cerca del 30% de la AOD prevista por el PACI 2011 no fue ejecutada.³⁸ Además, cabe destacar que estos recortes por “no ejecución” se realizaron sobre un presupuesto inicial que ya de por sí era considerablemente menor al presupuesto planificado para 2010, en un 20%.³⁹

En 2011, cerca del 30% de la AOD prevista por el PACI 2011 no fue ejecutada.

En un panorama en el que los “recortes” son la pauta es aún más importante que la escasa AOD que se otorga sea de la mayor calidad, que genere el mayor impacto posible y que los ajustes sigan criterios adecuados y transparentes. Por ello, vale la pena analizar cuáles fueron los criterios establecidos oficialmente en cuanto a las prioridades que debían seguirse en la asignación de la cooperación española y en sus ajustes (véase el cuadro 2) y contrastar esto con la distribución de recursos realmente producida y con los recortes realizados, destacando las partidas más afectadas.



Cuadro 2

Criterios oficiales sobre la asignación y los recortes en la AOD de 2011

Según señala el PACI 2011, ante los recortes en la cooperación española para el bienio 2010-2011, la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo, en su reunión del 13 de julio de 2010, acordó dar prioridad a la acción humanitaria, los programas en curso con los países socios de la cooperación española y las subvenciones a ONG especializadas en desarrollo.

De acuerdo con el mismo documento, el principal impacto del recorte se imputaría a las contribuciones con cargo al anterior Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y actual Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). Por su parte, la previsión inicial de ejecutar el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina en cuatro años se amplió en dos años; así, para el periodo 2010-2013 los desembolsos con cargo al fondo serían de 150 millones de euros al año, en lugar de 300 millones anuales para 2010-2011.

37. Para más detalle, véase: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/e53113804ea555429fa7ffb5284b5e68/32BRIE_Informe_Febrero2012.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e53113804ea555429fa7ffb5284b5e68>

38. Este bajo nivel de ejecución indudablemente responde a la baja prioridad que implícitamente concede la Administración al sector, así como a problemas financieros y de gestión.

39. Dato calculado comparando las previsiones del PACI 2011 con las previsiones iniciales del PACI 2010. En mayo de 2010 el Consejo de Ministros aprobó un acuerdo de no disponibilidad que afectó al presupuesto originalmente establecido en el PACI 2010 y que lo redujo en 300 millones de euros.

Por otro lado, la misma fuente retoma los compromisos mencionados en el III Plan Director de destinar el 25% de la AOD distribuable sectorialmente a la dotación de servicios sociales básicos en el año 2012 y de destinar a programas de género y salud reproductiva el 15% de la AOD distribuable sectorialmente (el 9% a género y el 6% a salud reproductiva).

Fuente: Elaboración propia utilizando información del PACI 2011.

Se recortó mucho más de lo previsto en áreas supuestamente prioritarias: servicios sociales básicos, Fondo del Agua, género y salud reproductiva.

A lo largo de las próximas secciones, se verá y analizará que varios de estos criterios no fueron cumplidos, ya que se recortó mucho más de lo previsto en áreas supuestamente prioritarias: servicios sociales básicos, Fondo del Agua, género y salud reproductiva. Además, en el nuevo FONPRODE y en la AOD autonómica, los recortes fueron muy superiores a los originalmente planeados en el PACI. Por el contrario, en el Ministerio de Defensa no se previeron recortes y la ayuda ejecutada fue aún mucho mayor a la planeada.



Tabla 1

Criterios enunciados para la asignación de la AOD en 2011 y su concreción

Criterios anunciados en el PACI 2011 sobre la asignación y los recortes de la AOD	Comparación con la ejecución real de la AOD en 2011	
Dar prioridad a la ayuda humanitaria (AH)	✓	- La AH bruta se redujo un 13,4% con respecto a 2010, pero esta reducción fue proporcionalmente muy inferior a la caída de la AOD total bruta española (de 32,8% frente a 2010). - El peso de la AH bruta dentro de la AOD total aumentó frente a 2010, pasó de 7,6% en 2010 a 9,8% en 2011.
Priorizar las subvenciones a ONG especializadas en desarrollo	+ 0 -	- El monto total de las subvenciones a ONG se redujo en un 27,5%. - El peso de las subvenciones a ONG dentro del total de la AOD bruta se incrementó ligeramente en 2011 (14,4% sobre la AOD total, frente a 13,4% en 2010). - Existe una mayor priorización hacia las subvenciones a ONGD en 2011: 25,1% sobre la AOD bilateral total en 2011 y 19,4% en 2010 (si solo se considera la ayuda bilateral bruta española incluyendo OМУDES).
Concentrar los recortes en las contribuciones con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y actual Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE)	✓	- En 2011, la AOD bilateral reembolsable bruta* se redujo en un 55,9% frente a 2010. - Los recortes fueron muy superiores a lo previsto: solo se preveía una reducción del 16,9%.
Prestar especial atención a los servicios sociales básicos (SSB), tomando en cuenta el compromiso de destinar el 25% de la AOD distribuida por sectores a SSB en el año 2012	X	- La AOD a SSB cae del 15,1% sobre la AOD bilateral bruta sectorizable en 2010 al 10,2% en 2011, y del 16,9% sobre la AOD bruta sectorizable en 2010 al 11,6% en 2011. - La proporción de AOD destinada a este sector se aleja cada vez más de la meta del 25%.
Prestar especial atención a los programas de género y salud reproductiva, considerando la meta del PD de destinar a estos el 15% de la AOD que se distribuye por sectores (el 9% a género y el 6% a salud reproductiva)	X	- Los porcentajes de AOD asignados a los programas de género y salud reproductiva en 2011 fueron menores al 3% para género y al 2% para salud reproductiva, se aleja cada vez más de las metas.

Fuente: Elaboración propia con información del PACI 2011 y del volcado de datos del Seguimiento del PACI 2011, publicado en febrero de 2013.

* La AOD bilateral reembolsable bruta está conformada por desembolsos del FAD comprometidos en años previos, del FAD Financiero y del FONPRODE.



Tabla 2

Ejecución comparada con la planificación del PACI 2011

Partida	Valoración	Planificado	Ejecutado
AOD (neta)	⬇️⬇️⬇️ -29,43%	4.233,71 millones de euros	2.987,88 millones de euros
AOD española (neta) como % de la RNB	⬇️⬇️⬇️ -0,11 puntos porcentuales	0,4%	0,29%
AOD por modo de canalización			
Contribuciones multilaterales (netas), sin ayuda multilateral	⬇️ -1,75%	1.390,25 millones de euros	1.365,99 millones de euros
Contribuciones bilaterales (netas) vía OMUDES -donaciones- (a)	⬇️ -0,74%	360,89 millones de euros	358,22 millones de euros
Contribuciones multilaterales (netas) a la Unión Europea (b)	⬆️⬆️ +7,95%	19,88% de la AOD total neta	27,83%
	⬇️ -1,22%	841,69 millones de euros	831,40 millones de euros
AOD por destino sectorial			
AOD por operaciones de deuda	⬇️⬇️⬇️⬇️ -4,05 puntos porcentuales (sin considerar alivio de deuda multilateral)	4,78% de la AOD total neta (sin considerar alivio de deuda multilateral)	0,73% (sin considerar alivio de deuda multilateral)
	⬇️⬇️⬇️⬇️ -89,2% (sin incluir alivio de deuda multilateral), -86,85% (incluyendo alivio de deuda multilateral)	202,3 millones de euros (sin incluir alivio de deuda multilateral) o 215,2 millones de euros (incluyendo alivio de deuda multilateral)	21,9 millones de euros (sin incluir alivio de deuda multilateral) o 28,3 millones de euros (incluyendo alivio de deuda multilateral)
Ayuda humanitaria neta	⬇️ -9%	337,5 millones de euros	307,11 millones de euros
AOD neta destinada a sensibilización/educación para el desarrollo	⬆️⬆️ -10,4%	61,1 millones de euros	54,74 millones de euros
Porcentaje de la AOD bruta distribuible sectorialmente destinada a SSB	⬇️⬇️⬇️⬇️ -13,4 puntos porcentuales	25%	11,6%
Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina (c)	⬇️⬇️⬇️⬇️ -86,58%	150 millones de euros	20,13 millones de euros
AOD por agente			
AOD neta desembolsada por la Administración General del Estado	⬇️⬇️ -25,55%	3.609,85 millones de euros (a)	2.687,46 millones de euros
AOD neta del M ^p de Defensa	⬆️⬆️⬆️⬆️ +70,58%	15,5 millones de euros	26,44 millones de euros
AOD neta del MAEC	⬇️⬇️⬇️ -31,42%	2.041,6 millones de euros	1.400,04 millones de euros
AOD neta desembolsada por las comunidades autónomas	⬇️⬇️⬇️⬇️ -59,55%	474,3 millones de euros	191,86 millones de euros
CA de Navarra	⬇️ -9,74%	20,23 millones de euros	18,26 millones de euros
CA de País Vasco	⬆️⬆️ -11,31%	50,65 millones de euros	44,92 millones de euros
CA de Castilla-La Mancha	⬆️⬆️⬆️⬆️ -99,22%	45,94 millones de euros	0,36 millones de euros
CA de Andalucía	⬆️⬆️⬆️⬆️ -84,51%	94,18 millones de euros	14,59 millones de euros
AOD neta desembolsada por las entidades locales	⬇️⬇️⬇️ -32,18%	140,5 millones de euros	95,29 millones de euros
AOD neta desembolsada por las universidades	⬆️⬆️⬆️ +45,82%	9,1 millones de euros	13,27 millones de euros

2.2. ¿A qué países y regiones se destina la ayuda oficial al desarrollo española?

2.2.1. Distribución de la ayuda por regiones geográficas

En 2011, al igual que en 2010, África fue el primer receptor de la cooperación española; recibió 1.184,8 millones de euros. Este año, la proporción de la ayuda dirigida a África se incrementó ligeramente y pasó del 42% de la AOD geográficamente especificable por continente en 2010 al 44,6% en 2011. Asimismo, sigue destacando África subsahariana como zona prioritaria, concentrando cerca de un tercio de la AOD (véase el anexo 2). El segundo principal continente receptor de la cooperación española en 2011 fue América Latina: concentró el 29,7% de la AOD española, es decir, 788,9 millones de euros.⁴¹

41. Datos calculados sobre la AOD geográficamente especificable por continente.

Partida	Valoración		Planificado	Ejecutado
AOD reembolsable				
AOD bilateral reembolsable (incluye OMUDES) (d)	⬇️⬇️⬇️	-46,92%	645,2 millones de euros	342,44 millones de euros
	⬇️⬆️	-3,78 puntos porcentuales	15,24% de la AOD total neta	11,46% de la AOD total neta
Desembolsos de créditos del FONPRODE (e)	⬇️⬇️⬇️⬇️	-80,20%	545,23 millones de euros	107,93 millones de euros
Fondo de Concesión de Microcréditos (desembolsos)	⬇️⬇️⬇️⬇️	-72,97%	100 millones de euros	27,03 millones de euros
FAD Financiero	⬆️⬆️	-	0 millones de euros	40,6 millones de euros
	⬆️	+ 1,36 puntos porcentuales	0% de la AOD total neta	1,36% de la AOD total neta
Distribución geográfica de la AOD				
AOD bilateral bruta para América Latina como % de la AOD bilateral bruta especificada geográficamente (incluye OMUDES)	⬇️⬇️	-4,88 puntos porcentuales	48,05%	43,17%
AOD bilateral bruta para África como % de la AOD bilateral bruta especificada geográficamente (incluye OMUDES)	⬆️⬆️	+ 4,85 puntos porcentuales	35,11%	39,96%
AOD bilateral bruta para África subsahariana como % de la AOD bilateral bruta especificada geográficamente (incluye OMUDES)	⬇️	-0,42 puntos porcentuales	22,84%	22,42%

Fuente: Elaboración propia utilizando el PACI 2011 y el volcado de datos del Seguimiento del PACI de 2011, publicado en febrero de 2013.

Notas:

(a) Al total de la AOD multilateral neta se le descontaron los desembolsos de ayuda reembolsable canalizados a través de esta vía (140,6 millones de euros: 100 millones procedentes del FONPRODE Financiero y 40,6 millones del FAD Financiero).

(b) No incluye contribuciones multilaterales a la Unión Europea (que en 2011 fueron de 120,1 millones de euros).

(c) Se incluyen 277.700 euros de costes administrativos asociados a este fondo.

(d) Solo se tienen en consideración los desembolsos.

(e) Inversiones en capital con cargo al FONPRODE Financiero.

No obstante, al considerar únicamente la ayuda bilateral geográficamente especificable (incluyendo organismos multilaterales de desarrollo –OMUDES–), América Latina sigue siendo el continente favorito de la cooperación española. Se le destinó el 43,2% de la AOD bilateral mientras que África concentró el 40% de ésta.

Como era de esperar, todos los continentes se vieron afectados por los recortes de AOD, por lo que se observa una caída de volumen de la AOD dirigida a cada uno de ellos (con excepción de Oceanía) –véase el gráfico 7–.⁴² América Latina fue proporcionalmente la que más recortes sufrió (-41,1%) y Europa la menos castigada (-19,9%), en comparación con el recorte promedio del 32,8% de la AOD bruta española (véase el gráfico 7).

En la asignación geográfica de la ayuda, España se ha centrado tradicionalmente en América Latina y África,⁴³ en detrimento de los países en desarrollo de Asia y Europa. El nuevo Plan Director 2013-2016 refuerza esta priorización ya que en teoría, como parte del esfuerzo hacia una mayor concentración, señala la voluntad de focalizar a medio plazo la cooperación española en tres regiones prioritarias: Latinoamérica, el norte de África y Oriente Próximo, y África subsahariana, con especial atención a la región occidental. Asimismo, el secretario general de Cooperación declaró que,

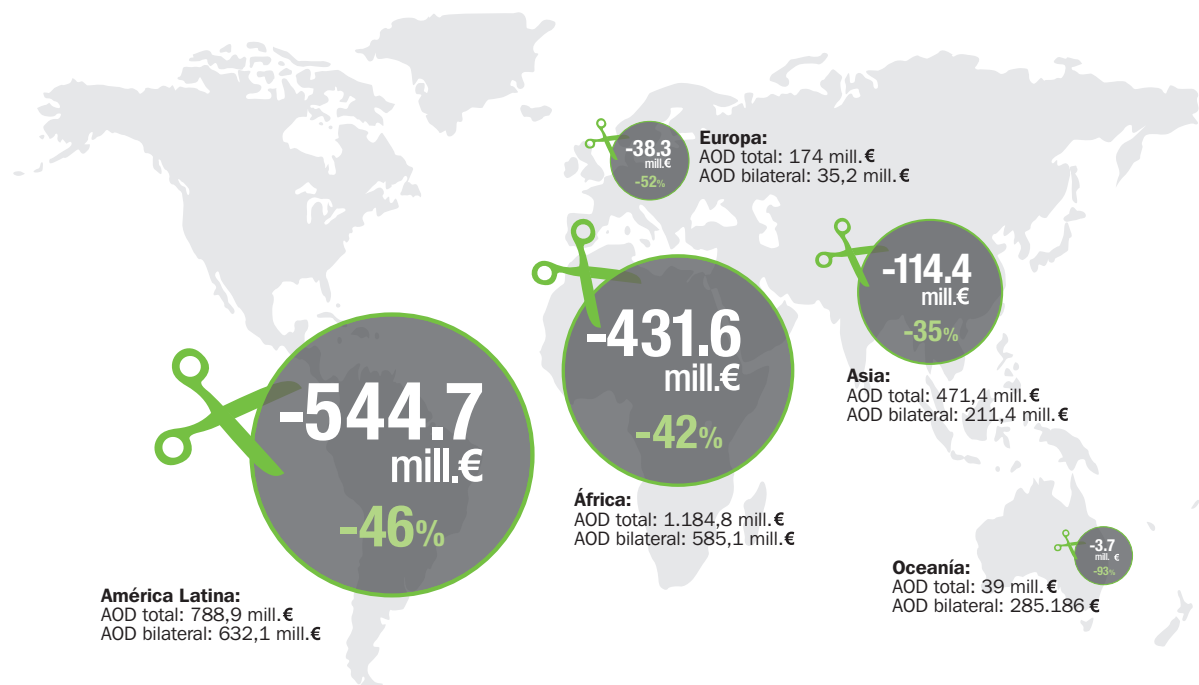
Al considerar únicamente la ayuda bilateral, América Latina sigue siendo el continente favorito de la cooperación española.

42. Este continente representa solo el 1,5% de la AOD española.

43. Han predominado los lazos históricos con los países latinoamericanos y con los del norte de África, aunque en la fase expansiva de la ayuda entre 2005 y 2009 también aumentó la proporción de AOD destinada al África subsahariana. Oliví, I. (coord.), *Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional*, Informe Elcano 13, Real Instituto Elcano, 2011.



Gráfico 7

Recortes de la AOD española bilateral (incluyendo OМУDES) por continentes en 2011, en comparación con 2010


Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento PACI 2011, publicado en febrero de 2013.

para concentrar esfuerzos y recursos, la cooperación española saldrá de 27 países en los próximos cuatro años.⁴⁴

2.2.2. Distribución de la ayuda por países

Grado de concentración de la AOD española por países

COMPROMISO	Datos de 2011	Compromiso cumplido	Tendencia 2010-2011
Compromiso del Plan Director vigente: concentrar 2/3 de la AOD española en países del grupo A y 1/5 de esta en países del grupo B, de forma que para 2012 los países de ambos grupos concentraran alrededor del 85% de la ayuda especificada geográficamente. ⁴⁵	Grupo A: 39,9%	X	↓
	Grupo B: 17,7%	X	↓
	Grupo A+B: 57,6%	X	↓

44. La cooperación española se retirará de 27 países en los próximos cuatro años, <<http://www.servime-dia.es/Noticias/DetalleNoticia.aspx?seccion=23&id=275798>>

45. Los datos de 2011 están calculados con respecto a la ayuda total bruta española especificada geográficamente. Datos calculados utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2011, publicado en febrero de 2013.

Grupo A o de asociación amplia: Países menos avanzados, países de bajos ingresos o de renta media-baja en los que existen oportunidades para establecer un marco de asociación a largo plazo, basado en los principios de eficacia de la ayuda, que permita la canalización de elevados volúmenes de AOD y el uso de un amplio espectro de instrumentos. Veintitrés países están en esta categoría.

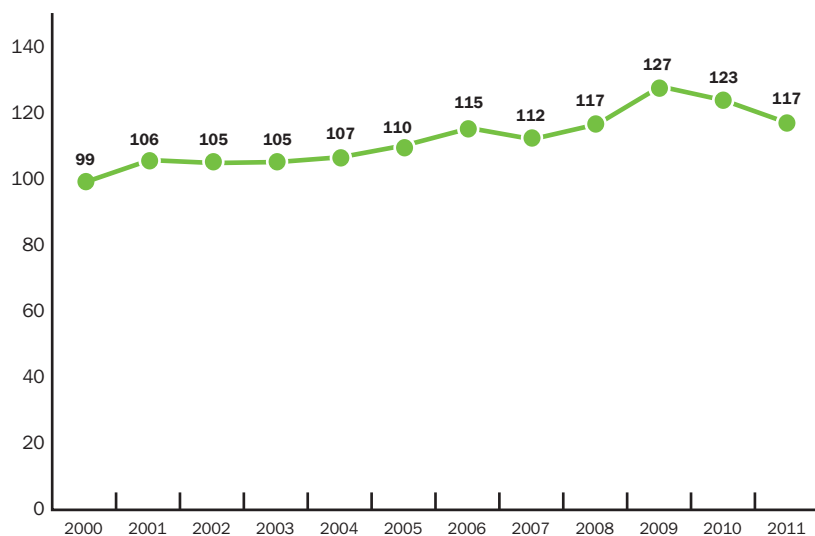
Grupo B o de asociación focalizada: Países menos avanzados, países de bajos ingresos o de renta media-baja en los que el programa de cooperación no permite una asociación del tipo A y aumenta su impacto en desarrollo si se centra en un único sector clave o en más de uno pero bajo un único enfoque, identificado conjuntamente con el país socio y con un uso selectivo de instrumentos. Catorce países están en esta categoría.

A pesar de la disminución de cerca de un tercio en el volumen de la ayuda española en 2011, no se recortó en la misma proporción el número de países de intervención. En 2011, la AOD española se dirigió a 146 países, solo seis países menos que en 2010.

Al analizar los países receptores de la ayuda bilateral (incluyendo OMUDES) –es decir, la ayuda en la que España tiene realmente poder de decisión sobre la orientación geográfica y sectorial–,⁴⁶ se destinaron recursos a 117⁴⁷ en 2011, únicamente 6 países menos que en 2010, a pesar de que se haya recortado el 44,2% de la ayuda bilateral (véase el gráfico 8).

Además, de estos 117 países, solamente 49 países son considerados prioritarios por el Plan Director 2009-2012. Esto significa que se otorgó ayuda bilateral a 68 países en 2011 sin ningún nivel de prioridad.⁴⁸ En algunos casos, como por ejemplo Myanmar, los montos de AOD recibidos fueron mínimos.

 Gráfico 8 Evolución en el número de países receptores de la AOD bilateral española (incluyendo OMUDES), 2000-2011



En 2011, la AOD española se dirigió a 146 países, solo 6 países menos que en 2010.

Fuente: Elaboración propia utilizando datos del CAD-OCDE y del volcado de datos del Seguimiento del PACI 2011, publicado en febrero de 2013.

Notas: No se está incluyendo a la población saharauí, que el CAD no considera en su lista global de países receptores, aunque sí fue apoyada por España en cada uno de los años de 2000-2011 e incluso está en su lista de países prioritarios.

46. Al contrario, la AOD multilateral española es distribuida a países respondiendo a las prioridades geográficas de los organismos internacionales. El número de receptores de la AOD multilateral española es una estimación que realizan dichos organismos sobre los fondos transferidos de España.

47. Si se cuenta la población saharauí, serían 118 países receptores.

48. Al analizar en detalle la distribución de ayuda a estos 68 países, no se observa a priori ningún criterio de selección. De los 68 países, 41 son de renta media (16 de renta media-baja y 25 de renta media-alta), 23 son países menos avanzados y los cuatro restantes son países de renta baja.

Entre 2000 y 2009, de los 43 países que estuvieron entre los 10 principales receptores, solo 17 eran considerados prioritarios.

En 2011, de cada 100 euros de ayuda bilateral española, 13,7 se destinaron a países no prioritarios.

Por lo tanto, a pesar del énfasis oficial en su compromiso con la concentración de la ayuda⁴⁹ y de la justificación de los recortes en virtud de la coherencia con dicho compromiso, en 2011 más de la mitad de los países que recibieron AOD española –tanto bilateral como total– no constaban en el Plan Director 2009-2012. Asimismo entre 2000 y 2009, de los 43 países que estuvieron entre los 10 principales receptores, solo 17 eran considerados prioritarios.⁵⁰

Se confirma que la cooperación española sigue siendo ineficaz al no concentrar su intervención en los países que han sido identificados como prioritarios y al dispersar su ayuda en numerosos países con aportaciones bajas: “hay un pequeño volumen de recursos destinado a una larga lista de países beneficiarios que no son prioritarios reales y en los que España ni es un socio importante, ni tiene perspectivas de convertirse en donante líder o donante especializado”.⁵¹

Además, la proporción de la AOD que se dirigió a estos países sin ningún grado de prioridad se elevó en 2011 con respecto al año anterior: de cada 100 euros de la ayuda bilateral española se destinaron 13,7 euros a países no prioritarios⁵².

Por otro lado, en 2011 no se alcanzó –e incluso se retrocedió un poco– la meta señalada en el Plan Director 2009-2012 de destinar el 85% de la AOD geográficamente especificable a los países considerados de mayor prioridad (66,7% a los países del grupo A y 20% a los del grupo B) (véase el gráfico 9).

Si se analiza la ayuda total en lugar de la bilateral, en 2011 se seguiría sin cumplir la meta de destinar el 85% de la AOD geográficamente especificable a países de los grupos A y B. También se percibiría cierto retroceso, ya que en 2011 esta partida alcanzó el 57,6%, frente al 61,9% en 2010.⁵³

Los distintos planes directores de la cooperación española han planteado la necesidad de mejorar la concentración de la ayuda. Se ha pasado de más de 52 países prioritarios en el II Plan Director 2005-2008 a 50 países en el III Plan Director (2009-2012) y a 23 países en el recién aprobado IV Plan Director 2013-2016.⁵⁴

Desde el punto de vista de la eficacia de la ayuda, esta mayor concentración es positiva, aunque, si esta se realiza de forma intempestiva o siguiendo criterios poco claros, podría afectar significativamente a la predictibilidad⁵⁵ y al margen de maniobra de los

49. Expresada en los últimos planes directores de la cooperación española.

50. En: Olivé, I. (coord.), Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional, Informe Elcano 13, Real Instituto Elcano, 2011. De estos 43 países, 18 son considerados prioritarios en el nuevo Plan Director 2013-2016.

51. Olivé, I. (coord.), 2011.

52. Se toma como referencia la ayuda bilateral por ser esta sobre la que España tiene mayor poder de decisión sobre su orientación.

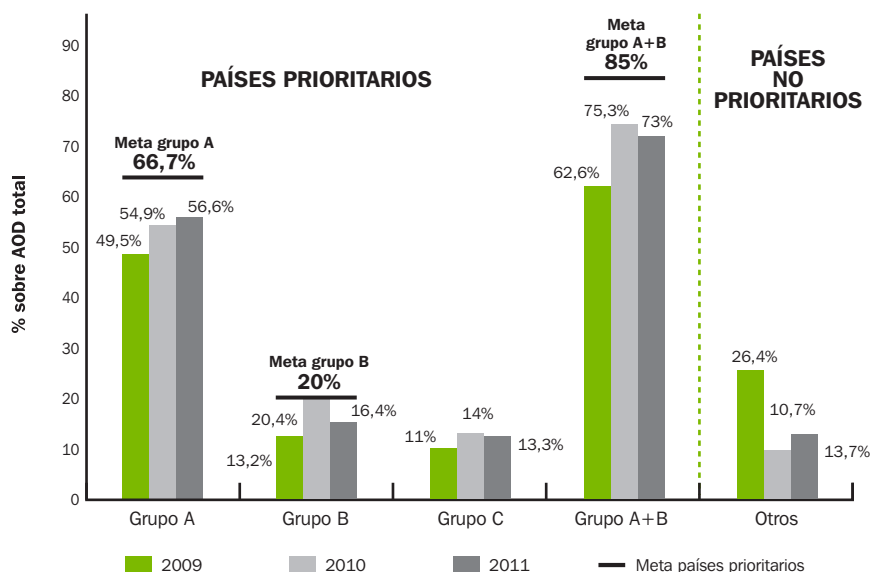
53. Para más detalle sobre el desglose de la AOD en los grupos A y B, véase el anexo 3.

54. Esta tendencia es cada vez más frecuente entre los donantes. Así, por ejemplo el Reino Unido recientemente redujo el número de los países receptores de su ayuda bilateral de 43 a 28. Para más detalle, véase: <<http://www.one.org/data/en/countries/eu/uk/>>.

55. Según el CAD, la falta de predictibilidad en la ayuda puede ser un obstáculo para su efectividad; incluso puede llegar a reducirse el valor de la ayuda entre un 15% y un 20% cuando ésta es impredecible y volátil. Para los países en desarrollo, la incertidumbre acerca de los recursos que se recibirán complica la toma de decisiones sobre la distribución de los recursos y dificulta el establecimiento de reformas y programas de largo plazo. Asimismo, para los donantes la falta de predictibilidad y transparencia en su ayuda dificulta la armonización en sus esfuerzos y el logro de resultados duraderos en materia de desarrollo. El índice QuODA –que mide la calidad global de la ayuda al desarrollo de 31 donantes, tanto bilaterales como multilaterales– ubica a España en el lugar 26 en cuanto a predictibilidad de su ayuda. Para más detalle, véanse: <<http://www.oecd.org/dac/aidarchitecture/aidpredictability.htm>> y <http://www.cgdev.org/section/topics/aid_effectiveness/quoda>.



Gráfico 9

Evolución de la AOD bilateral española por grado de prioridad de los países receptores, 2009-2011


Fuente: Elaboración propia utilizando datos de los Seguimientos PACI de 2009 y 2010 y del volcado de datos del Seguimiento del PACI 2011, publicado en febrero de 2013.

Nota: Se toma como referencia la AOD bilateral bruta geográficamente especificable.

Los datos de 2011 correspondientes a "Grupo A" y "Otros" discrepan levemente de los del avance del Seguimiento del PACI 2011 debido a que para el informe de *La realidad de la ayuda* se consideró a Níger dentro del Grupo A (tal y como aparece en el Plan Director 2009-2012 y en el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2011 publicado en febrero de 2013), mientras que para el avance del Seguimiento del PACI 2011 se consideró a Níger en "Otros", tal y como aparecía por error en el volcado de datos preliminar que fue publicado en 2012.

países receptores para diseñar e implementar políticas sociales relevantes o alterar con graves consecuencias proyectos y políticas sociales que se venían apoyando con la cooperación española y que han cambiado la vida de miles de personas.⁵⁶ Asimismo, el esfuerzo de concentración debe estar acompañado de una mayor coordinación entre donantes tanto bilaterales como multilaterales, para evitar que se dé una elevada atención a los mismos países y/o sectores, dejando simultáneamente otros sin ayuda.

Con respecto a la priorización propuesta por el nuevo Plan Director (PD), se observa cierta consistencia con el plan anterior. De los 23 países seleccionados como prioritarios en el IV PD, 20 pertenecían al grupo A (el de mayor prioridad) en el III PD y diez habían estado al menos una vez entre los 10 principales receptores bilaterales de ayuda en el periodo 2009-2011 (véase el anexo 3).

A pesar de esa nota positiva, en el nuevo PD hay tres países que pertenecían al grupo A en el III PD y que ahora dejan de ser prioritarios: Argelia, Cabo Verde y Vietnam. Lo

El esfuerzo de concentración debe estar acompañado de una mayor coordinación entre donantes tanto bilaterales como multilaterales.

56. Según los cálculos del propio Gobierno guatemalteco, la AOD canalizada por el conjunto de donantes a este país representa un 17% de su gasto público y un 1,5% de su ingreso nacional bruto. Para más detalles, véanse los capítulos 3 y 4 en el informe *La realidad de la ayuda 2012*. Asimismo, en África la AOD total recibida supone un 9% de su PIB en promedio. Mold, A., y Prizzon, A., "La crisis económica y la ayuda internacional", *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*, FCE, Madrid, 2011.

mismo ocurrió con diez países considerados países menos adelantados (PMA) que estaban en el grupo B en el PD anterior. En todos ellos se planea cerrar o rediseñar la estrategia de cooperación. Es importante que la transición sea gradual, y en forma coordinada con los otros donantes, para que estos países puedan prever los ingresos por AOD y planificar en base a ello; y para evitar sobre todo que se conviertan en “huérfanos de donantes”.

Además quedan fuera de la lista de los países prioritarios establecida en el nuevo Plan Director Namibia, Costa Rica, Panamá, México y Uruguay, en los que se elaboró un Marco Asociación País (MAP) en los últimos años.⁵⁷ Cinco de los once MAP que se firmaron en el periodo 2009-2012 pertenecían a estos países. Suscita dudas que en un primer momento se hayan realizado MAP en estos países, ubicados en el tercer grado de prioridad⁵⁸ y también que ahora que ya cuentan con uno se decida recortar su ayuda.

Principales países receptores de la ayuda bilateral española

La ayuda bilateral recibida por el conjunto de los diez principales receptores bilaterales (incluyendo OMUDES) de AOD española fue de 475,53 millones de euros, lo que representó el 24,2% de la AOD bilateral bruta⁵⁹ (menos de la mitad de la ayuda bilateral recibida por los diez principales receptores en el año 2010).

Posición		AOD bilateral bruta española recibida				Nivel de priorización		Nivel de renta y pobreza	
País	AOD bilateral con OMUDES	AOD total	AOD bilateral recibida en 2011 (en euros)	% de ayuda bilateral sin reembolsable y sin alivio de la deuda (donaciones) (b)	Variación porcentual AOD 2011/2010	Nivel de priorización (según el PD 2009-2012)	Prioritario para el PD 2013-2016	Nivel de renta del país receptor	Posición IDH (c)
Haití (a)	1	2	66.573.644	39%	-43,4%	Grupo A	✓	PMA	158
Túnez	2	3	63.784.131	5,1%	-48,5%	Grupo C	✗	PRMA	94
Perú	3	9	46.874.564	100%	-48,9%	Grupo A	✓	PRMA	80
Nicaragua	4	8	46.782.139	87,6%	-41,9%	Grupo A	✓	PRMB	129
Territorios Palestinos (a)	5	7	45.394.655	100%	-38,4%	Grupo A	✓	PRMB	114
Marruecos	6	6	44.858.727	65,2%	-50,4%	Grupo A	✓	PRMB	130
Afganistán (a)	7	4	41.441.219	100%	-9,8%	Grupo B	✗	PMA	172
Colombia	8	13	41.170.433	87,9%	-15,1%	Grupo B	✓	PRMA	87
República Dominicana	9	12	40.211.099	42%	-2,2%	Grupo A	✓	PRMA	98
Bolivia	10	14	38.444.384	100%	-65,5%	Grupo A	✓	PRMB	108

Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2010 y 2011 (este último publicado en febrero de 2013), la lista de países prioritarios ubicada en el nuevo Plan Director y datos del Human Development Report 2011, del PNUD.

(a) Forman parte de los 10 principales receptores de ayuda bilateral incluyendo OMUDES, pero no de los 10 principales considerando solo la ayuda bilateral tradicional. En los 10 principales de receptores de AOD bilateral tradicional se incluirían en su lugar El Salvador, Ecuador y Guatemala.

(b) En 2011 ninguno de estos 10 países recibió ayuda procedente de alivio de la deuda, aunque algunos sí recibieron ayuda reembolsable (créditos, ya sea a través del FONPRODE, del FAD Financiero o del FIEC correspondiente a créditos del FAD Comercio comprometidos en años previos).

(c) Índice de desarrollo humano. Sobre un total de 187 países.

57. Y Angola, con un MAP que solo estaba pendiente de su aprobación final.

58. Cuando solo en 5 de los 23 países de mayor nivel de prioridad del Plan Director 2009-2012 se firmó un MAP durante el periodo de vigencia de este plan.

59. 39,5% de la AOD bilateral bruta geográficamente especificable por país.

Al igual que en años anteriores, se observó una preferencia por América Latina, ya que seis de estos países pertenecen a dicha región. Ningún país de la lista pertenece al África subsahariana y solo dos son países menos adelantados.

Haití y Túnez encabezan la lista de los principales receptores de la ayuda bilateral. En el caso de Túnez, –por segundo año consecutivo– es el segundo receptor a pesar de pertenecer al grupo C (tercer grupo en la lista de los países prioritarios del Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012) y no del grupo A (el de mayor prioridad). No obstante, cabe destacar que alrededor del 95% de la AOD bilateral española recibida en 2011 fue ayuda reembolsable.⁶⁰ Por otro lado, el 61% de la ayuda bilateral recibida por Haití fue reembolsable, a pesar de pertenecer al grupo de los países altamente endeudados y de que apenas en 2010 el 32,1% de la AOD bilateral española que recibió consistiera en alivio de deuda.

En 2011, siete de los principales receptores bilaterales también constaban en la lista de los diez principales receptores de 2010. Más allá de la fuerte dispersión en la AOD española al destinarse ayuda a más de cien países, se observa al menos cierta consistencia en los principales receptores de la AOD bilateral de 2011, 2010 y 2009. Esto puede ser positivo si es la manifestación de un esfuerzo continuo para poner en marcha intervenciones correlacionadas que garanticen impactos sostenibles y si dichos países son aquellos que más necesitan el apoyo de los donantes. La mayoría de estos países se mantienen como prioritarios en el nuevo Plan Director de la Cooperación Española para 2013-2016, lo que refuerza esta congruencia.

2.2.3. Distribución de la ayuda por nivel de renta del país receptor

COMPROMISO	Datos de 2011	Compromiso cumplido	Tendencia 2010-2011
Destinar el 0,15% de la RNB a países menos adelantados (a)	0,09%		
Destinar el 25% de la AOD geográficamente especificable a países menos adelantados (b)	41,4%		

Notas: Datos calculados utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2011, publicado en febrero de 2013.

(a) Para este cálculo se toma como referencia la ayuda neta a PMA, y la RNB estimada en 2012 por el Instituto Nacional de Estadística.

(b) Los datos de 2011 están calculados con respecto a la *ayuda bruta total* española. Si en lugar de la total se considerara la *bilateral* (por ser sobre la que se tiene poder de decisión sobre su asignación), la cifra sería de 34,2%. También se estaría cumpliendo la meta y la tendencia con respecto a 2010 sería al alza (33,4% en 2010).

(c) La AOD bruta destinada a PMA fue del 37% en 2010.

En 2011 España alcanzó y superó con creces la meta establecida en el Plan Director vigente de destinar al menos el 25% de la AOD geográficamente especificable a los países menos adelantados (PMA).

Este año, el peso del África subsahariana dentro de la AOD bilateral española geográficamente especificable se redujo (del 26,7% en 2010 al 22,4% en 2011), yendo a contracorriente de los compromisos y prioridades internacionales. No obstante, aun

60. En el nuevo Plan Director 2013-2016, Túnez deja de aparecer entre los países prioritarios y se encuentra en la lista de los países cuyo programa de cooperación será cerrado o rediseñado.

así, el peso de la AOD total bruta a PMA aumentó en 2011 y España destinó el 41,4% de su AOD geográficamente especificable a los PMA.

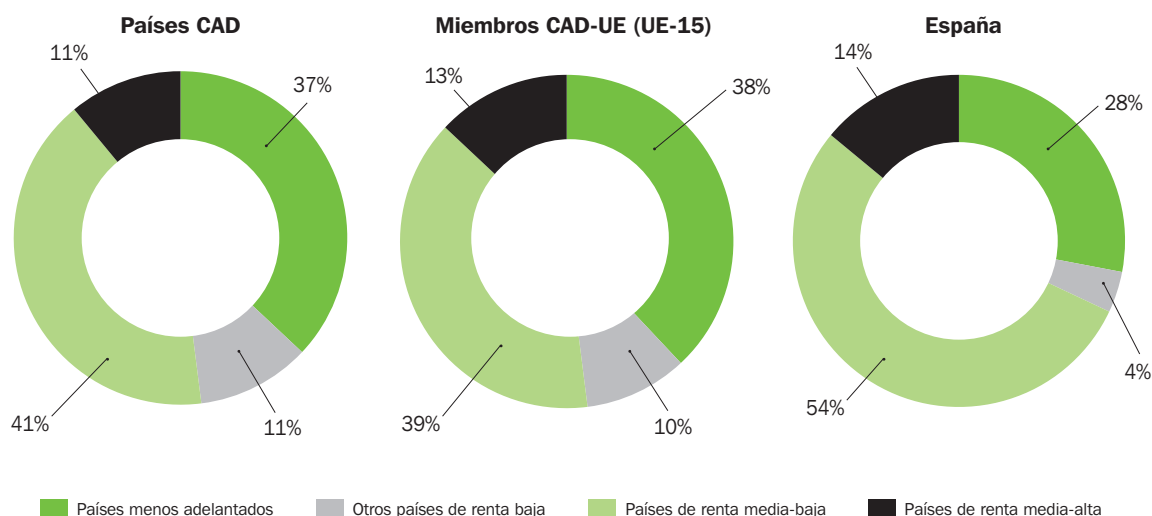
Asimismo, el peso de la AOD bilateral bruta hacia los PMA ha ido aumentando gradualmente en el periodo 2006-2011, ya que ha pasado de representar el 12,2% de la AOD bilateral bruta geográficamente especificable en 2006 al 33,4% en 2010 y al 34,2% en 2011.⁶¹

No obstante, a pesar de la tendencia al alza en la importancia de los PMA dentro del conjunto de la AOD española, España sigue detrás de otros donantes en términos de su priorización a este grupo de países⁶² (véase el gráfico 10).



Gráfico 10

Distribución de la AOD bruta española, de la UE-15 y de los miembros del CAD por nivel de renta del país receptor, 2007-2011



Fuente: Elaboración propia utilizando datos del CAD-OCDE.

Nota: Para 2011 se consideraron los datos actualizados a 20 de diciembre de 2012, los cuales ya tenían en cuenta la nueva clasificación de países según su nivel de renta. Para 2007-2010 se consideraron los datos anteriores a dicha actualización, para conservar la clasificación previa, que es la que estuvo vigente para ese periodo. Véanse más detalles en el texto.

Por otro lado, en 2011 cambió de forma notable el peso de la ayuda destinada a los países de renta media-alta (PRMA): casi se triplicó, ya que pasó del 10,6% de la ayuda bilateral bruta geográficamente especificable en 2010 al 33% en 2011. Esto ocurrió especialmente en detrimento de la otorgada a los de renta media-baja (PRMB). La ayuda bilateral a los países de renta baja (PRB) también redujo su participación en 2011.

61. Este último dato no coincide con el del Avance del Seguimiento del PACI 2011 debido a que se consideró a Níger como PMA, tal y como aparece en el volcado de 2011 publicado en febrero de 2013 y en la clasificación de países en vías de desarrollo (PVD) según su nivel de renta que publicó el CAD, para flujos de AOD de 2011, mientras que el Avance del Seguimiento del PACI consideró a Níger como país de renta baja, tal y como estaba en el volcado preliminar publicado en 2012.

62. De hecho, el índice QuODA ubica a España en el lugar 29 de 31 en cuanto a su priorización de los países más pobres. Para más detalle, véase: http://www.cgdev.org/section/topics/aid_effectiveness/quoda.

Es clave señalar que este cambio se debió prácticamente a una modificación en la clasificación que realiza el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) sobre los países según su nivel de renta. Así, 15 países a los que España otorgó ayuda bilateral en 2011 son considerados ahora de renta media-alta,⁶³ mientras que en 2010 estaban clasificados como de renta media-baja por el CAD.⁶⁴

La ayuda dirigida a estos 15 países representó el 23,6% del total de la AOD bilateral bruta geográficamente especificable. Prácticamente la totalidad del aumento en el peso de la ayuda destinada a los países de renta media-alta se debió al cambio señalado en la clasificación de países, ya que incluso se presentó una leve caída en el peso de la ayuda a países que eran y siguen siendo considerados de renta media-alta. ¿Qué implicaciones tiene esto? Es posible que al haber aumentado su nivel de renta, estos países necesiten ahora menos AOD que antes (dependerá de si esta mejora se tradujo efectivamente en un mayor nivel de desarrollo y si logró permear a los estratos sociales con más pobreza y marginación). En este caso, seguirles otorgando AOD podría implicar el riesgo de desatender a otros países en los que la ayuda sea más necesaria. Podrían caber las afirmaciones de algunos autores que consideran que el sesgo reciente en la cooperación internacional hacia los países de renta media es un problema⁶⁵ y que “una cuestión importante en el futuro será garantizar que no estamos frente a otra divergencia importante en el desarrollo, no ya entre países industrializados y en desarrollo, sino entre los propios países en desarrollo”.⁶⁶

No obstante, no es que la ayuda a estos países deba ser eliminada necesariamente, ya que muchos se caracterizan por elevados niveles de desigualdad interna y altos índices de pobreza. Más bien el reto para España será elegir qué lugar darle a estos países en su política de cooperación y seleccionar los medios más eficaces para canalizar sus esfuerzos en este sentido.⁶⁷ No debemos olvidar que “la ayuda en los países de renta media es estratégica cuando disminuye la desigualdad”⁶⁸ y cuando se combina con otras políticas nacionales para posibilitar el progreso social de grupos de población excluidos.

En el recién aprobado IV Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016) se sigue enfatizando la atención a países de renta media ya que, de los 23 países selec-

A pesar de la tendencia al alza en la importancia de los PMA dentro del conjunto de la AOD española, España sigue detrás de otros donantes en términos de su priorización a este grupo de países.

En el IV Plan Director se sigue enfatizando la atención a países de renta media ya que, de los 23 países seleccionados como prioritarios 15 son de renta media y ocho son PMA.

63. Albania, Argelia, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, China, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Irán, Jordania, Macedonia, Namibia, Perú, Tailandia y Túnez.

64. Al parecer, el cambio en la clasificación de estos países se debió a un incremento en su nivel de renta (y no a que se hubiera reducido el baremo para clasificar a un país como de renta media-alta).

65. Ocampo, J. A.; Griffith-Jones, S.; Noman, A.; Ortiz, A.; Vallejo, J.; Tyson, J., “La gran recesión y el mundo en desarrollo”, *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*, FCE, Madrid, 2011. Los autores se referían más bien al sesgo hacia PRMB, aunque esto sigue siendo aplicable (e incluso aún más) ante el nuevo sesgo hacia PRMA.

66. *Ibíd.*

67. El documento *Spain, peer review* de 2011 (evaluación sobre la cooperación española realizada por otros miembros del CAD) resalta la necesidad de esto. Asimismo, recomienda a España sistematizar y compartir con otros donantes las lecciones aprendidas de su experiencia con los países de renta media, consolidar sus acciones en esta área –especialmente en el desarrollo de capacidades locales en estos países– e incluso construir puentes entre países de renta media y baja, a través de la cooperación triangular. Para más detalle, véase: <<http://www.oecd.org/dac/peerreviewsofdacmembers/spain2011dacpeerreview-mainfindingsandrecommendations.htm>>.

68. Véase el recuadro 5 en la página 60 del informe *La realidad de la ayuda 2011*. Sin embargo, algunos países de renta media (como India) tienen un ingreso per cápita insuficiente para asegurar un nivel de vida digno, por lo que preservar la AOD podría ser de gran ayuda mientras logran mejorar por sí mismos. Aunado a esto, favorecer el comercio de bienes y servicios de estos países (a través de la reducción o eliminación de barreras comerciales) también podría ser útil para contribuir a que cada vez necesiten menos ayuda. Para más detalle, véase: <<http://www.owen.org/blog/6211>>.

cionados como prioritarios, según la nueva clasificación del CAD, 15 son de renta media⁶⁹ y ocho son PMA⁷⁰ (véase el anexo 3).

2.3. ¿Hacia qué sectores y partidas se dirigió la AOD española en 2011?

2.3.1. Ayuda por sectores

En 2011 la AOD bilateral española se dirigió a 160 sectores, número que refleja una gran dispersión sectorial, contraria a los principios de eficacia de la ayuda.

En 2011 la AOD bilateral española se dirigió a 160 sectores,⁷¹ número que refleja una gran dispersión sectorial, contraria a los principios de eficacia de la ayuda.⁷² Esto demuestra que los recortes no se han sabido aprovechar para concentrar la AOD en los sectores donde la cooperación española tiene mayores ventajas comparativas⁷³ y/o que son más relevantes en los esfuerzos por la erradicación de la pobreza y la desigualdad en los países del Sur.

Sin embargo, la nota positiva es que esta dispersión se redujo en 2011 con respecto a los tres años anteriores⁷⁴ (véase el gráfico 11).

En 2011 todos los sectores o partidas de la AOD bilateral española experimentaron una caída, que en varios casos ya venía efectuándose desde 2010 (véase el anexo 4).

Por otra parte, en contextos de recortes, es natural que aumente la participación de los costes administrativos,⁷⁵ pues gran parte representan costes fijos necesarios para el mantenimiento de toda la estructura gubernamental del sistema de cooperación al desarrollo, tanto en el territorio nacional como en las oficinas en el extranjero. La reducción en estos costes es complicada y en general lenta, pues puede implicar acciones delicadas tales como la reducción de personal, el cierre de oficinas o la reestructuración de diversas áreas. Sin embargo, es muy probable también que parte de estos costes sean consecuencia clara de las ineficiencias propias de una estrategia de cooperación poco focalizada tanto en lo relativo a los países receptores como a los sectores.

69. De ellos, cinco son de renta media-alta: Colombia, Cuba, Ecuador, Perú y República Dominicana; y diez son de renta media-baja: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Marruecos, Población Saharaui, Territorios Palestinos y Filipinas.

70. Haití, Mauritania, Malí, Níger, Senegal, Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique.

71. Sobre un total de 197 sectores establecidos por el CAD.

72. El sector que recibió la mayor contribución de la AOD bilateral española fue el de desarrollo de pymes, con 142,9 millones de euros, y la partida más pequeña fue de tan solo 1.685 euros, para la energía maremotriz.

73. Véanse las páginas 66 y 67 del informe *La realidad de la ayuda 2011*. Asimismo, el índice QuODA sitúa a España en el último lugar sobre un total de 31 donantes (tanto bilaterales como multilaterales) en cuanto al nivel de especialización sectorial de su ayuda. Para más detalle, véase: <http://www.cgdev.org/section/topics/aid_effectiveness/quoda>.

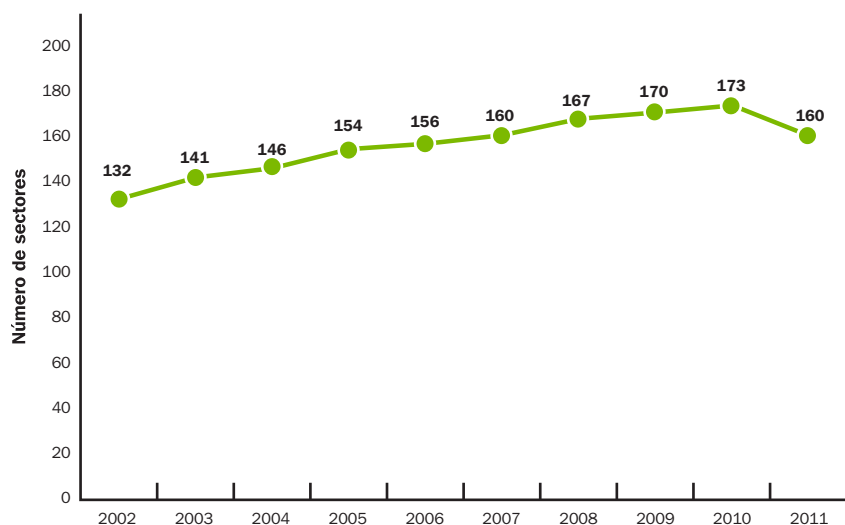
74. Fueron 15 los sectores que se dejaron de apoyar de 2010 a 2011 (10 de ellos con aportaciones en 2010 menores a 100.000 euros, 4 con aportaciones entre 100.000 y 600.000 –desarrollo alternativo no agrario, industrias forestales, servicios pesqueros y producción farmacéutica– y 1 –el de alivio de la deuda multilateral– con aportaciones en 2010 por 12,3 millones de euros). En los procesos de concentración, en general es preferible recortar en sectores en los que la ayuda fuera tradicionalmente escasa (y por ende, en los que la ayuda española no representara una diferencia significativa) a hacerlo en aquellos con un importante peso, en los que la participación de España pudiera ser o estuviera siendo decisiva. Por otro lado, en 2011 se comenzaron a apoyar dos sectores nuevos: servicios forestales y minerales industriales.

75. En 2011, el peso de los costes administrativos se incrementó, ya que pasó de alrededor del 4% sobre el total de AOD bilateral (incluyendo OMDUES) en 2007-2010 a cerca del 7% en 2011.



Gráfico 11

Número de sectores a los que España aporta AOD, 2002-2011*



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de Olivé, I (coord.), *Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional*, Informe Elcano 13, Real Instituto Elcano, 2011, y de los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2010 y 2011 (este último publicado en febrero de 2013).

* Sobre un total de 196 sectores (197 para 2010 y 2011).

Se utilizó como referencia la clasificación sectorial del CAD, a un nivel de desglose de cinco dígitos. Para mayor información sobre esta, consúltase: <<http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/49846172.xls>> (documento del CAD que desglosa la lista de códigos para informar sobre los flujos de ayuda de 2011).

Se consideraron los sectores para los que hubo desembolsos brutos de AOD de forma bilateral (incluyendo OMUDES), por ser la ayuda en la que España tiene mayor poder de decisión. Si se incluyera la ayuda multilateral (cuya asignación sectorial depende en mayor medida de los organismos internacionales), el número de sectores apoyados por España aumentaría.

La paradoja de esta situación es que una parte considerable de los cada vez más exigüos recursos disponibles no se destina a acciones que inciden directamente en el desarrollo, que es donde se necesitaría que se recortara menos. En 2011, los costes administrativos correspondientes a la gestión de la ayuda bilateral correspondieron a 125,8 millones de euros.⁷⁶

2.3.2. Agricultura, desarrollo rural y lucha contra el hambre

El Plan Director 2009-2012 establecía la meta de destinar al menos el 10% de la AOD a la promoción del desarrollo rural y la lucha contra el hambre. En 2011 se cumplió esta meta, al canalizarse el 11,7% de la AOD bruta total a esta partida (374,5 millones de euros).⁷⁷

No obstante, se puede constatar una reducción de la asignación a este sector, tanto en peso como en volumen. En términos absolutos, la AOD a agricultura, desarrollo rural y lucha contra el hambre retrocedió en 2011 un 50,9% frente a 2010, pero se

En términos absolutos, la AOD a agricultura, desarrollo rural y lucha contra el hambre retrocedió en 2011 un 50,9% frente a 2010, pero se mejoró en cuanto a su composición.

76. Si hablamos de AOD total serían 180,9 millones de euros.

77. Cálculos basados en las áreas de agricultura, silvicultura, pesca, desarrollo rural, agroindustria, seguridad alimentaria, nutrición básica y ayuda alimentaria de emergencia.

mejoró en cuanto a su composición ya que, en 2010, el 46,5% era ayuda reembolsable mientras que en 2011 solo el 1,5% lo fue; es decir, el 98,5% restante consistió en donaciones.⁷⁸ Esta es una nota positiva, aunque refleja también una importante volatilidad en las aportaciones canalizadas hacia este sector.⁷⁹

2.3.3. Ayuda a servicios sociales básicos (SSB)

COMPROMISO		Datos de 2011	Compromiso cumplido	Tendencia 2009-2011
Compromiso del Plan Director vigente: destinar al menos el 25% de la AOD distribuible sectorialmente a la dotación de SSB	AOD bilateral (con OМУDES)	10,2%	X	↓
	AOD bilateral (sin OМУDES)	12,3%	X	↓

Nota: Para 2010, los porcentajes respectivos fueron de 15,1% (con OМУDES) y de 14,4% (sin OМУDES).

En 2011 solo se destinaron en total 257 millones de euros a servicios sociales básicos (SSB), un 56,1% menos que en 2010. Esta cifra equivale apenas al 11,6% de la AOD bruta total sectorizable, muy por debajo del compromiso del 25% establecido en el Plan Director 2009-2012 y reafirmado en el PACI 2011.

Este último señalaba también la intención de reforzar el componente bilateral de la ayuda a SSB. No obstante, esto no fue así. Tras varios años de evolución favorable, en 2010 se recortó fuertemente, pero en 2011, la caída fue aún más abrupta: en términos absolutos la AOD bilateral a SSB retrocedió un 62,4% en 2011 con respecto a 2010 y un 80,4% respecto a 2009, año en el cual se cumplió con la meta (véase el gráfico 12).

En contra de las buenas prácticas en materia de cooperación y de la reglamentación del nuevo FONPRODE, nuevamente se otorgó ayuda reembolsable a SSB. Esta fue de 3,3 millones de euros (2,4% sobre la AOD bilateral bruta destinada a este sector), ligeramente menor al de 2010 (cuando fue de 3,9%). La ayuda reembolsable se debió a créditos del FAD Comercio comprometidos en años anteriores, por lo que se señala que el nuevo FONPRODE sí cumplió en no otorgar ayuda reembolsable a SSB.

En cuanto a las partidas en que se distribuyó la ayuda bilateral a SSB, llama la atención el aumento paulatino en el peso de la salud básica, que pasó del 18,6% del total bilateral a SSB en 2009 al 21,8% en 2010 y al 38,2% en 2011. En contraste, educación básica y la partida de abastecimiento de agua potable y saneamiento básicos sufrieron importantes caídas, tanto en el volumen de la ayuda recibida como en su importancia relativa⁸⁰ (véanse el gráfico 13 y el anexo 4). Sobre este último, los recortes se dieron principalmente por una importante caída en la ayuda canalizada a través del Fondo del Agua.

En términos absolutos la AOD bilateral a SSB retrocedió un 62,4% en 2011 con respecto a 2010 y un 80,4% respecto a 2009, año en el cual se cumplió con la meta establecida en el Plan Director 2009-2012.

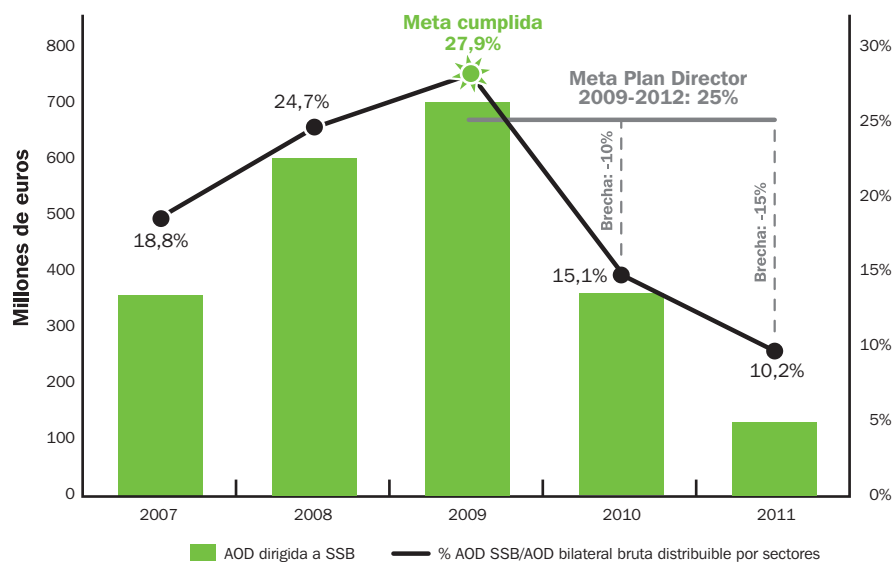
78. De hecho, si solo se comparan las donaciones recibidas en este sector (es decir, descontando la ayuda reembolsable), se obtiene que en 2011 estas solo se redujeron en un 9,6% frente a 2010, lo cual es positivo.

79. En 2009 el 6,1% de la AOD bruta a agricultura, desarrollo rural y lucha contra el hambre fue reembolsable, frente al 46,5% en 2010 y el 1,5% en 2011.

80. La partida de educación básica pasó de representar el 29% de la AOD bilateral a SSB en 2010 al 16,9% en 2011; y el de abastecimiento de agua potable y saneamiento básicos cayó del 35,5% en 2009 al 22,6% en 2010 y al 15,6% en 2011.



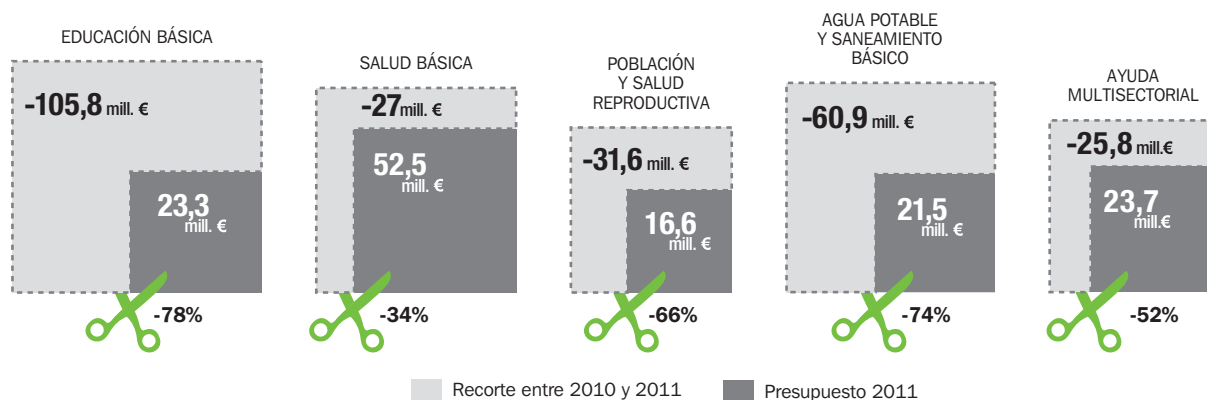
Gráfico 12

AOD bilateral bruta distribuible dirigida a servicios sociales básicos -SSB- (incluyendo OMUDES), (2007-2011)


Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2007 a 2011 (este último, publicado en febrero de 2013).



Gráfico 13

Recortes en servicios sociales básicos por subsector, 2011/2010


Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2010 y 2011 (este último publicado en febrero de 2013).
Nota: Cálculos realizados sobre ayuda bilateral bruta, incluyendo OMUDES.

Aunque para 2011 estaban presupuestados en el PACI 150 millones al Fondo del Agua, solo se ejecutaron 20,13 millones⁸¹ —el 13,4% de lo previsto—. Para 2012 solo se presupuestaron 25 millones. Asimismo, para 2013 los presupuestos generales

81. Incluye 277.700 euros de costes administrativos. A finales de 2011 solo se habían ejecutado 760,9 millones (incluyendo costes administrativos), en lugar de los 900 previstos para 2008-2011. Véanse más detalles en la tabla 9.

La AOD generada por operaciones de deuda representó apenas el 0,95% de la AOD neta española, una caída importante en contraste con el 5,7% de 2010.

Según el Ministerio de Economía y Competitividad, el volumen total de deuda que el Estado español reclamaba a otros países a 31 de diciembre de 2011 se incrementó hasta los 16.199 millones de euros, cifra que supone un 39% más de lo exigido a finales de 2010.

establecen para el Fondo únicamente 5 millones de euros, los cuales serían destinados íntegramente a gastos de gestión:⁸² un recorte del 80% con respecto a 2012, y tan solo el 3,3% de los 150 millones anuales originalmente comprometidos ya con el ajuste de 2010.

2.3.4. Deuda

La AOD generada por operaciones de deuda se situó en 28,3 millones de euros en 2011 –véanse los anexos 5, 7 y 8–. Representó apenas el 0,95% de la AOD neta española, una caída importante en contraste con el 5,7% de 2010 –véanse los anexos 5 y 13–. En cuanto a deuda bilateral se llevaron a cabo pocas operaciones en 2011: en Seychelles y Togo se anuló la deuda, en Yibuti se reestructuró y en Tanzania fue canjeada por proyectos de desarrollo (véanse el cuadro 3 y el anexo 7).



Cuadro 3

2011, el peor año en gestión de la deuda: por cada euro cancelado se cobraron veintinueve

La crisis de la deuda ya es global. En efecto, también las economías de los países más industrializados tienen serios problemas para poder hacer frente al pago de sus deudas. Ello no debe hacernos olvidar que los pueblos empobrecidos llevan décadas ahogados por el yugo que supone el pago de deudas que, en su mayoría, contrajeron en su contra gobiernos endebles, corruptos, cuando no dictatoriales. Pagos que se hicieron y se hacen a base de recortar presupuestos sociales como son la salud, educación y vivienda, así como promoviendo nuevas legislaciones que otorgaron mayor flexibilización laboral y privatizaciones de todo aquello que fuera público. ¿Les suena? Hoy sabemos que estas recetas fracasaron y que hicieron saltar por los aires las experiencias neoliberales que se dieron en aquellos países. Tal vez el ejemplo más paradigmático sea la crisis argentina del año 2001.

Ante todo ello, cabría preguntarse cuál ha sido la gestión de la deuda sobre aquellos países a los que el Gobierno reclama el pago de sus deudas. Según el Ministerio de Economía y Competitividad, el volumen total de deuda que el Estado español reclamaba a otros países a 31 de diciembre de 2011 se incrementó hasta los 16.199 millones de euros, cifra que supone un 39% más de lo exigido a finales de 2010. Este aumento se debe principalmente al conjunto de préstamos que se ha otorgado a Grecia desde 2010 y que suma un total de 6.650 millones de euros. La deuda griega llega a suponer ya el 41% del total.

Si no tuviésemos en cuenta la deuda que se reclama a Grecia, el total exigido al resto de los países estaría en 9.548,7 millones de euros, cifra que supone un 5% más de lo reclamado en 2010 y un 11% superior a la cifra de 2009. Ello ratifica el hecho de que, desde la entrada de la crisis de la deuda soberana en Europa, el Gobierno español casi ha olvidado la gestión de la deuda con los países del Sur, ya que esta aumenta en volumen (rompiendo la tendencia a la baja que se había instalado desde el año 2005), mientras que cada vez existen menos políticas proactivas de cancelación de deuda.

En efecto, si analizamos la política de anulación de deuda durante 2011, observamos cómo durante este último año el Gobierno español ha cancelado 28,3 millones de euros, cifra que

82. Supuestamente esto permitirá movilizar una serie de recursos que se encuentran sin ejecutar en el Banco Interamericano de Desarrollo. Véase más detalle en: <http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-181.PDF>.

supone tan solo un 11% del total previsto de cancelaciones del PACI 2011 (que situaba el nivel de cancelación en 202,3 millones de euros). De esta cantidad, 6,4 millones son cancelaciones multilaterales a las que el Estado español está obligado, dentro del marco de iniciativas de cancelación de deudas que lleva a cabo la comunidad internacional con los países más empobrecidos.⁸³ Los 21,9 millones restantes son cancelaciones bilaterales realizadas tan solo sobre cuatro países de los 71 que tienen deudas contraídas con la Administración española. Esta cifra equivale solamente al 0,1% del total exigido. Es importante resaltar que, como suele ser habitual, el grueso de las cancelaciones bilaterales se concentra en dos países, que este año han sido Togo (con un 84% de cancelaciones) y Tanzania (con un 10%, a través de un programa de conversión de deuda), dado que la comunidad internacional ha solicitado anular su deuda en el marco de la iniciativa HIPC.⁸⁴ En este sentido, se comprueba una vez más que el Gobierno sigue las directrices internacionales, cancelando el 100% de la deuda de ambos países, pero no va más allá. En efecto, tan solo ha cancelado cifras menores a Seychelles (5,5%) y Yibuti (0,1%), países a los que se les ha cancelado parte de la deuda después de la aprobación del Club de París.⁸⁵

Asimismo, es deplorable constatar de nuevo que el Gobierno sigue siendo mucho más eficaz cobrando la deuda que cancelándola. Ciertamente, de nuevo para 2011 se mantiene la relación histórica mucho más favorable al cobro de la deuda que a su anulación. Así, en 2011 se han recobrado un total de 821 millones de euros, una cantidad que supone que por cada euro cancelado se han recuperado 29 euros.

¿Qué se podría haber hecho y no se ha querido hacer?

Desde hace más de un año, la sociedad civil española está trabajando en red a través de la Plataforma Auditoría Ciudadana de la Deuda⁸⁶ (PACD) con el fin de iniciar un proceso para auditar la deuda del Estado español –tanto de la que es acreedor como de la que es deudor–, ante la sospecha de que buena parte de ella es ilegítima.⁸⁷ Hasta el momento en el Estado español no se conoce ningún precedente de un proceso similar. Por el contrario, sí conocemos un antecedente en uno de nuestros vecinos europeos, concretamente en Noruega.

En efecto, en agosto de 2012 el Gobierno noruego⁸⁸ anunció que va a llevar a cabo una auditoría de la deuda que los países en desarrollo han contraído con Noruega.⁸⁹ Esta va a ser la primera auditoría sobre deuda reclamada por un país acreedor. Asimismo también se comprometió a seguir trabajando para establecer directrices vinculantes para los préstamos responsables; aquellos que se concederán de ahora en adelante. Si esta iniciativa es seguida por otros acreedores, tiene el potencial de reducir las deudas insostenibles e ilegítimas en el futuro.

Esta no es la primera vez que el Gobierno noruego da muestras de tener voluntad política para dar solución al problema de la deuda. Ya en 2006 canceló la deuda de siete

De nuevo para 2011 se mantiene la relación histórica mucho más favorable al cobro de la deuda que a su anulación.

83. En concreto, se trata de 5,9 millones aportados a la iniciativa MDRI del Banco Mundial y 0,5 millones para cancelaciones de deuda del Banco Africano de Desarrollo.

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

85. Para más información sobre estos acuerdos, véase: <<http://www.clubdeparis.org>>.

86. Para conocer más sobre esta iniciativa, dirigirse a <www.auditorial5m.org>.

87. Entendemos que la deuda que se reclama desde el Estado español a terceros países puede tener un carácter ilegítimo ya que en buena parte proviene de créditos dudosos, como fueron la venta de armas y/o de proyectos que nunca se llevaron a cabo, tal y como se ha detallado en otros informes de “La realidad de la ayuda”. Por otro lado, la deuda pública española puede tener un carácter ilegítimo ya que su espectacular aumento de los últimos años se debe, principalmente, al rescate que está realizando el Gobierno al sector financiero español –causante de la crisis financiera por la que atravesamos–, en lugar de hacerlo para rescatar a su población, que es la que está sufriendo la crisis.

88. A través de su ministro de Desarrollo, Heikki Holmas.

89. Para más información, véase: <<http://eurodad.org/1543427>>.

países teniendo en cuenta su corresponsabilidad como acreedor.⁹⁰ Desde entonces, sus iniciativas han llevado al establecimiento de principios internacionales para la concesión responsable de créditos y préstamos en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Estos principios serán también aplicados en la auditoría de la deuda noruega.

Este paso de gigante no es solo mérito del Gobierno de Noruega, sino que nace de su sociedad civil. En efecto, la Coalición Noruega de Cancelación de Deuda⁹¹ lleva años trabajando para visibilizar la deuda ilegítima, abolirla y hacer que los generadores de esas deudas asuman responsabilidades. Trabajan en el mismo camino que algunos actores de la sociedad civil española, que defienden que ante la evidencia de ilegitimidad debemos decir no al cobro y no al pago de la deuda de origen dudoso. Ahora estamos más cerca de conseguirlo. Por ello, el ejemplo de Noruega nos anima a seguir batallando desde la sociedad civil para conseguir que la auditoría ciudadana de la deuda también sea una realidad en España.

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

2.3.5. Acción humanitaria

En 2011 la ayuda humanitaria bruta alcanzó prácticamente el 9,8% sobre la AOD total bruta, con lo que superó el 7% establecido en la Estrategia de Acción Humanitaria.

Con un total de 315,4 millones de euros, en 2011 la ayuda humanitaria (AH) bruta alcanzó prácticamente el 9,8% sobre la AOD total bruta,⁹² con lo que superó el 7% establecido en la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo. Su peso relativo incluso aumentó con respecto a años anteriores (en 2010 la AH representó el 7,6% de la AOD bruta y en 2009, el 9,4%), por tanto se cumplió lo establecido en el PACI 2011 en cuanto a priorizar la AH (véase la tabla 1).

En cuanto al monto de la AH española neta, tras varios años de crecimiento sostenido, esta comenzó a caer en 2010, al sufrir un recorte de 23,4% con respecto a 2009. Esta tendencia continuó en 2011, al caer un 13,8% frente al año anterior (véase la tabla 4), caída sin embargo proporcionalmente inferior a la del conjunto de la AOD neta española. No obstante en 2012, ya con el nuevo gobierno en funciones, hubo un descenso mucho más agudo, y en 2013 se aprobaron menos de 20 millones de euros para acción humanitaria, lo que significa prácticamente la desaparición de la ayuda humanitaria española.

Para 2011, los recortes en AH se materializaron tanto en el canal bilateral como en el multilateral y en el multilateral. El recorte más acentuado fue en el componente multilateral, con una caída del 22,9% (véase la tabla 4).

Del total de AH bruta, el 74,4% fue destinado a ayuda de emergencia; el 11,3% a reconstrucción y rehabilitación; el 8,3% a coordinación de los servicios de protección de la ayuda y el 6% a prevención de desastres. Todavía se muestra una baja inversión en prevención y reconstrucción, fases que incrementan la posibilidad de que la intervención humanitaria se articule con los procesos de

90. Véase la página <<http://eurodad.org/302>>.

91. Para ampliar información, véase la iniciativa SLUG - The Norwegian Coalition for Debt Cancellation en <<http://www.slettgjelda.no/no/espaol>>.

92. Y la AH neta (307,1 millones de euros) alcanzó el 10,3% sobre la AOD total neta.



Tabla 4

Distribución de la AH española neta por modo de canalización, 2009-2011

Canal	2009 (euros)	2010 (euros)	2011 (euros)	2010/2009		2011/2010	
				Variación (en euros)	Variación %	Variación (en euros)	Variación %
Bilateral	78.771.408	86.429.959	75.736.605	7.658.551	9,7%	-10.693.354	-12,4%
Multilateral	231.914.802	123.900.685	95.485.688	-108.014.117	-46,6%	-28.414.997	-22,9%
Multilateral	154.350.615	145.768.223	135.886.601	-8.582.392	-5,6%	-9.881.622	-6,8%
Total	465.036.825	356.098.867	307.108.894	-108.937.958	-23,4%	-48.989.973	-13,8%

Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2009 a 2011 (este último publicado en febrero de 2013).

desarrollo.⁹³ En cuanto a la distribución geográfica de la AH en 2011, su principal destino fue África –que recibió el 56,8% de la AH bruta geográficamente especificable–, especialmente el África subsahariana, en la que destacó la ayuda para contrarrestar los efectos de las sequías y las crisis alimentarias en el Cuerno de África y el Sahel. Por su parte, la AH a América Latina tuvo un peso muy inferior al de 2010, posiblemente debido a que en dicho año esta había tenido un gran peso (mucho mayor al habitual) para ofrecer alivio al terremoto producido en Haití.⁹⁴

En el PACI 2012 se señala que “España centrará sus esfuerzos en mantener su presencia en aquellos contextos en los que, siguiendo el principio de reparto de tareas, resulte un donante esencial y donde ningún otro donante pueda asumir su papel en caso de una retirada de nuestros fondos”. Esto expresa claramente la voluntad de bajar el perfil de España como donante humanitario. Si bien en 2012 no se ejecutó del todo esta sentencia, ya que España respondió adecuadamente a la crisis del Sahel con 10 millones de euros,⁹⁵ aun cuando esta recibió apoyo de diversos donantes, los presupuestos para 2013 prevén apenas 19,7 millones de euros para todo el conjunto de AH, con lo que se impide cualquier posibilidad de respuesta. Esta cifra implica un recorte del 94% respecto a 2011, por lo que se puede hablar de desmantelamiento.⁹⁶ Este hachazo se produce en un momento en que la AH española había logrado ganar en pocos años un puesto en la mesa de los donantes humanitarios relevantes gracias a una financiación humanitaria multilateral significativa y ser reconocida a nivel internacional (véase el cuadro 4).⁹⁷

Se prevé que en 2013 solo se aportarán 19,7 millones de euros para todo el conjunto de AH: un recorte del 94% respecto a 2011.

93. Estos datos deben tomarse con todas las reservas, debido a que la precisión con que los organismos públicos rellenan los datos que sirven para el “volcado” (base de datos consolidada de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo –SGCID–), es bastante mejorable, especialmente en lo referente a las tareas de reconstrucción y de prevención. En cualquier caso, los datos muestran un fuerte componente de respuesta de emergencia y de ayuda alimentaria, frente a una menor atención a la reconstrucción y la reducción de riesgos. Sin embargo, un análisis más minucioso de muchos de los proyectos y actuaciones de emergencia muestra que *de facto* se convierten muchas veces en proyectos de rehabilitación al ejecutarse bastante después de acontecido el desastre.

94. En 2011 América Latina recibió el 15,5% de la AH bruta geográficamente especificable, frente al 29,2% en 2010. El 24,5% de la AH bruta geográficamente especificable en 2011 se dirigió a Asia, el 2,5% a Oceanía y el 0,7% a Europa.

95. Para más información, véase el informe: Saulière, S.; 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, 2012. <<http://www.intermonoxfam.org/es/documentos/18/12/12/crisis-alimentaria-en-sahel-prevenir-o-curar>>.

96. Cifra planeada para la AH española de 2013, según la comparecencia del secretario de la SECIPI ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo celebrada el 8 de octubre de 2012. Véase: <http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DS/CO-10-CO-181.PDF>.

97. Así lo confirma la última valoración del CAD, que dedica un capítulo positivo a la acción humanitaria española. OECD, *Spain, peer review 2011*. Chapter 6 “Humanitarian assistance”, 2011, <<http://www.oecd.org/dac/peerreviewsofdacmembers/spain2011dacpeerreviewmainfindingsandrecommendations.htm>>.



Cuadro 4

La acción humanitaria pública española: en peligro de extinción

Los recortes en la AH se producen en un momento en los que la acción humanitaria española estaba alcanzando una cierta solidez y madurez.

El presupuesto de la AECID para AH en 2013 no llega a los 13 millones de euros; poco más del 10% del volumen gestionado por la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID en 2011.

La acción humanitaria española se enfrenta hoy a una difícil situación que pone en cuestión los frágiles logros y avances alcanzados en la pasada década. Para los profesionales y voluntarios del sector, para el conjunto de los actores humanitarios públicos y privados, para los centros de estudio dedicados a estas materias, para los sectores sociales interesados y que apoyan la cooperación y hasta para los propios actores políticos que en algún momento prestaron atención a estas cuestiones, es evidente que nos encontramos hoy en una verdadera encrucijada; con un presupuesto para 2013 de menos de 20 millones de euros existe el innegable riesgo de desmantelamiento de una política pública que contaba con elevado apoyo social.

Paradójicamente, esta situación se produce en unos momentos en los que la acción humanitaria española estaba alcanzando, aparentemente, una cierta solidez y madurez.

Además, el apoyo público a la acción humanitaria, aunque sea demasiado vinculado con los grandes desastres, sigue siendo considerable. Las donaciones privadas tras el terremoto de Haití en 2010 supusieron más de 100 millones de euros, y para la hambruna en el Cuerno de África en 2011, más de 29 millones, y ya nos encontrábamos en plena crisis.⁹⁸ ¿Qué está pasando ahora para que se acepten tan fácilmente los recortes?

Mirando el pasado de modo autocrítico

En una situación como la actual se corre el riesgo de caer en la melancolía o, mucho peor aún, en la mitificación del pasado, con el famoso “cualquier tiempo pasado fue mejor”. Y cometeríamos un grave error. Es cierto que la ayuda humanitaria neta española creció de modo relevante hasta el año 2009, cuando superó los 465 millones de euros y supuso alrededor del 9% de la AOD. En el año 2010, en pleno post terremoto de Haití, ya se redujo hasta los 356 millones de euros y en 2011 cayó aún más hasta los 307 millones de euros. Es decir, ya en el periodo del anterior gobierno del PSOE, tras importantes subidas, la ayuda humanitaria pública se redujo en un 34% (entre 2009 y 2011). El cambio de gobierno y la llegada del PP han acelerado, evidentemente, este derrumbe hasta niveles insospechados con unos 50 millones de euros en 2012⁹⁹ y, si se toma en cuenta el borrador de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, solo se asignarán unos 20 millones.¹⁰⁰ Baste destacar que las dos partidas de ayuda humanitaria que se incluyen en el presupuesto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) para 2013 no llegan a los 13 millones de euros lo que, de confirmarse, es apenas poco más del 10% del volumen gestionado por la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID en 2011.

Es cierto, asimismo, que en la última década se sumaron nuevos actores –como la cooperación descentralizada–, que llegaron a suponer un porcentaje de más del 20% de la financiación humanitaria española en algunos años. Pero fueron precisamente estos organismos los que mostraron un compromiso más frágil con lo humanitario, recortando sus contribuciones en primer lugar en cuanto comenzó a hacerse patente la crisis.

También es cierto que el componente multilateral de nuestras contribuciones humanitarias ha sido muy elevado, pues llegó al 74% en el año 2010 (incluyendo ayuda multilateral).

98. Según el reciente Eurobarómetro, el 85% de los ciudadanos de la UE cree que Europa debe seguir ayudando a los países en desarrollo a pesar de la crisis económica. Los españoles, griegos e irlandeses son de los que más apoyan esta ayuda, a pesar de ser los países europeos más afectados por la crisis.

99. Los datos de 2012 son provisionales.

100. El total de 19,65 millones de los presupuestos para 2013 se desglosa en el borrador de los Presupuestos Generales del Estado de 2013 en 12,3 millones de ayuda humanitaria y 7,36 millones para seguridad alimentaria y ayuda alimentaria.

Como lo es que se ha hecho muy poco seguimiento de esas contribuciones, que se ha aprendido poco de ellas y que ha resultado muy fácil suprimirlas, por tanto, cerrando el talonario. Pero pasar de estar en los primeros puestos del ranking de donantes en algunos fondos multilaterales a no hacer ninguna contribución, como ahora ocurre, es difícilmente aceptable.¹⁰¹

Entre las certezas que habíamos ido acumulando, la mayor es que la ayuda humanitaria española se ha ido dotando de un marco normativo que se creía bastante sólido y que se refleja tanto en los planes directores de la cooperación española II y III, como en el Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria (DES AH), que fue elaborado, además, en línea con los acuerdos internacionales en la materia y, muy especialmente, con los Principios y Buenas Prácticas de la Buena Donación Humanitaria (GHD por sus siglas en inglés) a los que España se adhirió en 2004. Al mismo tiempo, se ha producido un fortalecimiento de los aspectos organizativos e institucionales, de los que la creación de la Oficina de Acción Humanitaria en el seno de la AECID es buena muestra. Pero, tal vez, los actores humanitarios hemos sobrevalorado esos avances, pensando que ya se encontraban estabilizados y que no tenían vuelta atrás.

Sumado a todo lo anterior, un pequeño grupo de ONGD ha ido aumentando su involucramiento en temas humanitarios y, aunque la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España (CONGDE) nunca ha prestado gran atención a las cuestiones humanitarias, la presencia de las ONGD, sobre todo en la respuesta a los grandes desastres, ha sido muy notable.

Todo ello nos lleva a afirmar que, pese a la gravedad de la crisis, la acción humanitaria española cuenta hoy con bases doctrinales, estratégicas e institucionales suficientes para abordar el futuro con seriedad. Y así parece entenderlo también en sus dos últimos “exámenes” –en los que incorporan un apartado dedicado a la asistencia humanitaria– el Comité de Ayuda al Desarrollo,¹⁰² que reconoce los avances de nuestro país y el “posicionamiento” que se había conseguido en la escena internacional.

Sin embargo, muchos de estos avances se ven cuestionados por dos aspectos que no hemos sabido resolver adecuadamente: la falta de apoyo ciudadano a la ayuda humanitaria (más allá de la respuesta de emergencia a la que hemos hecho referencia) y la inadecuada inserción y, en ocasiones, falta de claridad sobre el papel de lo humanitario en el conjunto de la AOD.

Como dice Jesús Núñez en el informe *La acción humanitaria en 2011-2012: tocando fondo*,¹⁰³ “Aun así, por muy grave que sea la situación española comparada con etapas anteriores de la reciente historia nacional, nada de esto debe hacernos perder de vista que seguimos formando parte del minoritario club de privilegiados a nivel mundial. Con respecto a lo que ocurre ahí fuera conviene, en primer lugar, no dejarse llevar por el catastrofismo paralizante, como si no hubiéramos salido de otras situaciones mucho peores (basta con recordar la postguerra para acallar muchos de los augurios de quienes pueden ser calificados como ‘nuevos ricos’ sin memoria histórica). También conviene evitar el ‘ombliguismo’, que lleva a considerar los problemas propios como los más graves del mundo y que propugna un repliegue total hacia dentro (‘primero nosotros’), olvidando que vivimos en un mundo globalizado en el que las fronteras de nada sirven ante problemas que demandan nuestra acción permanente. Hoy ese ‘nosotros’ solo pueden ser los 7.000 millones de seres humanos que habitamos este pequeño y amenazado planeta”.

Pasar de estar en los primeros puestos del ranking de donantes en algunos fondos multilaterales a no hacer ninguna contribución, como ahora ocurre, es difícilmente aceptable.

Pese a la gravedad de la crisis, la acción humanitaria española cuenta hoy con bases doctrinales, estratégicas e institucionales suficientes para abordar el futuro con seriedad.

101. El caso más claro es el del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) en el que España pasó de aportar más de 40 millones de dólares en los años 2008 y 2009 a no aportar nada en el año 2012.

102. OECD, Spain peer review 2011, Chapter 6 “Humanitarian Assistance”, <<http://www.oecd.org/dac/peerreviews/dacmembers/spain2011dacpeerreviewmainfindingsandrecommendations.htm>>.

103. Como todas las publicaciones del IECAH, puede descargarse de www.iecah.org/web/.

La tentación tribal de cerrar filas es innegable: ante una crisis de esta magnitud la prioridad fundamental debe ser atender a lo que ocurre dentro de cada casa. Pero actuar de ese modo –además de ser una dejación ética para con los más necesitados– es un pésimo camino para defender los intereses propios.

Tal vez una de las cosas más preocupantes de los efectos de la crisis económica sobre el mundo de la cooperación en general es que, para mucha gente y en muchos sectores de nuestra sociedad, se ha aceptado sin más, sin discusión alguna, que la cooperación y la ayuda humanitaria debían ser las grandes damnificadas por la crisis financiera. Plan-teamientos simplistas del tipo de “¿cómo vamos a ayudar a otros con lo que tenemos aquí?” han calado hasta tal punto que la reacción ciudadana ante los recortes, o incluso la desaparición total de fondos de cooperación por parte de algunos ayuntamientos, apenas ha existido. La sensación de que hemos vivido una ensoñación y que la situación nos ha vuelto a la dura realidad se ha extendido también en el sector de la cooperación y ayuda.

Por ello, tras aguantar el *shock* de los recortes, tratemos de recuperarnos impulsando lo que siempre ha debido ser nuestra fuerza: el apoyo de la sociedad. ¿Alguien dijo resiliencia?

Algunas propuestas para salir adelante: propuestas más relevantes para la acción humanitaria española.¹⁰⁴

1. Establecer un horizonte con compromisos presupuestarios que recuperen para la ayuda humanitaria, como mínimo, el porcentaje del 7% de la AOD. La Buena Donación Humanitaria (GHD) insiste en la predictibilidad y estabilidad de los fondos humanitarios, más allá de la respuesta de emergencia. Este nivel de compromiso debe recuperarse lo más rápidamente posible.

2. Mantener la identidad de la ayuda humanitaria. El respeto a principios y valores establecidos internacionalmente y al marco jurídico, en especial el derecho internacional humanitario (DIH), es fundamental. La orientación a necesidades y el enfoque de derechos deben ser asimismo reafirmados, entendiendo que la identidad de lo humanitario no quiere decir aislacionismo.

3. Mejorar los instrumentos de diagnóstico de la cooperación española. En un mundo con numerosas crisis complejas, entornos inseguros y situaciones de fragilidad para los que se activan diversos instrumentos de cooperación, es necesario establecer mecanismos de diagnóstico más complejos y comunes. Esto resulta muy necesario en el seno de la AECID, entre la OAH y las áreas geográficas o sectoriales.

4. Incorporar decididamente enfoques que inserten adecuadamente lo humanitario en la AOD. La reducción de riesgos de desastres y el fortalecimiento de los mecanismos de resiliencia deben ser ejes, no solo del trabajo humanitario de la cooperación española, sino de todas las actuaciones, sobre todo de aquellas que se realicen en contextos de fragilidad o en escenarios de especial vulnerabilidad ante desastres. En aquellos escenarios en los que sea necesario, la cooperación española utilizará y concretará el enfoque VARD (vinculación de la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo) como modo de mejorar la coherencia de las actuaciones y de establecimiento de sinergias entre los diversos instrumentos y modalidades de ayuda.

104. En el proceso de elaboración del IV Plan Director (IV PD) el IECAH elaboró y presentó ante la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) un conjunto articulado de propuestas de mejora de la acción humanitaria española (puede consultarse en <http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2118:propuestas-del-iecah-para-el-apartado-de-accion-humanitaria-del-iv-plan-director-de-la-cooperacion-espanola-2013-2016&catid=20:documento-s&Itemid=76>). En ellas se recoge de modo más extenso la posición del IECAH. En el Seminario de discusión del IV PD, celebrado en el mes de octubre de 2012, se insistió en las propuestas, por entender que el borrador presentado por la SGCID situaba a la acción humanitaria en un lugar inadecuado y no reafirmaba explícitamente compromisos como el de la GHD. El último borrador conocido del IV PD incorpora algunas de ellas, pero el IECAH insiste en que en el horizonte temporal de IV PD, 2013-2016, deben plantearse muchas otras.

Como se ha tratado de justificar en el apartado anterior, este es uno de los aspectos fundamentales de la actual fase. Mientras lo humanitario siga siendo visto como algo marginal y asistencialista avanzaremos poco.

5. Dar mayor relevancia a la protección humanitaria. Los cambios en la naturaleza y la tipología de las crisis exigen una mayor atención a las tareas de protección humanitaria y a las acciones para garantizar el acceso a las poblaciones afectadas y la preservación del espacio humanitario, así como la seguridad de los afectados y del personal humanitario.

6. Reafirmar el compromiso multilateral. La llamada “Agenda transformativa” –propuesta por la vicesecretaría general para Asuntos Humanitarios de la ONU, Valerie Amos, en el seno del IASC (Comité Permanente Interagencial) –, que se centra especialmente en el liderazgo, la coordinación y la rendición de cuentas, debe contar con el apoyo español. Asimismo, deben establecerse objetivos y plazos con relación al CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias) y otros de carácter humanitario. La cooperación española debe plantear de un modo estratégico su colaboración con las Naciones Unidas en el ámbito humanitario, analizando aquellos contextos y agencias en las que nuestro valor añadido puede ser más importante e impulsando la coordinación y el reparto del trabajo.

7. Mejorar y concretar los mecanismos de coordinación. Para que la coordinación no sea un mero desiderátum deben especificarse mecanismos, respeto a mandatos y jerarquías. Especial relevancia cobra la creación de un grupo de trabajo estable sobre cuestiones humanitarias, liderado por el MAEC y con participación de los ministerios de Defensa y de Interior (Protección Civil), que avance en criterios, mecanismos específicos de trabajo común y coordinación estratégica y operativa. También, evidentemente, debe contar con otros actores, para tratar de recuperar el papel que la cooperación descentralizada tuvo en esta materia.

8. Estimular la incorporación de otros sectores y, en particular, del sector privado. La experiencia internacional, y en menor medida la española, muestra las potencialidades de este tema y de las alianzas público-privadas. Ahora bien, deben abordarse en una lógica de adición de recursos y no de sustitución.

9. Clarificar los criterios de intervención, avanzando en la fijación de los criterios de intervención sujetos a indicadores de necesidad, acceso, capacidad de actuación y despliegue y valor añadido. La cooperación española, en general, y la AECID, en particular, deberían usar las herramientas puestas en marcha en el sector como el GNA (*Global Needs Assessment*) o FCA (*Forgotten Crisis Assessment*). Los criterios de carácter geográfico o de concentración no son, por sí solos, aceptables desde la perspectiva humanitaria.

10. Ajustar los mecanismos de financiación, reequilibrando los porcentajes de asignación de fondos entre contribuciones multilaterales, ONGD, acción directa... y aumentando los canalizados a través de ONGD especializadas. La vía de convenios de acción humanitaria debe mantenerse, ya que ha mostrado ser positiva desde el punto de vista de la flexibilidad y la previsibilidad.

11. Continuar apostando por la mejora de la calidad, la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas. No solo por exigencias de la crisis sino como señal del compromiso de utilización eficaz de recursos hacia los beneficiarios. El concepto de calidad humanitaria va más allá de una mera concepción eficientista muy al uso (y que está presente en el borrador del IV PD). La rendición de cuentas hacia la sociedad en general debe presidir la actual etapa.

12. Estimular la investigación y reflexión sobre la acción humanitaria y su papel en un mundo convulso. Pese a contados esfuerzos, España no ha impulsado reflexiones propias en la materia, cuando tiene mucho que aportar en términos de experiencias en América Latina, el oeste de África y el Sahel, así como en algunas áreas temáticas.

13. Impulsar el conocimiento de las cuestiones humanitarias entre la sociedad. La acción humanitaria es, tal vez, el sector de la cooperación que genera más interés por parte de la opinión pública, aunque sea de modo episódico y vinculado solo con las grandes emergencias mediáticas. Todos los actores y en especial las ONGD, los *think tank*, el mundo educativo y los medios de comunicación deberían insistir en esta tarea.

Fuente: Elaborado por Francisco Rey Marcos, codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Basado en diversas investigaciones del IECAH dentro del Observatorio de la Acción Humanitaria, diciembre 2012.

2.3.6. Sensibilización y educación para el desarrollo (EpD)

COMPROMISO	Datos de 2011	Compromiso cumplido	Tendencia 2009-2011
Compromiso del Plan Director 2009-2012: destinar el 13% de la AOD bilateral bruta a proyectos de educación para el desarrollo	Sin OMUDES: 3,75%	✓ Cumplido desde 2011	⬆️
	Con OMUDES: 2,75%	✗ Incumplido en 2009-2011	⬆️
Compromiso del Plan Director 2009-2012: destinar como mínimo un 5% del total de los recursos canalizados a través de ONGD a proyectos de educación para el desarrollo	6,04%	✓ Cumplido en 2009-2011	⬇️

Por primera vez en el periodo de vigencia del Plan Director 2009-2012, en 2011 se logró la meta de destinar el 3% de la AOD bilateral a EpD.

Por primera vez en el periodo de vigencia del Plan Director 2009-2012, en 2011 se logró la meta de destinar el 3% de la AOD bilateral¹⁰⁵ a esta partida. Asimismo, por tercer año consecutivo se cumplió la meta de destinar a EpD al menos el 5% del total de los recursos canalizados a ONGD.

Otra nota positiva es que, aun siendo un año de recortes generalizados en AOD, las universidades incrementaron considerablemente su ayuda a EpD en 2011 (véase el anexo 9).¹⁰⁶ Sin embargo, es probable que esto cambie significativamente debido a los importantes recortes al sector educativo español iniciados en 2012. Además, la participación de las instituciones educativas en la EpD queda aun más expuesta tras la reciente supresión de la asignatura de Educación para la ciudadanía.¹⁰⁷ Claramente, “un paso atrás para la construcción de una ciudadanía crítica, activa y comprometida con la cooperación al desarrollo”.¹⁰⁸

Por otro lado, si se considera la ayuda total a EpD, tras cuatro años de crecimiento ininterrumpido, se observa una caída en el volumen de ayuda –de 15,73 millones (-22,3%)– con respecto a 2010. Este año se observó también un importante retroceso –del 35,8%– en la ayuda a EpD otorgada por las comunidades autónomas (CCAA), con relación al año anterior¹⁰⁹ (véase el anexo 9).

El monto de la AOD destinada a este sector por las ONGD también disminuyó, ya que cayó un 34,2% con respecto a 2010 (véase más detalle en el anexo 10).

Aun así, al igual que en otros años, las ONGD fueron la principal vía de canalización de la ayuda a EpD en 2011 y concentraron el 51% de ésta. Dado que en general la ciudadanía no tiene ninguna experiencia personal directa de la calidad o los resultados de la cooperación, para conocer o evaluar estos, se necesita de mediadores externos, tales como medios de comunicación, ONGD, centros de estudios o el

105. AOD bilateral sin OMUDES; si se incluyen, se estuvo ligeramente por debajo del compromiso.

106. Parte de este aumento puede deberse a que, entre las mejoras en el registro de la cooperación española, para 2011 hubo siete universidades más que proporcionaron información sobre su AOD, con respecto a 2010. Aun así, la importancia que las universidades dieron a este sector queda de manifiesto en que, mientras su AOD total neta aumentó en un 15,4% con respecto a 2010, su ayuda a EpD se incrementó en un 235,1%.

107. Véanse las páginas 12-15 del capítulo 5 de este libro.

108. Capítulo 1 de este libro.

109. En los últimos años la participación de las CCAA en el total de la ayuda a EpD se redujo paulatinamente; pasó del 69,2% en 2007 al 44,4% en 2011.

propio gobierno. En el contexto actual, en el que el gobierno en funciones está apostando por reducir la cooperación al mínimo y en el que, como fue señalado, la difusión a través de las instituciones educativas está en peligro, les queda a las ONGD una mayor responsabilidad sobre esta cuestión.

Como parte de su creciente responsabilidad en esta área, es importante que las ONGD apuesten por la formación de una ciudadanía global, activa, crítica y bien informada,¹¹⁰ lo cual “es indispensable para progresar en el desarrollo humano y vigilar el desempeño de los sectores público y privado”.¹¹¹

2.4. AOD a través de ONGD

En 2011 la AOD bruta española canalizada a través de ONGD representó el 14,4% de la ayuda total, lo que significa que incluso aumentó ligeramente su participación con respecto a años anteriores.¹¹² Sin embargo, en 2011 su volumen siguió cayendo: retrocedió en más de una cuarta parte frente a 2010, cuando ya había caído en 6,1% en el periodo 2009-2010 (véase la tabla 5).

El valor de las aportaciones de las CCAA hacia las ONGD cayó a casi la mitad y su peso se redujo con fuerza, lo que contribuyó a que la proporción de la ayuda descentralizada (comunidades autónomas y entidades locales) se redujera del 52,4% en 2010 al 43% en 2011 y que aumentara la importancia de la Administración General del Estado como el principal financiador de las ONGD (véase la tabla 5).

En 2011 la proporción de AOD bruta española canalizada a través de las ONGD aumentó ligeramente con respecto a años anteriores.

Tipo de Administración	2010		2011		2011/2010	
	AOD bruta desembolsada (euros)	%	AOD bruta desembolsada (euros)	%	Recortes (euros)	Recortes (variación %)
Administración General del Estado	302.394.339	47,4%	263.295.887	57,0%	-39.098.452	-12,9%
Comunidades autónomas	262.062.967	41,1%	135.005.682	29,2%	-127.057.285	-48,5%
Entidades locales	72.413.744	11,4%	63.781.875	13,8%	-8.631.868	-11,9%
Universidades	1.127.971	0,2%	238.359	0,1%	-889.612	-78,9%
Total general	637.999.021	100%	462.321.803	100%	-175.677.218	-27,5%

Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de los datos de Seguimiento del PACI de 2010 y 2011 (este último publicado en febrero de 2013).

Las ONGD españolas (frente a las internacionales y las locales de países socios) fueron las que se vieron más afectadas, al caer las aportaciones gubernamentales a estas de 602,2 millones de euros en 2010 a 423 millones de euros en 2011 (alrededor de un 30% menos) (véase el cuadro 5).

110. Véase el capítulo 5 de este libro.

111. Véase el capítulo 1 de este libro.

112. En el año 2009 y 2010 representó el 13,6% y 13,4% respectivamente.



Cuadro 5

Las ONGD españolas en asfixia financiera

A raíz de la crisis, entre un 20% y un 30% de las ONG han desaparecido, y la falta de recursos ha obligado a despedir a dos de cada tres trabajadores de las 100 ONG que se dedican a la ayuda exterior.

A nivel descentralizado el panorama no es más alentador: algunos ayuntamientos han minimizado o eliminado sus partidas de ayuda.

Después de treinta años de crecimiento ininterrumpido, estas organizaciones viven actualmente su peor crisis en términos de percepción de su misión social por parte de una ciudadanía más preocupada por el impacto de la crisis dentro de nuestras fronteras y de financiación pública y privada. No solo el gobierno en su conjunto ha reducido el número y los fondos asociados a las subvenciones a las que tenían acceso, sino que sus otras dos fuentes de financiación –particulares y empresas– también les han empezado a fallar.

Sin importar su tamaño, todas son vulnerables ante las dificultades económicas y buscan con urgencia soluciones para seguir operando. Según un estudio de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE),¹¹³ a raíz de la crisis entre un 20% y un 30% de las ONG ha desaparecido; y de acuerdo con un estudio de la CONGDE, la falta de recursos ha obligado a despedir a dos de cada tres trabajadores de las 100 ONG que se dedican a la ayuda exterior.¹¹⁴

La mayoría de las asociaciones depende de la Administración Pública para financiarse (en especial las de menor tamaño)¹¹⁵ y si para 2011 la AOD canalizada a través de ONGD experimentó una fuerte contracción, las perspectivas son aún peores.

El proyecto de presupuestos generales para 2013 asigna 72,9 millones de euros a convenios con ONGD a través de la AECID, lo que implica una reducción del 17% con respecto a 2012 y del 46,6% con respecto a 2011. En los últimos dos años esta partida únicamente se ha destinado a cubrir los compromisos asumidos en 2010 por la Agencia. Asimismo, la partida de “Programas, proyectos y otras ayudas a ONGD”, que en 2011 estaba dotada con 24 millones de euros, fue suprimida en 2012 y tampoco contará con presupuesto para 2013.¹¹⁶

A nivel descentralizado el panorama no es más alentador: algunos ayuntamientos, como el de Madrid, han minimizado o eliminado sus partidas de ayuda. Además, algunas comunidades autónomas y al menos 46 ayuntamientos deben en su conjunto 70 millones de euros en subvenciones a ONGD a las que ya se habían comprometido. Andalucía y Cataluña encabezan la lista, con 33 y 13,5 millones, respectivamente.¹¹⁷

Recientemente, al menos unos 100 proyectos de las principales 80 ONGD se han paralizado. Por ejemplo, en Intermón Oxfam la falta de recursos ha obligado a parar proyectos que ya estaban en marcha, como la formación de 1.300 maestros que afectará a 6.700 alumnos en Mozambique. En otros proyectos, después de aprobados, la convocatoria ha desaparecido. Es el caso de Haití, donde se ha congelado un proyecto basado en el cultivo de arroz que daría empleo a más de 1.700 personas.

Por otro lado, las ONGD también han encontrado mayores dificultades para captar socios y donaciones privadas en unas economías domésticas maltrechas en las que la persistencia del desempleo es la principal causa del recorte de cualquier gasto destinado a organizaciones no lucrativas.

113. Rodríguez Blanco, E.; Carreras, I.; Sureda, M. *Innovar para el cambio social - De la idea a la acción*, 2012, <<http://itemsweb.esade.es/wi/research/iis/publicacions/2012-InnovarParaCambioSocial-web.pdf>>.

114. <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/10/05/actualidad/1349466112_373825.html>.

115. Dos de cada tres de estas dependen en más del 50% de los fondos públicos. Esta alta dependencia puede condicionar negativamente la autonomía de las ONG y debilitar su capacidad de denuncia, <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/10/05/actualidad/1349466112_373825.html>.

116. Para más detalle, véase: <<http://www.congde.org/uploads/documentos/330de2e15b4cf6a92873cb2355f068d3.pdf>>.

117. Para más detalle, véase: <<http://www.congde.org/uploads/documentos/7cddb9b2a118ac88605b7befc9fa44c.pdf>>.

Sin embargo, mientras las ONGD pierden recursos, su acción sigue siendo muy necesaria, pues “los países pobres son los más vulnerables y los que de forma más dramática sufren las consecuencias de la crisis”.¹¹⁸

Frente a esta difícil situación hay pocas alternativas para las ONGD: desaparecer o reinventarse. Es también momento para la autocritica, la reorganización y el replanteamiento de estrategias. Los retos están en conectar con la ciudadanía y explicar de manera más efectiva cómo la cooperación logra cambios reales en la vida de las personas, y en utilizar estrategias innovadoras que difuminen las artificiales fronteras entre la pobreza en España y fuera de nuestro país.

En este contexto de crisis, se necesita más que nunca que las ONGD alcancen un máximo de transparencia y una mayor eficiencia y eficacia en la gestión de sus recursos, que apliquen soluciones innovadoras y que incidan en que todos los actores de la cooperación hagan lo mismo y se asegure que la escasa ayuda que se otorga tenga un verdadero impacto.¹¹⁹

Fuente: Elaboración propia.

En 2011, la ayuda reembolsable bruta fue muy inferior a la de los últimos años y retrocedió en el 55,9% con respecto a 2010.

2.5. Análisis de la ayuda reembolsable

COMPROMISO	Datos de 2011	Compromiso cumplido	Tendencia 2009-2011
Compromiso adquirido en 2007 en el pacto de Estado contra la Pobreza, por todos los partidos políticos con representación parlamentaria: la cooperación reembolsable no superará el 15% del total de la AOD	4,3% del total de AOD neta	✓	↓
Ley FONPRODE: la AOD reembolsable no debe superar el 15% de la AOD bruta total	10,7% (4,5% considerando sólo al FONPRODE) (a)	X	↓
Ley FONPRODE: no otorgar ayuda reembolsable a servicios sociales básicos	0,1% (0% considerando sólo al FONPRODE) (b)	X	↓

Notas: Los dos compromisos incumplidos se debieron a que en 2011 se otorgaron créditos comprometidos en años previos que correspondían al FAD y que estaban pendientes de desembolsarse. Sin embargo, si solo se toma en cuenta la ayuda reembolsable otorgada por el FONPRODE –que inició operaciones en 2011–, sí se cumplen ambos compromisos.

Para el FONPRODE se tuvieron en cuenta los montos relativos al FONPRODE Financiero Inversiones en Capital y los del FONPRODE Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM).

(a) Para el cálculo considerando solo al FONPRODE, se eliminó de la ayuda reembolsable la canalizada a través del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) y del FAD Financiero tanto de la ayuda reembolsable como de la ayuda bruta total.

(b) La ayuda reembolsable a SSB se otorgó a través del FIEM y corresponde a créditos del FAD Comercio comprometidos en años previos.

En 2011, la ayuda reembolsable bruta fue muy inferior a la de los últimos años y retrocedió en el 55,9% con respecto a 2010. A pesar de ello, superó el tope establecido en la Ley del FONPRODE de destinar a ayuda reembolsable como máximo el 5% sobre la AOD bruta total, ya que en 2011 se alcanzó el 10,7% de esta (véase el gráfico 14).

No se cumplió el compromiso de otorgar un máximo del 5% de la ayuda reembolsable sobre la AOD bruta total, debido a que los créditos del FAD Comercio que se habían

118. En parte debido a que sus mecanismos de protección social están mucho menos desarrollados o son inexistentes. Para más detalle, véanse:

<<http://medicushmani.wordpress.com/las-ongd-ante-la-crisis/>> y Gómez, P. J., “La cooperación al desarrollo en un contexto de crisis”, *Economía política de la crisis*, Editorial Complutense, Madrid, 2011, pág. 334.

119. Para más detalle, véase: <<http://medicushmani.wordpress.com/las-ongd-ante-la-crisis/>>.

comprometido en años previos se siguieron ejecutando. Por ello, si solo se tomase en cuenta la ayuda reembolsable otorgada por el FONPRODE, se podría decir que los compromisos tanto del Pacto de Estado contra la Pobreza como de la Ley del FONPRODE se cumplieron.

Habría que estar atentos a si en los próximos años, en los que ya se habrán terminado de desembolsar todos los créditos pendientes del FAD, el FONPRODE –que será ya el único instrumento de carácter reembolsable dentro de la cooperación española– cumplirá con los compromisos establecidos.

En 2011 se dieron importantes cambios en cuanto a la estructura de la ayuda reembolsable que cabe destacar:

- Como parte del proceso iniciado en 2010 para la liquidación de los créditos FAD,¹²⁰ otorgados por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITC), 2011 fue el primer año en que no se realizaron nuevos compromisos en estos créditos. Sin embargo, en 2011 sí se realizaron tanto desembolsos como reembolsos de créditos comprometidos por el FAD en años previos y que estaban pendientes de ejecutarse o entregarse¹²¹ y se otorgó un crédito correspondiente al FAD Financiero,¹²² que había sido comprometido en 2010. A partir de ahora (de 2012 en adelante) se espera la extinción definitiva de nuevos compromisos, tanto en los créditos FAD tradicionales como en el FAD Financiero.¹²³
- Se puso en marcha el FONPRODE, que sustituye a los créditos FAD y está a cargo del MAEC.¹²⁴ Este consta de dos partes: una no reembolsable (donaciones) y otra reembolsable.

120. Los créditos FAD tenían el doble propósito de apoyar las exportaciones españolas y favorecer el desarrollo de los países beneficiarios de la financiación. En respuesta a diversas peticiones tanto de organismos internacionales como del Parlamento, orientadas a reformar este instrumento financiero para adecuarlo a los nuevos retos y compromisos en materia de cooperación al desarrollo, en 2010 se decretan dos leyes que darían lugar a dos nuevos fondos que sustituirían al FAD: el FIEM, orientado al apoyo a la internacionalización de la empresa española –gestionado por el MITC y que no computaría como AOD– y el FONPRODE, orientado a la cooperación al desarrollo –gestionado por el MAEC y que sí computaría como AOD–. Para más detalle sobre la transición del FAD al FONPRODE y el proceso de liquidación de los primeros, véase: <http://www.aecid.es/galerias/fonprode/descargas/1.Ley_36_2010.pdf>.

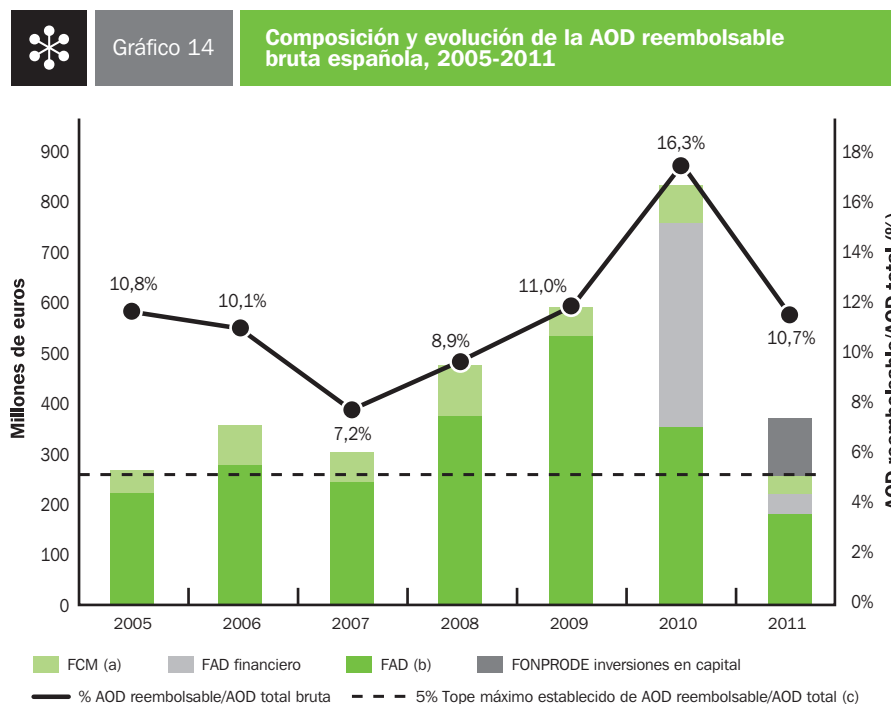
121. Estos registros se computaron al FIEM, perteneciente al MITC. Para más detalles sobre el FIEM, véase la nota anterior.

122. El FAD Financiero surgió en 2010, “de forma paralela a la discusión de la extinción del FAD tradicional y de la puesta en marcha del nuevo FONPRODE”. Consiste en “aportaciones a fondos de inversión creados por instituciones multilaterales o bilaterales, o incluso fondos privados, que en principio deben tener mandato de desarrollo”. Para más detalle, véase: <http://omal.info/IMG/article_PDF/Cooperacion_financiera_a4813.pdf>. De acuerdo con información proporcionada por la SGCID, el FAD Financiero fue un instrumento de transición entre la desaparición de los créditos FAD tradicionales y la instauración del FONPRODE. La diferencia principal entre el FAD Financiero y el tradicional es que los créditos del primero eran propuestos y gestionados por el MAEC y los del segundo por el MITC.

123. De acuerdo con información proporcionada por la SGCID, el FAD Financiero fue de carácter temporal, por lo que de ahora en adelante se espera que se produzcan desembolsos y reembolsos de los compromisos previos a 2011, pero no nuevos compromisos. Este instrumento solo adquirió compromisos en 2010, año de su surgimiento. En cuanto al FAD tradicional, al parecer hay algún desembolso pendiente de años anteriores y en general se espera solo ir recibiendo reembolsos de créditos del pasado. Mientras se termine de liquidar, estas operaciones pendientes del FAD tradicional seguirán computándose al nuevo FIEM.

124. Véase la nota 120. Se considera positivo que el FONPRODE haya quedado a cargo del ministerio encargado de la política de cooperación española, el MAEC, a diferencia de los créditos FAD, que estaban en manos del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Al menos en teoría esto debería facilitar una mayor coherencia entre el direccionamiento de los créditos que se otorguen y los objetivos de promoción del desarrollo. Para más detalles sobre el tipo de contribuciones financiables con cargo al FONPRODE, véanse: <http://www.aecid.es/galerias/fonprode/descargas/1.Ley_36_2010.pdf>, especialmente las págs. 89441 y 89442; y <<http://www.aecid.es/es/que-hacemos/FONPRODE/que-es-fonprode.html>>.

El Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM) sigue existiendo, pero es incorporado al FONPRODE. El FCM y el FONPRODE Financiero Inversiones en Capital¹²⁵ constituyen la porción reembolsable del nuevo FONPRODE.



Fuente: Elaboración propia utilizando datos PACI de 2005 a 2010 y de los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2010 y 2011 (este último, publicado en febrero de 2013).

(a) A partir de 2011, el FCM fue absorbido por el FONPRODE y aparece en los registros de AOD como FONPRODE-FCM.

(b) Los desembolsos de 2011 corresponden a créditos del FAD Comercio comprometidos en años previos y se contabilizaron dentro del nuevo FIEM.

(c) En 2007 el Pacto de Estado contra la Pobreza estableció como tope máximo para la ayuda reembolsable el 5% sobre la AOD total. No se especificaba si se trataba de AOD bruta o neta. Sin embargo, la nueva Ley del FONPRODE, de octubre de 2010, establece este mismo tope sobre la AOD bruta.

En la tabla 6 se presenta un resumen de la ayuda reembolsable de 2011.

Para 2011 el PACI preveía una erogación del FONPRODE de hasta 645 millones de euros para créditos. De estos, solo se otorgaron 134,97 millones en reembolsable, incluyendo operaciones tanto del FONPRODE Inversiones en Capital como del FCM (véase la tabla 7).

El avance del Seguimiento del PACI 2011 explica algunos de los motivos de la baja ejecución del FONPRODE: la crisis económica y financiera, la tardía entrada en vigor del Reglamento del FONPRODE a fines de junio de 2011, el anuncio en julio de 2011

125. De acuerdo con información proporcionada por la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el FONPRODE Financiero Inversiones en Capital canaliza las inversiones en acciones, principalmente de fondos multilaterales para el desarrollo del sector privado de los países en desarrollo. Se trataría de inversiones en las que España asumiría el riesgo de la evolución de la inversión, de forma que si de esta se obtienen buenos resultados, se recupera lo invertido más una rentabilidad y, si no, se pierde lo invertido.



Tabla 6

Desglose de los créditos otorgados por el FAD Financiero y por el FONPRODE Inversiones en Capital en 2011

FAD FINANCIERO			
Proyecto	Descripción del proyecto	AOD desembolsada (euros)	País receptor
Fondo de inversión social en Haití	Fondo para el desarrollo de pymes en Haití	40.600.000	Haití
FONPRODE			
Fondo del BEI para inversiones en micro, pequeñas y medianas empresas en los países de la cuenca sur del Mediterráneo	Inversiones en micro, pequeñas y medianas empresas	4.500.000	Argelia
		2.500.000	Túnez
		5.000.000	Marruecos
		3.000.000	Egipto
		2.500.000	Oriente Próximo
		82.500.000	Norte de África
Fondo de Inversión Privada-Angola	Fondo de inversión en pequeñas y medianas empresas	483.743	Angola
Fondo Progreso Capital	Fondo de inversión en pequeñas y medianas empresas	5.000.000	Colombia
Fondo Africano para la Agricultura (AAF)	Fomento de la agricultura sostenible	2.450.033	África subsahariana, no especificados
Total desembolsos FONPRODE Inversiones en Capital		107.933.776	
Total general		148.533.776	

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2011, publicado en febrero de 2013.



Tabla 7

Resumen de las operaciones de ayuda reembolsable española en 2011 (en euros)

Concepto	Monto
Desembolsos	
FAD Financiero: desembolsos	40.600.000
FONPRODE FCM: desembolsos	27.031.745
FONPRODE Inversiones en Capital: desembolsos	107.933.776
FIEM: desembolsos de créditos bilaterales del FAD Comercio comprometidos antes de 2011	166.871.777
Total desembolsos	342.437.298
Reembolsos	
FONPRODE FCM: reembolsos	-25.454.027
FIEM: reembolsos de créditos del FAD Comercio otorgados en años anteriores	-187.351.577
Total reembolsos	-212.805.604
AOD rembolsable neta (desembolsos - reembolsos)	129.631.694

Fuente: Elaboración propia utilizando información del volcado de datos del Seguimiento del PACI 2011, publicado en febrero de 2013.

FAD FINANCIERO					
Región	Nivel de renta del país receptor	Prioridad geográfica del país receptor	Sector al que pertenece el proyecto	Entidad canalizadora	Modo de canalización de la AOD
América del Norte, Central y Caribe	PMA	GRUPO A	Desarrollo de pymes	Banco Interamericano de Desarrollo	Multilateral
FONPRODE					
Norte de África	PRMA	GRUPO A	Desarrollo de pymes, insumos agrícolas, ayuda multisectorial, formación superior técnica y de dirección	Banco Europeo de Inversiones (BEI), UE	Multilateral
Norte de África	PRMA	GRUPO C			
Norte de África	PRMB	GRUPO A			
Norte de África	PRMB	GRUPO C	Desarrollo de pymes		
Oriente Próximo	No especificado	No especificado			
Norte de África	No especificado	No especificado			
África subsahariana	PMA	GRUPO B	Desarrollo de pymes	Fondo de Inversión Privada-Angola	Bilateral
América del Sur	PRMA	GRUPO B		Fondo Progresá Capital	
África subsahariana	No especificado	No especificado	Desarrollo agrario	Fondo Africano para la Agricultura (AAF)	

de elecciones generales anticipadas; y la restricción establecida para la concesión de créditos por parte del sector público estatal.¹²⁶

En el proyecto de presupuestos generales del Estado para 2013 se prevén 385 millones de euros a la partida reembolsable del FONPRODE, cifra que correspondería al 18,8% de la AOD total española, lo que rebasaría por mucho el máximo del 5% establecido en la Ley del FONPRODE.¹²⁷

A continuación, se puede ver el desglose de los créditos otorgados por el FAD Financiero y por el FONPRODE Inversiones en Capital (véase la tabla 6).¹²⁸

126. Según el Acuerdo de Consejo de Ministros de 14 de enero de 2011, se restringe la concesión de préstamos por parte del sector público estatal, y se adoptaron medidas para reforzar la eficacia de la gestión del gasto público y la tesorería. Según ese acuerdo, los préstamos debían concederse a un tipo de interés equivalente (al menos a la rentabilidad media de la deuda emitida por el Estado). Para mayor detalle, véase el avance del Seguimiento del PACI, páginas 49 y 50, <http://www.aecid.es/galerias/noticias/descargas/2011/2011_03/PACI2011Definitivo.pdf>.

127. Para más detalle, véase: <<http://www.congde.org/uploads/documentos/330de2e15b4cf6a92873cb2355f068d3.pdf>>.

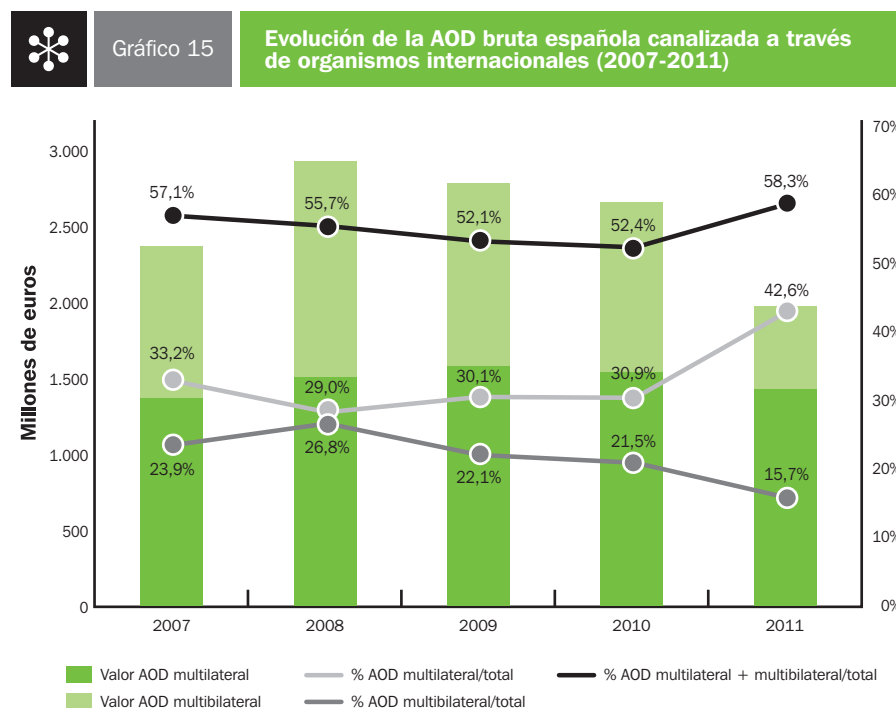
128. Para más detalles sobre los créditos otorgados en 2011 por el FIEM correspondientes a compromisos del FAD de años anteriores, véase el avance del Seguimiento del PACI, páginas 52 y 53, <http://www.aecid.es/galerias/noticias/descargas/2011/2011_03/PACI2011Definitivo.pdf>.

En cuanto al FCM, la AOD neta (desembolsos – reembolsos) canalizada a través de éste se redujo a un nivel irrisorio en 2011,¹²⁹ representando apenas alrededor del 3% de la correspondiente a 2010. En cuanto a los países receptores del FCM, en 2011 estuvo nuevamente Nicaragua (al igual que en 2009 y 2010), además de que se produjeron desembolsos a Malí y Senegal, estando los tres clasificados en la lista de países pobres más endeudados. Bosnia fue otro país receptor, aun cuando no se encuentra entre las prioridades geográficas establecidas en el Plan Director 2009-2012 (véanse los anexos 3 y 12).

2.6. Análisis de la AOD canalizada mediante organismos internacionales¹³⁰

En 2011 aumentó a un 58,3% el peso de la ayuda canalizada a través de organismos internacionales dentro del conjunto de la AOD bruta española.

En 2011 aumentó a un 58,3% el peso de la ayuda canalizada a través de organismos internacionales dentro del conjunto de la AOD bruta española. Al igual que la mayoría de las partidas de la cooperación española, sufrió recortes y cayó su valor nominal en un 25,2% con respecto a 2010 y un tercio respecto a 2008 (véase el gráfico 15). A pesar de esta disminución de recursos, se mantuvo una gran dispersión en la AOD canalizada mediante organismos internacionales, ya que esta se distribuyó en 2011 entre 85 fondos o instancias.¹³¹ Sin embargo, se ha priorizado



Fuente: Elaboración propia utilizando el Seguimiento de los PACI de 2007 a 2011 (este último publicado en febrero de 2013).

129. Debido a la drástica caída (cercana al 60%) en el monto desembolsado por el FCM en 2011, contrastando en reembolsos con uno de los montos más altos de los últimos siete años.

130. Se incluye en esta partida al conjunto de la ayuda tanto multilateral como multilateral.

131. El nuevo Plan Director 2013-2016 prevé una mayor concentración en este aspecto.

la ayuda multilateral por encima de la multilateral, de acuerdo con las recomendaciones del CAD.¹³²

En 2011 se redujo el volumen de ayuda a los grupos de organismos internacionales que están señalados en el gráfico 16, exceptuando las aportaciones a la Unión Europea, que aumentaron e incluso alcanzaron su nivel más alto en al menos los últimos seis años.¹³³ Los fondos a Naciones Unidas (ONU) son los que más se vieron afectados.

Más del 90% de los recortes a la ONU se concentraron en cinco fondos: el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo Central de Respuestas a Emergencias (CERF).¹³⁴

En cuanto al peso de los principales receptores de la ayuda española a organismos internacionales (incluyendo la ayuda multilateral), en los últimos cinco años se ha ido invirtiendo la configuración: la UE ha ido ganando cada vez más protagonismo y las Naciones Unidas lo han ido perdiendo (véase el gráfico 17). La UE recibió en 2011 alrededor de la mitad de los fondos (32,3% en 2010), mientras que la participación de las aportaciones a la ONU se redujo de 32,2% en 2010 a 19,5% en 2011.

2.7. ¿A través de qué agentes se canaliza la AOD española?

En 2011, como en años anteriores, la Administración General del Estado (AGE) ejecutó alrededor de 9 de cada 10 euros de la ayuda neta española.¹³⁵ Por su parte, la AOD autonómica experimentó un retroceso muy pronunciado, ya que en 2011 su volumen se redujo prácticamente a la mitad en contraste con 2010 (véanse la tabla 8, el gráfico 18 y la sección 3.).

Dentro de la AGE, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación siguió siendo el principal donante (46,9% del total de AOD neta en 2011), aunque se puede percibir una tendencia a la baja. De hecho, más de la mitad de los recortes en el volumen de la AOD neta española se concentraron en el MAEC y se debió principalmente a la caída –en poco más de un 60%– en la AOD otorgada a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional¹³⁶ (véase el cuadro 6).

132. Varios informes del CAD sobre ayuda multilateral recomiendan aumentar el porcentaje de ayuda multilateral estricta frente a la multilateral, ya que la primera permite priorizar los intereses de las entidades, sobre la visión particular y coyuntural de cada donante; además de que los fondos multilaterales pueden desequilibrar el conjunto de actividades de los organismos internacionales y conllevar un coste de transacción más alto. Véanse las páginas 54 y 71-72 del informe *La realidad de la ayuda 2011*.

133. El 87,4% de las aportaciones a la Unión Europea (831,4 millones de euros) fue de carácter obligatorio. El 12,6% restante correspondió a aportaciones multilaterales con cargo al FONPRODE, de los cuales 10,5 puntos porcentuales (100 millones) fueron reembolsables.

134. Los recortes de 2011 frente a 2010 fueron: para el FIDA, -281 millones de euros (-98,3%); para el Unicef, -62,0 millones (-59,9%); para el FNUAP, -20,6 millones (-63%); para el PNUD, -18,5 millones (-21,9%); y para el CERF, -15 millones (-50%).

135. En los últimos años se observa una tendencia ligeramente creciente en su peso, aun cuando el valor de sus aportaciones netas se redujo considerablemente en 2011 (-32,3% con respecto al año anterior).

136. Los recortes en la SECI correspondieron tanto a su componente de donaciones como de ayuda reembolsable –en parte debido a la baja ejecución del FONPRODE y a un importante descenso en sus aportaciones al Fondo del Agua–. En la sección sobre servicios sociales básicos se detalló el recorte en este fondo.

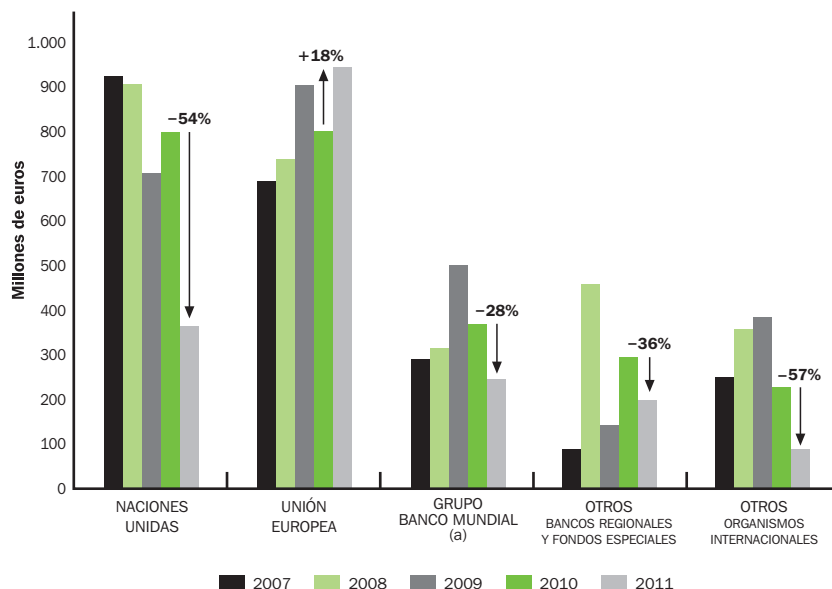
En los últimos cinco años la UE, en el conjunto de la AOD, ha ido ganando cada vez más protagonismo y las Naciones Unidas lo han ido perdiendo.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación siguió siendo el principal donante (46,9% del total de AOD neta en 2011), aunque se puede percibir una tendencia a la baja.



Gráfico 16

Evolución de las aportaciones a organismos internacionales, 2007-2011



Fuente: Elaboración propia utilizando datos del Avance Seguimiento del PACI 2011, de los volcados de datos de Seguimiento de los PACI 2010 y 2011 (este último, publicado en febrero de 2013) y de la SGCID.

Notas: Se incluye ayuda tanto multilateral como bilateral.

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

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

A lo largo de estos cuatro años, hubieron algunos cambios en la clasificación de la ayuda a estos organismos multilaterales. Debido a algunos de ellos, se alteraron las cifras de años previos a 2011 con respecto a las que aparecían en los volcados de datos de Seguimiento de los años respectivos. Los principales cambios fueron:

- Hasta 2009, el FTI se computó como Otras Organizaciones Internacionales, ahora está incluido en el Grupo del Banco Mundial.
- A partir de 2010, las contribuciones a ONG Internacionales y Parternariados Públicos-Privados se computan como AOD bilateral. Por lo tanto, contribuciones importantes como a UNITAID y CICR no están recogidas en este gráfico. Para una comparación correcta de las cifras, esas contribuciones también están excluidas de los totales de años anteriores.
- Las contribuciones generales de 2010 a la Alianza de Civilizaciones (consideradas en Otros organismos) fueron excluidas del cómputo de AOD por el CAD en 2011.
- A partir de 2011 la Oficina Internacional de Educación (OIE), que antes se computaba en Otros organismos, se incluye en la UNESCO (y por tanto, dentro de Naciones Unidas), por indicaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Para una comparación adecuada de las cifras, este cambio se aplicó en los diversos años mencionados en el gráfico.



Cuadro 6

Transición de la SECI a la SECIPI

En 2011 la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) fue transformada en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), tras unas primeras incertidumbres sobre si se quedaría finalmente en rango de Secretaría General. La SECIPI es un modelo sin referentes internacionales, que aún la responsabilidad de las relaciones con una región en particular –Iberoamérica en este caso– y la cooperación para el desarrollo.¹³⁷ Se encarga de la política exterior para Iberoamérica, de la de cooperación internacional para el desarrollo y de la coordinación de la acción cultural exterior.¹³⁸

137. Véase la página 14 del capítulo 1 de este libro.

138. Para más detalle, véase: <http://www.maec.es/es/menuppal/cooperacioninternacional/Estructurade-laSECIPI/Paginas/estructura_seci.aspx>.

Algo similar podría decirse del caso portugués. En Portugal, la antigua agencia de cooperación fue fusionada con el instituto encargado de difundir el idioma portugués, yendo en contra de las recomendaciones del CAD de separar la agenda de cooperación de la de asuntos exteriores.¹³⁹

Ambos hechos contrastan con el caso italiano en el que, a pesar de la crisis, se ha creado un nuevo Ministerio de Desarrollo, elevando así el rango institucional del agente competente en materia de cooperación al desarrollo.

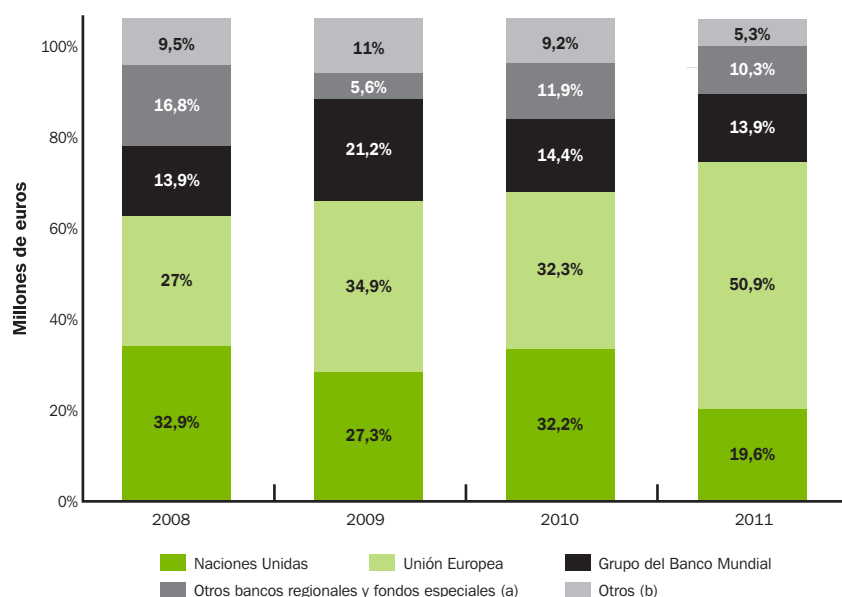
La unión de las competencias señaladas en el caso de la SECIPI pudiera ser favorable si se aprovecha para lograr una complementariedad con otros donantes que se están retirando de América Latina, como la UE, y para buscar una mayor coherencia en las políticas que se aplican en Iberoamérica, en concordancia con la política de cooperación. No obstante, se corre también el riesgo de que la cooperación a otras regiones establecidas como prioritarias en el nuevo PD sea relegada en favor de América Latina y que la política de cooperación se vea aún más influenciada por otros intereses de la política exterior española.

Fuente: Elaboración propia.



Gráfico 17

Evolución de la distribución de la AOD bruta española transferida a organismos multilaterales* entre 2007 y 2011



Con la creación de la SECIPI se corre el riesgo de la política de cooperación se vea aún más influenciada por otros intereses de la política exterior española.

Fuente: Elaboración propia utilizando datos del Seguimiento del PACI 2010 y del volcado de datos del Seguimiento del PACI 2011, publicado en febrero de 2013.

* Tanto a través de ayuda multilateral como multilateral.

Notas:

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

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

Ver nota del gráfico 16 sobre los cambios en la clasificación de algunos organismos multilaterales.

139. Para más detalle, véase: <http://one.org.s3.amazonaws.com/pdfs/data_report_2012_en.pdf>.



Tabla 8

Distribución de la AOD total neta por agentes, 2009-2011

Agentes	Participación % 2009	Participación % 2010	Contribuciones 2011 (a) (en euros)	Participación % 2011	Tendencia part. % 2009-2011
Mº de Asuntos Exteriores y de Cooperación	50,26%	49,04%	1.400.040.541	46,86%	
del cual la AECID	19,17%	19,18%	850.638.140	28,47%	
Mº de Economía y Hacienda	28,21%	32,53%	1.209.945.205	40,50%	
Mº de Trabajo e Inmigración	0,73%	0,90%	34.289.973	1,15%	
Mº de Defensa	0,91%	0,57%	26.438.198	0,88%	
Mº del Interior	0,29%	0,37%	15.781.759	0,53%	
Mº de Ciencia e Innovación	0,22%	0,20%	8.695.447	0,29%	
Mº de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	0,30%	0,42%	5.419.491	0,18%	
Mº de Fomento	0,03%	0,04%	2.308.007	0,08%	
Mº de Educación	0,11%	0,07%	2.248.638	0,08%	
Mº de Sanidad, Política Social e Igualdad (b)	0,07%	0,08%	1.053.923	0,04%	
Mº de Cultura	0,03%	0,01%	477.000	0,02%	
Otros desembolsos de la Administración General del Estado	0,00%	0,00%	204.457	0,01%	
Mº de Política Territorial y Administración Pública (c)	-	0,01%	182.711	0,01%	
Mº de Justicia	0,00%	0,00%	142.592	0,00%	
Mº de la Presidencia	0,02%	0,01%	127.988	0,00%	
Mº de Industria, Turismo y Comercio	6,07%	4,13%	-19.894.451	-0,67%	
Total Administración General del Estado	87,25%	88,38%	2.687.461.483	89,95%	
Total comunidades autónomas	9,43%	8,66%	191.858.301	6,42%	
Total entidades locales	3,11%	2,70%	95.291.533	3,19%	
Universidades	0,20%	0,26%	13.266.664	0,44%	
TOTAL AOD neta	100%	100%	2.987.877.983	100%	

Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2009 a 2011 (este último publicado en febrero de 2013).

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

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

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

El Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) –encargado en general de las aportaciones multilaterales– es el segundo donante y ha ido aumentando considerablemente el peso de su ayuda en los últimos años.¹⁴⁰ De hecho, su presupuesto fue proporcionalmente menos recortado que el de la mayoría de los otros ministerios y gestionó una proporción mayor de AOD que en 2010.

En cuanto a los recortes en el MEH, estos se debieron principalmente a disminuciones en las aportaciones de la Dirección General de Financiación Internacional

140. El que un ministerio diferente del que ha recibido el mandato de la cooperación tenga un peso tan alto dentro de la ayuda puede conllevar un mayor riesgo de que una parte importante de esta ayuda se asigne con criterios ajenos a la política de cooperación y la erradicación de la pobreza, y de que atienda más a otras prioridades e intereses de la política española.

(de alrededor de 244 millones de euros netos en 2010 a apenas unos 24 millones en 2011), correspondientes principalmente a drásticas reducciones en conversión y anulación de deuda; y a un descenso de poco más de 31 millones de euros en la Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales, debido a reducciones de la ayuda canalizada a través de organismos multilaterales.¹⁴¹

Ambos ministerios ejecutaron en su conjunto alrededor del 87% de la ayuda neta española y cerca de la totalidad de la AOD otorgada por la AGE¹⁴² (véase la tabla 8).

Se vislumbra una doble tendencia: 1) La voluntad de dar mayor protagonismo al nuevo Ministerio de Economía y Competitividad,¹⁴³ ya que en 2012 se prevé que sea el primer agente de ejecución de la ayuda española según el PACI y que gestione el 64% de sus recursos. 2) El retroceso del liderazgo del MAEC que ve sus presupuestos proporcionalmente más recortados. Además, en 2013 este ministerio prevé una partida para ayuda al desarrollo de apenas 519 millones de euros, un 23% menos que en 2012 y un 63% menos que en 2011, lo que implica volver a niveles de 1981.¹⁴⁴

En cuanto al peso de la ayuda, destacan en 2011 el incremento en la participación de la AECID¹⁴⁵ y las aportaciones (con signo negativo) del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, debido principalmente a que, como parte del proceso de liquidación del antiguo FAD, en 2011 fueron muy superiores sus reembolsos a los desembolsos otorgados¹⁴⁶ (véase la tabla 8).

Por otro lado, la ayuda otorgada por el Ministerio de Defensa creció en 0,8 millones de euros, un 3,1% más que en 2010 y por encima de las previsiones del PACI 2011.¹⁴⁷

141. En los apartados de deuda y de ayuda multilateral se detallaron estos aspectos. En 2011, la Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales aumentó con respecto a 2010 la AOD neta otorgada a la UE, pero redujo en unos 100 millones de euros la ayuda a otros organismos internacionales.

142. No obstante, la AOD española sigue canalizándose a través de una gran cantidad de agentes. Así, el índice QuODA ubica a España en el lugar 25 (sobre un total de 31 donantes) en el rubro de concentración de la ayuda por agentes. Para más detalle, véase: <http://www.cgdev.org/section/topics/aid_effectiveness/quoda>.

143. El cual ejerce las competencias que en la legislatura anterior correspondían al Ministerio de Economía y Hacienda (materia económica), al Ministerio de Ciencia e Innovación (investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación) y al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (política comercial y de apoyo a la empresa).

144. Para más detalle, véanse <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/10/05/actualidad/1349466112_373825.html> y <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2013Ley/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/3/9/2/N_13_E_R_31_112_1_1_7.PDF>.

145. Esto fue favorable, al continuar con la tendencia creciente en una mayor concentración de la ayuda a cargo de la agencia especializada de la cooperación, nota que había sido resaltada positivamente por el *peer review* de 2011 sobre España. Sin embargo, para 2013 se espera que su peso solo alcance el 14% del total de la ayuda canalizada por la AGE. Para más detalle, véanse: <<http://www.congde.org/uploads/documentos/330de2e15b4cf6a92873cb2355f068d3.pdf>> y <<http://www.oecd.org/dac/peerreviewsofdacmembers/spain2011dacpeerreviewmainfindingsandrecommendations.htm>>.

146. Ya que, como se explicó anteriormente, en 2011 el MITC no realizó nuevos compromisos y solo ejecutó algunos desembolsos de créditos FAD que se habían comprometido en años anteriores.

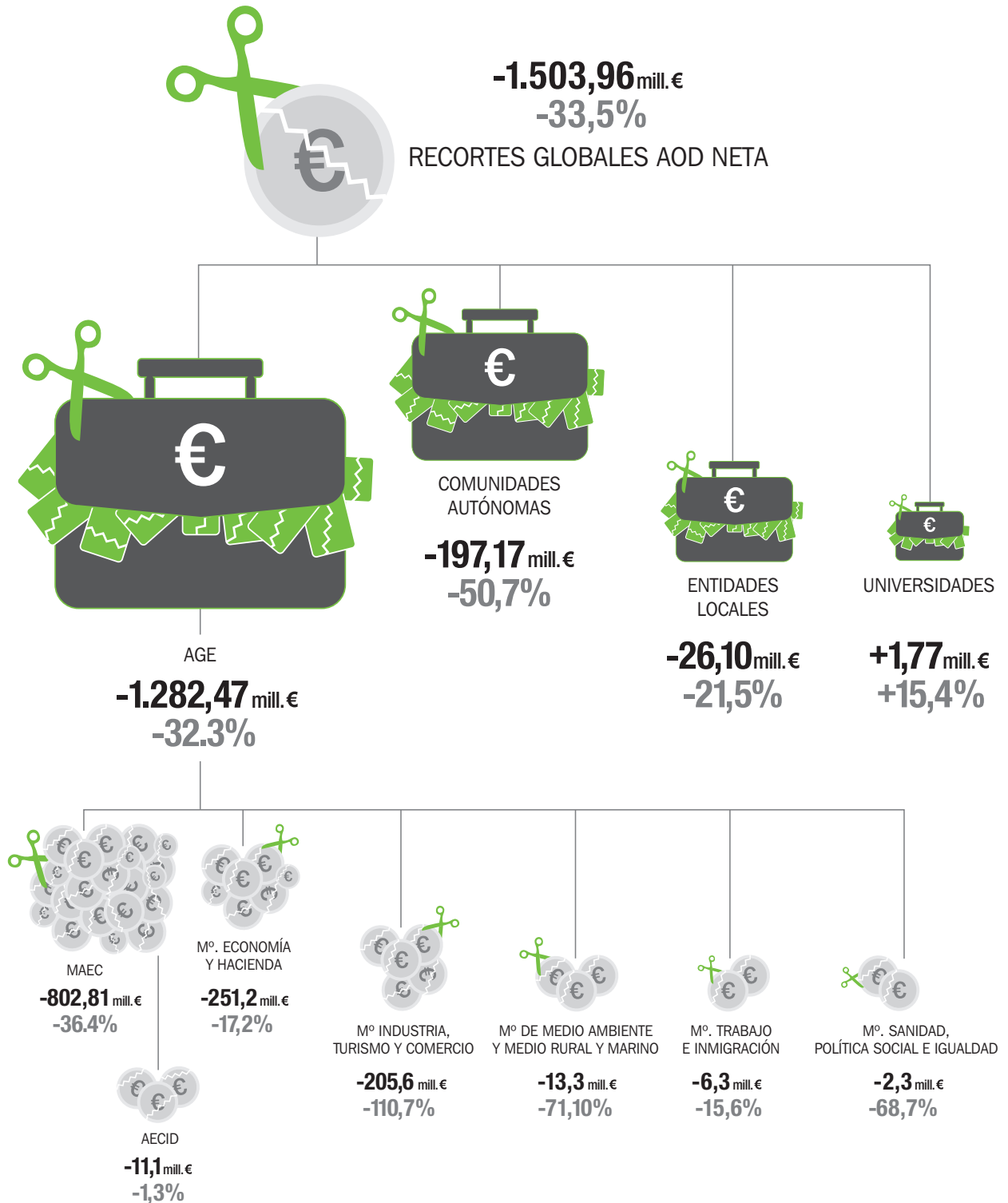
147. Para más detalle sobre la naturaleza delicada de la ayuda al desarrollo en defensa, véase la página 53 del informe La realidad de la ayuda 2010.

De acuerdo a la evolución en la distribución de AOD en la AGE, se puede vislumbrar el mayor protagonismo del nuevo Ministerio de Economía y Competitividad en detrimento del liderazgo del MAEC.



Gráfico 18

Recortes en la AOD neta española por agente, 2011



Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos de seguimiento de los PACI de 2010 y 2011 (este último, publicado en febrero de 2013).
Nota: Ministerios ordenados por valor en euros de los recortes. Solo se hace referencia a aquellos con recortes mayores a un millón de euros.

3. Situación de la cooperación descentralizada

En 2011, la cooperación de las comunidades autónomas, entidades locales y universidades experimentó un recorte drástico, aún más pronunciado que el de la cooperación central. Este año, la aportación de la cooperación descentralizada fue de 287,1 millones de euros, un 43,7% menos que el presupuesto ejecutado en 2010 (mientras que el recorte en la cooperación central fue del 33%). Un recorte de 223,2 millones con respecto al presupuesto ejecutado en el año anterior.

En este mismo año apenas se ejecutó la mitad (46,7%) del presupuesto previsto para la cooperación descentralizada en el PACI 2011, lo cual, al igual que lo ocurrido a nivel estatal, implica un doble recorte: en el momento en que se planificaron los recursos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) que España canalizaría a sus países socios en 2011 como a través de la no ejecución de la AOD planificada para 2011. El peso de la cooperación descentralizada en el conjunto de la cooperación española ha seguido disminuyendo, lo cual reafirma la tendencia de estos tres últimos años;¹⁴⁸ en 2011 representó solo un 9,6% de la AOD total neta.

Las cifras de 2012 y las previsiones de 2013 son aún más preocupantes, ya que pronostican otra brusca caída de la cooperación descentralizada. En el PACI 2012, la AOD planificada para ese año supone un recorte del 41% con respecto a 2011, del 45,7% respecto a 2010 y del 47,8% respecto a 2009, que fue el año de más volumen de la cooperación descentralizada en la historia de la cooperación española. Además, de continuar la tendencia a recortar a través de la no ejecución, los montos reales de la cooperación descentralizada en 2012 quedarán a niveles irrisorios y no permitirán el apoyo a procesos de desarrollo en el Sur o de iniciativas de educación para el desarrollo en el Norte.

3.1. La cooperación de las comunidades autónomas

En 2011, los recursos de las comunidades autónomas destinados a AOD ascendieron a 191,85 millones de euros (véase el anexo 15), casi un 50,7% menos de lo ejecutado en 2010. En términos nominales, la cooperación autonómica ha caído a los niveles más bajos de los últimos ocho años, con un volumen de gasto similar al del año 2003¹⁴⁹ (véase el gráfico 19).

En el actual contexto de crisis en España, cabe preguntarse si estos recortes se deben a la contracción de los presupuestos de las entidades públicas. Sin embargo, el análisis del esfuerzo de las comunidades autónomas –es decir, el porcentaje de su presupuesto dedicado a AOD– muestra que la cooperación ha sido una política especialmente castigada (véase el anexo 15): en 2011, las comunidades autónomas destinaron a AOD en promedio el 0,13% de su presupuesto (frente al 0,21% de 2010); se trata del porcentaje más bajo de al menos la última década. Parece que la meta del 0,7%, establecida por varios planes directores o en el Pacto de Lucha en contra de la Pobreza, ya no es más que un mero recuerdo para algunos dirigentes políticos regionales.

La cooperación autonómica ha caído a los niveles más bajos de los últimos ocho años, con un volumen de gasto en AOD similar al del año 2003.

En 2011, las comunidades autónomas destinaron a AOD en promedio el 0,13% de su presupuesto (frente al 0,21% de 2010); se trata del porcentaje más bajo de al menos la última década.

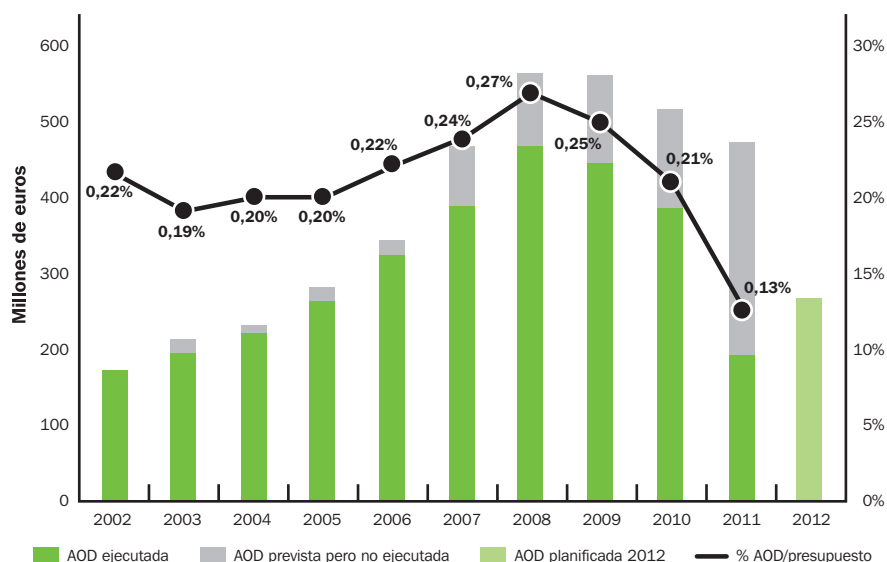
148. En 2010 representó un 11,4%, mientras que en 2009 y 2008 suponía alrededor del 13% de la AOD total neta.

149. No obstante, se podría decir que el retroceso es aún mayor, ya que estas cifras no tienen en cuenta la inflación.



Gráfico 19

Evolución de la AOD neta de la cooperación autonómica



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de los Seguimientos PACI de 2002 a 2010; del volcado de datos de seguimiento del PACI 2011, publicado en febrero de 2013; de los PACI 2002-2012 y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En el otro lado de la balanza, hay que destacar el esfuerzo de algunas comunidades cuyas cifras evidencian un esfuerzo por distribuir el efecto de los recortes de un modo más coherente con dicho compromiso.

Volumen de AOD ejecutada por las comunidades autónomas

Las cinco comunidades autónomas que más AOD aportaron en 2011 fueron, ordenadas de mayor a menor aportación, el País Vasco (44,9 millones de euros), Cataluña (33 millones de euros), Navarra (18,3 millones de euros), Comunidad Valenciana (15,1 millones de euros) y Andalucía (14,5 millones de euros).

De las 19 comunidades autónomas, 17 disminuyeron su presupuesto de AOD en 2011 con respecto a 2010.

En total, el recorte de AOD de las comunidades autónomas en 2011 fue de aproximadamente 197,2 millones de euros,¹⁵⁰ que se suman al recorte de 64,3 millones entre 2009 y 2010.

De las 19 comunidades autónomas, 17 disminuyeron su presupuesto de AOD en 2011 con respecto a 2010 (véanse el gráfico 20, 21 y 22 y el anexo 14).

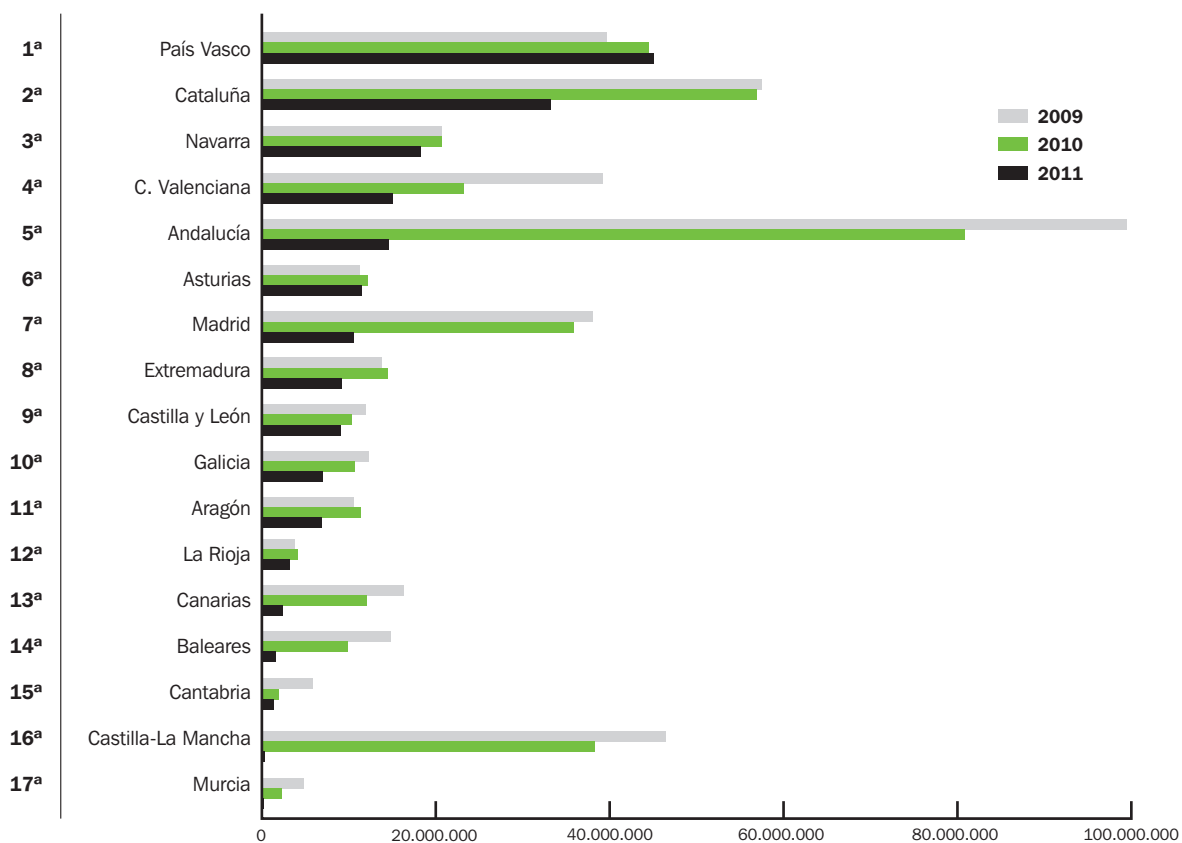
- **Seis comunidades disminuyeron drásticamente su ayuda** (en más de dos tercios) con respecto al presupuesto de 2010: Castilla-La Mancha (-99%), Murcia (-89%), Baleares (-83%), Andalucía (-82%), Canarias (-80%), Madrid (-70%).
- **Otras seis comunidades autónomas recortaron su presupuesto de AOD**

150. Esta cifra difiere ligeramente del monto del recorte expuesto en el anexo 14, ya que para la Comunidad de Cantabria, los datos del volcado del seguimiento PACI 2011 y los datos entregados por la Administración Local así como la coordinadora de ONGD difieren significativamente. Esto afecta la cifra total de la ayuda autonómica. La presente cifra está calculada a partir de los datos del Volcado del Seguimiento del PACI 2011, publicado en febrero 2013.



Gráfico 20

Clasificación de las comunidades autónomas por su volumen de AOD de 2009 a 2011



Fuente: Elaboración propia utilizando de los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2009, 2010 y 2011. Los datos para 2011 utilizados corresponden al volcado del PACI publicado en febrero 2013. Los datos de la Comunidad de Cantabria utilizados fueron los datos entregados por la Administración Local y la Coordinadora de ONG. No corresponden a los datos del volcado del Seguimiento del PACI 2011.

entre el 25% y el 50% con respecto al año anterior: Cataluña (-41,82%), Aragón (-38,70%), Extremadura (-36,33%), Comunidad Valenciana (-35,25%), Galicia (-34,87%), La Rioja (-24,72%).

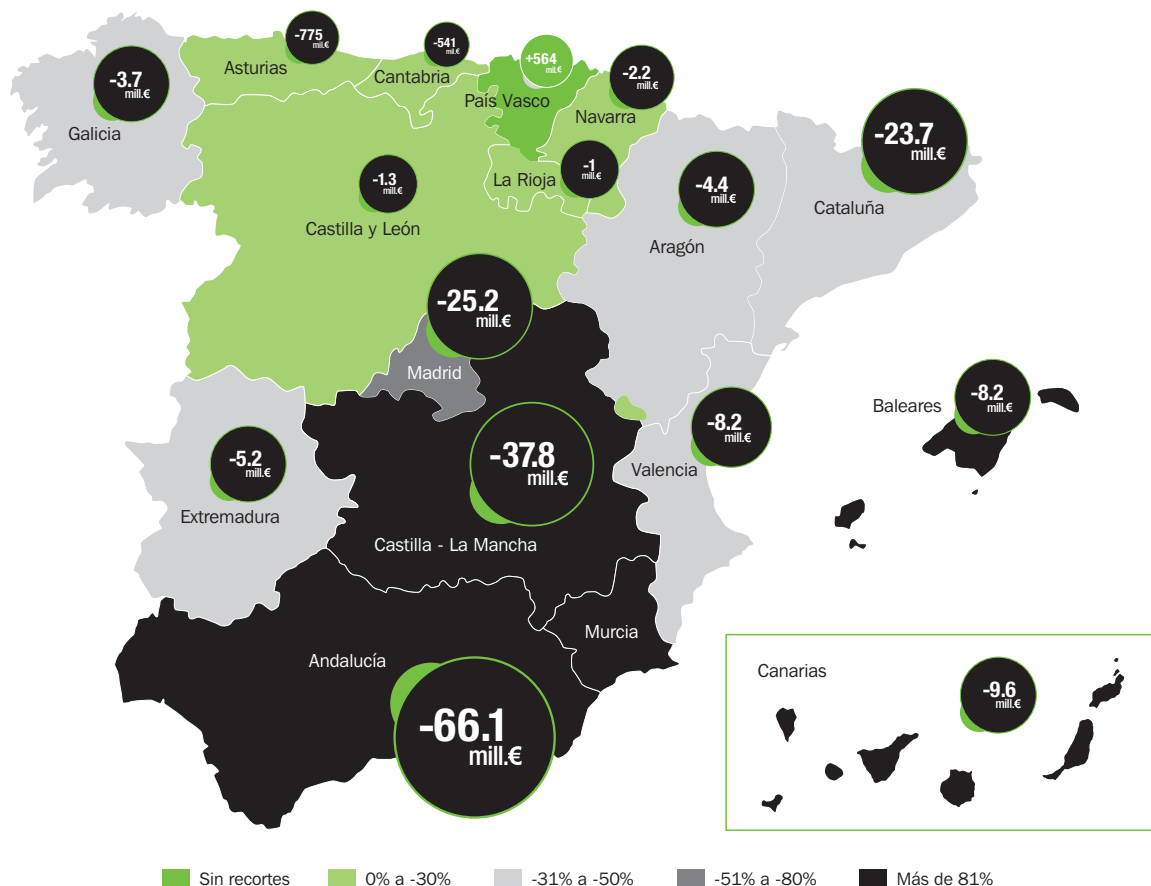
- **Finalmente tres comunidades redujeron su presupuesto de AOD entre un 5% y un 10%:** Castilla y León (-10,95%), Navarra (-10,95%) y Asturias (-6,38%).

En total, cuatro comunidades autónomas acumulan el 75% del recorte de casi 200 millones de euros en 2011 (con respecto a 2010): Andalucía (34%), Castilla-La Mancha (19%), Madrid (13%), Cataluña (12%).

La comunidad autónoma que ilustra de forma más drástica estos recortes es Castilla-La Mancha: en 2009 esta comunidad autónoma estaba en tercera posición en términos de volumen de ayuda, con una aportación de 46,39 millones de euros, y además se destacaba por algunos instrumentos eficaces de financiación (p. ej. en acción humanitaria tenía una convocatoria abierta permanente). En dos años pasó al penúltimo lugar, con un presupuesto de 356.043 euros, que –según la información publicada– solo sirvieron para financiar los costes de personal y de bienes de funcionamiento y servicios.



Gráfico 21

Comunidades Autónomas que más recortaron su presupuesto de AOD proporcionalmente en 2011 con respecto a 2010


Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos de los Seguimientos PACI de 2010 y 2011 (este último, publicado en febrero de 2013). Los datos de la Comunidad de Cantabria utilizados fueron los datos entregados por la Administración Local y la Coordinadora de ONG. No corresponden a los datos del volcado de seguimiento del PACI 2011.

Frente a este panorama tan negativo, solamente destaca el País Vasco, que aumentó ligeramente en términos nominales su AOD y mantuvo su esfuerzo en el 0,43% de su presupuesto total.

Frente a este panorama tan negativo, solamente destaca el País Vasco, que aumentó ligeramente en términos nominales (1,27%) su AOD y mantuvo su esfuerzo en el 0,43% de su presupuesto total.

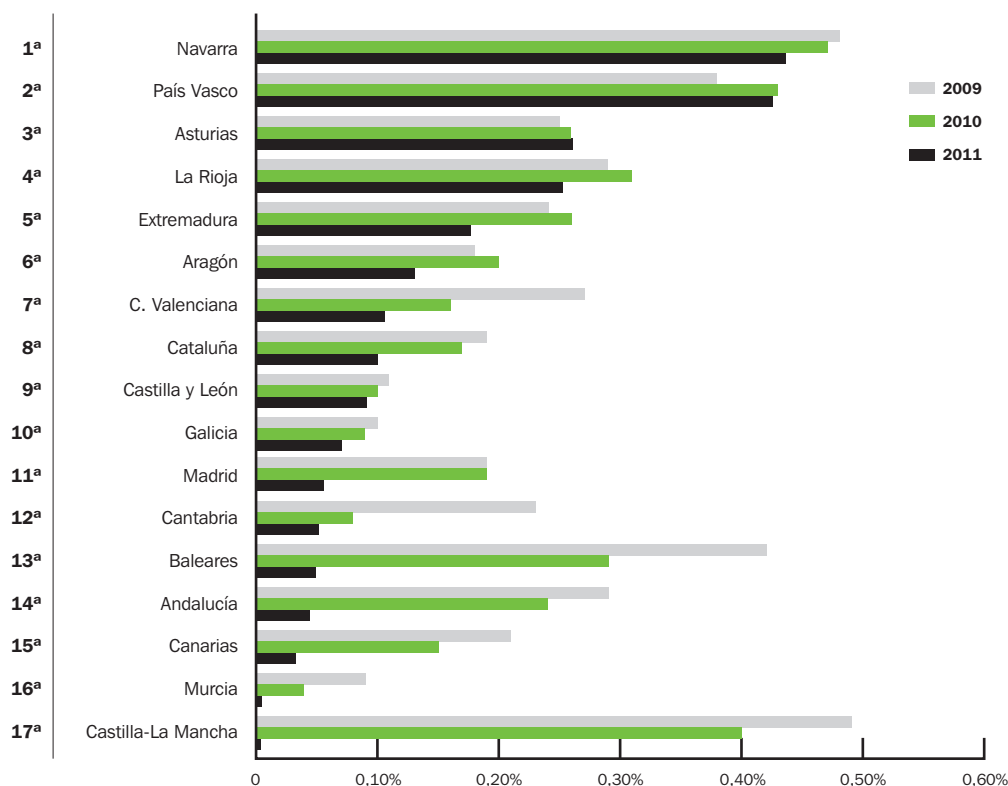
Asturias también mantuvo en 2011 su porcentaje de AOD/presupuesto (0,43%). Sin embargo, el nivel de compromiso de las otras 16 comunidades autónomas para la AOD disminuyó en 2011, y algunas de ellas (Castilla-La Mancha, Baleares, Madrid y Canarias) han dado muestras de su claro desinterés por la política de cooperación en época de crisis, a pesar de los compromisos adquiridos tanto a través de los pactos políticos que han firmado como en virtud de los Planes Directores autonómicos (véase el cuadro 7).

En rasgos generales, en 2011 se incrementó el porcentaje de la AOD autonómica dirigida a América Latina (del 50,1% en 2010 al 63,6% en 2011) y también a África (del 23,7% al 29%). No obstante, las comunidades autónomas siguen sin especificar a qué regiones destinan casi una cuarta parte de su AOD.



Gráfico 22

Clasificación y tendencia del esfuerzo de las comunidades autónomas. Porcentaje de la AOD/presupuesto por comunidad autónoma de 2009 a 2011

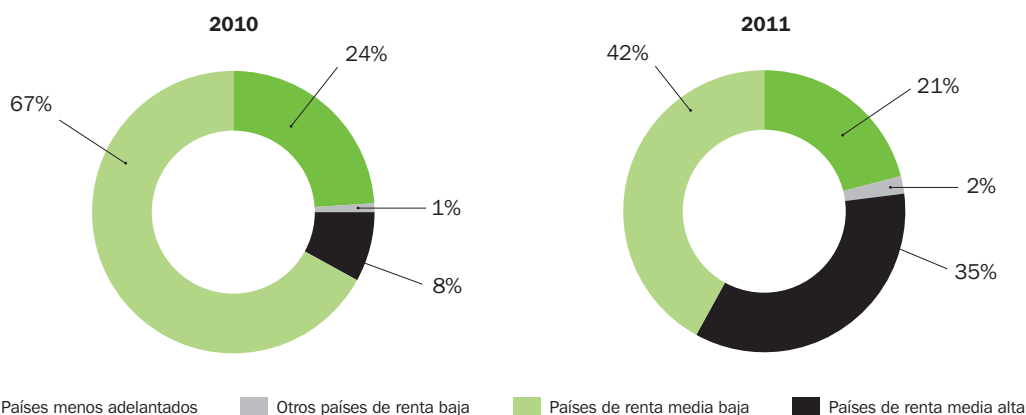


Fuente: Elaboración propia a partir de los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2009, 2010 y 2011 (este último publicado en febrero de 2013). Los datos de la Comunidad de Cantabria utilizados fueron los datos entregados por la Administración Local y la Coordinadora de ONG. No corresponden a los datos del volcado del Seguimiento del PACI 2011.



Gráfico 23

Distribución de laAOD autonómica por nivel de renta de los países receptores, 2010-2011



Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI de 2010 y 2011 (este último publicado en febrero de 2013).

El incremento que se puede observar en la distribución a los países de renta media-alta (véase el gráfico 23) se debe precisamente a un cambio en la clasificación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de los niveles de renta de los países.¹⁵¹ En 2011, bajó el nivel de AOD destinada a los Países Menos Adelantados a 21%.

En 2011, se destinó el 6,4% a la acción humanitaria, el 80,9% a proyectos de desarrollo y 12,7% a educación para el desarrollo (frente al 6,4%, 83,9% y 9,7%, respectivamente, en 2010). Y aumentó ligeramente el peso de la educación para el desarrollo.¹⁵²

3.2. La cooperación de entidades locales

En 2011 la cooperación de las entidades locales supuso un descenso del 21,5% con respecto al año anterior.

La cooperación de las entidades locales (Ayuntamientos y Diputaciones) en 2011 sumó 95,29 millones de euros, lo cual supone un descenso del 21,5% con respecto al año anterior. Se trata de un recorte importante, pero de menores proporciones que el experimentado por la cooperación central y autonómica. Cabe señalar que mientras algunas entidades locales incrementaron su AOD (p. ej. la Diputación de Huelva), otras la recortaron de forma drástica (p. ej. la Diputación de Málaga y la Diputación de Girona).



Cuadro 7

La cooperación descentralizada, en pleno desmantelamiento

Uno de los rasgos característicos de la cooperación española es su cooperación descentralizada, que destaca en el ámbito europeo tanto cuantitativa como cualitativamente. Entre 2004 y 2008, los gobiernos autonómicos aumentaron paulatinamente su AOD y lograron así duplicar sus recursos en esos cuatro años, de modo que la cooperación descentralizada llegó a representar más del 10% de la AOD española.

La cooperación descentralizada española ha sido reconocida por otros donantes del CAD, sobre todo gracias a la diversidad de entidades involucradas a nivel territorial, el respaldo de la ciudadanía a la agenda de cooperación y los avances en educación para el desarrollo y educación ciudadana, así como por el tejido social y de ONGD, que han permitido su fortalecimiento, el compromiso de algunos gobiernos locales y los pactos políticos firmados. Gracias a su nivel de autonomía, ciertas comunidades autónomas estaban por lograr una madurez programática, una solidez de sus instrumentos de financiación, y debatían ya cómo adaptar la agenda de la eficacia a nivel local para asegurar mejores resultados en la consecución de los objetivos de desarrollo.

El año 2010 supuso un punto de inflexión en este proceso de crecimiento de la cooperación descentralizada. Con el anuncio de recortes de la ayuda para el desarrollo en el ámbito estatal, como parte de las medidas para reducir el déficit y cumplir con los requisitos europeos, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero abrió una brecha: muchas comunidades autónomas imitaron estas medidas y disminuyeron su volumen de AOD, con lo que dieron comienzo a un declive constante.

En 2011, tras las elecciones autonómicas y municipales –y la victoria incontestable del Partido Popular–, la Administración hizo claramente visible su distanciamiento ideológico y político de la cooperación al desarrollo. De acuerdo con la misma lógica de austeridad, considerada necesaria para contener el gasto y el déficit, las autonomías optaron por

En 2011, tras las elecciones autonómicas y municipales –y la victoria incontestable del Partido Popular–, la Administración hizo claramente visible su distanciamiento ideológico y político de la cooperación al desarrollo.

151. Este aspecto ya se ha comentado en el apartado 2.2.3. Distribución de la ayuda por nivel de renta del país receptor de este capítulo.

152. Asturias es la comunidad que más destacada en la orientación de su AOD destinada a PMA, con un 32%. Extremadura canalizó 27% de su AOD a PMA y Baleares, el 24%.

recortar la ayuda para el desarrollo, una política que resultó especialmente castigada en varias comunidades autónomas.

En efecto, algunas comunidades –como Baleares, Canarias, Cantabria o Castilla-La Mancha– congelaron o anularon las convocatorias públicas, o cancelaron partidas de subvenciones destinadas a cooperación y educación para el desarrollo. Otras decidieron no pagar recursos ya comprometidos a proyectos ejecutados en años anteriores, como fue el caso de Andalucía, o suspendieron el pago de fondos ya concedidos y publicados en boletines oficiales; otras comunidades, como Galicia, cancelaron segundos plazos de proyectos ya aprobados.

Por último, un hecho desgastante ha sido que algunas comunidades iniciaron una fiscalización muy estricta de proyectos ejecutados por ONGD hasta cinco años antes, solicitando comprobantes de pago y facturas o la devolución de dinero, lo cual incrementó la burocracia de las ONGD que ya se encontraban en dificultades económicas. Fue el caso de la Comunidad de Madrid, de Cantabria, de la Comunidad Murciana, que están rastreando las facturas de muchas organizaciones con el objetivo de recaudar fondos.

En paralelo a los recortes, se están produciendo unos cambios en los organigramas institucionales que reflejan el desmantelamiento de la política de cooperación. Algunas administraciones públicas autonómicas procedieron a la supresión de las consejerías y direcciones generales responsables de la cooperación descentralizada –por ejemplo, en Canarias, Cantabria y Extremadura– o redujeron los equipos técnicos –en Cataluña y La Rioja, entre otras–.

No todas las comunidades han aprovechado el difícil contexto económico para dejar de solidarizarse con los pueblos del Sur. El País Vasco ha mostrado una voluntad política más clara para mantener su compromiso con los pueblos del Sur y se ha mantenido coherente con el objetivo de construir una cooperación descentralizada de calidad.¹⁵³ Varias comunidades autónomas también han mantenido su esfuerzo y compromiso con la cooperación (por ejemplo, Navarra, Castilla y León, Asturias).¹⁵⁴

Las administraciones autonómicas se han enfrentado a la crisis de diferente manera, pero en términos generales muy pocas comunidades han informado de la situación de forma transparente ni tampoco han establecido con las diferentes coordinadoras un diálogo que permitiese acordar los criterios más apropiados para el recorte. Por el contrario, la mayoría de las comunidades no clarificó cuál sería la situación económica de su política de cooperación y prometió a los diferentes actores la próxima apertura de las convocatorias.

Sin duda, esta falta de transparencia y de comunicación ha reducido la capacidad tanto de respuesta como de protesta de los actores del sector. No obstante, las ONGD y las coordinadoras llevaron a cabo varias iniciativas de incidencia política y protesta a lo largo del 2011.¹⁵⁵

Los recortes de la AOD representan una media del 0,2% de los presupuestos autonómicos, una cantidad que obviamente no permitirá reducir de manera significativa el déficit de las administraciones.

Fuente: Elaboración propia.

Las administraciones autonómicas se han enfrentado a la crisis de diferente manera, pero en términos generales muy pocas comunidades han informado de la situación de forma transparente ni tampoco han establecido con las diferentes coordinadoras un diálogo que permitiese acordar los criterios más apropiados para el recorte.

153. Véase el artículo de posición *Por una cooperación descentralizada de calidad – País Vasco*, <http://www.elankidetza.euskadi.net/x63-contnot/es/contenidos/noticia/noticias_2012/es_declar/adjuntos/Declaracion%20institucional%20Consejo%20Vasco%20de%20Cooperacion.pdf>.

154. El descenso de su partida para ayuda al desarrollo es proporcional a la disminución de sus presupuestos autonómicos.

155. Por ejemplo en Valencia, donde 500 ONGD, representadas por las 17 coordinadoras autonómicas, elevaron su voz en defensa de la cooperación al desarrollo en el mes de abril. En mayo, bajo el lema “Elige las personas primero, la crisis no es excusa”, todas las comunidades autónomas exigieron a los partidos políticos el compromiso de destinar el 0,7% de sus presupuestos a las políticas de cooperación y educación para el desarrollo. En el ámbito autonómico, las coordinadoras pidieron insistentemente al nuevo Gobierno del Estado y a los gobiernos autonómicos que mantuviesen su compromiso con la cooperación y la lucha contra la pobreza, en el actual contexto de crisis global que castiga de manera especial a los pueblos del Sur.

Andalucía

2011

AOD EJECUTADA

14.588.907 €

AOD EJECUTADA/AOD PLANIFICADA

15,49%

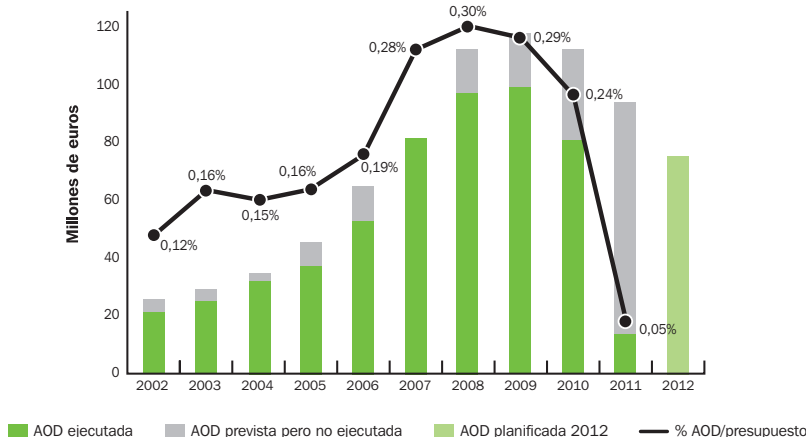
AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

0,05%

AOD PER CÁPITA

1,74 €

Evolución de la AOD y del esfuerzo de la Comunidad Autónoma (2002-2012)



Los presupuestos de 2011 –último año de ejecución del I Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo– contemplaban un fuerte recorte de la AOD de la Junta de Andalucía, que presupuestó cerca de 18 millones menos que en 2010 (-15,9%). Este recorte hubiese sido aún mayor si el presupuesto no previera la creación del nuevo Fondo Andaluz para la Promoción del Desarrollo, fondo de ayuda reembolsable (microcréditos) dotado con 5 millones de euros.

El aspecto positivo es que, según las previsiones, la cooperación andaluza sigue apostando por la gestión a través de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD); los presupuestos de 2011 destinaban a las ONGD 39 millones de euros, y concentraban los recortes en la cooperación directa, que quedó reducida a la mínima expresión. Sin embargo, se produjo un importante retraso en el pago de la mayor parte de los fondos de cooperación aprobados para las ONGD y otras entidades, debido tanto a la convocatoria tardía de proyectos y programas para ONGD como a los problemas de tesorería de la administración andaluza fruto de la crisis económica.¹⁵⁶ A consecuencia de estos retrasos, en 2011 solo se desembolsaron 14,6 millones de euros, un 0,05% del presupuesto total consolidado de la cooperación andaluza. Alrededor de 48 millones de euros aún están pendientes de pago. Por otra parte, a finales de 2012 las ONGD todavía no habían recibido las cantidades aprobadas en las convocatorias de 2011.

Respecto al presupuesto inicial de cooperación de 2012, se confirmó la tendencia de años anteriores: un fuerte recorte de la AOD, tanto en términos absolutos (18 millones de euros menos que en 2011 y 36 millones menos que en 2010) como en el esfuerzo presupuestario (-0,06%). Sin embargo, según lo planificado, la partida gestionada por las ONGD no solo no sufrirá recortes, sino

que se verá incrementada hasta alcanzar 40 millones de euros (más del 50% de la AOD andaluza). No obstante, en el mes de noviembre la Junta informó de un recorte dentro del plan de ajuste realizado a lo largo del año que situó el presupuesto de AOD disponible para 2012 en 34 millones de euros.

En el aspecto institucional, el nuevo gobierno surgido de las urnas en abril 2012 incluía en su programa el compromiso con la cooperación para el desarrollo. No obstante, los problemas de liquidez han puesto en duda la capacidad del Gobierno andaluz para cumplir con sus promesas.

La Coordinadora de ONG de Desarrollo de Andalucía (CAONGD) no ha dejado de mostrar su preocupación por esta situación, que ha puesto a muchas ONGD en una situación tremendamente difícil. Ha denunciado los impagos a través de una interlocución permanente con el nuevo gobierno y ha rechazado vehementemente los recortes de 2012 así como los aún más fuertes recortes para 2013: casi un tercio menos de inversión para la reducción de la pobreza en países del Sur. La CAONGD critica la clara “incoherencia” entre el programa electoral, sometido a las urnas, que menciona claramente “Mantener los recursos destinados a la cooperación internacional”.

La partida del presupuesto de la comunidad autónoma destinada a cooperación para 2013 se reduce a 54 millones de euros, de los cuales 44 corresponden a la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) y 10, al igual que en 2012, al Fondo Andaluz para la Promoción del Desarrollo.

Este mismo año está por iniciarse un proceso de elaboración del II Plan a partir de las recomendaciones de la evaluación del I Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo.

RANKING (sobre 17 CCAA)

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

14^a posición

VARIACIÓN 2010

-82%

156. Parte del retraso de la convocatoria se puede explicar por la implantación en 2011 del nuevo sistema de financiación a ONGD, que permite recibir fondos plurianuales de hasta cuatro años a ONGD que fueron previamente calificadas durante 2011.

Aragón

2011

AOD EJECUTADA

6.902.553 €

AOD EJECUTADA/AOD PLANIFICADA

82,22%

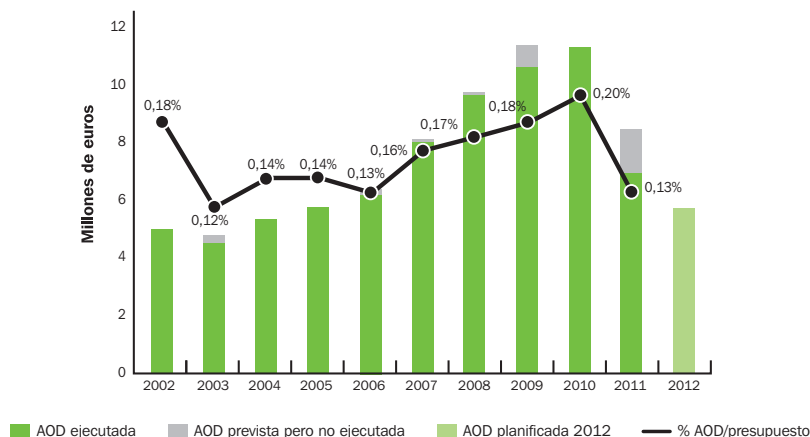
AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

0,13%

AOD PER CÁPITA

5,13 €

Evolución de la AOD y del esfuerzo de la Comunidad Autónoma (2002-2012)



En 2011 Aragón sufrió un recorte importante del 38,70% de su AOD con respecto al año anterior, lo cual ha paralizado algunos proyectos de ONGD. Se ha recortado proporcionalmente la ayuda a educación para el desarrollo y los proyectos de cooperación para el desarrollo, pero se han aumentado consistentemente las aportaciones a acción humanitaria.

Los recortes de 2011 han coincidido en el tiempo con el último año de ejecución del Plan Director 2008-2011 y con la elaboración del nuevo Plan Anual 2012-2015. Este último se ha centrado plenamente en dos objetivos principales: 1) avanzar hacia una mayor concentración geográfica: se trabajará en 15 de los 25 países previstos en el plan anterior;¹⁵⁷ 2) mantener las prioridades sectoriales: el nuevo Plan Director se centra en los mismos sectores que el anterior.

Se ha valorado positivamente la participación del sector de la cooperación promovida por el Gobierno de Aragón, tanto en el proceso de elaboración del nuevo Plan Director como en el debate acerca de dónde aplicar los recortes previstos. Sin embargo, a pesar de que se convocaron dos sesiones de trabajo, la Federación Aragonesa de Solidaridad considera que estos espacios no estuvieron suficientemente enfocados al trabajo participativo al no contar con el margen de tiempo necesario para realizar aportaciones ni disponer de información sobre el marco presupuestario de este nuevo plan. Trabajar en una estrategia a cuatro años sin una mínima orientación sobre el presupuesto disponible dificulta que las organizaciones puedan hacer propuestas viables para mejorar el Plan

Director. A día de hoy, el Consejo Aragonés de Cooperación sigue encontrando dificultades para desempeñar su papel como asesor de las políticas de cooperación de Aragón.

Las previsiones de AOD para 2012 en Aragón son aún más negativas, especialmente en lo relativo a las convocatorias de subvenciones de cooperación al desarrollo, ya que, debido a los recortes, la convocatoria de 2012 se redujo en un 70% con respecto a 2011.¹⁵⁸

Con la aprobación de los presupuestos de 2012, las Cortes de Aragón acordaron destinar a la cooperación el 0,12% del presupuesto total; sin embargo, el Gobierno redujo ese porcentaje al 0,05%.¹⁵⁹ Estos fondos no permitirán dar continuidad al trabajo que se ha llevado a cabo hasta el momento, especialmente en materia de sensibilización de la ciudadanía y en acción humanitaria. En este contexto, la reacción del sector ha sido contundente: hace meses que las organizaciones se manifiestan para denunciar la injusticia de los recortes en cooperación, y se han solicitado diferentes reuniones con los políticos que gestionan la cooperación en Aragón. Lamentablemente, estos esfuerzos no han tenido la respuesta esperada.

En este contexto de recortes, cabe destacar que el Ayuntamiento de Zaragoza destina a la cooperación al desarrollo el 0,42% del presupuesto municipal, un compromiso superior al del Gobierno de Aragón.

RANKING (sobre 17 CCAA)

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

6ª posición

VARIACIÓN 2010

-39%

157. Aunque es verdad que se ha reducido el número de países, no se han hecho públicos los criterios que han llevado a esta priorización. Tampoco se ha establecido un plan de retirada de los países en los que la cooperación aragonesa dejará de estar presente.

158. Además limitan la convocatoria en cuanto a número de proyectos: dos por organización con un importe máximo de 100.000 euros para proyectos de cooperación y de 25.000 euros para iniciativas de sensibilización.

159. Artículo "Aragón reduce en un 70% la partida de cooperación al desarrollo". <<http://infocoopera.es/2012/08/22/aragon-reduce-un-70-la-partida-de-cooperacion/>>.

Asturias

2011

AOD EJECUTADA

11.374.076 €

AOD EJECUTADA/AOD PLANIFICADA

87,43%

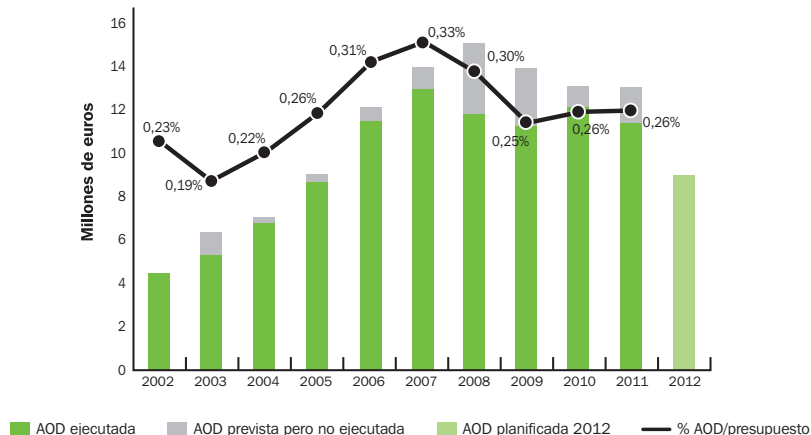
AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

0,26%

AOD PER CÁPITA

10,58 €

Evolución de la AOD y del esfuerzo de la Comunidad Autónoma (2002-2012)



El Principado de Asturias mantuvo su compromiso con la cooperación para el desarrollo en 2011 y, al destinar el 0,26% de su presupuesto como en 2010, se ubicó en la tercera posición entre las comunidades autónomas en términos del esfuerzo hacia la AOD.

Tras las elecciones de 2011, el partido Foro de Ciudadanos (FAC), liderado por Álvarez Cascos, ganó las elecciones en el Principado de Asturias y tomó la decisión de recortar, e incluso ignorar, la cooperación al desarrollo. En 2012, los recortes ya se hicieron visibles, un 30% menos en comparación con 2011. Las convocatorias de 2012 salieron con mucho retraso y no siguieron las reglas de transparencia. Tanto las partidas de sensibilización y educación para el desarrollo como de cooperación se vieron recortadas en un 50%.

Además, por el problema de desgobierno que se padeció en el Principado, ni siquiera hubo interlocutor en el Ejecutivo de Cascos y, en consecuencia, las convocatorias tanto de sensibilización como de cooperación al desarrollo se retrasaron al tercer y cuarto trimestre respectivamente. El Consejo de Cooperación estuvo meses sin reunirse hasta que la presión de los grupos en la Junta obligó a su convocatoria en el mes de diciembre de 2012.

En 2012 se volvieron a convocar elecciones, tras no lograr el ejecutivo de Álvarez Cascos la aprobación de los presupuestos. Existe una gran incertidumbre sobre el futuro de la comunidad en términos de su compromiso para con la política de cooperación.

RANKING (sobre 17 CCAA)

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

3ª posición

VARIACIÓN 2010

-6%

Islas Baleares

2011

AOD EJECUTADA

1.659.926 €

AOD EJECUTADA/AOD PLANIFICADA

15,86%

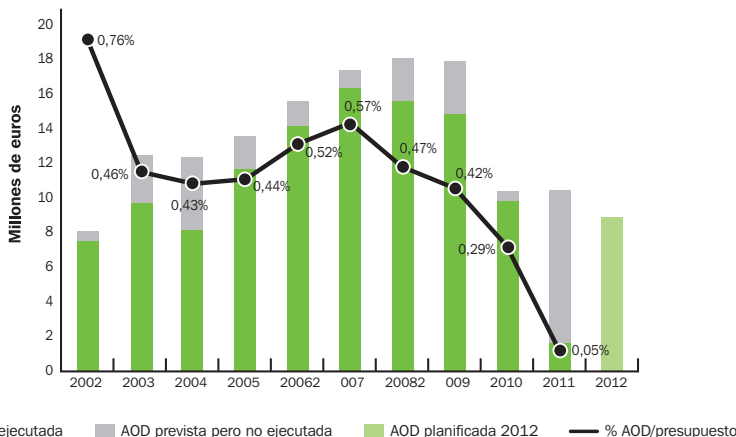
AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

0,05%

AOD PER CÁPITA

1,51 €

Evolución de la AOD y del esfuerzo de la Comunidad Autónoma (2002-2012)



A pesar de que en el ejercicio 2011 el presupuesto de AOD planificado por el Govern balear se mantenía con respecto a 2010, finalmente solo se ha ejecutado un 16% de lo previsto, lo cual supone un descenso de cerca del 84% con respecto al ejercicio anterior.

Los recortes se han producido fundamentalmente en: 1) cooperación al desarrollo, donde se ha ejecutado menos del 10% de lo presupuestado y se eliminó por primera vez la convocatoria de cooperación al desarrollo; 2) educación para el desarrollo. Al igual que en la cooperación al desarrollo, se ha eliminado la convocatoria y solo se ha ejecutado el 16% de lo presupuestado.

Cabe destacar que los recortes se han dirigido sobre todo a las dos modalidades básicas de cooperación (Cooperación y Educación para el Desarrollo), cuyo presupuesto se ha reducido drásticamente; de hecho, las partidas vehiculadas a través de ONGD han desaparecido del presupuesto ejecutado en 2011, y en cambio se han mantenido las aportaciones a los fondos insulares y a la Universidad de las Islas Baleares, y la partida de personal y de gastos de funcionamiento apenas ha disminuido.

En términos de planificación estratégica, ni los presupuestos de 2011 ni los de 2012 han permitido ejecutar los planes país de Senegal, Marruecos y Ecuador 2009-2011. Es una lástima que el esfuerzo realizado para elaborar estas estrategias país, que pueden considerarse un ejercicio avanzado de alineación con las prioridades nacionales, haya quedado sin seguimiento por falta de presupuesto.

La cooperación balear ha experimentado también algunos avances, como la elaboración de la Estrategia de Educación para el Desarrollo de las Islas Baleares 2011-2015, que define objetivos, líneas estratégicas y pautas de actuación para esta modalidad de cooperación. Por otro lado, en junio de 2011 se celebraron varias reuniones con el objetivo de evaluar el Plan Director 2008-2011. No obstante, a finales de 2012 todavía no se ha pasado de la fase de borrador del plan director para los años 2012-2015.

Resulta paradójico que, a pesar de la clara parálisis de la cooperación balear y de que el presupuesto de 2011 no pudiera ejecutarse por falta de fondos, el Govern haya aprobado un presupuesto de AOD de 8,9 millones de euros para 2012. Es probable que en 2012, de nuevo, se ejecute un porcentaje muy bajo de la ayuda prevista. Este contexto hace que el futuro de la cooperación de esta comunidad sea para los actores del sector más que incierto.

RANKING (sobre 17 CCAA)

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

13^a posición

VARIACIÓN 2010

-83%

Canarias

2011

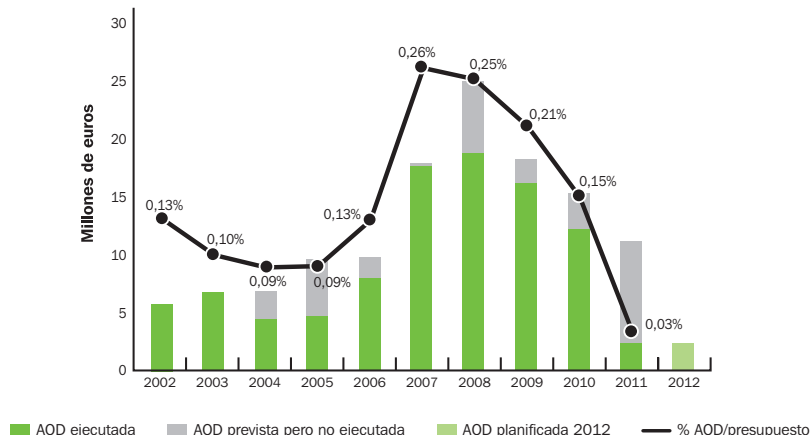
AOD EJECUTADA
2.403.002 €

AOD EJECUTADA/AOD PLANIFICADA
21,57%

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO
0,03%

AOD PER CÁPITA
1,15 €

Evolución de la AOD y del esfuerzo de la Comunidad Autónoma (2002-2012)



A pesar de la aprobación en 2010 del Plan Director de la Cooperación Canaria para el Desarrollo para el período 2010-2013, las decisiones tomadas en 2011 supusieron, en la práctica, el dismantelamiento de la cooperación canaria. Ese año, solo se destinó a la AOD un 0,03% del presupuesto canario, lo cual supone un recorte del 80% con respecto a 2010.¹⁶⁰ Se suspendieron todas las convocatorias destinadas a proyectos gestionados por ONGD, con lo que se aniquiló definitivamente la participación de las organizaciones sociales en la cooperación canaria, que ya era escasa en comparación con el resto de las comunidades autónomas de España.

A principios de 2011 se eliminaron las ayudas para proyectos en América Latina, así como la partida para proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo. En el transcurso del año 2012 se anuló la convocatoria de proyectos para África, que tenía un presupuesto de un millón de euros. Tras estos recortes, la partida de apoyo a ONGD solo financió en 2011 a la ayuda humanitaria para los campamentos de refugiados saharauis, la continuidad de dos proyectos educativos en Marruecos y Mauritania, y la colaboración para mantener la Coordinadora Canaria de ONGD.

La cooperación canaria todavía desarrolla acciones de cooperación directa en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), así como mantiene algunas iniciativas de acción humanitaria. No obstante, el Gobierno canario no ha reducido sus partidas y su apoyo a la Casa África (que, con 1 millón de euros, recibe más del 40% del total de AOD canaria), ni tampoco a los programas de becas con países africanos, a cargo de universidades canarias y de fundaciones públicas y privadas, que son dos partidas de las más criticadas por responder más a cooperación cultural y universitaria que a cooperación para el desarrollo.

El dismantelamiento de la cooperación canaria también se ve reflejado en los cambios del organigrama institucional; tras las elecciones autonómicas de mayo de 2011, se separaron los dos departamentos encargados de gestionar los fondos para la cooperación al desarrollo en África y América, ambos dependientes hasta ese momento del Comisionado de Acción Exterior. La Dirección General de Relaciones con África pasó a depender de la Consejería de Economía, mientras que la de Relaciones con América depende ahora de la nueva Viceconsejería de Acción Exterior, adscrita a Presidencia. Estos cambios organizativos no solo no se ajustan a los lineamientos del Plan Director, sino que además pueden suponer un aumento de la presión de los intereses económicos y comerciales sobre la cooperación, y fragmentar aún más los esfuerzos de la cooperación canaria.

RANKING (sobre 17 CCAA)

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO
15ª posición



VARIACIÓN 2010
-80%

160. O un retroceso del 65% si no se tienen en consideración todas las ayudas a emigrantes canarios en el exterior, fundamentalmente en América Latina, que hasta 2010 han formado parte de las partidas de cooperación con cantidades importantes.

Cantabria¹⁶¹

2011

AOD EJECUTADA

1.497.559 €

AOD EJECUTADA/AOD PLANIFICADA

30%

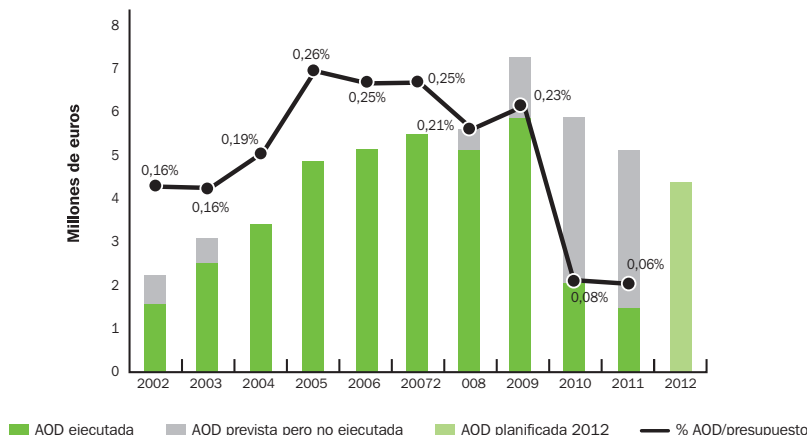
AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

0,062%

AOD PER CÁPITA

2,52 €

Evolución de la AOD y del esfuerzo de la Comunidad Autónoma (2002-2012)



En 2011, la partida de cooperación para el desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria fue drásticamente recortada, a pesar de que las cifras publicadas en el volcado del PACI indican un crecimiento de los recursos para AOD en 2011, en comparación con 2010.

En 2011 se ejecutaron 1,5 millones de euros, pero estos recursos se dedicaron a aprovisionar actividades y gastos –como convenios, cooperación directa, personal, sensibilización realizada por la Dirección General– de 2010. De hecho, el gobierno saliente había gastado el presupuesto previsto para cooperación en 2010 en otras partidas, por lo que la partida de 2011 sirvió para cubrir estos déficits. En 2011, a pesar de las promesas realizadas por el nuevo gobierno elegido del Partido Popular de mantener las convocatorias, se suprimieron las de proyectos macro y microacciones; las de innovación, consolidación y estabilidad de organizaciones no gubernamentales; las de ayuda humanitaria y las de derechos humanos. A pesar de que la Orden de la convocatoria del Gobierno de Cantabria de Sensibilización y educación para el desarrollo de 2011 salió el 15 de abril (350.000 euros), al final no se ejecutó.

Además de este bajo presupuesto, este recorte fue acompañado de una estrategia de desmantelamiento de la política de cooperación en la Administración Pública. Así, desapareció la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación y el equipo técnico pasó a ser parte (después de una serie de vaivenes) de la Dirección General de Universidad e Investigación. Como tal, la cooperación ha desaparecido del organigrama.

Además, al no tener actividades por la falta de publicación de convocatorias, el personal técnico de cooperación se dedicó a una fiscalización estricta de proyectos antiguos

implementados por ONG. Esto llevó a que las ONGD, ya en dificultades financieras, tengan que pasar mucho tiempo en encontrar comprobantes de facturas de proyectos ejecutados hace más de cuatro años.

En 2012, sigue un panorama aún más sombrío ya que siguieron sin publicarse las convocatorias. En 2013, la partida en el presupuesto de AOD es de solo 800.000 euros, pero, desde principios de año, ya fue adelantado por el gobierno que no había garantía de su ejecución.

La Coordinadora Cántabra de ONGD, ante esta situación, ha sido muy activa: ha organizado la sociedad civil para llevar a cabo actividades de movilización y campañas (cf. “¿Quién paga el pato de la crisis?”). Si bien no se ha roto la comunicación entre la coordinadora y la Administración, las reuniones organizadas solo sirven para comunicar las decisiones. No existe participación ni concertación. Asimismo, el Consejo Cántabro de Cooperación lleva sin reunirse desde diciembre de 2009. No cabe duda, la cooperación cántabra está pasando por el peor momento de su historia.

RANKING
(sobre 17 CCAA)

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

11^a posición

VARIACIÓN 2010

-27%

161. Para esta ficha, se usaron los datos de AOD entregados por la Coordinadora de ONG de Cantabria y la administración local. Estas cifras difieren substancialmente de los datos publicados en el volcado del Seguimiento PACI 2011. Según los datos del volcado PACI 2011, Cantabria fue la única Comunidad Autónoma cuya AOD había experimentado un aumento considerable (92,9%). No obstante, la coordinadora de ONG señaló que en realidad en 2011, la partida de AOD sufrió un recorte del -27% frente a 2010.

Castilla-La Mancha

2011

AOD EJECUTADA

356.043 €

AOD EJECUTADA/AOD PLANIFICADA

0,78%

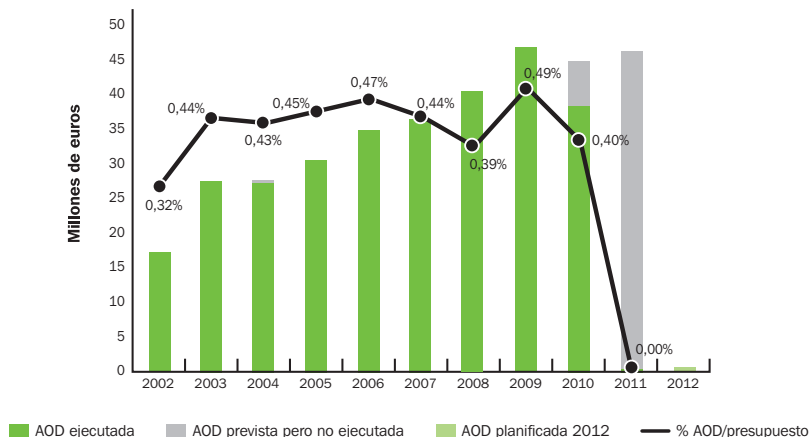
AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

0%

AOD PER CÁPITA

0,17 €

Evolución de la AOD y del esfuerzo de la Comunidad Autónoma (2002-2012)



Aunque ya en 2010 se observaron los primeros síntomas que alertaban de la debilidad de la política de cooperación castellano-manchega, en 2011 se alcanzaron límites impensables. No solo se rompió el tradicional compromiso castellano-manchego con la ayuda al desarrollo, sino que en poco más de un año la política de cooperación prácticamente ha desaparecido. Esta comunidad, que se situaba a la cabeza de la cooperación descentralizada, pasó a situarse en la cola en solo un año. Los recortes en Castilla-La Mancha resultan especialmente llamativos porque esta comunidad había conseguido ser un ejemplo a escala nacional en aspectos como su modalidad de convocatoria abierta y permanente utilizada para vehicular la acción humanitaria.

Si bien el presupuesto previsto para 2011 ascendía a 44,52 millones de euros (0,52% del presupuesto autonómico), la realidad de ejecución fue abismalmente diferente. Durante este año, el Consejo de Cooperación no se reunió, no se publicaron convocatorias (ni de subvenciones para cooperación ni de educación para el desarrollo) y tampoco se completaron los pagos de convocatorias anteriores. De hecho, a finales de 2011 solo se habían desembolsado 350.000 euros, que sirvieron únicamente para cubrir gastos administrativos.

Este desmantelamiento tuvo su reconocimiento público en diciembre de 2011 cuando la presidenta castellano-manchega, María Dolores de Cospedal, hizo públicas las medidas de ajuste. En cierto modo, estas durísimas declaraciones sirvieron para aclarar una situación que ya llevaba tiempo gestándose en silencio. Durante 2011 también se frenó el anteproyecto de ley de la Agencia Castellano-Manchega de Cooperación, y en términos generales se produjo una paralización de la actividad autonómica en materia de cooperación.

En este contexto la coordinadora castellano-manchega, que agrupa a 60 ONGD, inició una campaña para mostrar la oposición de la ciudadanía a estas medidas y denunciar el drástico retroceso cualitativo de la cooperación castellano-manchega; esta iniciativa logró reunir 14.000 firmas.

A pesar de que en 2012 sí se han publicado convocatorias, los actores del sector en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha no tienen la certeza de que los recursos vayan a destinarse a proyectos. Por otro lado, tampoco se ha iniciado ningún proceso para planificar el futuro de la cooperación castellano-manchega, a pesar de la caducidad del Plan Estratégico de Cooperación al Desarrollo 2009-2011 y del Plan Horizonte 2011. Hay pocas razones para ser optimistas en Castilla-La Mancha.

RANKING (sobre 17 CCAA)

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

17^a posición

VARIACIÓN 2010

-99%

Castilla y León

2011

AOD EJECUTADA

9.154.381 €

AOD EJECUTADA/AOD PLANIFICADA

87,51%

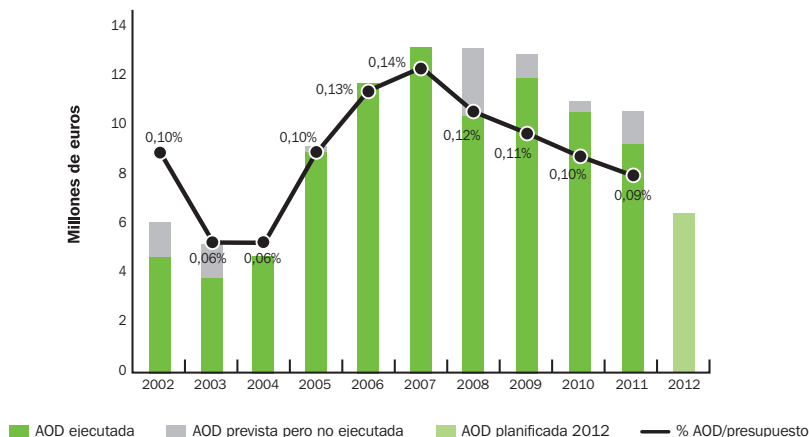
AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

0,09%

AOD PER CÁPITA

3,60 €

Evolución de la AOD y del esfuerzo de la Comunidad Autónoma (2002-2012)



Al igual que en otras comunidades autónomas, la cooperación de Castilla y León ha continuado en 2011 el descenso iniciado en 2010. En 2011, esta comunidad destinó a cooperación 9,15 millones de euros (un 0,09% de su presupuesto total), lo cual supone un recorte de 1,36 millones de euros con respecto a 2010. Estas cifras se alejan de los objetivos establecidos por la ley de cooperación castellana y leonesa y por el Plan Director vigente en esta comunidad.

Afortunadamente, en 2011 volvieron a abrirse las convocatorias de subvenciones y se mantuvieron tanto el esfuerzo hacia los países menos adelantados (25% de la AOD) como la concentración sectorial. En cuanto a la acción humanitaria, queda pendiente que la comunidad de Castilla y León desarrolle unos instrumentos de financiación más específicos.

Por otro lado, los proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo se adjudicaron en su totalidad a la Fundación para la Ciudadanía Castellana y Leonesa, sin que se establecieran previamente criterios claros de transparencia y difusión. Pese a la declaración de intenciones políticas, el presupuesto destinado a sensibilización y educación para el desarrollo (7,53% del total de AOD en Castilla y León) sigue siendo claramente insuficiente para cumplir con los objetivos establecidos al respecto por el Plan Director de Cooperación al Desarrollo de Castilla y León 2009-2012.

A pesar del continuo descenso de la ayuda al desarrollo en esta comunidad, la Coordinadora Castellano Leonesa de ONGD no ha llevado a cabo acciones de incidencia relevantes, al margen de su apoyo a iniciativas promovidas por la coordinadora estatal.

RANKING (sobre 17 CCAA)

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

9ª posición

VARIACIÓN 2010

-13%

Cataluña

2011

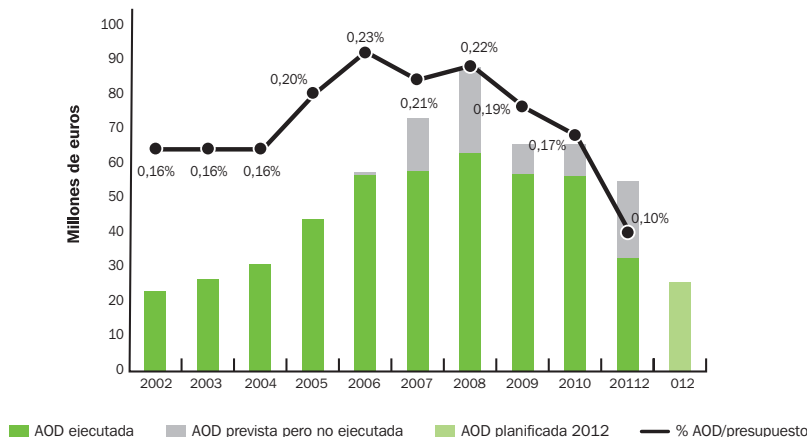
AOD EJECUTADA
33.005.358 €

AOD EJECUTADA/AOD PLANIFICADA
60,16%

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO
0,10%

AOD PER CÁPITA
4,39 €

Evolución de la AOD y del esfuerzo de la Comunidad Autónoma (2002-2012)



El gobierno de coalición del Partido Socialista de Cataluña, Esquerra Republicana de Catalunya e Iniciativa Per Catalunya Verds (PSC-ERC-ICV) no solo no incrementó el presupuesto de AOD, como estaba previsto inicialmente, sino que lo redujo notablemente al final de su legislatura. En 2010, el gobierno pasó a manos de Convergència i Unió, que redujo de manera drástica el presupuesto de cooperación durante el primer año de legislatura, y lo recortó de nuevo en dos ocasiones durante el segundo año (hasta la convocatoria de elecciones a finales de 2012).

El presupuesto de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) ha pasado de 49 millones de euros en 2010 a 9 millones de euros en 2012, lo que supone un descenso del 81% en solo dos años. Se ha realizado un expediente de regulación de empleo (ERE) en la Agencia, sin transparencia ni información sobre el proceso, que recortó a casi la mitad el personal de la Agencia.

Estos recortes no han obedecido a criterios específicos.¹⁶² El Gobierno catalán no ha realizado ninguna consulta con el sector de las ONGD catalanas, e incluso se modificó la ley de cooperación en el Parlamento catalán sin aviso al sector.

En cambio, el Ayuntamiento de Barcelona no solamente ha mantenido su presupuesto de cooperación, sino que ha seguido colaborando estrechamente con los actores de la cooperación. Pero la entrada del Partido Popular en el gobierno de la Diputación de Barcelona ha marcado un cambio en el enfoque de la cooperación provincial, que ha pasado a estar más ligada al sector privado, tanto en su visión como en los procesos establecidos. Como ejemplo, una de las convocatorias abiertas exige ahora como requisito la participación de una empresa privada, y plantea la evaluación de los proyectos presentados en términos de tasas de retorno.

La Federación Catalana de ONG para el Desarrollo (FCONGD) ha emprendido varias iniciativas para intentar revertir esta difícil situación, pero ninguna ha dado resultado debido a la falta de voluntad de diálogo efectivo mostrada por el Gobierno catalán. Dada la escasez de fondos públicos, la ACCD ha intentado recaudar fondos privados para la cooperación; a pesar del escaso éxito de estas iniciativas, la Administración catalana continúa incentivando la participación del sector privado (especialmente de la pequeña y mediana empresa) en proyectos de cooperación. Así, la única convocatoria de subvenciones para 2012 está dedicada exclusivamente a empresas, sin que haya convocatorias destinadas a ONGD.

Existe una tensión generalizada en el sector por la situación de impagos y la falta de voluntad de diálogo mostrada por la Administración. En este contexto, se han organizado numerosos actos de protesta, incluida la ocupación de la Agencia Catalana por actores del sector de la cooperación. Las ONGD presentes en Cataluña también han realizado un trabajo satisfactorio en términos de coordinación, de modo que han logrado que su voz sea una sola.

RANKING (sobre 17 CCAA)

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

8ª posición



VARIACIÓN 2010

-42%

162. Excepto por la prioridad geográfica de regiones como Palestina y el Sáhara Occidental.

Extremadura

2011

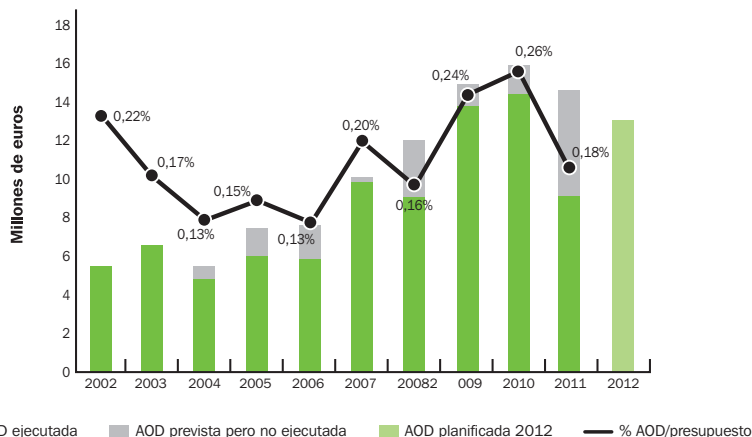
AOD EJECUTADA
9.166.574 €

AOD EJECUTADA/AOD PLANIFICADA
62,55%

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO
0,18%

AOD PER CÁPITA
8,30 €

Evolución de la AOD y del esfuerzo de la Comunidad Autónoma (2002-2012)



A principios de 2011, Extremadura incluyó en su normativa básica la reforma del Estatuto de Autonomía, que menciona la importancia de la sensibilización de la ciudadanía. Asimismo, ese año Extremadura se mantuvo entre las comunidades autónomas que no recortaron en AOD, con un presupuesto que incluso aumentó ligeramente su partida de cooperación. Sin embargo, tras las elecciones de mayo de 2011, el nuevo gobierno produjo unos cambios institucionales de la cooperación extremeña que afectó negativamente al compromiso de esta comunidad para con la política de cooperación.

La Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID), que en la anterior legislatura dependía de la Vicepresidencia Primera y Portavocía, pasó a depender de la Consejería de Administración Pública, lo cual puede suponer una pérdida de rango de la cooperación en el nuevo gobierno. Asimismo, los cambios tanto en la dirección como en la estructura de la cooperación extremeña provocaron diversos retrasos: el Plan Anual 2011 no se aprobó hasta noviembre de ese año; la página web dejó de actualizarse; a diferencia de años anteriores, en 2011 no se elaboró la memoria anual de ejecución, ni tampoco la evaluación de la Estrategia sobre Educación para el Desarrollo 2009-2011, prevista para ese año. Además de recortar el presupuesto, su nivel de ejecución fue del 60%.

La situación es crítica, y las perspectivas no son muy halagüeñas. Aunque los presupuestos de AOD previstos para 2012 se mantuvieron, a finales de ese año las ONGD denunciaron la nula ejecución del presupuesto ya que el Consejo Asesor de Cooperación del Gobierno de Extremadura no publicó las convocatorias. Además, en 2013 se prevén por primera vez recortes importantes en las partidas de cooperación, que podrían disminuir hasta en un 32%.

RANKING (sobre 17 CCAA)

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO
5ª posición



VARIACIÓN 2010
-36%

Galicia

2011

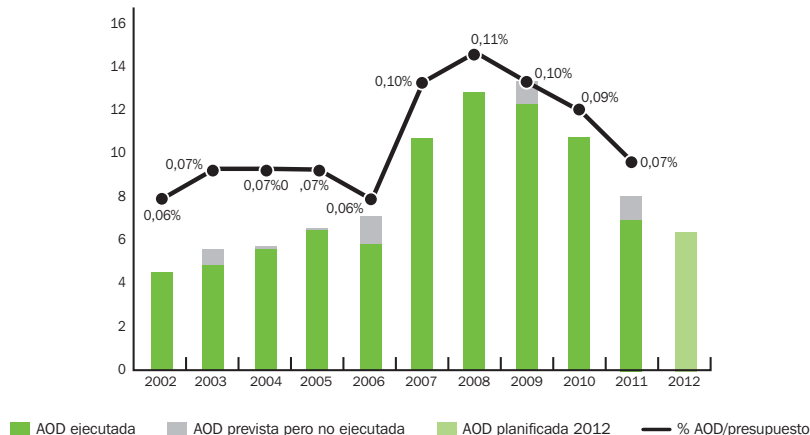
AOD EJECUTADA
7.000.733 €

AOD EJECUTADA/AOD PLANIFICADA
86,78%

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO
0,07%

AOD PER CÁPITA
2,52 €

Evolución de la AOD y del esfuerzo de la Comunidad Autónoma (2002-2012)



A pesar de la firma en 2010 del Pacto Galego contra a Pobreza, en 2011 se han realizado importantes recortes. En un solo día,¹⁶³ la Xunta de Galicia dio un tijereta en sus aportaciones a la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria y de emergencia. Primero, no se abrió la convocatoria de subvenciones para la puesta en marcha de proyectos de acción humanitaria y emergencia. Segundo, se redujeron las partidas presupuestarias destinadas a la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la ejecución de proyectos de cooperación para el desarrollo en el exterior para actividades de educación para el desarrollo y para la consolidación y fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales de desarrollo. La Xunta de Galicia redujo en 2.274.901 euros sus partidas destinadas a cooperación, esto es, recortó un 45% el presupuesto total para el año 2011 en materia de cooperación al desarrollo y lucha contra la pobreza.

comunidades autónomas. Se mantiene el monto de cooperación proveniente de la Dirección Xeral de Relacións Exteriores e coa Unión Europea, pero desaparecen los montos de otras consejerías (Consellería do Mar). A finales de 2012, se inició una evaluación del Plan Director; solicitando opinión y aportaciones a las ONGD.

RANKING (sobre 17 CCAA)

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO
10ª posición



VARIACIÓN 2010
-35%

La Coordinadora Gallega de ONGD (CGOGD) lamenta que “una vez más, los recortes presupuestarios del Gobierno gallego están dinamitando la cooperación al desarrollo” y que, además, se haga “sin previo aviso a las ONGD”. Denuncia que la Xunta de Galicia está vulnerando de forma sistemática los acuerdos firmados el pasado 16 de octubre de 2010 a través del Pacto Gallego contra la Pobreza y su propio Plan Director. Las organizaciones gallegas se mantienen unidas y se movilizan cada vez que se anuncian recortes.

La Xunta de Galicia abandonó en 2011 la cooperación y se sitúa en el puesto décimo por volumen de fondos y en el undécimo por esfuerzo con relación a su presupuesto total. Para 2012 los recursos dedicados a la cooperación han descendido aunque no han desaparecido totalmente como ha ocurrido en otras

163. El 3 de junio de 2011.

La Rioja

2011

AOD EJECUTADA

3.180.134 €

AOD EJECUTADA/AOD PLANIFICADA

57,38%

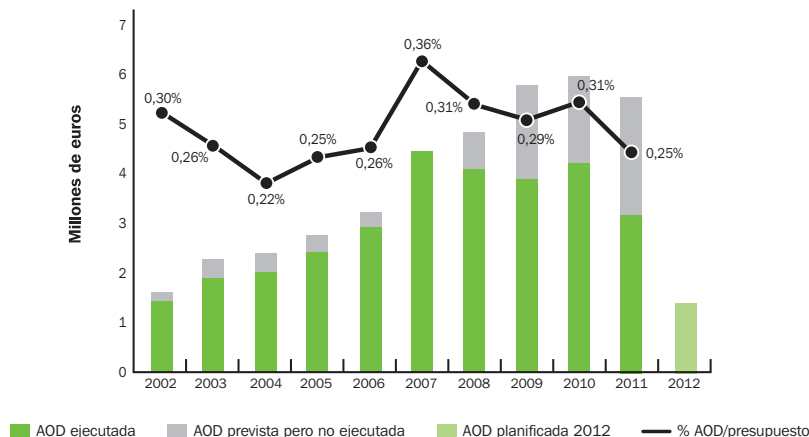
AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

0,25%

AOD PER CÁPITA

9,90 €

Evolución de la AOD y del esfuerzo de la Comunidad Autónoma (2002-2012)



En 2011, en la Comunidad de La Rioja se recortó el 25% de la AOD, en comparación con 2010. Pero además de este descenso, el Gobierno de La Rioja –al igual que en los últimos años– sigue sin ser transparente en la manera en que distribuye los recursos de la cooperación. Una de las críticas de los actores del sector es el uso en forma abusiva de la cooperación directa delegada y de los convenios por parte de la Comunidad. Muchas veces sirven para financiar a entidades y proyectos que a veces están más vinculados a la cooperación cultural que a la cooperación para el desarrollo.

La pérdida de importancia de la política de cooperación del Gobierno de La Rioja se ve reflejada en el diseño institucional actual. Ha perdido protagonismo en el organigrama la instancia dedicada a la cooperación internacional y todo el personal asociado encargado de esa política es equivalente a un solo técnico.

Por otra parte, al pasar el Ayuntamiento de Logroño al Partido Popular –el mismo partido que gobierna a nivel autonómico– en las últimas elecciones, decidieron con el Gobierno de La Rioja juntar sus convocatorias en 2012 para supuestamente unir presupuestos y capacidades.¹⁶⁴ Pero al no salir la convocatoria de proyectos, en realidad se ha desmantelado tanto la cooperación como la sensibilización del Ayuntamiento de Logroño.

En 2012 el nivel de ejecución del presupuesto previsto es muy bajo, ya que solamente algunas iniciativas de sensibilización fueron financiadas, dado que la convocatoria de proyectos de cooperación que se abrió a fines de 2012 se

hizo con cargo al presupuesto de 2013. Las noticias del presupuesto de 2013 son aún más sombrías, establecen un recorte de más de un 60% en el presupuesto inicial. En este contexto, el sector de las ONG ha realizado una serie de encuentros con el Gobierno de la comunidad para hablar de la situación del sector, pero todavía no ha dado un resultado claro.

RANKING (sobre 17 CCAA)

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

4ª posición

VARIACIÓN 2010

-25%

164. Ya había sido una práctica en épocas anteriores entre el gobierno autonómico y el ayuntamiento.

Comunidad de Madrid

2011

AOD EJECUTADA

10.650.489 €

AOD EJECUTADA/AOD PLANIFICADA

32,74%

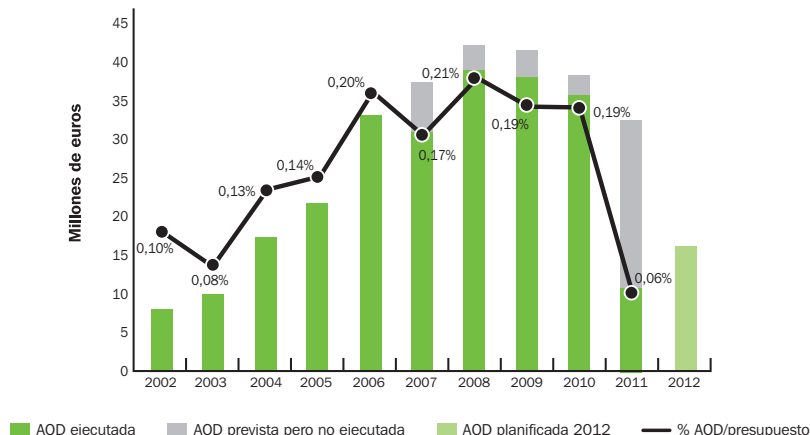
AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

0,06%

AOD PER CÁPITA

1,66 €

Evolución de la AOD y del esfuerzo de la Comunidad Autónoma (2002-2012)



Tras varios años de compromiso y de crecimiento paulatino, el presupuesto de cooperación de la Comunidad de Madrid empezó a descender en 2010. A pesar de esta disminución, era difícil imaginar la magnitud de los recortes de 2011: el presupuesto de AOD madrileño pasó de 35,84 millones de euros en 2010 a 10,65 millones de euros en 2011, tan solo el 0,06% del presupuesto de esta comunidad. El II Plan General de Cooperación al Desarrollo 2009-2012 planteaba un posible escenario de recesión y estipulaba que, ante una posible crisis, la AOD madrileña debería moderar su crecimiento, pero en ningún caso reducirse. Este plan, que contemplaba un contexto económico adverso, preveía un presupuesto de 43,9 millones de euros, cuatro veces la AOD ejecutada en 2011.

Debido a los retrasos en la gestión, la convocatoria no se abrió hasta finales de diciembre de 2011 y su resolución se dio en agosto 2012. Igualmente, hasta diciembre de 2012 no se iniciaron los pagos a las instituciones que han implementado los proyectos, de modo que resulta difícil estimar el volumen de AOD madrileña efectivamente ejecutado en 2011.

Además, durante todo el año ha reinado un clima de incertidumbre, ya que no se convocó al Consejo de Cooperación ni tampoco se trabajó de manera conjunta con las ONGD del sector en la elaboración del Plan Anual y en la definición de las prioridades del sector. En cuanto a la acción humanitaria, en 2010 ya había finalizado el proceso de acreditaciones para valorar las capacidades de las ONGD en este campo; el nuevo equipo de gobierno está firmando convenios humanitarios pero sin poner en marcha todo el procedimiento previsto en el Plan General. Además, en 2011 tampoco se firmaron programas plurianuales ni de cooperación ni de educación para el desarrollo.

Actualmente, se está elaborando el Plan General de Cooperación 2013-2016, para lo cual se ha convocado al Consejo de Cooperación tras más de un año sin reuniones.¹⁶⁵

RANKING (sobre 17 CCAA)

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

12^a posición

VARIACIÓN 2010

-70%

165. El Plan Anual 2012 se aprobó sin reuniones previas.

Murcia

2011

AOD EJECUTADA

246.305 €

AOD EJECUTADA/AOD PLANIFICADA

26%

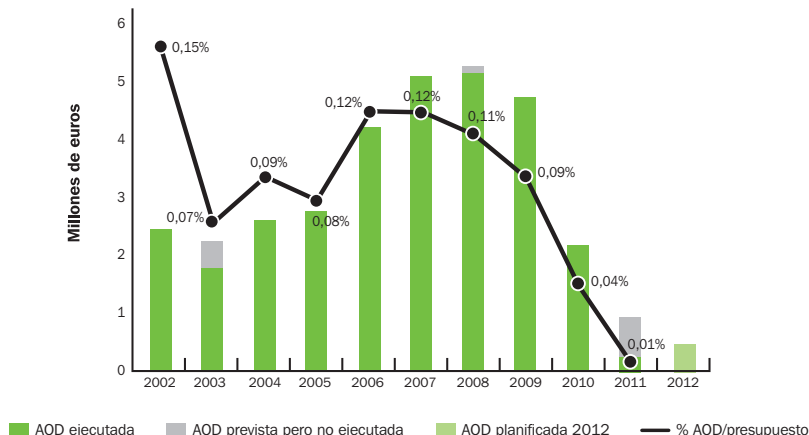
AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

0,01%

AOD PER CÁPITA

0,17 €

Evolución de la AOD y del esfuerzo de la Comunidad Autónoma (2002-2012)



Por segundo año consecutivo, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha dejado la política de cooperación al margen de su presupuesto público. La cantidad asignada a AOD en el presupuesto de 2011 es insignificante y además cerca del 85% solo sirvió para mantener los gastos propios de la estructura burocrática, que, ante la ausencia de proyectos, dedica su esfuerzo a revisar proyectos de convocatorias pasadas, levantando requerimientos ajustados a derecho, pero que sobrecargan las ya débiles estructuras de las ONGD. Solo se han mantenido algunos convenios.

Cabe señalar, además, la reiterada ausencia de un plan director y el abandono al que el gobierno autonómico tiene sometida a la Coordinadora de ONGD de la Región de Murcia. A pesar de que los presupuestos incluyen una línea dedicada a apoyar la financiación de la coordinadora, el convenio que gestiona esta parte del presupuesto no se ejecutó en 2011 por tercer año consecutivo, lo cual pone en peligro el funcionamiento del máximo órgano de representación de las ONGD y debilita su trabajo de apoyo al sector.

RANKING (sobre 17 CCAA)

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

16ª posición

VARIACIÓN 2010

-89%

Navarra

2011

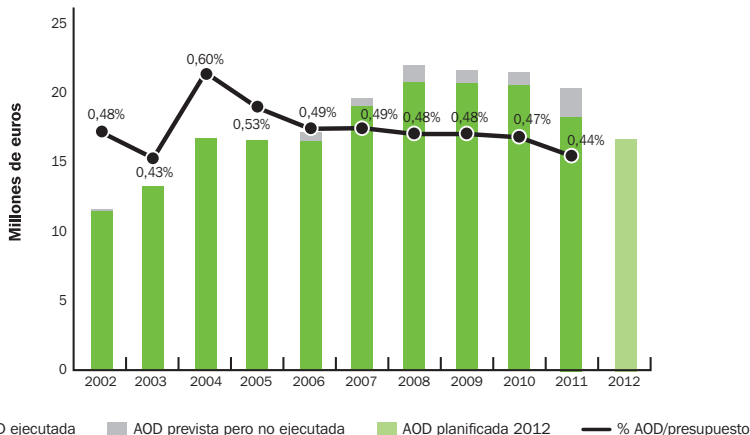
AOD EJECUTADA
18.263.294 €

AOD EJECUTADA/AOD PLANIFICADA
90,26%

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO
0,44%

AOD PER CÁPITA
28,53 €

Evolución de la AOD y del esfuerzo de la Comunidad Autónoma (2002-2012)



El Gobierno de Navarra empezó a reducir su AOD en 2010, y reforzó esta tendencia en 2011, con un recorte del 7,1% con respecto a 2010. En comparación con otras comunidades autónomas en 2011, el recorte ha sido moderado.

Los recortes entre 2011 y 2012 se produjeron de forma desordenada, sin consultar previamente a la Coordinadora Española de ONGD (CONGD) ni mucho menos a los socios locales. Con vistas al presupuesto de 2013, se prevé que las reducciones del presupuesto de AOD se lleven a cabo de forma más consecuyente y planificada; de hecho, el Gobierno navarro tiene previsto iniciar una difícil consulta con las ONGD con el objetivo de establecer una serie de prioridades en la asignación de unos recursos escasos.

Aunque hasta este momento se ha intentado cumplir con lo establecido por el II Plan Director, la sucesión de estos drásticos recortes ha supuesto la anulación de varias convocatorias y la desaparición de instrumentos tan significativos como la educación para el desarrollo, la sensibilización y las microacciones en 2011 y de los programas en 2012. Únicamente las convocatorias abiertas a principios de 2012 pudieron resolverse satisfactoriamente durante ese año. Estos retrasos y suspensiones han afectado a las ONG más grandes, que se han visto obligadas a iniciar procesos de reducción de personal, pero también las medianas y pequeñas se han visto muy afectadas. En muchos casos, estas han tenido que interrumpir sus proyectos y acciones y se encuentran en grave riesgo de desaparecer.

Esta despriorización de la política de cooperación estuvo acompañada por una reestructuración administrativa: en agosto de 2012, el antiguo Servicio de Cooperación

Internacional al Desarrollo se convirtió en el Servicio de Cooperación Internacional al Desarrollo y Atención a la Inmigración, ya que se le añadieron las competencias de atención a la inmigración. Solo tres meses después, este mismo servicio se fusionó con otros dos y pasó a denominarse Servicio de Atención al Desarrollo e Inclusión de las Personas.

La CONGD ha mantenido varias reuniones de negociación y diálogo con el Gobierno de Navarra, con políticos de todos los niveles y con los técnicos directores de servicio y gestión, además de encuentros con representantes de todos los grupos en el Parlamento de Navarra y comparecencias en comisiones relevantes para la política de cooperación. Asimismo, la CONGD se ha reunido con todos los partidos políticos con anterioridad a la tramitación parlamentaria de los presupuestos. La coordinadora también ha organizado diversas acciones de protesta y movilización ciudadana, sobre todo a través de la Plataforma de Entidades Sociales y de la Cumbre Social impulsada por los sindicatos.

El presupuesto anunciado para 2013 implica una reducción del presupuesto general de Asuntos Sociales de entre el 8,8% y el 12,8%,¹⁶⁶ y una reducción del 70% del presupuesto de cooperación en comparación con el año anterior. Con el presupuesto de 2013 será imposible mantener las prioridades sectoriales y geográficas, de modo que se cancelarán los instrumentos previstos en el Plan. Cabe destacar que, en este contexto económico, algunos ayuntamientos no han cambiado sus políticas de cooperación: es el caso del Ayuntamiento de Pamplona, que tanto en 2011 como en 2012 mantuvo en el 0,8% el porcentaje del presupuesto municipal dedicado a AOD, a pesar de la crisis económica.

RANKING (sobre 17 CCAA)

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO
1ª posición



VARIACIÓN 2010
-11%

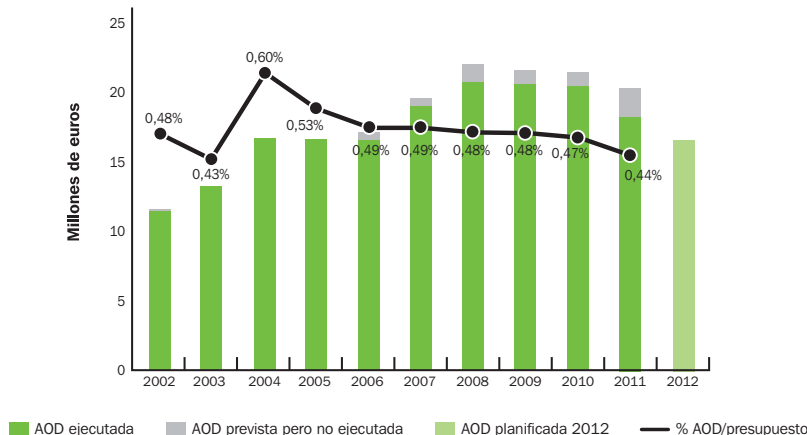
166. En este caso merece destacarse que la parte de políticas sociales gestionada mediante subvenciones por distintas asociaciones prácticamente ha desaparecido en el presupuesto de 2013 salvo en el caso de discapacidad.

País Vasco

2011

AOD EJECUTADA
44.916.683 €AOD EJECUTADA/AOD PLANIFICADA
88,68%AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO
0,43%AOD PER CÁPITA
20,55 €

Evolución de la AOD y del esfuerzo de la Comunidad Autónoma (2002-2012)



En términos presupuestarios, la AOD del País Vasco ha experimentado un descenso progresivo desde el año 2010, a consecuencia de la crisis económica. No obstante, si se compara con la evolución de los presupuestos de cooperación de otras comunidades autónomas o con los presupuestos estatales, la cooperación vasca aún goza de buena salud. Se debe reconocer el esfuerzo que están realizando las principales instituciones para mantener su apuesta por la solidaridad en tiempos de crisis, salvo lamentables excepciones como la casi supresión de la partida de cooperación en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y su reorientación en el caso de la Diputación Foral de Álava.

Una de las principales novedades de este ejercicio es la reciente cobertura de las plazas técnicas de la Agencia Vasca de Cooperación, que hasta septiembre de 2012 se ha mantenido a pesar de su precaria situación en términos de recursos humanos, y que, desde su creación por ley en 2008, distintos problemas relacionados con la convocatoria pública de plazas habían retrasado la contratación de personal. Se espera que el recién estrenado equipo técnico aporte estabilidad y una mejora significativa de la gestión del importante presupuesto que maneja la Agencia a través de un amplio y complejo esquema de instrumentos de cooperación.

Además, a lo largo de los últimos meses, se ha llevado a cabo de manera participativa la redacción del Plan Director 2012-2015 en el marco del Consejo Vasco de Cooperación. Este proceso ha supuesto, además de la generación de un documento estratégico de consenso, la consolidación de una dinámica constante y productiva de participación en el seno del Consejo que esperamos se mantenga en la próxima legislatura.

El futuro de la política pública vasca de cooperación para el desarrollo va a depender mucho de las prioridades que marque el nuevo Gobierno vasco surgido de las urnas tras las elecciones autonómicas del 21 de octubre de 2012. El análisis realizado de los programas electorales presentados por los diferentes partidos, a excepción del Partido Popular, es bastante positivo ya que todos ellos apuestan por mantener esta política con un enfoque y

una dotación de recursos que, si bien no garantizan que se llegue al 0,7% recogido en la Ley Vasca de Cooperación para el Desarrollo, al menos sí prevén mantener las cifras actuales.

Además, en términos cualitativos, los citados programas recogen buena parte de las demandas y los planteamientos promovidos por las principales organizaciones de la sociedad civil en los últimos años. El reto estará ahora en que estas promesas electorales se traduzcan en compromisos efectivos, ya que existen precedentes de incumplimientos previos como es el caso de los Pactos contra la Pobreza firmados por las principales instituciones alavesas en la pasada legislatura.

La estrategia desde la sociedad civil es mantener la presión sobre las instituciones a través del seguimiento y la difusión en el Parlamento vasco de la declaración institucional "Por una cooperación descentralizada de calidad", elaborada por el Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo y publicada en julio de 2012. El Consejo Vasco de Cooperación para el Desarrollo cuenta con representantes de diversos agentes de cooperación (tanto las organizaciones de la sociedad civil como las diferentes administraciones –Gobierno vasco, las tres diputaciones forales y Euskal Fundazioa, que agrupa a la mayoría de las corporaciones municipales de Euskadi–); a través de esta declaración, un documento de consenso, el Consejo pretende "poner en valor y asumir el compromiso de consolidar una verdadera política pública vasca de cooperación descentralizada, heredera del esfuerzo en los últimos 25 años y consecuencia de la ley vasca de cooperación de 2007, fruto del consenso social y político que define nuestro modelo de cooperación".

RANKING
(sobre 17 CCAA)AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO
2ª posiciónVARIACIÓN 2010
+1%

Comunidad Valenciana

2011

AOD EJECUTADA

15.048.562 €

AOD EJECUTADA/AOD PLANIFICADA

17,09%

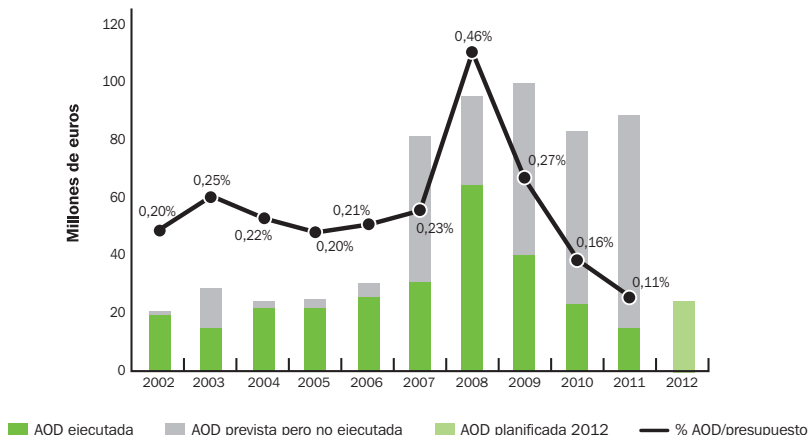
AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

0,11%

AOD PER CÁPITA

3 €

Evolución de la AOD y del esfuerzo de la Comunidad Autónoma (2002-2012)



En 2011, el presupuesto ejecutado de AOD de la Generalitat Valenciana descendió un 37% con respecto al presupuesto de 2010, cuando el Presupuesto General de la Comunitat solo se redujo en un 4%. En los últimos cinco años, la AOD valenciana ha experimentado un recorte acumulado del 85%, lo que demuestra el desmantelamiento de la cooperación valenciana, que había logrado un cierto reconocimiento nacional e incluso internacional.

Las convocatorias de proyectos y microproyectos fueron recortadas en 10 millones de euros, mientras que el presupuesto de formación e investigación disminuyó en casi un 60%. En términos de acción humanitaria, cabe señalar la creación de un fondo para construir un hospital en Haití que nunca llegó a ejecutarse y que, de hecho, ha quedado en suspenso y sin asignación en el presupuesto de 2012. Por otro lado, se ha incrementado sustancialmente (+60%) la línea de codesarrollo,¹⁶⁷ cuyo acceso requiere muchos menos requisitos técnicos, por lo que se presentaron numerosas organizaciones que apenas tienen experiencia en el diseño y la ejecución de proyectos.

Todos estos cambios se hicieron con la aprobación del Consell Valencià de Cooperació, pero con la oposición de la Coordinadora Valenciana de ONGD, el máximo órgano de representación de las ONGD en la Comunidad Valenciana. El único organismo que aún mantiene la apues-

ta por la cooperación al desarrollo es la Diputación de Valencia, que ha mantenido su presupuesto y reducido solamente ligeramente la parte de convenios. Tanto los grandes ayuntamientos de la Comunitat como el resto de las diputaciones provinciales han efectuado también drásticos recortes en la cooperación al desarrollo. En este contexto, las ONGD han decidido ir de la mano del resto de las organizaciones afectadas por los masivos recortes sociales, que aúnan sus esfuerzos en la Xarxa de Xarxes (Red de Redes).¹⁶⁸

A finales del ejercicio, se inició la evaluación del Plan Director 2008-2011, que finalmente se prorrogó un año más debido a la falta de consenso sobre la metodología y al cambio del equipo técnico de la Conselleria durante el primer semestre de 2012. A lo largo de 2012 no se ha terminado la evaluación ni se ha presentado el plan director para el siguiente cuatrienio. Por otro lado, el mencionado cambio del equipo técnico de la Conselleria se suma a otros cambios de la política de cooperación valenciana que han impedido una continuidad razonable de la política de desarrollo internacional en esta comunidad autónoma.

Por último, cabe destacar que en 2011 comenzaron los procesos legales por presunto delito de malversación de fondos públicos contra el exconsejero de la Consejería de Solidaridad y Ciudadanía y parte de su equipo directivo.

RANKING (sobre 17 CCAA)

AOD EJECUTADA/PRESUPUESTO

7ª posición

VARIACIÓN 2010

-35%

167. Según el Plan Director de la Comunidad Valenciana, 2008-2011: "Se trata del conjunto de actuaciones de carácter transnacional e interinstitucional orientadas a fomentar la implicación y participación activa de los colectivos de personas inmigrantes con mayor presencia en la Comunitat Valenciana, con la finalidad de favorecer su potencial como agentes de desarrollo en sus países de origen, en coordinación con otras organizaciones sociales y administraciones locales".

168. Red de Redes, la Xarxa de Xarxes d'Acció Social i Cooperació al Desenvolupament es un espacio creado por diferentes redes que, en representación de más de ochocientas ONG, se plantearon la necesidad de diseñar una estrategia común ante la preocupación de que miles de personas en situación de exclusión social puedan quedar desatendidas en el corto o medio plazo.

4. Para concluir: tendencias, recortes y recomendaciones

La crisis económica ya está teniendo serias repercusiones sobre los compromisos de los países donantes. En 2011, más de dos tercios de los donantes del CAD redujeron su AOD como porcentaje de su RNB, con lo que se alejaron cada vez más de su compromiso hacia el 0,7%. España encabezó tristemente el récord de los países que más dio marcha atrás.

Preocupados por “salvar el euro” y por contener la economía mundial, en 2012 los gobernantes –tanto en el G-8 como en el G-20– hablaron poco de sus promesas no cumplidas de las agendas de desarrollo. Río+20, en este caso, fue emblemático: en un momento de obvia crisis climática y ambiental, los dirigentes mundiales solo supieron reconocerla, pero no lograron llegar a ningún compromiso concreto.

España se destacó, en este contexto, como el mal alumno. En 2011, tanto el gobierno saliente como el entrante actuaron en contra de sus compromisos públicos con la AOD, devaluando el papel de política de Estado que debe ejercer la cooperación internacional, aun cuando la ciudadanía española en su gran mayoría sigue apoyando el mantenimiento o incluso el aumento de la cooperación internacional a pesar de la crisis.

Preocupados por “salvar el euro” y por contener la economía mundial, en 2012 los gobernantes –tanto en el G-8 como en el G-20– hablaron poco de sus promesas no cumplidas de las agendas de desarrollo.

4.1. Principales rasgos de la cooperación española en 2011: tendencias, rupturas y principales recortes

España cada vez más lejos del 0,7%. El 2011 fue el segundo año consecutivo de recortes en la cooperación española, pero en esta ocasión fueron mucho más drásticos. Lamentablemente España fue este año el donante que más recortó su ayuda, que pasó de representar el 0,43% de la RNB en 2010 al 0,29% en 2011. De hecho, España es responsable de más del 70% del recorte total de la ayuda de los países miembros de la OCDE en el periodo 2009-2011.

Además, este descenso es solo el preámbulo de una caída aún más aguda ya que en 2012 y 2013 está planificado para AOD menos de la mitad del presupuesto de AOD de 2010.

Recortes visibles en la planificación y recortes poco transparentes a través de la no ejecución de la ayuda planificada. La planificación anual (PACI) de 2011 ya preveía un recorte de cerca de una quinta parte de la ayuda respecto al año anterior, pero a finales de 2011 el recorte fue mucho mayor. Como resultado, la AOD de 2011 fue equivalente al 67% de la AOD de 2010.

Los recortes vía “no ejecución” son claramente menos transparentes, ya que no quedan claros los criterios utilizados para llevarlos a cabo. Tal y como ocurrió en los casos de las comunidades autónomas.¹⁶⁹

La planificación anual de 2011 ya preveía un recorte de cerca de una quinta parte de la ayuda respecto al año anterior, pero a finales de 2011 el recorte fue equivalente al 67% de la AOD de 2010.

169. Al analizar el PACI 2011, las partidas de cooperación autonómica no preveían los recortes sufridos.



Cuadro 8

Principales partidas que se han visto afectadas por los recortes en la cooperación española en 2011

En comparación con el recorte global, la ayuda bilateral y la multilateral fueron las que resultaron peor paradas.

El recorte de AOD no se supo aprovechar para focalizar la ayuda en un número más reducido de países.

Casi todas las partidas (modalidades, sectores, regiones, países, instrumentos, agentes) sufrieron recortes con contadas excepciones, tales como la ayuda a través de universidades y la otorgada por el Ministerio de Defensa, que tuvieron un importante crecimiento en términos relativos (véase la tabla 2).

En comparación con el recorte global, la ayuda bilateral y la multilateral fueron las que resultaron peor paradas, lo que demuestra que la cooperación española decidió de manera coherente mantener en primera instancia sus compromisos con los organismos internacionales.

Hubo recortes en casi la totalidad de los sectores: educación, salud, servicios básicos, agricultura y seguridad alimentaria, etc., con la mera excepción del sector de industria, que vio casi triplicar su presupuesto en comparación con 2010, y los sectores de educación postsecundaria, prevención y resolución de conflictos, paz y seguridad, política y regulación comercial, apoyo presupuestario general y prevención de desastres.

El sector de la seguridad alimentaria y lucha contra el hambre experimentó un retroceso en la AOD total del 50,9% (-388,4 millones de euros) frente a 2010, pero se mejoró en cuanto a su composición ya que en 2010 el 46,5% de esta era ayuda reembolsable, mientras que en 2011 el 98,5% consistió en donaciones (solo el 1,5% restante fue reembolsable).

La ayuda orientada a servicios sociales básicos (SSB) cayó con fuerza con respecto a años anteriores. En total, solo se destinaron 257 millones de euros a SSB, lo que representa un recorte de cerca de 328,9 millones de euros (más de la mitad) en comparación con 2010 –año en el que, además, ya se había sufrido una importante disminución de recursos–.

En 2011, a pesar de que se presupuestó en el PACI 150 millones al Fondo del Agua, se ejecutaron únicamente 20,1 millones –solo un 13,4% de lo previsto–.

En cuanto a la distribución geográfica de la AOD total, se recortó principalmente a América Latina (-41%, con -550,5 millones de euros). Además se recortó al continente africano (-27%, -441 millones de euros), Asia (-30%, -205,9) y Europa (-20%, -43,1 millones de euros).

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación fue el agente de la cooperación española que se vio más afectado por los recortes (-802,8 millones de euros) a pesar de que en 2011 se logró mantener el volumen de los recursos gestionados por la AECID.

A nivel descentralizado, las comunidades autónomas recortaron en su conjunto más de la mitad de su ayuda. Pero el panorama en algunas localidades es desolador, más de dos tercios de su ayuda en comparación con 2010 fue recortada. Es el caso de Castilla-La Mancha (-99%), Murcia (-89%), Baleares (-83%), Andalucía (-82%), Canarias (-80%) y Madrid (-70%).

Fuente: Elaboración propia.

Los recortes de la AOD no responden a una estrategia reflexionada de concentración y focalización. A pesar de la disminución de cerca de un tercio del volumen de la ayuda en 2011, no se supo aprovechar para focalizar la ayuda en un número más reducido de países. La cooperación bilateral española todavía interviene en un total de 117 países¹⁷⁰ (solamente 6 menos que en 2010), de los cuales más de la mitad (¡68 exacta-

170. 118 si se incluye a la población saharauí.

mente!) no son países prioritarios. Estos países que no constan en el Plan Director reciben el 13,7% de la AOD española, una proporción mayor a la de 2010 (véase el gráfico 9).

En cuanto a los sectores, a pesar de que en 2011 se redujeron 13 sectores de intervención, la AOD bilateral española se dirigió todavía a 160 sectores,¹⁷¹ un número muy alto en comparación con otros donantes europeos. Este hecho contrario a los principios de eficacia de la ayuda muestra que España todavía tiene dificultades a la hora de definir una identidad propia basada en sus ventajas comparativas.

Un tercio de la ayuda se otorgó a países de renta media-alta, mientras aumenta paulatinamente la ayuda para los países menos adelantados. La proporción de ayuda destinada a los países de renta media-alta se triplicó en 2011, y en total se les destinó un tercio de la ayuda bilateral bruta geográficamente especificable. Este cambio se debió a la modificación del CAD de la clasificación de 15 países según su nivel de renta. Pero lo que deja claro es que España tiene una proporción muy alta de su AOD que se destina a países con renta media-alta, y esto es a costa de los países con menores niveles de desarrollo.

Mientras, la ayuda bilateral geográficamente especificable a PMA ha seguido aumentando paulatinamente: 12,2% en 2006, 33,4% en 2010 y 34,2% en 2011, aunque en esto sigue detrás de otros donantes (UE y CAD).

América Latina sigue siendo el continente que más ayuda bilateral recibe de la cooperación española. Al igual que en 2009 y 2010, África fue en 2011 el primer receptor de la ayuda española debido a las prioridades de los organismos internacionales, que tienden a concentrar en África y sobre todo en el África subsahariana las aportaciones multilaterales de España. Pero en términos de la ayuda bilateral y multilateral –es decir, de la ayuda que sigue las prioridades de España– América Latina sigue siendo el continente favorito.

El Ministerio de Economía gestiona cada vez más recursos de cooperación, en perjuicio del MAEC. Un hecho que condiciona negativamente el liderazgo que de facto pueda ejercer el MAEC en la política de cooperación. Aunque en 2011 el MAEC se mantiene como el primer agente en la ejecución de los recursos de la cooperación española, fue visible el creciente protagonismo del Ministerio de Economía y Hacienda en la cooperación española. Gestionó una proporción mayor de AOD que en 2010 y para 2012 se prevé que el nuevo Ministerio de Economía y Competitividad sea el primer agente de ejecución de la ayuda española.

La ayuda reembolsable retrocede pero sigue sin cumplir con el tope establecido en la Ley del FONPRODE. En 2011, la ayuda reembolsable bruta fue muy inferior a la de los últimos años y retrocedió en un 55,9% con respecto a 2010 (véase el anexo 13). No obstante, sigue sin cumplir lo establecido en la Ley del FONPRODE, que menciona que se puede destinar a ayuda reembolsable solo y como máximo el 5% sobre la AOD bruta total. En 2011 se alcanzó el 10,7% de esta. Sin embargo, si solo se considera la ayuda otorgada por el nuevo FONPRODE, sí se cumple esta ley.

Operaciones de deuda reducidas a su mínimo nivel. El PACI 2011 preveía una condonación de deuda mucho mayor, pero al final solo representó el 0,95% de la AOD

España todavía tiene dificultades a la hora de definir una identidad propia basada en sus ventajas comparativas.

En 2011, la ayuda reembolsable bruta fue muy inferior a la de los últimos años; no obstante, sigue sin cumplirse lo establecido en la Ley del FONPRODE.

171. Sobre un total de 197 sectores establecidos por el CAD.

2011 fue un año realmente crítico, en algunas comunidades autónomas se puede hablar sin equivocación de desmantelamiento de la política de cooperación.

neta española en 2011 (véase el anexo 13). Se alcanzó a cancelar deuda en cuatro países, de los cuales dos fueron en el marco de la iniciativa HIPC. Esto confirma la falta de proactividad del Gobierno en la cancelación de su deuda, y muestra que solo está siguiendo las directrices internacionales.

La cooperación autonómica en proceso de demolición. Sin duda, uno de los rasgos destacables de la cooperación española es su cooperación autonómica, que en esta última década había logrado avances tanto en el aspecto cuantitativo como en el programático. A pesar de ser el tercer año consecutivo de recortes en la cooperación autonómica, 2011 fue un año realmente crítico, en algunas comunidades autónomas se puede hablar sin equivocación de desmantelamiento de la política de cooperación. Afortunadamente, algunas comunidades –como es el caso del País Vasco– supieron mantener su compromiso y así demostrar que todo es cuestión de voluntad y decisión política.

Descenso drástico de la ayuda destinada a los servicios sociales básicos. Dos años consecutivos de recortes a los SSB hacen que en 2011 apenas se destine el 10,1% de la AOD bruta total sectorizable, cuando en 2009 se destinaba casi el 27,9%. Esta drástica caída hace ya totalmente inalcanzable el cumplimiento de la meta del 25% establecido en el Plan Director 2009-2012, reafirmada en el PACI 2011.

Se logró la meta para la educación para el desarrollo (EpD). Por primera vez, en el periodo de vigencia del Plan Director 2009-2012, se destinó el 3% de la AOD bilateral¹⁷² a este sector, a pesar de la caída en el volumen de ayuda total a esta partida –de 15,7 millones (-22,3%)– con respecto a 2010. Asimismo, por tercer año consecutivo se cumplió la meta de destinar a EpD al menos el 5% del total de recursos canalizados a ONGD. Además, se puede denotar que, aun siendo un año de recortes generalizados en AOD, las universidades incrementaron considerablemente su ayuda a EpD en 2011.

La cooperación descentralizada ha dejado de ser la que más fondos canalizaba hacia las ONGD. En 2010, las comunidades autónomas y las entidades locales canalizaron el 52,4% de la AOD total a ONGD. En 2011 la Administración General del Estado ha sido la que ha canalizado la mayoría de los recursos a las ONGD, el 56,9%.

4.2. Penúltimo año del Plan Director: ¿avances, parálisis y retrocesos?

A un año de finalizarse el Plan Director es un buen momento para medir los avances en los objetivos planteados.

A grandes rasgos:

- **Solo se cumplieron cuatro metas:** el 25% de la AOD se destina ya a los PMA; el 10% de la AOD se ha destinado al desarrollo rural y la lucha contra el hambre; más del 5% de la AOD está canalizada a través de ONGD para proyectos de educación para el desarrollo, y el 3% de la AOD bilateral bruta se destina a proyectos de educación para el desarrollo.
- **Las metas rezagadas fueron:** ni se logrará el 0,7% de la AOD/RNB, ni el 6% de la AOD para programas de salud reproductiva, tampoco el 9% para los programas de género, ni el 25% de la AOD destinada a SSB.

172. AOD bilateral sin OMUDES; si se incluyen, se estuvo ligeramente por debajo del compromiso.

4.3. Algunas recomendaciones en el actual contexto de crisis

- Dada la importancia de la cooperación internacional para la vida de las personas, **lo coherente es que los flujos de AOD tengan una naturaleza contracíclica**. Sería recomendable que la política de cooperación se blindara de los vaivenes de la situación económica de los donantes.¹⁷³ Lamentablemente, además de los recortes experimentados, el nuevo Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 es muy ambiguo acerca del crecimiento o la previsible recuperación de la AOD.¹⁷⁴
- Al ser obvia la poca prioridad dada a la cooperación en la actual agenda política, las ONGD y la sociedad civil tienen un rol crucial en vigilar **que España no caiga en la tentación de involucionar hacia una política de cooperación condicionada por intereses comerciales, diplomáticos o militares**.
- En este contexto de recortes, es indispensable **buscar cómo mantener las capacidades de los actores de la cooperación española**, tanto en las instituciones nacionales y descentralizadas (AECID, comunidades autónomas) como en el sector de las ONG. Con la crisis, existen enormes riesgos de descapitalización de los recursos humanos formados a lo largo de esta década.

Dada la importancia de la cooperación internacional para la vida de las personas, lo coherente es que los flujos de AOD tengan una naturaleza contracíclica.

Saber en qué y cómo recortar en periodo de crisis

- En este periodo de recortes sin ton ni son, es imprescindible establecer **criterios claros y transparentes**. Se debe, ante todo, recortar la ayuda de “menos calidad”: la ayuda no alineada a las prioridades sectoriales, la ayuda transferida a países no prioritarios, la ayuda ligada, la ayuda reembolsable, la ayuda cultural, etc. Además, urge racionalizar los costos administrativos, para evitar que una parte de estos se deba a las ineficiencias del propio sistema de cooperación poco concentrado en sectores y países claves.
- Al elegir qué sectores mantener de forma prioritaria, deben analizarse las **ventajas comparativas de la cooperación española y los compromisos adquiridos en cumbres internacionales**.
- Se debe asegurar que **la AOD no se recorte proporcionalmente más en las donaciones** (frente a la ayuda reembolsable o a la deuda) dentro del total de la AOD.¹⁷⁵
- **Se debe asegurar que los recortes afecten lo menos posible a la previsibilidad de los recursos para los socios del Sur y de las agencias multilaterales**. Para esto, será necesario un diálogo continuo con las instancias pertinentes para identificar dónde y cómo realizar una disminución o una salida progresiva que no tire por la borda todo lo conseguido.
- Es importante **disminuir los recortes por “no ejecución”** y asegurar que los ejercicios del PACI sean más realistas.

En este periodo de recortes sin ton ni son, es imprescindible establecer criterios claros y transparentes y se debe, ante todo, recortar la ayuda de “menos calidad”.

173. Tal y como han hecho países como el Reino Unido y como recomienda la ONU en su publicación *Situación y perspectivas de la economía mundial* (2012), al afirmar que “Además de cumplir los compromisos de ayuda existentes, los países donantes deberían considerar mecanismos para desvincular los flujos de ayuda del ciclo económico a fin de evitar la falta de entrega en tiempos de crisis, cuando la ayuda para el desarrollo es aún más necesaria”.

174. Con esto se corre el riesgo de que, en tiempos de recuperación económica, la AOD no se restablezca, como ha ocurrido en países como Japón o Finlandia, que tras fuertes recortes realizados en periodos de crisis económica nunca recuperaron sus ratios previas de ayuda.

175. Véase *La realidad de la ayuda 2011*.



Tabla 9

Grado de cumplimiento de las metas del Plan Director 2009-2012*

		2009	2010	2011
AOD neta como % de la RNB (a)		0,46%	0,43%	0,29%
% de los recursos canalizados a través de ONGD que se destina a proyectos de educación para el desarrollo		5,15%	6,65%	6,04%
% de AOD distribuable sectorialmente destinada a programas de salud reproductiva (sin tener en cuenta políticas sobre población y gestión administrativa de estos tópicos ni lucha contra enfermedades de transmisión sexual) (b)		1,30%	1,49%	0,92%
% de AOD distribuable sectorialmente destinada a programas de salud reproductiva (considerando políticas sobre población y gestión administrativa de estos tópicos ni lucha contra enfermedades de transmisión sexual) (b)		4,16%	3,58%	1,83%
% de AOD distribuable destinado a programas de género (c)		2,95%	3,43%	2,72%
% de la AOD destinado al desarrollo rural y la lucha contra el hambre (d)		14,83%	16,00%	11,68%
AOD total destinada al Fondo de Agua (e)		289.792.104,17	150.969.035,63	20.132.072,86
% de la AOD geográficamente especificable a países del grupo A (f)		41,64%	44,04%	39,90%
% de la AOD geográficamente especificable a países del grupo B (f)		13,46%	17,82%	17,74%
AOD destinada a PMA en % de la RNB		0,12%	0,11%	0,09%
% de la AOD geográficamente especificable a PMA		33,76%	36,98%	41,42%
% de la AOD bilateral bruta destinado a proyectos de educación para el desarrollo	Sin Omudes	2,51%	2,88%	3,75%
	Con Omudes	1,74%	2,03%	2,75%
% de la AOD bilateral bruta distribuable sectorialmente que fue destinado a SSB	Sin Omudes	22,66%	14,41%	12,28%
	Con Omudes	27,85%	15,10%	10,24%
% de la AOD bilateral geográficamente especificable a países del grupo A (g)	Sin Omudes	55,46%	54,20%	55,58%
	Con Omudes	50,72%	54,90%	56,61%
% de la AOD bilateral geográficamente especificable a países del grupo B	Sin Omudes	14,27%	20,11%	15,22%
	Con Omudes	14,45%	20,43%	16,38%
% de la AOD bilateral geográficamente especificable a PMA (g)	Sin Omudes	20,59%	30,29%	28,55%
	Con Omudes	28,95%	33,35%	34,15%

Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2009, 2010 y 2011 (este último publicado en febrero de 2013), del CAD, del Plan Director 2009-2012, del avance del Seguimiento del PACI 2011 y de la SGCI.

* Todas las estimaciones se han realizado a partir de la AOD bruta, salvo cuando se especifica lo contrario.

Notas:

(a) El Plan Director 2009-2012 establecía además la meta intermedia de que la AOD neta española alcanzara un 0,56% sobre la RNB en 2010. Esta tampoco se cumplió para ninguno de los años del periodo 2009-2011.

(b) Las áreas de salud reproductiva, planificación familiar, formación de personal para población y salud reproductiva, política sobre población y gestión administrativa y lucha contra enfermedades de transmisión sexual son agrupadas por el CAD bajo el sector 130: "programas/políticas sobre población y salud reproductiva".

(c) Se calculó tomando como referencia la AOD destinada al CRS 15170: Organizaciones e instituciones de la igualdad de las mujeres.

(d) Se calculó incluyendo AOD para agricultura, silvicultura, pesca, desarrollo rural, agroindustria, seguridad alimentaria, nutrición básica y ayuda alimentaria de emergencia (códigos CAD: 311, 312, 313, 32161, 43040, 52010, 72040 y 12240).

(e) En el Plan Director 2009-2012 se establecía el compromiso de realizar aportaciones por un total de 1.500 millones de dólares (aproximadamente 1.050

Meta para 2012	Por cumplir (2011 con respecto a la meta)	Observaciones	Minigráfico de tendencia 2009-2011
0,70%	0,41%	Sin cumplir en ningún año	
5%	META CUMPLIDA ✓	META CUMPLIDA EN TODOS LOS AÑOS ✓	
6%	5,08%	Sin cumplir en ningún año	
6%	4,17%	Sin cumplir en ningún año	
9%	6,28%	Sin cumplir en ningún año	
10%	META CUMPLIDA ✓	META CUMPLIDA EN TODOS LOS AÑOS ✓	
1.050 mill. euros	129,87 mill. euros	Sin cumplir en ningún año	
66%	26,10%	Sin cumplir en ningún año	
20%	2,26%	Sin cumplir en ningún año	
0,15%	0,06%	Sin cumplir en ningún año	
25%	META CUMPLIDA ✓	META CUMPLIDA EN TODOS LOS AÑOS ✓	
3%	META CUMPLIDA ✓	META CUMPLIDA DESDE 2011 ✓	
3%	0,25%	Sin cumplir en ningún año	
25%	12,72%	Sin cumplir en ningún año	
25%	14,76%	Sin cumplir desde 2010	
66%	10,42%	Sin cumplir en ningún año	
66%	9,39%	Sin cumplir en ningún año	
20%	4,78%	Sin cumplir en 2009 y 2011	
20%	3,62%	Sin cumplir en 2009 y 2011	
25%	META CUMPLIDA ✓	META CUMPLIDA DESDE 2010 ✓	
25%	META CUMPLIDA ✓	META CUMPLIDA EN TODOS LOS AÑOS ✓	

(g) Los datos de 2011 correspondientes a "grupo A" y "PMA" discrepan ligeramente de los del avance del Seguimiento del PACI 2011 debido a que para *La realidad de la ayuda* se consideró a Níger dentro del Grupo A (tal y como aparece en el Plan Director 2009-2012 y en el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2011 publicado en febrero de 2013) y como PMA (tal y como aparece en el volcado de datos señalado y en la clasificación de países del CAD por su nivel de renta válida para reportar flujos de AOD de 2011). En contraste, el avance del Seguimiento del PACI 2011 consideró a Níger en "Otros", tal y como aparecía en el volcado preliminar de datos del Seguimiento del PACI que fue publicado en 2012.

España debe avanzar en la consecución de una verdadera coherencia política, buscando que cada una de sus políticas contribuya a los objetivos globales de desarrollo.

Se debe disminuir el número de agentes a nivel estatal que gestionan pequeñas partidas de AOD.

Con recursos cada vez más escasos, es imprescindible una ayuda más eficaz y eficiente.

- En tiempos de crisis y recortes, es de suma importancia que la cada vez más escasa ayuda otorgada tenga el mayor impacto posible y sea más eficaz. Así, es recomendable que se busque **cumplir más sistemáticamente los criterios consensuados en las reuniones de alto nivel de eficacia de la ayuda** (París, Acra y Busán).
- Es clave que **se mejore la eficiencia de la ayuda**, a fin de asegurar que cada euro desembolsado tenga mayores resultados. Para esto se debe contar –más allá de los presentes indicadores de gestión financiera– con **indicadores para monitorear resultados e impacto** de desarrollo¹⁷⁶ en los países receptores. Además, se debe hacer un **mayor uso de los hallazgos de las evaluaciones**.
- España debe avanzar en la **consecución de una verdadera coherencia política**, buscando que cada una de sus políticas contribuya a los objetivos propuestos de desarrollo globales (o al menos no obstaculicen su consecución o sean un lastre).
- El MAEC debe tener mayor liderazgo en la política de cooperación española y debe orientar las acciones de los otros actores estatales en materia de AOD. Se debe **asegurar que el MAEC y la AECID**, que son el ministerio y la agencia con responsabilidad en la ejecución de la política de cooperación, **gestionen la mayor cantidad de fondos de la AOD española**.

No hay suficientes recursos para darse el lujo de dispersar la ayuda: la concentración sectorial y geográfica “ordenada y clara” se hace indispensable para ver resultados e impactos de la cooperación española.

- Se debe **disminuir el número de agentes a nivel central estatal** que gestionan pequeñas partidas de AOD, ya que la multiplicidad de entidades públicas involucradas afecta directamente a la eficacia de la cooperación española.
- **España debería concentrarse en menos agencias multilaterales**. La selección de las agencias con las que cooperar debería responder a evaluaciones sobre resultados e impactos. La cooperación británica realiza una revisión de su ayuda multilateral que le permite seleccionar con qué agencias colaborar.¹⁷⁷ Estas metodologías podrían inspirar a la cooperación española y ser adaptadas por ella.
- Además, **España debería incrementar sus fondos no dirigidos a agencias multilaterales** respecto a la proporción de ayuda a fondos multilaterales (multilateral u OMUDES), que limitan los beneficios perseguidos en los canales multilaterales y son contrarios a la agenda de la eficacia de la ayuda.
- España debe buscar mayor concentración geográfica. Es necesario asegurar que los **países establecidos como prioritarios en el nuevo Plan Director se conviertan en los receptores de facto de la AOD española. España debería lograr, como mínimo, la ratio promedio de concentración de los donantes del CAD de la OCDE**.¹⁷⁸ Paralelamente, se debería salir de forma gradual de los

176. Un aspecto relevante en esto sería pasar de los indicadores actuales de gestión financiera e implementación a indicadores que midan los resultados y el impacto en desarrollo. No obstante, el recién aprobado PD 2013-2016 no contiene indicadores de resultados de ningún tipo (aunque menciona su diseño en un futuro). Es importante que las ONGD monitoreen los avances en este sentido.

177. En el *Multilateral Aid Review* la cooperación británica revisa a todas las agencias con las que trabaja (UE, ONU, Banco Mundial) para ver el impacto por dinero invertido. Fruto de los resultados de las evaluaciones, algunos acuerdos con agencias pueden ser suspendidos o se puede pedir mejoras en su eficacia. En varios casos, más recursos fueron colocados en las agencias más eficaces, <<http://www.dfid.gov.uk/What-we-do/How-UK-aid-is-spent/a-new-direction-for-uk-aid/>>.

178. Dieciséis miembros del CAD de la OCDE están por debajo de la ratio promedio de concentración de la ayuda, que es del 55%. España tiene una ratio de concentración del 46%. Véase la página 131 del documento *The Architecture of Development Assistance*, OECD-DAC, 2012, <http://www.oecd-ilibrary.org/development/the-architecture-of-development-assistance-2012_9789264178885-en>.

países en los que dejará de cooperar, para afectar lo menos posible a la predictibilidad de su ayuda.

- **Se debe promover una concentración sectorial, y la cooperación española debe coordinarse con otros donantes para poner en práctica la división de trabajo e intervenir donde tiene ventajas comparativas y compromisos adquiridos.**

Algunas prioridades, sectores y agentes que atender.

- Las comunidades autónomas no pueden dar vuelta atrás a sus compromisos políticos consensuados, ya que las consecuencias tanto para los pueblos del Sur como para el tejido social de sus comunidades serían dramáticas. **Las comunidades deben enfrentar con transparencia sus situaciones financieras con las coordinadoras de ONGD y buscar soluciones concertadas para mantener el esfuerzo hacia la cooperación dentro del contexto económico adverso que atraviesan.**
- Es imprescindible **mantener la acción humanitaria española** y salvaguardar las capacidades técnicas adquiridas en la Oficina de Acción Humanitaria. La acción humanitaria española ha logrado un reconocimiento y posicionamiento internacional y su desmantelamiento significaría el abandono de millones de personas en situación de sobrevivencia.
- En el contexto actual de escasez de ayuda, es imprescindible que **España promueva y apoye nuevas fuentes de financiación** para el desarrollo en los países en desarrollo. En este sentido, debe reforzar las iniciativas internacionales de lucha contra la evasión fiscal para garantizar que los Estados –incluido el español– recaudan lo que es justo, debe implicarse más en la promoción de la equidad fiscal y de sistemas tributarios justos para maximizar la movilización de recursos propios de los países socios y debe aplicar una tasa a las transacciones financieras sobre divisas, derivados y compra-venta de acciones en el marco de la UE, 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.
- **Es necesario que España vuelva a priorizar a países con mayores niveles de pobreza** y con necesidades básicas insatisfechas y que entre los diez primeros receptores de AOD española bilateral se cuente con varios países menos adelantados.
- Las estrategias de intervención de la cooperación española deben ser acordes con las características socioeconómicas y con los contextos de los países en vías de desarrollo. Por lo tanto, **en los países de renta media, debe orientarse a disminuir la desigualdad y fortalecer las capacidades para el diseño y la implementación de políticas redistributivas y que promuevan el progreso social de los grupos de población excluidos.**
- Si bien en el discurso (como en la planificación) se sigue priorizando a los servicios sociales básicos, la realidad de los hechos dice todo lo contrario. Por tanto, **es indispensable aumentar los recursos destinados a los SSB**, para que concuerden con las prioridades acordadas y así atender a la población más pobre beneficiaria de estos servicios claves.
- España había logrado posicionarse como un actor clave en el debate internacional sobre la lucha contra el hambre. En estos últimos años ha sido uno de los principales financiadores, lo que le ha permitido adquirir claras ventajas comparativas como donante en estos temas. Frente a esta vergüenza mundial –una de cada ocho personas pasa hambre en el planeta– **España debe seguir manteniendo su apoyo financiero, técnico y político para luchar contra el hambre y para promover la pequeña agricultura.**

Las comunidades autónomas deben incrementar el nivel de transparencia en relación a su situación financiera.

En los países de renta media, la cooperación española debe orientarse a disminuir la desigualdad y fortalecer las capacidades para el diseño y la implementación de políticas redistributivas.



Anexo 1

Distribución general del esfuerzo en cooperación internacional de los principales países donantes, 2010 y 2011

País	ESFUERZO de los DONANTES				
	AOD como % de la RNB 2010	AOD como % de la RNB 2011	Posicion en el esfuerzo 2010	Posicion en el esfuerzo 2011 (comparación con 2010)	Cambio en 2011-2010 (% AOD/RNB)
Estados Unidos	0,21	0,20	19	19	↔
Reino Unido	0,57	0,56	7	6 (+1)	↔
Alemania	0,39	0,39	13	12 (+1)	=
Francia	0,50	0,46	10	10	↔
Japón	0,20	0,18	20	21 (-1)	↔
Países Bajos	0,81	0,75	5	5	↔↔
España	0,43	0,29	11	16 (-5)	↔↔↔
Canadá	0,34	0,32	14	14	↔
Noruega	1,10	1,00	1	2 (-1)	↔↔↔
Suecia	0,97	1,02	3	1 (+2)	↔↔
Australia	0,32	0,34	15	13 (+2)	↔
Bélgica	0,64	0,54	6	7 (-1)	↔↔
Italia	0,15	0,20	22	20 (+2)	↔↔
Dinamarca	0,91	0,85	4	4	↔↔
Suiza	0,40	0,45	12	11 (+1)	↔↔
Finlandia	0,55	0,53	8	8	↔
Austria	0,32	0,27	16	18 (-2)	↔↔
Corea del Sur	0,12	0,12	23	23 (+1)	=
Irlanda	0,52	0,51	9	9	↔
Portugal	0,29	0,31	17	15 (+2)	↔
Grecia	0,17	0,15	21	22 (-1)	↔
Luxemburgo	1,05	0,97	2	3 (-1)	↔↔
Nueva Zelanda	0,26	0,28	18	17 (+1)	↔
Total CAD	0,32	0,31			

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD (sobre la ayuda oficial al desarrollo).

Datos del CAD preliminares para 2010, actualizados el 22 de diciembre de 2012, <<http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/50060310.pdf>>.

Nota: Los datos de 2010 difieren ligeramente de los publicados en el informe de *La realidad de la ayuda 2011* debido a la actualización reciente de datos realizada por el CAD.

VOLÚMEN de los DONANTES					
AOD neta 2010 (millones de USD)	AOD neta 2011 (millones de USD)	Posicion en volumen 2010	Posicion en volumen 2011 (comparación con 2010)	Cambio en 2011-2010 (volumen)	Cambio en 2011-2010 (volumen)
30.353	30.924	1	1	⬆️	571
13.053	13.832	2	3 (-1)	⬆️	779
12.985	14.093	3	2 (+1)	⬆️⬆️	1.108
12.915	12.997	4	4	⬆️	82
11.021	10.831	5	5	⬇️⬇️	-190
6.357	6.344	6	6	⬇️	-13
5.949	4.173	7	12 (-5)	⬇️⬇️⬇️	-1.776
5.209	5.457	8	8	⬆️	248
4.580	4.934	9	10 (-1)	⬆️	354
4.533	5.603	10	7 (+3)	⬆️⬆️	1.070
3.826	4.983	11	9 (+2)	⬆️⬆️	1.157
3.004	2.807	12	15 (-3)	⬇️⬇️	-197
2.996	4.326	13	11 (+2)	⬆️⬆️⬆️	1.330
2.871	2.931	14	14	⬆️	60
2.300	3.076	15	13 (+2)	⬆️⬆️	776
1.333	1.406	16	16	⬆️	73
1.208	1.111	17	18 (-1)	⬇️	-97
1.174	1.328	18	17 (+1)	⬆️	154
895	914	19	19	⬆️	19
649	708	20	20	⬆️	59
508	425	21	21	⬇️⬇️	-83
403	409	22	23 (-1)	⬆️	6
342	424	23	22	⬆️	82
128.464	134.038				



Distribución de la AOD bruta española por continente (2011)

Continentes	AOD multilateral y multilateral especificada geográficamente por continentes					
	Subtotal I: AOD multilateral (en euros)	% sobre el total	Subtotal II: AOD multilateral (en euros)	% sobre el total	Subtotal (I + II)	% sobre el total
América Latina	156.782.573,89	13,1%	162.160.184,37	40,7%	318.942.758,26	20,0%
América del Norte, Central y Caribe	66.015.577,90	5,5%	72.743.745,08	18,2%	138.759.322,98	8,7%
América del Sur	75.507.094,72	6,3%	8.619.379,77	2,2%	84.126.474,49	5,3%
América Latina, no especificado	15.259.901,27	1,3%	80.797.059,52	20,3%	96.056.960,79	6,0%
África	599.688.085,34	50,2%	179.352.964,00	45,0%	779.041.049,34	48,9%
Norte de África	45.374.728,57	3,8%	108.541.930,00	27,2%	153.916.658,57	9,7%
África subsahariana	544.334.961,99	45,6%	69.237.734,00	17,4%	613.572.695,99	38,5%
África, no especificado	9.978.394,79	0,8%	1.573.300,00	0,4%	11.551.694,79	0,7%
Asia	260.079.920,94	21,8%	57.175.678,00	14,3%	317.255.598,94	19,9%
Asia central	53.938.953,57	4,5%	17.000.000,00	4,3%	70.938.953,57	4,5%
Sur de Asia	90.586.472,91	7,6%	3.733.333,33	0,9%	94.319.806,24	5,9%
Asia oriental	49.492.761,17	4,1%	4.926.666,67	1,2%	54.419.427,84	3,4%
Oriente Medio	41.341.267,43	3,5%	28.682.378,00	7,2%	70.023.645,43	4,4%
Asia, no especificado	24.720.465,86	2,1%	2.833.300,00	0,7%	27.553.765,86	1,7%
Europa	138.751.212,91	11,6%	181.000,00	0,0%	138.932.212,91	8,7%
Oceanía	39.067.444,47	3,3%	-	0,0%	39.067.444,47	2,5%
Total distribuido por continentes	1.194.369.237,56	100%	398.869.826,37	100%	1.593.239.063,93	100%
No especificado	171.622.107,77	-	104.237.228,29	-	275.859.336,06	-
Total	1.365.991.345,32	-	503.107.054,66	-	1.869.098.399,98	-

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento PACI 2011, publicado en febrero de 2013.

(a) Los créditos del FIEM se refieren a créditos correspondientes al FAD Comercio comprometidos antes de 2011. El FONPRODE comenzó a operar en 2011 e incluye créditos del antiguo Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM), al cual absorbió; y créditos del FONPRODE inversión en capital. En la sección sobre ayuda reembolsable se explica más sobre estos fondos y sobre el FAD Financiero.

AOD bilateral bruta especificada geográficamente por continentes					Total AOD bruta especificada por continentes	
Operaciones de deuda (en euros)	Ayuda reembolsable (créditos FIEM, FAD Financiero y FONPRODE) (en euros) (a)	Otros (en euros)	Subtotal III: AOD bilateral bruta (en euros)	% sobre el total	Importe (Subtotal I + II + III) (en euros)	% sobre el total
-	44.880.894,56	425.103.092,67	469.983.987,23	44,1%	788.926.745,49	29,7%
-	34.523.262,85	197.368.046,13	231.891.308,98	21,8%	370.650.631,96	13,9%
-	10.357.631,71	205.497.150,31	215.854.782,02	20,3%	299.981.256,51	11,3%
-	-	22.237.896,23	22.237.896,23	2,1%	118.294.857,02	4,4%
27.608.507,01	95.791.336,27	282.383.394,04	405.783.237,32	38,1%	1.184.824.286,66	44,6%
-	71.994.841,00	64.115.910,48	136.110.751,48	12,8%	290.027.410,04	10,9%
27.608.507,01	23.796.495,27	207.695.999,82	259.101.002,10	24,3%	872.673.698,09	32,8%
-	-	10.571.483,74	10.571.483,74	1,0%	22.123.178,53	0,8%
-	30.824.510,00	123.351.858,59	154.176.368,59	14,5%	471.431.967,53	17,7%
-	1.066.457,00	24.954.519,55	26.020.976,55	2,4%	96.959.930,12	3,6%
-	-	10.314.292,62	10.314.292,62	1,0%	104.634.098,86	3,9%
-	29.758.053,00	32.400.690,57	62.158.743,57	5,8%	116.578.171,40	4,4%
-	-	53.283.444,72	53.283.444,72	5,0%	123.307.090,15	4,6%
-	-	2.398.911,13	2.398.911,13	0,2%	29.952.676,99	1,1%
-	29.821.384,00	5.245.838,51	35.067.222,51	3,3%	173.999.435,42	6,5%
-	-	285.186,00	285.186,00	0,0%	39.352.630,47	1,5%
27.608.507,01	201.318.124,83	836.369.369,81	1.065.296.001,65	100%	2.658.535.065,58	100%
-	519.173,00	271.511.793,32	272.030.966,32	-	547.890.302,38	-
27.608.507,01	201.837.297,83	1.107.881.163,13	1.337.326.967,98	-	3.206.425.367,96	-



Anexo 3

Características de los países prioritarios para el IV Plan Director y de los países prioritarios del III PD que dejaron de serlo en el IV

Región	País	Grado de prioridad en el III PD	Nivel de renta	MAP	Núm. de veces entre los diez primero receptores bilaterales 2009-2012
América Latina y el Caribe	Bolivia	Grupo A	PRMB	Firmado	3
	Colombia	Grupo B	PRMA	Firmado	2
	Cuba	Grupo C	PRMA	Aprobación final	-
	Ecuador	Grupo A	PRMA	Firmado	-
	El Salvador	Grupo A	PRMB	Firmado	2
	Guatemala	Grupo A	PRMB	Estaba previsto para 2012	2
	Haití	Grupo A	PMA	MAP inicial	3
	Honduras	Grupo A	PRMB	En proceso	-
	Nicaragua	Grupo A	PRMB	Estaba previsto para 2012	3
	Paraguay	Grupo A	PRMB	Firmado	-
	Perú	Grupo A	PRMA	En proceso	3
	República Dominicana	Grupo A	PRMA	Estaba previsto para 2012	1
Norte de África y Oriente Próximo	Mauritania	Grupo A	PMA	Interrumpido	-
	Marruecos	Grupo A	PRMB	No	3
	Población Saharaui	Grupo A	PRMB	No	-
	Territorios Palestinos	Grupo A	PRMB	Interrumpido	2
África subsahariana occidental	Malí	Grupo A	PMA	Estaba previsto para 2012	-
	Níger	Grupo A	PMA	Estaba previsto para 2012	-
	Senegal	Grupo A	PMA	En proceso	-
África central, oriental y austral	Etiopía	Grupo A	PMA	Firmado	-
	Guinea Ecuatorial	Grupo B	PMA	No	-
	Mozambique	Grupo A	PMA	En proceso	-
Asia	Filipinas	Grupo A	PRMB	En proceso	-
Países prioritarios en el III Plan Director 2009-2012 que dejaron de serlo en el IV Plan					
Magreb y Oriente Próximo	Argelia	Grupo A	PRMA	Interrumpido	-
	Cabo Verde	Grupo A	PRMB	En proceso	-
	Iraq	Grupo B	PRMB	No	-
	Líbano	Grupo B	PRMA	No	-
	Siría	Grupo C	PRMB	No	-
	Túnez	Grupo C	PRMA	Interrumpido	3
	Egipto	Grupo C	PRMB	Interrumpido	-
	Jordania	Grupo C	PRMA	No	-
África Subsahariana	Sudán	Grupo B	PMA	No	-
	Guinea-Bisáu	Grupo B	PMA	No	-
	Gambia	Grupo B	PMA	No	-
	Angola	Grupo B	PMA	Aprobación final	-
	Rep. Democrática del Congo	Grupo B	PMA	No	1
	Guinea Conakri	Grupo B	PMA	No	-
	Namibia	Grupo C	PRMA	Firmado	-
Asia	Vietnam	Grupo A	PRMB	No	-
	Timor Oriental	Grupo B	PMA	En proceso	-
	Afganistán	Grupo B	PMA	No	1
	Camboya	Grupo B	PMA	En proceso	-
	Bangladés	Grupo B	PMA	No	-
Latinoamérica	Costa Rica	Grupo C	PRMA	Firmado	-
	Brasil	Grupo C	PRMA	En proceso	-
	México	Grupo C	PRMA	Firmado	-
	Venezuela	Grupo C	PRMA	En proceso	-
	Panamá	Grupo C	PRMA	Firmado	-
	Argentina	Grupo C	PRMA	Estaba previsto para 2012	-
	Uruguay	Grupo C	PRMA	Firmado	-

Fuente: Elaboración propia con información del III y IV Plan Director, de la clasificación del CAD de países por nivel de renta –válida para flujos de AOD de 2011 a 2013–, de la información del MAEC sobre los avances en el proceso de establecimiento de Marcos Asociación País (MAP) a 28 de noviembre de 2011 (<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Estado_situacion_MAP_por_Paises_28noviembre2011.pdf>) y de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo.



Anexo 4

Cómputo de la AOD destinada a servicios sociales básicos (SSB), 2009-2011

Sector	Bilateral sin OMUDES				Bilateral con OMUDES			
	2009	2010	2011	Tendencia 2009-2011	2009	2010	2011	Tendencia 2009-2011
Educación básica	34.183.132	33.108.754	22.111.630		109.134.256	105.836.57	23.259.738	
Salud básica	64.402.668	74.974.075	46.895.409		130.391.428	79.460.537	52.459.917	
Programas/políticas sobre población y salud reproductiva	34.220.296	29.076.680	13.359.959		150.589.997	48.133.468	16.572.600	
Abastecimiento básico de agua potable y saneamiento básico	239.614.506	62.194.648	16.199.071		249.205.066	82.394.648	21.473.676	
Ayuda multisectorial para SSB	39.377.230	22.704.044	18.547.950		63.414.777	49.454.044	23.667.950	
Bilateral bruta distribuible a SSB (según PACI)	411.797.832	222.058.201	117.114.017		702.735.524	365.279.267	137.433.881	
Bilateral bruta distribuible y no reembolsable a SSB (según Intermón Oxfam)	399.512.297	207.974.328	113.809.336		690.449.989	351.195.393	134.129.200	
AOD bilateral bruta a SSB en % AOD bilateral bruta distribuible por sectores (según PACI)	22,66%	14,41%	12,28%		27,85%	15,10%	10,24%	
AOD bilateral bruta no reembolsable a SSB en % de la AOD bilateral bruta distribuible por sectores (según Intermón Oxfam)	22,14%	13,62%	11,97%		27,50%	14,60%	10,02%	

Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2009, 2010 y 2011, este último publicado en febrero de 2013.
Notas: Se considera como ayuda reembolsable para 2009 y 2010 la correspondiente a los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), los del FAD Financiero y los del Fondo para la Concesión de Microcréditos.
 Para 2011 la ayuda reembolsable a SSB fue de 3,30 millones de euros con cargo al Fondo para la Internacionalización de la Empresa y correspondieron a desembolsos de créditos comprometidos por el FAD Comercio antes de 2011.



Anexo 5

Participación de las operaciones de deuda en la AOD total neta española (2003-2011)

AOD	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Deuda multilateral	0	0	0	0	32,2	42,7	42,7	10,6	6,4
Cancelación de deuda MDRI (BAfD)	0	0	0	0	7	11,6	11,6	4,6	0,5
Cancelación de deuda MDRI (IDA, Grupo BM)	0	0	0	0	25,2	31,1	31,1	5,9	5,9
2. Deuda bilateral	93,7	161,2	502,1	427,9	177,2	236,8	69,2	243,7	21,9
Conversión de deuda (desembolsos)	22,8	15	36	21,7	43,4	26,6	4,5	6,2	2,2
Anulación de deuda	2,1	0,7	347,7	397	132,5	210	59,1	237,3	19,7
Reestructuración de deuda	68,8	145,5	118,4	9,1	1,4	0,2	5,6	0,2	0,0
AOD generada por operaciones de deuda (1 + 2)	93,7	161,2	502,1	427,9	209,4	279,5	111,9	254,3	28,3
AOD total neta española	1736	1985	2428,4	3038,4	3754,6	4761,7	4728	4491,8	2.987,9
% AOD por operaciones de deuda/AOD total neta	5,40%	8,12%	20,68%	14,08%	5,58%	5,87%	2,37%	5,66%	0,95%
% AOD por operaciones de deuda bilateral/AOD total neta	5,40%	8,12%	20,68%	14,08%	4,72%	4,97%	1,46%	5,43%	0,73%

Fuente: Seguimiento del PACI 2010 y volcado de datos del Seguimiento del PACI 2011 publicado en febrero de 2013.



	AOD bilateral sin OMUDES					
	2009	2010	2011	Recortes 2011/2010		Minigráfico de tendencia
				Monto (en euros)	Variación porcentual	
Ayuda sectorizable						
Infraestructura y servicios sociales (a)	1.024.952.173	872.703.633	588.230.965	-284.472.668	-32,60%	
Infraestructura y servicios económicos (b)	486.948.291	400.154.693	156.083.467	-244.071.226	-60,99%	
Sectores productivos (c)	146.106.673	145.625.192	101.678.038	-43.947.154	-30,18%	
Multisectorial (d)	146.795.077	119.317.578	104.721.979	-14.595.599	-12,23%	
Total sectores económicos y sociales	1.804.802.214	1.537.801.096	950.714.449	-587.086.647	-38,18%	
Ayuda no sectorizable						
Suministro de bienes y ayuda general de programas (e)	42.202.083	48.338.655	30.053.001	-18.285.654	-37,83%	
Actividades relacionadas con la deuda	107.337.551	314.509.049	27.620.507	-286.888.542	-91,22%	
Ayuda de emergencia	87.104.741	94.763.293	84.069.938	-10.693.354	-11,28%	
Costes administrativos de donantes	136.129.307	131.087.801	125.765.156	-5.322.646	-4,06%	
Apoyo a organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) (f)	7.803.101	-	-	-	-	
Apoyo a refugiados (en el país donante)	28.209.733	27.931.881	25.015.513	-2.916.367	-10,44%	
Sensibilización al desarrollo	59.220.675	65.307.459	50.200.343	-15.107.116	-23,13%	
Sin especificación/no clasificados	76.427.158	48.095.164	40.583.380	-7.511.784	-15,62%	
Total sectores con fines generales de desarrollo	544.434.348	730.033.301	383.307.837	-346.725.463	-47,49%	
Total AOD bruta (g)	2.349.236.562	2.267.834.397	1.334.022.287	-933.812.110	-41,18%	

Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2009, 2010 y 2011 (para este último publicado en febrero 2013).

Notas:

(a) Comprende sectores tales como educación, salud, abastecimiento de agua potable y vivienda, entre otros. En esta partida se resta la ayuda reembolsable a servicios sociales básicos (12,29 millones de euros en 2009; 14,08 millones de euros en 2010 y 3,30 millones de euros en 2011).

(b) Abarca aspectos como telecomunicaciones, energía y política financiera.

(c) Incluye al sector primario, industria extractiva y comercio.

(d) Comprende sectores como medio ambiente, desarrollo urbano e instituciones de investigación.

(e) Se refiere a apoyo presupuestario general, programas de seguridad alimentaria y apoyo a la importación de bienes de equipo.

(f) Para los últimos años este sector fue eliminado de la clasificación sectorial del CAD, en la que se basan los datos de seguimiento del PACI.

No obstante, la ayuda canalizada a través de ONGD puede consultarse en el apartado respectivo de este capítulo.

(g) Se resta de la AOD total bilateral bruta la ayuda reembolsable a servicios sociales básicos (12,29 millones de euros en 2009, 14,08 millones de euros en 2010 y 3,30 millones de euros en 2011).

AOD bilateral con OMUDES						Participación porcentual (%)					
2009	2010	2011	Recortes 2011/2010		Minigráfico de tendencia	Sin OMUDES			Con OMUDES		
			Monto (en euros)	Variación porcentual		2009	2010	2011	2009	2010	2011
1.525.558.101	1.203.610.739	756.332.093	-447.278.646	-37,16%		43,63%	38,19%	44,09%	44,01%	36,67%	41,17%
551.820.193	474.818.707	161.302.552	-313.516.156	-66,03%		20,73%	17,73%	11,70%	15,92%	14,47%	8,78%
187.481.457	461.682.702	268.999.020	-192.683.682	-41,74%		6,22%	6,45%	7,62%	5,41%	14,07%	14,64%
245.806.073	264.724.779	152.199.571	-112.525.208	-42,51%		6,25%	5,29%	7,85%	7,09%	8,07%	8,28%
2.510.665.823	2.404.836.928	1.338.833.236	-1.066.003.692	-44,33%		76,83%	67,66%	71,27%	72,43%	73,27%	72,88%
220.239.971	53.128.405	39.141.668	-13.986.737	-26,33%		1,80%	2,14%	2,25%	6,35%	1,62%	2,13%
107.337.551	326.763.349	27.620.507	-299.142.842	-91,55%		4,57%	13,93%	2,07%	3,10%	9,96%	1,50%
319.019.543	218.663.978	179.555.626	-39.108.351	-17,89%		3,71%	4,20%	6,30%	9,20%	6,66%	9,77%
136.129.307	131.087.801	125.765.156	-5.322.646	-4,06%		5,79%	5,81%	9,43%	3,93%	3,99%	6,85%
7.803.101	-	-	-	-		0,33%	0,00%	0,00%	0,23%	0,00%	0,00%
28.342.226	28.036.881	25.118.364	-2.918.516	-10,41%		1,20%	1,24%	1,88%	0,82%	0,85%	1,37%
59.609.049	66.918.684	50.600.343	-16.318.341	-24,39%		2,52%	2,89%	3,76%	1,72%	2,04%	2,75%
77.386.803	52.825.164	50.494.442	-2.330.721	-4,41%		3,25%	2,13%	3,04%	2,23%	1,61%	2,75%
955.867.549	877.424.261	498.296.106	-379.128.155	-43,21%		23,17%	32,34%	28,73%	27,57%	26,73%	27,12%
3.466.533.373	3.282.261.188	1.837.129.342	-1.445.131.847	-44,03%		100%	100%	100%	100%	100%	100%



Anexo 7

Operaciones de deuda bilateral, 2011 (en euros)

País	Anulación de deuda	Reestructuración de deuda (a)	Conversión deuda (b)	TOTAL	% total operaciones
Seychelles	1.196.750	-	-	1.196.750	5,47%
Togo	18.456.267	-	-	18.456.267	84,40%
Yibuti	-	14.374	-	14.374	0,07%
Tanzania	-	-	2.199.335	2.199.335	10,06%
Total 2011	19.653.017	14.374	2.199.335	21.866.726	100%
Total 2010	237.307.061	220.903	6.209.001	243.736.965	-
Diferencia total 2011/total 2010	-91,72%	-93,49%	-64,58%	-91,03%	-

Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2010 y 2011

(este último publicado en febrero de 2013).

Notas: Cifras sobre AOD neta (desembolsos - reembolsos).

Se condonaron también 5,7 millones de euros a Tanzania, correspondientes a deuda adquirida por un préstamo de los créditos FAD. Sin embargo, como al efectuarse en su momento dicho préstamo éste fue considerado como AOD, su condonación no puede considerarse como parte de la AOD neta (para no contabilizarlo doblemente).

(a) Reestructuración de deuda: Modificación de las condiciones de la deuda -tales como plazo de vencimiento o intereses- en favor del país deudor.

(b) Conversión o canje de deuda por proyectos de desarrollo: El país acreedor condona una deuda o parte de esta y en contrapartida el país deudor invierte la cantidad condonada en proyectos de desarrollo de acuerdo con a elementos prenegociados entre ambas partes.



Anexo 8

Operaciones de deuda multilateral, 2008-2011 (en euros)

	Banco Africano de Desarrollo				Tendencia 2008-2011
	2008	2009	2010	2011	
Cancelación deuda MDRI (a)	6.995.771	6.995.771	-	522.125	
Pago adicional cancelación deuda (MDRI)	4.613.848	4.613.848	4.613.848	-	
Subtotal	11.609.619	11.609.619	4.613.848	522.125	
	Banco Mundial				
	2008	2009	2010	2011	
AID (Asociación Internacional de Desarrollo)	25.170.000	25.170.000	-	5.910.000	
Cancelación deuda MDRI	5.940.000	5.940.000	5.940.000	-	
Pago adicional cancelación deuda (MDRI)	5.940.000	5.940.000	5.940.000	-	
Subtotal	31.110.000	31.110.000	5.940.000	5.910.000	
Iniciativa PPME Liberia	12.883.294	-	-	-	
Total operaciones multilaterales de deuda	55.602.913	42.719.619	10.553.848	6.432.125	
Total operaciones deuda bilateral+multilateral	292.379.252	111.923.287	254.290.813	28.298.852	

Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento de los PACI de 2008 y 2009; y los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2010 y 2011. (este último publicado en febrero de 2013).

Nota:

(a) MDRI: Iniciativa Multilateral de Alivio de la Carga de la Deuda, por sus siglas en inglés. Fue lanzada en la Cumbre del G-8 en Gleneagles, 2005, al comprometerse los líderes del G-8 a cancelar totalmente la deuda de los países pobres más endeudados (PPME) con la Asociación Internacional de Desarrollo (AID) –perteneciente al grupo del Banco Mundial–, el Fondo Monetario Internacional y el Fondo Africano de Desarrollo.

Para más información, véase: <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/mdri_esp.pdf>.



Anexo 9

AOD bruta en educación y sensibilización al desarrollo (EpD) por agente en 2011 (en euros)

Agente	Bilateral	Multilateral	Multilateral	Total general	Participación % por agente 2011	Recortes 2011/2010
Administración General del Estado	13.612.403	400.000	4.136.511	18.148.914	33,2%	-7,3%
Comunidades autónomas	24.305.582	-	-	24.305.582	44,4%	-35,8%
Entidades locales	9.562.948	-	-	9.562.948	17,5%	-21,9%
Universidades	2.719.410	-	-	2.719.410	4,9%	235,1%
Total general	50.200.343	400.000	4.136.511	54.736.854	100%	-22,3%
Participación % por modo de canalización 2011	91,7%	0,7%	7,6%	100%	-	-
Recortes 2011/2010	-23,1%	-75,2%	16,5%	-22,3%	-	-

Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2010 y 2011 (este último publicado en febrero de 2013).



Anexo 10

Educación y sensibilización al desarrollo canalizada a través de ONGD en 2011 (en euros)

Tipo de ONGD	Administración General del Estado	Comunidades autónomas	Entidades locales	Universidades	Total general	Participación porcentual por tipo de ONGD 2011	Recortes 2011/2010
ONGD internacionales	-	69.624	10.150	-	79.774	0,3%	-34,1%
ONGD nacionales (del país donante)	9.155.500	11.875.843	6.745.894	64.692	27.841.929	99,7%	-34,2%
ONGD locales/regionales (de países receptores)	-	-	10.930	-	10.930	0%	-86,6%
TOTAL	9.155.500	11.945.467	6.766.973	64.692	27.932.632	100%	-34,2%
Participación porcentual por agente 2011	32,8%	42,8%	24,2%	0,2%	100%		
Recortes 2011/2010	-15,4%	-50,9%	-6,8%	-	-34,2%		

Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2010 y 2011 (este último publicado en febrero de 2013).
 Nota: En 2010 no hubo AOD a educación y sensibilización al desarrollo a través de ONGD que fuera financiada por universidades.



Anexo 11

Operaciones del Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM), 2005-2011 (en euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Importe de operaciones formalizadas	97.400.000	95.400.000	54.450.000	94.850.000	99.475.630	56.750.000	8.650.000
Número de operaciones	18	22	14	12	16	13	2
Importe medio de la operación	5.411.111	4.336.364	3.889.286	7.904.167	6.217.227	4.365.385	4.325.000
Desembolsos brutos (1)	57.530.443	72.502.690	51.250.000	92.470.981	51.359.335	68.693.085	27.031.745
Reembolsos (2)	-5.026.994	-9.823.546	-11.213.564	-26.159.658	-19.464.938	-21.312.779	-25.454.027
(1)-(2) Desembolsos netos microcréditos	52.503.450	62.679.144	40.036.436	66.311.323	31.894.396	47.380.305	1.577.718

Fuente: Elaboración propia utilizando datos del Seguimiento de los PACI de 2005 a 2009 y de los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2010 y 2011 (este último publicado en febrero de 2013).
 Notas: Las operaciones formalizadas se refieren a los compromisos efectuados en el año en curso, aun cuando sus desembolsos puedan realizarse en años posteriores. A partir de 2011, el FCM forma parte del FONPRODE.



Anexo 12

Operaciones del Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM)* por país, 2011 (en euros)

País	Desembolso	Reembolso	Desembolso neto
Camboya (B)	10.500.000	-	10.500.000
República Dominicana (A)	10.350.000	-	10.350.000
Senegal (A)	1.650.000	-	1.650.000
África subsahariana, países no especificados	1.531.745	-	1.531.745
Bosnia-Herzegovina (D)	1.000.000	-726.445	273.555
Uruguay (C)	1.000.000	-	1.000.000
Nicaragua (A)	500.000	-	500.000
Malí (A)	500.000	-	500.000
Paraguay (A)	-	-432.853	-432.853
Egipto (C)	-	-443.988	-443.988
Panamá (C)	-	-511.659	-511.659
El Salvador (A)	-	-728.661	-728.661
Albania (D)	-	-900.000	-900.000
Marruecos (A)	-	-1.200.000	-1.200.000
México (C)	-	-1.421.239	-1.421.239
Bolivia (A)	-	-1.437.361	-1.437.361
Perú (A)	-	-2.888.672	-2.888.672
Serbia (D)	-	-3.000.000	-3.000.000
Colombia (B)	-	-3.259.278	-3.259.278
Ecuador (A)	-	-4.214.263	-4.214.263
América del Norte, Central y Caribe, países no especificados	-	-4.289.608	-4.289.608
Total general	27.031.745	-25.454.027	1.577.718

Países pobres más endeudados (PPME)

Países menos adelantados (PMA)

Países PMA + PPME

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2011, publicado en febrero de 2013

Se ha utilizado la lista de PMA efectiva para los flujos de 2011-2013, según el Comité de Ayuda al Desarrollo, (CAD), de la OCDE; y la lista de países PPME actualizada a julio de 2012 por el Banco Mundial.

Notas: (a) País prioritario o de asociación amplia (grupo A) según el Plan Director vigente (2009-2012).

(b) Países con asociación focalizada (grupo B) según el Plan Director vigente (2009-2012).

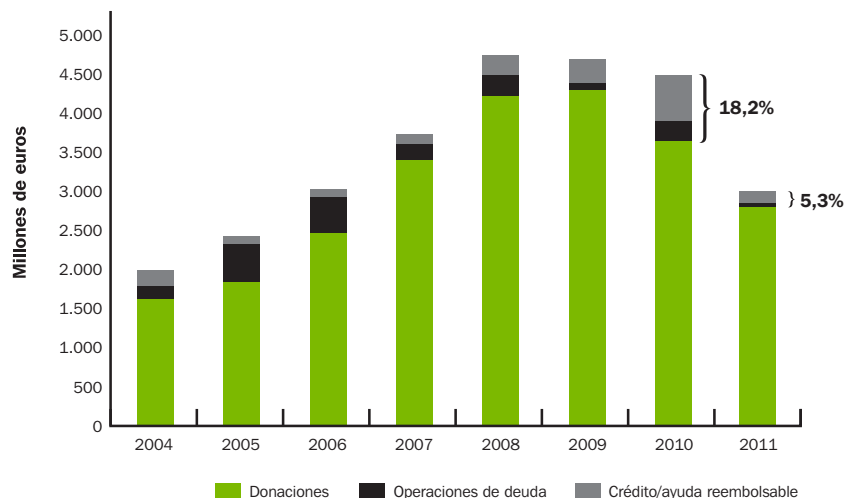
(c) Países con asociación para la consolidación de logros de desarrollo (grupo C).

(d) Países sin ningún nivel de prioridad según el Plan Director vigente (2009-2012).

* Pertenece al FONPRODE desde 2011, está a cargo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.



Anexo 13

Distribución de la AOD neta española (donaciones, operaciones de deuda y créditos), 2004-2011


Fuente: Elaboración propia utilizando datos del Seguimiento de los PACI de 2004 a 2010 y el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2011 publicado en febrero de 2013.



Anexo 14

Cooperación oficial de las diputaciones, 2009-2011

Diputación	AOD 2009	AOD 2010	AOD 2011	Variación % 2011-2010
Diputación Prov. de Vizcaya	9.018.825,56	11.211.855,01	8.730.971,92	-22,13%
Diputación Foral de Guipúzcoa	4.340.230,85	4.801.183,05	4.217.709,10	-12,15%
Diputación Prov. Barcelona	4.528.568,00	3.309.444,63	2.467.445,50	-25,44%
Diputación Prov. Córdoba	1.702.004,00	1.706.919,47	1.164.023,47	-31,81%
Diputación Prov. Málaga	1.733.172,65	1.605.367,58	375.448,67	-76,61%
Diputación Prov. Sevilla	1.882.440,22	1.570.538,40	1.182.016,45	-24,74%
Diputación Foral de Álava	2.861.473,19	1.131.129,39	1.472.607,08	30,19%
Diputación Prov. Zaragoza	861.934,58	815.896,11	748.573,75	-8,25%
Diputación Prov. Granada	-	770.000,00	589.890,18	-23,39%
Diputación Prov. Huelva	714.388,00	756.361,06	826.727,00	9,30%
Diputación Prov. Girona	-	643.879,97	216.240,00	-66,42%
Diputación Prov. Jaén	666.319,82	640.260,90	664.908,14	3,85%
Diputación Prov. Cádiz	938.948,00	595.508,00	305.810,00	-48,65%
Diputación Prov. León	488.980,12	588.781,29	-	-
Diputación Prov. A Coruña	564.001,96	588.574,36	-	-
Diputación Prov. Alicante	1.047.651,57	569.961,97	-	-
Diputación Prov. Burgos	499.988,81	552.894,70	127.136,42	-77,01%
Diputación Prov. Valladolid	627.406,78	526.751,66	-	-
Otras diputaciones	6.112.773,22	3.072.682,39	7.247.053,18	135,85%
Total	38.589.107,33	35.457.989,94	30.336.560,86	-14,4%

Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2009, 2010 y 2011, (este último publicado en febrero de 2013).



Anexo 15

Cooperación autonómica, 2009-2011

Comunidad autónoma	AOD bruta (euros)			Monto del recorte entre 2010 y 2009	Monto del recorte entre 2011 y 2010
	2009	2010	2011		
Andalucía	99.333.442	80.656.809	14.588.908	-18.676.634	-66.067.901
Aragón	10.603.015	11.260.180	6.902.553	-	-4.357.627
Asturias	11.325.801	12.149.189	11.374.076	-	-775.113
Baleares	14.924.160	9.867.813	1.659.926	-5.056.347	-8.207.887
Canarias	16.225.134	12.050.300	2.403.002	-4.174.834	-9.647.298
Cantabria (c)	5.850.388	2.039.289	1.497.559	-3.811.099	-541.730
Castilla-La Mancha	46.390.370	38.125.839	356.043	-8.264.531	-37.769.796
Castilla y León	11.886.118	10.514.280	9.154.380	-1.371.838	-1.359.900
Cataluña	57.301.759	56.734.335	33.005.358	-567.424	-23.728.977
Ceuta	-	-	8.000,00	-	-
Extremadura	13.774.550	14.396.489	9.166.574	-	-5.229.915
Galicia	12.289.957	10.748.153	7.000.733	-1.541.804	-3.747.420
La Rioja	3.866.889	4.224.228	3.180.134	-	-1.044.094
Madrid	38.078.638	35.836.242	10.650.489	-2.242.396	-25.185.753
Melilla	-	130.000	-	-	-130.000
Murcia	4.744.959	2.188.329	246.305	-2.556.630	-1.942.024
Navarra	20.649.818	20.508.760	18.263.294	-141.058	-2.245.466
País Vasco	39.649.544	44.352.387	44.916.683	-	-
Valencia	39.143.379	23.241.013	15.048.562	-15.902.366	-8.192.451
Total	446.037.922	389.023.636	189.422.579	-64.306.959	-200.173.353

Fuente: Elaboración propia a partir de los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2009, 2010 y 2011 (este último publicado el 6 de febrero 2013), del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Ministerio de Economía y Hacienda.

Notas:

(a) Los presupuestos por comunidad autónoma se tomaron del Ministerio de Economía y Hacienda.

(b) Según datos del total de población por comunidad autónoma a 1 de enero de 2009, 2010 y 2011, respectivamente, tomados del INE.

(c) Los datos de la Comunidad de Cantabria utilizados fueron los datos entregados por la Administración Local y la Coordinadora de ONG.

No corresponden a los datos del volcado del Seguimiento del PACI 2011 (publicado en febrero 2013).

Cambio porcentual del presupuesto entre 2010 y 2009	Cambio porcentual del presupuesto entre 2011 y 2010	AOD % presupuesto total (a)			AOD per cápita (euros) (b)		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
-18,80%	-81,91%	0,29%	0,24%	0,05%	11,96	9,64	1,73
6,20%	-38,70%	0,18%	0,20%	0,13%	7,88	8,36	5,13
7,27%	-6,38%	0,25%	0,26%	0,26%	10,44	11,20	10,52
-33,88%	-83,18%	0,42%	0,29%	0,05%	13,62	8,92	1,49
-25,73%	-80,06%	0,21%	0,15%	0,03%	7,71	5,69	1,13
-65,14%	-27%	0,23%	0,08%	0,06%	9,93	3,44	2,53
-17,82%	-99,07%	0,49%	0,40%	0,00%	22,29	18,17	0,17
-11,54%	-12,93%	0,11%	0,10%	0,09%	4,64	4,11	3,58
-0,99%	-41,82%	0,19%	0,17%	0,10%	7,67	7,55	4,38
-	-	0,00%	-	-	-	-	0,10
4,52%	-36,33%	0,24%	0,26%	0,18%	12,49	13,00	8,26
-12,55%	-34,87%	0,10%	0,09%	0,07%	4,40	3,84	2,50
9,24%	-24,72%	0,29%	0,31%	0,25%	12,02	13,10	9,85
-5,89%	-70,28%	0,19%	0,19%	0,06%	5,96	5,55	1,64
-	-	0,00%	-	-	-	1,71	0,00
-53,88%	-88,74%	0,09%	0,04%	0,01%	3,28	1,50	0,17
-0,68%	-10,95%	0,48%	0,47%	0,44%	32,75	32,20	28,45
11,86%	1,27%	0,38%	0,43%	0,43%	18,25	20,36	20,56
-40,63%	-35,25%	0,27%	0,16%	0,11%	7,68	4,55	2,94
14,2%	51,46%	0,25%	0,21%	0,11%	9,54	8,27	4,05

LISTA DE SIGLAS QUE APARECEN EN EL TEXTO

AACID: Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
 ACCD: Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo
 AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
 AEXCID: Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo
 AGE: Administración General del Estado
 AH: ayuda humanitaria
 AOD: ayuda oficial al desarrollo
 CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo
 CAONGD: Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo de Andalucía
 CCAA: comunidades autónomas
 CERF: Fondo Central de Respuesta a Emergencias
 CGOGD: Coordinadora Gallega de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo
 CONGD: Coordinadora Española de Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo
 CONGDE: Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo de España
 EpD: educación para el desarrollo
 ERE: expediente de regulación de empleo
 4FAN: IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda
 FAC: Foro de Ciudadanos
 FAD: Fondo de Ayuda al Desarrollo
 FCM: Fondo para la Concesión de Microcréditos
 FCONGD: Federación Catalana de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo
 FIDA: Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
 FIEM: Fondo para la Internacionalización de la Empresa
 FNUAP: Fondo de Población de las Naciones Unidas
 FONPRODE: Fondo para la Promoción del Desarrollo
 FTT: tasa a las transacciones financieras
 GHD: Buena Donación Humanitaria
 IECAH: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
 MAEC: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
 MAP: Marco Asociación País
 MEH: Ministerio de Economía y Hacienda
 MITC: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
 OAH: Oficina de Acción Humanitaria
 OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
 OMUDES: organismos multilaterales de desarrollo
 ONGD: organización no gubernamental para el desarrollo
 ONU: Organización de Naciones Unidas
 PACI: Plan Anual de Cooperación Internacional
 PACODE: Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo
 PD: Plan Director
 PMA: países menos adelantados
 PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
 PRMA: países de renta media-alta
 PRMB: países de renta media-baja
 RNB: renta nacional bruta
 SECI: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
 SECIPI: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
 SGCID: Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
 SSB: servicios sociales básicos
 UE: Unión Europea
 Unicef: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
 UNFCD: Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas

CAPÍTULO 3

Volver a sembrar.

Reforzar la cooperación con Guatemala para superar el hambre y la pobreza

Autores:

Arantxa Guereña y Ricardo Zepeda, investigadores independientes*

*Los autores agradecen los comentarios de Déborah Itriago, Teresa Caveró, Lourdes Benavides, Raquel Checa, María Dolores López, Verónica Hernández, Laura Hurtado, Aida Pesquera y Martha Rosales.

1. Introducción

Las comunidades ancestrales primero domesticaron el maíz y después lo mejoraron, seleccionando las mejores mazorcas para utilizar su grano en la siguiente temporada de siembra. La naturaleza hizo el resto y de esta forma, cosecha tras cosecha, tras miles de años de selección y cruzamiento las variedades de maíz fueron cada vez más productivas, con lo cual mejoró de una manera lenta y segura. Es lo que se conoce como “semillas criollas”, que han sobrevivido durante siglos. Son mejores porque están más adaptadas a las condiciones del lugar y son más resistentes frente a las inclemencias del clima, las plagas o la competencia con otras especies.

En el campo del desarrollo y la lucha contra el hambre hemos hecho un ejercicio de selección para buscar los mejores frutos de la cooperación en Guatemala, y así extraer de ellos las mejores semillas con las que sembrar la próxima temporada.

La cooperación española no vive su mejor momento. Por eso rendir cuentas es hoy más importante que nunca. Con este capítulo tratamos de dar a conocer algunos de los logros más importantes de la cooperación internacional en Guatemala, en especial de la española, dirigida a la lucha contra el hambre y la pobreza rural. Porque no se defiende lo que no se valora, y no se valora lo que no se conoce.

Tras presentar de forma breve el contexto de desigualdad que sume a Guatemala en la pobreza y la injusticia, se describe cómo actúa la cooperación española en este país: cómo planifica sus intervenciones, cuánto se ha invertido y en qué medida se ha avanzado en la senda hacia una ayuda más eficaz. Posteriormente se desganan algunas de las intervenciones, profundizando en aquellas que se centran en la lucha contra el hambre y en el desarrollo rural. Por último, se extraen algunas recomendaciones de cara a futuras acciones.

Como nos enseña la sabiduría campesina, aprendamos a conservar las mejores semillas y con ellas seguir sembrando un desarrollo duradero.

2. Guatemala: el país de la desigualdad

A pesar de ser el quinto exportador de azúcar y el sexto de café del mundo, Guatemala vive crisis alimentarias recurrentes, como la que en 2009 obligó a su Gobierno a declarar el estado de calamidad pública y apelar a la ayuda internacional. Debido al colapso del sistema alimentario nacional, en los últimos veinte años prácticamente se ha duplicado la proporción de personas que sufren hambre (véase la tabla 1).¹ Esto lo convierte en el único país de América Latina, junto con Paraguay, en el que se ha dado un retroceso en la meta de reducción del hambre del primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

A pesar de ser el quinto exportador de azúcar y el sexto de café del mundo, Guatemala vive crisis alimentarias recurrentes.

1. Entre 1990-1992 y 2010-2012 se ha pasado del 16,2% de la población subnutrida al 30,4%, según las estadísticas de inseguridad alimentaria de la FAO, disponibles en <<http://www.fao.org/hunger/en/>>. Se considera que una persona está subnutrida cuando no dispone de la cantidad mínima necesaria de kilocalorías para mantener una vida activa, y se calcula con datos estadísticos.

En Guatemala el 20% de la población más rica se apropia del 60% de la riqueza producida.

El 80% de la tierra de cultivo la acapara el 8% de los productores agrícolas, mientras que el 92% restante apenas tiene acceso al 20% de la tierra agrícola.

El fracaso en la lucha contra el hambre se explica, además de por la extrema desigualdad social, por los desventajosos procesos de apertura comercial,² la vulnerabilidad frente al cambio climático y el encarecimiento de los alimentos. Debido a la escalada en los precios, hoy el salario mínimo legal no cubre ni el 80% del coste de la canasta básica alimentaria.³

Guatemala es un país de renta media-baja, aunque profundamente desigual en la distribución del ingreso, donde el 20% de la población más rica se apropia del 60% de la riqueza producida.⁴ Persisten las brechas entre el área urbana y rural, entre la población indígena y no indígena así como entre mujeres y hombres.⁵ El hambre se ceba en los niños y niñas, pues uno de cada dos menores de cinco años está desnutrido de forma crónica –la tasa más alta de América Latina y la sexta a escala mundial–. Entre la población indígena la cifra se eleva a tres de cada cinco.⁶

Las brechas de la desigualdad también se dejan sentir en el acceso a recursos que permitan superar la situación de pobreza. El 80% de la tierra de cultivo la acapara el 8% de los productores agrícolas, mientras que el 92% restante –pequeños productores y productoras que practican una agricultura de subsistencia– apenas tiene acceso al 20% de la tierra agrícola.⁷ Miles de familias no poseen tierra en absoluto, por lo que se ven obligadas a arrendarla. Esta distribución extremadamente desigual se ha agudizado con el tiempo y explica el alto número de conflictos agrarios aún por resolver.⁸

Por si fuera poco, la expansión de los monocultivos para la exportación –principalmente banano, caña de azúcar y palma africana–, la explotación minera, las centrales hidroeléctricas y la industria del cemento están expulsando a comunidades campesinas de las tierras de las que dependen para su subsistencia. Esto afecta sobre todo a la población indígena, pues a menudo sus sistemas tradicionales de propiedad no están protegidos legalmente.

Para atender la problemática alimentaria, el Estado guatemalteco creó en 2005 el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinasan).⁹ Si bien fue

2. A partir de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos las importaciones de granos básicos no han dejado de crecer, lo cual ha hecho que el coste de importar alimentos ya supere el 4% del PIB. Para más información, consúltese el *Informe alternativo del derecho a la alimentación en Guatemala: monitoreo de las directrices voluntarias para el derecho a la alimentación 2009*, Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación.

3. El salario mínimo legal en 2012 fue de 2.040 quetzales (unos 200 euros), mientras que el coste de la canasta básica alimentaria ascendió a 2.585 quetzales (unos 260 euros). Datos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y del índice de precios al consumidor, septiembre de 2012. Instituto Nacional de Estadística.

4. Estimación de la curva de Lorenz según datos del Banco Mundial para 2006. PovcalNet. Poverty Analysis Tool.

5. Si bien la pobreza de ingresos no percibe la brecha de género pues se calcula por hogares, el índice de desarrollo relativo al género, que es el índice de desarrollo humano (IDH) ajustado para cada indicador, muestra cómo las mujeres tienen un menor nivel de desarrollo tanto en áreas rurales como urbanas. Véase PNUD, *Guatemala: Hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe nacional de desarrollo humano 2009-2010*, Guatemala, 2010.

6. Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, *Priorización de municipios para la focalización de las intervenciones en seguridad alimentaria y nutricional*, Guatemala, 2011.

7. Datos del IV Censo Nacional Agropecuario citados en el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) 2012-2016, Gobierno de Guatemala.

8. En enero de 2013 se registran 1,336 conflictos agrarios en disputa sobre 477,992 hectáreas e involucrando a 1.1 millones de personas. Reporte estadístico de los conflictos agrarios. Secretaría de Asuntos Agrarios. Guatemala, febrero de 2013."

9. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Decreto 32-2005 del Gobierno de la República de Guatemala.



Tabla 1

Guatemala en cifras

Indicador	Datos más recientes	Fuente y año
Población	14,64 millones	INE, 2011
Población indígena	40%	INE, 2011
Posición según el IDH*	131 de 187	PNUD, 2011
Ingreso anual per cápita	2.870 dólares	BM, 2011
Salario mínimo legal anual	2.040 quetzales	INE, 2012
Coste de la canasta básica anual	2.585 quetzales	INE, 2012
Tasa de desnutrición crónica infantil	54%	PESAN, 2012
Tasa de mortalidad infantil	34 por 1.000	Unicef, 2012
Porcentaje de personas que viven bajo la línea de pobreza**		
De la población nacional	54%	INE, 2011
De la población no indígena	36%	Encovi, 2006
De la población indígena q'eqchí***	85%	Encovi, 2006
En áreas urbanas	30%	Encovi, 2006
En áreas rurales	76%	Encovi, 2006
Porcentaje de personas que viven bajo la línea de pobreza extrema		
De la población nacional	13%	INE, 2011
De la población no indígena	8%	Encovi, 2006
De la población indígena q'eqchí	46%	Encovi, 2006
En áreas urbanas	5%	Encovi, 2006
En áreas rurales	25%	Encovi, 2006

Proporción de la población subnutrida (%)	1990-1992	1999-2001	2004-2006	2007-2009	2010-2012	Cambio %
Guatemala	16,2	26,5	29,9	30,2	30,4	87,7
América Latina y Caribe	13,6	11,0	9,0	8,1	7,7	-43,4
Países en desarrollo	23,2	18,3	16,8	15,5	14,9	-35,8

Ayuda oficial al desarrollo		
Promedio AOD total anual	462 millones de dólares	CAD, 2005-2012
AOD por persona bajo la línea de pobreza	67 dólares anuales	CAD, 2005-2012

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2011*; Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta nacional de condiciones de vida (Encovi) 2011 e índice de precios al consumidor*; base de datos de indicadores de desarrollo del Banco Mundial; Gobierno de Guatemala, *Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESAN) 2012-2016*; FAO, *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo, 2012*; OCDE, base de datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

Notas: * En orden de mayor a menor desarrollo, es decir, el país que ocupa la posición 187 es el que tiene menor desarrollo humano según el índice del PNUD.

** Tanto la línea de pobreza como la línea de pobreza extrema son valores normativos que se establecen según el mínimo monto de recursos necesarios para garantizar un nivel de vida digno (el umbral de pobreza) o la mera supervivencia (el umbral de pobreza extrema). En Guatemala se basan en el conjunto de necesidades básicas y el ingreso y consumo familiar.

*** El pueblo q'eqchí es uno de los muchos grupos étnicos de ascendencia maya que viven en Guatemala, y el que sufre más altos índices de pobreza según el informe del PNUD.

un avance importante, aún no ha logrado consolidarse ni abordar la superación del hambre en toda su complejidad. Una de las cuestiones más importantes que ha sido ignorada es el papel de las economías campesinas en la seguridad alimentaria nacional, lo que ha llevado a abordar el hambre principalmente desde un enfoque de atención nutricional.

La nueva Administración que tomó posesión a inicios de 2012 ha priorizado entre sus planes de gobierno el Pacto Hambre Cero con una meta ambiciosa: reducir en un 10% la desnutrición crónica antes de 2016. Si bien su puesta en marcha se ha iniciado

con recortes y retrasos en su ejecución presupuestaria, así como arriesgados cambios institucionales, se espera que el compromiso político se mantenga. Este pacto implica un enorme desafío que va a requerir reformas en las políticas públicas que tienen que ver con el hambre en todas sus dimensiones, así como una concertación de los esfuerzos nacionales e internacionales sin precedentes.

3. La senda del desarrollo en Guatemala

Debido a su nivel de renta, Guatemala no es un destino prioritario para la cooperación internacional, lo que se ha traducido en una inestabilidad tanto en los flujos como en las prioridades temáticas de la AOD.

Debido a su nivel de renta, Guatemala no es un destino prioritario para la cooperación internacional, lo que se ha traducido en una inestabilidad tanto en los flujos como en las prioridades temáticas de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Durante el período que siguió a la firma de los Acuerdos de Paz en 1996,¹⁰ tras 36 años de conflicto armado interno, Guatemala recibió un importante apoyo internacional orientado a promover los servicios sociales básicos y la gobernabilidad democrática. Posteriormente, tras el paso del huracán Mitch en 1998 y la tormenta Stan en 2005, la ayuda se intensificó en ámbitos relacionados con la asistencia a emergencias, la reconstrucción y la reducción de la vulnerabilidad ambiental, y más recientemente con el apoyo a los planes de reconstrucción tras la tormenta tropical Agatha y la erupción del volcán Pacaya.

Entre 2005 y 2010 la cooperación internacional en su conjunto destinó a Guatemala un promedio anual de 462 millones de dólares, lo que equivale a 67 dólares anuales por cada persona que vive en la pobreza.¹¹ Según los cálculos del propio Gobierno, la AOD representa un 17% del gasto público y un 1,5% del ingreso nacional bruto.¹² Los principales donantes son Estados Unidos, España, Japón y la Unión Europea (en orden de importancia respecto a sus desembolsos en 2010), que aportaron conjuntamente el 70% del total de AOD. España fue el mayor donante bilateral hasta 2009, ya que contabilizó una importante partida de cancelación de la deuda externa que se dio entre 2006 y 2008. Durante ese período la ayuda española representaba casi la mitad del total de AOD recibido por el país (véanse la tabla 2 y el gráfico 1).

Un motivo de preocupación expresado por el Gobierno de Guatemala es la sustitución progresiva de la cooperación no reembolsable –la ayuda donada al 100%– por la reembolsable –que implica la adquisición de una deuda–. Solo en 2009 el país suscribió préstamos por más de 1.500 millones de dólares, equivalentes al 25% del presupuesto nacional y al 4% del producto interior bruto (PIB).¹³ Gran parte de estos fondos se destinaron a sostener políticas sociales y de desarrollo. España, sin embargo, hasta ahora no ha hecho uso de los instrumentos reembolsables

10. La firma de los Acuerdos de Paz significó el fin del conflicto armado interno y el marco político para abordar los problemas estructurales que lo originaron, principalmente la situación de exclusión de la población rural e indígena.

11. Cálculo propio a partir de la base de datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE para la AOD y del Banco Mundial para el porcentaje de población bajo la línea de pobreza.

12. Segeplan, *Informe ejecutivo de resultados de la aplicación de la encuesta OCDE 2010 en Guatemala y una perspectiva común camino al 4FAN*, Busán, 2011, Guatemala, noviembre de 2011.

13. Intervención del diputado César del Águila, del Congreso de la República de Guatemala, en el marco de la mesa de trabajo “Gestión Legislativa y el Desarrollo de América Latina y el Caribe: Una visión orientada al IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo”, Bogotá, 10 de noviembre de 2011.



Tabla 2

AOD anual desembolsada a Guatemala entre 2005 y 2010, por donante

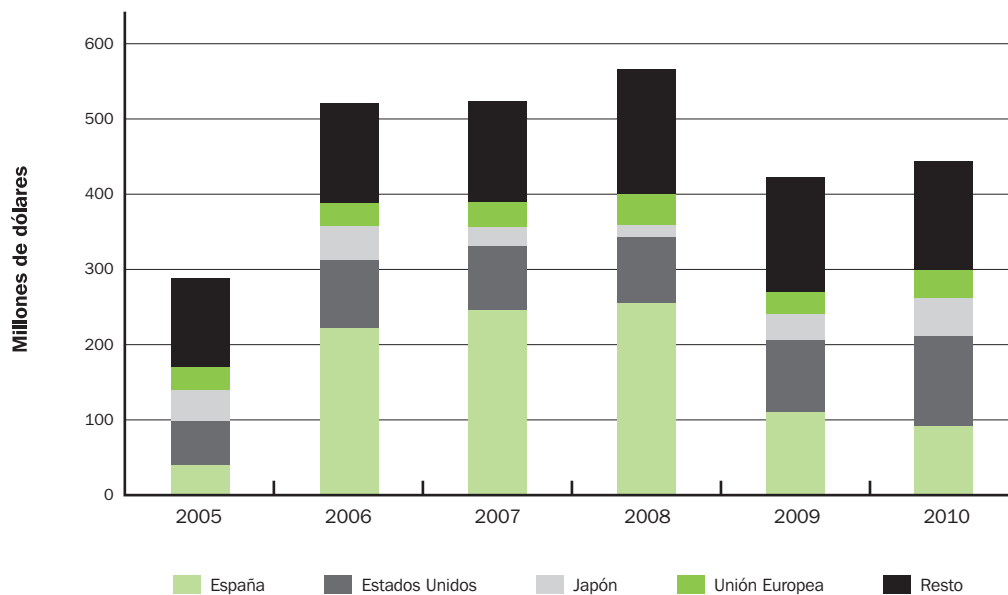
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
España							
Millones de dólares	39,1	224,4	247,7	255,9	111	92,9	161,8
Dólares por persona bajo la línea de la pobreza	6	33,8	36,4	36,6	15,5	12,7	23,5
Estados Unidos							
Millones de dólares	63	88,8	86,4	88,2	96,3	118,4	90,2
Dólares por persona bajo la línea de la pobreza	9,7	13,4	12,7	12,6	13,5	16,1	13
Japón							
Millones de dólares	38	44,3	23	16,7	34,2	51,5	34,8
Dólares por persona bajo la línea de la pobreza	5,9	6,7	3,4	2,4	4,8	7	5
Unión Europea							
Millones de dólares	30	31,7	30,8	39,1	27,9	37,4	32,8
Dólares por persona bajo la línea de la pobreza	4,6	4,8	4,5	5,6	3,9	5,1	4,7
Resto de los donantes							
Millones de dólares	120,2	133,2	137,6	167,8	153	143,2	142,5
Dólares por persona bajo la línea de la pobreza	18,5	20,2	20,2	24	21,4	19,5	20,6
Total							
Millones de dólares	290,2	522,4	525,4	567,7	422,4	443,4	461,9
Dólares por persona bajo la línea de la pobreza	44,7	78,6	77,1	81,3	59	60,4	66,9

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD/OCDE para la AOD y del Banco Mundial para la población total.



Gráfico 1

Distribución por donante de la AOD desembolsada a Guatemala entre 2005 y 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD/OCDE.

bilaterales en su cooperación con Guatemala, excepto el Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM), a través del cual se giraron 2,5 millones de euros en 2009 y 4,5 millones en 2010.¹⁴

3.1. ¿Cuánto invierte la cooperación española en Guatemala?

Tras mantener una senda de crecimiento constante entre 2005 y 2009, la AOD española hacia Guatemala se redujo en 2010 y experimentó una brusca caída en 2011.

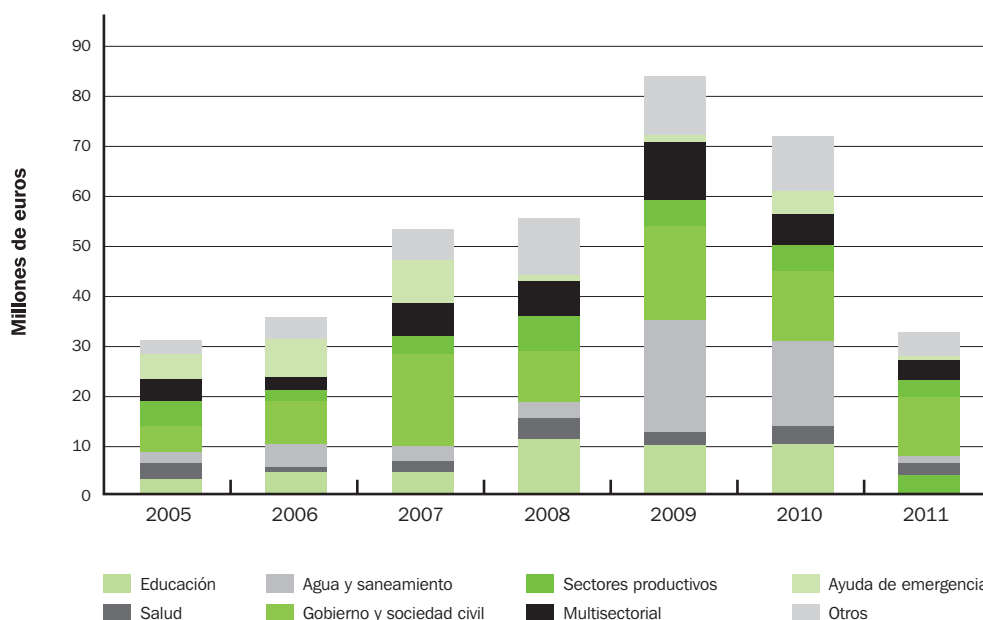
Guatemala ha sido y sigue siendo uno de los principales países receptores de la cooperación española, siempre situada entre los diez primeros países destinatarios según el volumen de AOD total recibida. En 2008 llegó a ocupar la primera posición, debido a la contabilización de las operaciones de condonación de la deuda por más de 124 millones de euros, mientras que en 2010 pasó a ocupar la séptima posición en cuanto a la AOD bilateral bruta.¹⁵

Como muestra el gráfico 2, tras mantener una senda de crecimiento constante entre 2005 y 2009, la AOD española hacia Guatemala se redujo en 2010 y experimentó una brusca caída en 2011. Ese año el volumen total desembolsado pasó a 33 millo-



Gráfico 2

Evolución de la AOD desembolsada a Guatemala por sectores entre 2005 y 2011, excluyendo la anulación de la deuda



Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento de los PACI de 2005-2011. Se ha utilizado el volcado de datos (AOD) de 2011 publicado en el mes de agosto de 2012.

Nota: Entre 2006 y 2008 se realizaron operaciones de cancelación de deuda por más de 120 millones de euros cada año. Para evitar la distorsión por estas cifras se ha suprimido esa partida en el gráfico.

14. Datos del Seguimiento de los PACI de 2009 y de 2010, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

15. Datos del Seguimiento de los PACI de 2008 y de 2010, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Es importante señalar que a partir de 2007 la contabilización de la cooperación bilateral incluye también las aportaciones a organismos multilaterales de desarrollo.



Tabla 3

AOD española desembolsada a Guatemala por sectores entre 2005 y 2011

Sector		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Acumulado
110	Educación								
	Millones de euros	3,7	5,1	5,2	11,9	10,7	11	4,5	52,1
	Euros per cápita*	0,6	0,8	0,8	1,7	1,5	1,5	0,6	7,4
120	Salud								
	Millones de euros	3,1	1,1	2	4,1	2,1	3,2	2,4	18
	Euros per cápita	0,5	0,2	0,3	0,6	0,3	0,4	0,3	2,6
140	Agua y saneamiento								
	Millones de euros	2,3	4,6	2,9	3	23,1	17,3	1,4	54,7
	Euros per cápita	0,4	0,7	0,4	0,4	3,2	2,4	0,2	7,7
150	Gobierno y sociedad civil								
	Millones de euros	5	8,6	18,7	10,5	18,4	13,9	11,9	87
	Euros per cápita	0,8	1,3	2,8	1,5	2,6	1,9	1,6	12,4
300	Sectores productivos								
	Millones de euros	5,2	2,4	3,3	7,3	5,1	5,2	3,6	32
	Euros per cápita	0,8	0,4	0,5	1	0,7	0,7	0,5	4,6
400	Multisectorial								
	Millones de euros	4,2	2,5	6,7	6,8	12	6,2	3,8	42,3
	Euros per cápita	0,7	0,4	1	1	1,7	0,8	0,5	6
700	Ayuda de emergencia								
	Millones de euros	5	7,8	9	1,1	1,1	4,7	1	29,7
	Euros per cápita	0,8	1,2	1,3	0,2	0,2	0,6	0,1	4,4
	Otros								
	Millones de euros	2,6	4,1	5,8	11,3	11,5	11	4,4	50,7
	Euros per cápita	0,4	0,6	0,8	1,6	1,6	1,5	0,6	7,2
600	Anulación de deuda								
	Millones de euros	0	142,9	131	124,3	0	0	0	398,2
	Euros per cápita	0	21,5	19,2	17,8	0	0	0	58,5
Total de AOD									
Millones de euros		31,3	179	184,7	180,1	84,1	72,5	33	764,8
Euros per cápita		4,8	26,9	27,1	25,8	11,8	9,9	4,4	110,7

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD/OCDE para la AOD y del Banco Mundial para la población total.

Nota: *AOD anual por persona bajo la línea de pobreza.

nes de euros, menos de la mitad respecto a los 72,5 millones del año anterior y un desplome del 60% respecto a 2009. En términos per cápita, significó pasar de doce euros por persona bajo el umbral de la pobreza en 2009 a diez euros en 2010 y 4,5 en 2011.¹⁶ Esta tendencia a la baja se confirma en el Plan Anual de Cooperación

16. Datos del Seguimiento de los PACI de 2009 a 2011, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Se ha utilizado el volcado de datos (AOD) de 2011 publicado en el mes de agosto de 2012.

El sector más importante a lo largo del período 2005-2011 en cuanto al volumen de AOD ha sido el de gobierno y sociedad civil, debido a la importancia del Programa de Justicia y Seguridad.

Internacional (PACI) 2012, donde se prevé que la AOD bilateral hacia Guatemala se mantenga en 30 millones de euros, si bien aún se desconocen las consecuencias de los probables recortes adicionales en 2013.

El sector más importante a lo largo del período 2005-2011 en cuanto al volumen de AOD ha sido el de gobierno y sociedad civil, debido a la importancia del Programa de Justicia y Seguridad. Este sector es el único que mantuvo niveles importantes de desembolsos en 2011, en torno a los doce millones de euros. Como se aprecia en en la tabla 3, en general, el resto de los sectores experimentaron recortes muy significativos en 2010 y sobre todo en 2011. El segundo sector en importancia, el de agua y saneamiento, concentró los desembolsos en 2009 y 2010 en el marco del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, mientras que en 2011 cayó hasta 1,4 millones de euros respecto a los 17,3 millones del año anterior. El tercer sector ha sido el de educación, con desembolsos muy importantes entre 2008 y 2010 relacionados con una línea de apoyo presupuestario sectorial. La ayuda de emergencia, que fue relativamente cuantiosa entre 2005 y 2007, en 2011 sufrió una reducción notable hasta quedar reducida apenas a un millón de euros.



Cuadro 1

La cooperación española en cifras

Entre 2005 y 2010 la cooperación internacional destinó a Guatemala cada año un promedio de 462 millones de dólares, ó 67 dólares anuales por cada persona bajo la línea de pobreza. La AOD total representa un 17% del gasto público y un 1,5% del ingreso nacional bruto.

España fue el principal donante en Guatemala hasta 2010, cuando pasó a serlo Estados Unidos.

La ayuda española se ha centrado en el sector de gobernabilidad y sociedad civil (con el Programa de Justicia y Seguridad), seguido por los servicios básicos (especialmente educación y agua y saneamiento).

Entre 2009 y 2011 la AOD española a Guatemala se desplomó en un 60%, ya que pasó de doce euros por persona bajo la línea de pobreza en 2009 a 4,5 euros en 2011. Este recorte se mantiene en 2012 y probablemente será aún mayor en 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD/CRS (Creditor Reporting System en inglés) y de los PACI de 2005 a 2011 (publicado en el mes de agosto de 2012).

3.2. ¿Cómo se planifica y ejecuta la cooperación española en Guatemala?

La primera Comisión Mixta de Cooperación Hispano-Guatemalteca tuvo lugar en 1988. Desde entonces ambos Gobiernos han mantenido hasta siete reuniones para actualizar los términos de su cooperación. En ausencia de una estrategia nacional de reducción de la pobreza, la orientación estratégica de la cooperación se ha basado en los Acuerdos de Paz y los planes de gobierno, por un lado, y en lo que establece el Plan Director de la Cooperación Española, por otro.¹⁷ En 2005 se elaboró el Documento de Estrategia País (DEP) para el período 2005-2008, en el que se definían las

17. Si bien con los gobiernos de Alfonso Portillo y Óscar Berger se elaboraron documentos denominados estrategias para la reducción de la pobreza, tuvieron escaso apoyo político. Con el establecimiento del Sinasan se asume otro tipo de estrategias más enfocadas en la temática alimentaria, especialmente la Estrategia Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica (ENRDC), aunque tampoco han contado con el apoyo necesario para hacerse efectivas.

líneas de acción y estrategias sectoriales, así como los criterios de concentración geográfica, uno de los cuales consiste en trabajar con las municipalidades por ser actores clave en el desarrollo territorial y la institución democrática más cercana a la ciudadanía.

Guatemala pertenecía al Grupo A de países de asociación amplia, según el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) y se mantiene en este grupo en el IV Plan Director 2013-2016. En términos estratégicos esto implica una cooperación de doble vía: mediante el diálogo de políticas y canalizando importantes volúmenes de ayuda a través de los mecanismos institucionales de Guatemala y en línea con sus planes nacionales de desarrollo.¹⁸

Las prioridades sectoriales en la Estrategia de País que se encuentra vigente son: (1) gobernabilidad democrática, (2) desarrollo rural y lucha contra el hambre, (3) sectores sociales básicos y (4) género y desarrollo. Estas prioridades sectoriales coinciden con el actual programa de gobierno, sobre todo con el Pacto Hambre Cero y el Pacto por la Seguridad y la Justicia. Respecto a las prioridades geográficas, la lógica de intervención está basada en el enfoque de cuencas y se priorizan las cuencas del lago Atitlán (departamento de Sololá), río Naranjo (departamentos de San Marcos y Quetzaltenango), Copán-Chortí (departamento de Chiquimula) y lago Petén-Itzá (departamento de Petén).¹⁹ Se trata de áreas con bajo desempeño socioeconómico, elevados índices de pobreza y pobreza extrema, alta vulnerabilidad ecológica y graves deficiencias en la prestación de servicios básicos como educación, salud y saneamiento. Por su alta vulnerabilidad se incluyeron posteriormente los departamentos de Quiché, Totonicapán y Alta y Baja Verapaz, que además coinciden con las áreas prioritarias para el Gobierno en intervenciones como el Plan Hambre Cero.

En 2012 estaba prevista la elaboración de un marco de asociación con el país (MAP), el instrumento de planificación introducido en el III Plan Director de la Cooperación Española con el fin de sustituir progresivamente a los documentos de estrategia país (DEP).²⁰ Sin embargo, el proceso preparatorio del MAP se ha aplazado por dos motivos: por un lado, aguardar a que esté vigente el IV Plan Director de la Cooperación Española y, por otro, dar tiempo para que esté más definida la estrategia de desarrollo del actual Gobierno de Guatemala, que tomó posesión a comienzos de 2012.²¹

Las tres vías de canalización de la cooperación española en este país han sido: (1) la cooperación regional, impulsada desde la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) junto a otros organismos de la Administración pública española a través del Programa de Cooperación Regional con

Guatemala pertenecía al Grupo A de países de asociación amplia, en el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012) y se mantiene en este grupo en el IV Plan Director 2013-2016.

En 2012 se aplazó el proceso preparatorio del MAP.

18. Dentro del Grupo A se sitúan “aquellos países menos adelantados, de bajos ingresos o de renta media-baja, con presencia y capacidad institucional de la cooperación española y donde se dan las condiciones necesarias para la agenda de eficacia de la ayuda”. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, Madrid, 2009. Ver también, el Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, pg. 37, donde se definen los 23 países de asociación donde se va a concentrar la AOD española durante este período.

19. El enfoque de cuencas busca integrar los factores del cambio climático al proceso de gestión sostenible de la tierra y los recursos hídricos. Una cuenca hídrica de forma natural define regiones con características especiales, lo que demanda la interacción de los poderes locales para una mejor gestión de los recursos en la búsqueda de la sostenibilidad.

20. Los MAP se basan en un diálogo más intenso con el país socio para definir y priorizar los sectores y zonas geográficas de intervención, además de fortalecer la coordinación con el resto de los donantes. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, Madrid, 2009.

21. Entrevista al coordinador general de la cooperación española en Guatemala el 22 de agosto de 2012.

Centroamérica; (2) la cooperación bilateral, con fondos procedentes tanto de la Administración General del Estado como de los gobiernos autonómicos y locales, ejecutados a través de instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales (ONG); y (3) la cooperación multilateral, canalizada a través de organismos internacionales. En cuanto a los instrumentos, predominan los programas, proyectos y asistencias técnicas, junto con subvenciones a ONG y microcréditos. También se han utilizado instrumentos de ayuda programática tales como las cestas de donantes, como en el caso de la Ventana Temática de Seguridad Alimentaria, Infancia y Nutrición dentro del Fondo para los ODM. Y desde 2008 está en marcha una experiencia de apoyo programático sectorial en el sector de educación, la cual se analiza más adelante.

3.2.1. Programa de Justicia y Seguridad: reducir la impunidad



Cuadro 2

Logros del Programa de Justicia y Seguridad en el combate a la violencia contra la mujer

Se han puesto en marcha cinco juzgados especializados en *femicidio* y otros delitos de violencia contra la mujer en Ciudad de Guatemala, Quetzaltenango, Chiquimula, Alta Verapaz y Huehuetenango.

Ha contribuido a que las denuncias por delitos contra la mujer se incrementen desde 849 en 2008 a 4.678 en 2011.

Ha contribuido a mejorar la eficacia del sistema judicial especializado en delitos de *femicidio* y violencia contra la mujer. Mientras que en 2008 solo se había dictado una sentencia por delitos contra la mujer, en 2010 se dictaron 314 sentencias y en 2011 se incrementaron hasta 763 sentencias.

Fuente: Elaboración propia utilizando datos del Organismo Judicial de Guatemala presentados en el *Primer Informe: Juzgados y Tribunales Penales de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer*, Guatemala, 2012.

Guatemala se encuentra entre los países más violentos del mundo, y la criminalidad no ha dejado de aumentar en el último decenio.

Guatemala se encuentra entre los países más violentos del mundo, y la criminalidad no ha dejado de aumentar en el último decenio. La tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes pasó de 26 en 1999 a 49 en 2009, con lo que llegó a duplicarse el promedio anual de víctimas que se producían durante el conflicto armado.²² Al mismo ritmo que 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 crimen organizado ha llegado a instalarse en todas las esferas del poder y ha tejido vínculos en el ámbito político, militar y empresarial. Según la valoración de Transparencia Internacional, la percepción de la corrupción califica a Guatemala con un 2,7 sobre diez, lo cual lo sitúa al mismo nivel que países como Bangladesh, Etiopía o Irán.²⁴

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 2009-2012*, Guatemala, 2010.

24. El índice de percepción de la corrupción expresa el grado de corrupción en el sector público según la percepción de empresarios y analistas de país, entre 10 (ausencia de corrupción) y 0 (corrupción total). Índice de Percepción de la Corrupción 2011 de Transparencia Internacional disponible en <<http://www.transparencia.org.es>>

A pesar de estos datos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha reconocido los esfuerzos por abordar casos emblemáticos de impunidad: la investigación de crímenes de lesa humanidad, las sentencias por masacres ocurridas durante el conflicto armado interno, así como procesos judiciales en contra de militares de alto rango implicados en diversos crímenes. Aun así, también menciona la necesidad de redoblar los esfuerzos para abordar hechos como los desalojos de campesinos, la represión y los ataques a los defensores de derechos humanos así como la evasiva del Estado para realizar consultas a las comunidades sobre proyectos de inversión que están generando conflictividad social.²⁵ De hecho, la defensa del territorio y los bienes naturales es un asunto central en la agenda de los pueblos y comunidades indígenas, muy relacionada con cuestiones de seguridad.

En este contexto, el Programa de Justicia y Seguridad de la cooperación española busca fortalecer el sistema de justicia de Guatemala centrándose especialmente en reducir los altos niveles de impunidad. En los últimos seis años (2006-2012) se han invertido seis millones de euros a través del Ministerio Público y otros organismos nacionales con los siguientes objetivos: fortalecer la investigación criminal, simplificar los procesos, reforzar las capacidades humanas y mejorar la coordinación entre sectores.

Uno de los ámbitos donde se han obtenido mayores logros es en el combate a la violencia de género. Con casi diez muertes violentas de mujeres por cada 100.000 habitantes, Guatemala ocupa el tercer lugar del mundo en violencia contra la mujer. En 2008 el *femicidio* se tipificó como un delito,²⁶ sin embargo su aplicación ha sido muy débil por la falta de equipos especializados. Con el apoyo de la cooperación española a través de su Programa de Justicia y Seguridad, en 2010 se pusieron en marcha tres juzgados especializados en *femicidio* 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 femicidio, el número de denuncias penales y medidas de protección se ha incrementado significativamente, ya que 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, un 143% más que el año anterior (en 2010 se habían dictado 314 sentencias).²⁷

3.2.2. Programa de fortalecimiento del sector educativo: mejorar la calidad de la enseñanza

La ausencia de políticas sociales y la bajísima inversión pública en servicios básicos explican el rezago en ámbitos como la sanidad, la educación o el empleo. Guatemala es el país que menos invierte en educación pública dentro de la región centroaméri-

El Programa de Justicia y Seguridad de la cooperación española busca fortalecer el sistema de justicia de Guatemala centrándose especialmente en reducir los altos niveles de impunidad.

Con el apoyo de la cooperación española a través de su Programa de Justicia y Seguridad, en 2010 se pusieron en marcha tres juzgados especializados en femicidio y otros delitos de violencia contra la mujer.

25. Nota de prensa de la CIDH, OEA tras la visita de una delegación encabezada por Dinah Shelton, relatora para Guatemala. "CIDH valora avances contra la impunidad en Guatemala y expresa preocupación por la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas y las mujeres". Organización de Estados Americanos, 27 de marzo de 2012.

26. 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".

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

Guatemala es el país que menos invierte en educación pública dentro de la región centroamericana y uno de los que presenta las tasas más bajas de alfabetización.

cana²⁸ y uno de los que presenta las tasas más bajas de alfabetización.²⁹ Además de ser escasa, la inversión está muy concentrada en las áreas urbanas y no se focaliza en los sectores de mayor pobreza, es decir, la población rural e indígena y especialmente las mujeres.

En este contexto, el objetivo de la cooperación española es contribuir a mejorar la calidad educativa mediante el fortalecimiento de sus profesionales y la mejora de la infraestructura escolar. Esto se lleva a cabo principalmente a través de un programa de apoyo presupuestario al Ministerio de Educación con tres líneas de trabajo: (1) infraestructura escolar para ampliar la cobertura de primaria y responder a crisis por desastres naturales, (2) profesionalización docente para elevar la calidad educativa, y (3) capacitación de los directores y directoras de educación de preprimaria y primaria para mejorar la gestión escolar.

Este apoyo presupuestario está dotado con 16 millones de euros a lo largo de cuatro años, y el plazo previsto inicialmente para su ejecución era de 2008 a 2011, aunque se ha ampliado por las razones que se explican en el cuadro 3. La inversión total equivale a algo menos de cinco euros por alumno a lo largo de todo el período.³⁰

El apoyo presupuestario busca, entre otras cosas, vincular la donación a resultados concretos de desarrollo, aumentar la apropiación por parte del país socio y la armonización entre donantes, mejorar la gestión de las finanzas públicas, estimular la rendición de cuentas de los gobiernos y hacer más previsibles los flujos de ayuda.³¹ Transforma las relaciones entre donante y receptor, y representa un reto para ambos al poner de manifiesto las posibles debilidades estructurales en la gestión de los recursos públicos. Pero al mismo tiempo permite hacer frente a estas carencias en lugar de evadirlas, planteando una oportunidad para fortalecer las instituciones y de esta forma avanzar hacia sistemas de gestión de las finanzas públicas más eficaces.³²



Cuadro 3

Logros y desafíos del apoyo presupuestario sectorial en educación

En 2008 la cooperación española puso en marcha un programa de apoyo presupuestario sectorial encaminado a fortalecer las políticas educativas del Ministerio de Educación, con un compromiso financiero de 16 millones de euros que se desembolsarían en tramos anuales de cuatro millones. Se trata de un apoyo presupuestario sectorial “marcado”, lo cual significa que la contribución se limita a categorías de gastos concretas.

Entre los resultados obtenidos hasta la fecha destacan la construcción de 350 aulas de primaria en municipios con elevados índices de pobreza, que se complementa con iniciativas

En 2008 la cooperación española puso en marcha un programa de apoyo presupuestario sectorial encaminado a fortalecer las políticas educativas del Ministerio de Educación guatemalteco.

28. Guatemala apenas invierte en educación un 3,2% de su PIB, frente a países como Costa Rica, que invierte un 6,3% del PIB. PNUD, *Guatemala: Hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe nacional de desarrollo humano 2009-2010*, Guatemala, 2010.

29. En 2008 la tasa de alfabetización era del 79%, unos 15 puntos por debajo de Costa Rica (95,7%) entre hombres y 25 puntos menos en el caso de las mujeres (96,2%). PNUD, *Guatemala...*, op. cit.

30. Cálculo propio basado en el dato de 3,275 millones de estudiantes matriculados en preprimaria y primaria en 2009. PNUD, 2010.

31. MAEC, *La Ayuda Programática: Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos*, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, AECID, Madrid, 2008.

32. Para más información sobre las virtudes y los desafíos del apoyo presupuestario así como experiencias en otros países véase el capítulo 5 de *La realidad de la ayuda 2009*, Intermón Oxfam, Madrid, 2010.

similares puestas en marcha por parte de la cooperación financiera alemana y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). También se ha formado a 2.400 docentes en ejercicio mediante un programa de dos años que actualmente ha quedado institucionalizado en el Ministerio de Educación, y que ha duplicado el número de participantes. Y se han entregado módulos formativos sobre gestión de centros escolares a 7.500 de los aproximadamente 12.000 directores de centros de primaria y preprimaria que ejercen en todo el país.

Uno de los principales obstáculos para la apropiación ha sido el temor de los funcionarios gubernamentales a posibles sanciones, pues asumen una responsabilidad penal por la gestión de los recursos. Por otro lado, los sistemas de control de las finanzas públicas a menudo provocan dificultades de gestión. Este es uno de los factores que explica la bajísima ejecución presupuestaria que se da en un buen número de instituciones estatales. Para evitar problemas, a menudo los organismos públicos prefieren que sean las agencias de cooperación las que ejecuten los programas. Sin embargo, la creación de estructuras paralelas de gestión no es la mejor forma de abordar las debilidades institucionales.

Uno de los cambios introducidos en este caso ha sido espaciar los desembolsos, que a partir de ahora serán de un millón de euros cada año en lugar de cuatro, para adaptarse mejor a la capacidad de ejecución del Ministerio. Por otro lado, se está rediseñando el programa con el objetivo de alinearlos al Pacto Hambre Cero por medio del fortalecimiento de los programas de alimentación escolar. Para muchos niños y niñas, la comida que hacen en la escuela representa un tercio de sus necesidades calóricas diarias y en los casos más extremos es la única que ingieren al día.

Para que el enfoque sectorial en educación logre mayores resultados sería necesaria una mayor implicación del resto de las agencias de cooperación, además de la española. La mesa sectorial (el espacio de coordinación entre donantes) también requiere ser más eficaz y contar con un mayor liderazgo por parte del Ministerio de Educación. En cualquier caso, el apoyo presupuestario debe formar parte de una estrategia común entre el Gobierno de Guatemala, España y otros donantes, encaminada a fortalecer las instituciones y políticas públicas en materia de educación.

Fuente: Elaboración propia basada en la entrevista a Agustín de la Varga, responsable del Programa de Educación en la Oficina Técnica de Cooperación de Guatemala, realizada en septiembre de 2012.

Como resultado del programa, se han construido 350 aulas de primaria en municipios con elevados índices de pobreza, y se ha formado a 2400 docentes y 7500 directivos.

El apoyo presupuestario debe formar parte de una estrategia común entre el Gobierno de Guatemala, España y otros donantes, encaminada a fortalecer las instituciones y políticas públicas en materia de educación.

3.3. La agenda de eficacia a paso lento

Si bien se han dado algunos avances hacia una ayuda más eficaz, las encuestas realizadas por la OCDE bajo el liderazgo de la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) en 2008 y 2011 revelaron la persistencia de algunas carencias como el escaso uso de los sistemas nacionales, la falta de predictibilidad de la ayuda o el poco uso de los enfoques programáticos. Por el contrario, donde se observan más mejoras es en la coordinación entre donantes, en gran medida gracias a la puesta en marcha del grupo de coordinación (conocido como G-13) con un enfoque sectorial.

El G-13 se conformó en 1999 tras el paso del huracán Mitch, lo componen los principales donantes bilaterales y multilaterales y consta de un nivel político y otro técnico. Con las declaraciones de Antigua I y Antigua II este grupo reafirmó su compromiso con la agenda de eficacia de la ayuda y con los ODM. Y se crearon espacios para facilitar la articulación y la alineación de la cooperación con las políticas y los planes sectoriales. De esta forma surgieron las mesas sectoriales sobre Seguridad y Justicia, Educación, Salud y Seguridad Alimentaria, así como una mesa de coordinación de la cooperación internacional. España ocupó la presidencia *pro tempore* del G-13 entre enero y junio de 2012, y su gestión ha sido valorada muy positivamente por su

España ocupó la presidencia *pro tempore* del G-13 entre enero y junio de 2012, y su gestión ha sido valorada muy positivamente por su voluntad de compartir información y unir esfuerzos, así como por tratar de alinearse con las prioridades nacionales.

voluntad de compartir información y unir esfuerzos, así como por tratar de alinearse con las prioridades nacionales.³³

Para lograr mayores avances en la agenda de eficacia de la ayuda (en el anexo se analizan con mayor detalle los logros y desafíos en esta materia) se requiere un liderazgo fortalecido por parte del Gobierno de Guatemala. A ello contribuiría disponer de una política nacional en materia de cooperación y una estrategia para la reducción de la pobreza, así como concentrar el diálogo político sobre cooperación internacional en un único espacio, ya que actualmente se reparte entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Por otro lado, el mismo G-13 debería estar más cohesionado en cuanto a la agenda de cambio que se busca impulsar, pues suele estar en función del país que presida el grupo en cada momento.

4. Aprender de los logros en la superación del hambre

La crisis alimentaria en Guatemala no se resuelve solo con una respuesta técnica, entregando semillas y fertilizantes. Hacen falta cambios sociales. No es un problema técnico, sino político.

Conclusiones del Seminario internacional sobre Alternativas para el desarrollo rural integral con énfasis en la seguridad alimentaria, Ciudad de Guatemala, noviembre de 2009.

4.1. La cooperación española hacia la lucha contra el hambre y el desarrollo rural en Guatemala

Considerado como un sector en el Plan Director de la Cooperación Española, sin embargo el desarrollo rural y la lucha contra el hambre es un ámbito de actuación muy complejo que tiene carácter multisectorial y comprende intervenciones en diversos sectores como agricultura, pesca, salud, desarrollo rural, industria, seguridad alimentaria y ayuda de emergencia.³⁴ En la VII Comisión Mixta Hispano-Guatemalteca (celebrada en 2009) por primera vez se incluyó la lucha contra el hambre y el desarrollo rural como una de las prioridades para la cooperación, se destacó la importancia de mejorar las condiciones de vida de la población rural y de establecer como prioridad fundamental la reducción de la inseguridad alimentaria, especialmente la desnutrición crónica infantil.

En 2008 España desembolsó el máximo volumen de AOD para el desarrollo rural y la lucha contra el hambre en Guatemala: más de 14 millones de euros, que suponían un incremento de más del doble respecto al año anterior. Esto equivale a 1 euro por habitante, y dos euros por cada persona que vive en el medio rural. De estos

En 2008 España desembolsó el máximo volumen de AOD para el desarrollo rural y la lucha contra el hambre en Guatemala: más de 14 millones de euros.

33. Entrevistas con la coordinación de la cooperación española en Guatemala, la responsable de la cooperación canadiense y el director de la Unidad de Análisis de la Cooperación Internacional en Segeplan, agosto de 2012.

34. Por ello, para poder cuantificar la AOD española hacia la lucha contra el hambre y el desarrollo rural se han tenido en cuenta los siguientes códigos utilizados por el CAD/OCDE: agricultura (311), pesca (313), desarrollo rural (43040), agroindustria (32161), seguridad alimentaria (52010), nutrición básica (12240) y ayuda alimentaria de emergencia (72040).



Tabla 4

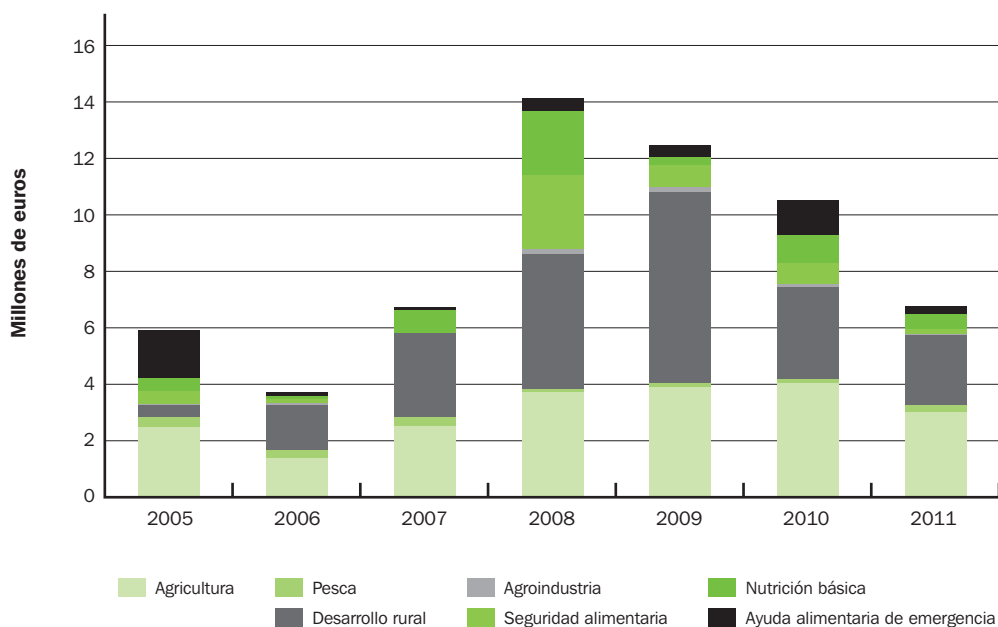
AOD española hacia la lucha contra el hambre y el desarrollo rural en Guatemala de 2005 a 2011 (en euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Agricultura	2.507.549	1.428.606	2.555.708	3.752.859	3.864.888	4.075.197	3.029.162
Pesca	339.975	270.350	272.500	25.597	135.761	104.706	211.000
Desarrollo rural	399.560	1.570.520	2.980.136	4.857.356	6.850.668	3.314.693	2.484.764
Agroindustria	56.009	87.367	0	164.793	128.854	56.154	69.999
Seguridad alimentaria	450.941	185.712	822.429	2.595.819	836.398	775.028	157.617
Nutrición básica	449.955	5.943	123.700	2.279.254	257.824	993.795	565.032
Ayuda alimentaria de emergencia	1.673.715	147.310	0	521.724	420.333	1.204.686	270.300
TOTAL	5.877.702	3.695.807	6.754.472	14.197.404	12.494.726	10.524.259	6.787.874
TOTAL per cápita	0,46	0,28	0,51	1,04	0,89	0,73	0,46
TOTAL per cápita rural	0,87	0,54	0,97	2,01	1,74	1,44	0,92

Fuente: Elaboración propia con datos de los Seguimientos de los PACI de 2005 a 2011 para la AOD y del Banco Mundial para la población. Se ha utilizado el volcado de datos (AOD) de 2011 publicado en el mes de agosto de 2012.



Gráfico 3

Evolución de la AOD española hacia la lucha contra el hambre y el desarrollo rural entre de 2005 a 2011


Fuente: Elaboración propia con datos de los Seguimientos del PACI de 2005 a 2011. Se ha utilizado el volcado de datos de 2011 publicado en el mes de agosto de 2012.

14 millones, la mayor parte se canalizó de forma bilateral (aproximadamente diez millones de euros) y los restantes cuatro millones a través de organismos internacionales, principalmente el PNUD como aportación a la Ventana Temática de Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición –dentro del Fondo para los ODM– y al Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO.

A partir de 2008 fue decayendo la ayuda hacia la lucha contra el hambre y el desarrollo rural, con un recorte acumulado hasta 2011 de más del 50%, con lo cual se volvió a niveles muy próximos a los de 2007. Como se aprecia en el gráfico 3, este recorte se ha cebado sobre todo en los subsectores de nutrición y seguridad alimentaria. Por el contrario, los subsectores de agricultura y desarrollo rural han mantenido un peso importante durante todo el período analizado, gracias a un programa de cooperación bilateral con varias mancomunidades. La ayuda alimentaria de emergencia, por el contrario, no ha tenido un peso significativo para la cooperación española en Guatemala en todo el período analizado.

La cooperación multilateral ha sido la más afectada por el desplome de fondos, pues en 2011 no se giraron recursos al PESA ni a la Ventana Temática de Seguridad Alimentaria, Infancia y Nutrición dentro del Fondo para los ODM, y el total de aportaciones a organismos multilaterales no superó los 1,3 millones de euros. Por parte de la AECID solo se mantuvo una contribución al Programa Mundial de Alimentos (PMA) por 250.000 euros para ayuda alimentaria de emergencia. El resto de las aportaciones multilaterales lo realizaron los organismos de la cooperación descentralizada: la Comunidad Valenciana y el Ayuntamiento de Almería a Unicef, y la Agencia Catalana de Cooperació a la FAO. En el conjunto de AOD, por el contrario, la Administración General del Estado aportó casi un 70% de los fondos en 2011, frente a un 24% por parte de las comunidades autónomas y solo un 7% de las entidades locales (véase el gráfico 4).

La Agencia Andaluza de Cooperación ha tenido un papel destacado en la financiación del desarrollo rural y la lucha contra el hambre en Guatemala. Desde 2009 lleva a cabo con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) el programa de desarrollo rural centrándose especialmente en la seguridad alimentaria y la desnutrición infantil en los departamentos de Chiquimula y Baja Verapaz, con un presupuesto total de cuatro millones de euros.

La Agencia Andaluza de Cooperación ha tenido un papel destacado en la financiación del desarrollo rural y la lucha contra el hambre en Guatemala.



Cuadro 4

La cooperación española para el desarrollo rural y la lucha contra el hambre en cifras

En 2008 la AOD española para el desarrollo rural y la lucha contra el hambre en Guatemala llegó al máximo de 14 millones de euros, dos euros por cada persona que vive en el área rural.

Entre 2008 y 2011 se redujo a menos de la mitad, lo que afectó sobre todo a los sectores de seguridad alimentaria y nutrición básica.

Las aportaciones a organismos multilaterales por parte de la AECID se suspendieron en 2011, excepto una contribución al Programa Mundial de Alimentos de 250.000 euros.

La Agencia Andaluza de Cooperación tiene un peso importante en este sector, con un programa de apoyo al Ministerio de Agricultura para reducir la inseguridad alimentaria, dotado con cuatro millones de euros.

Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento de los PACI de 2005 a 2011 (publicado en el mes de agosto de 2012).

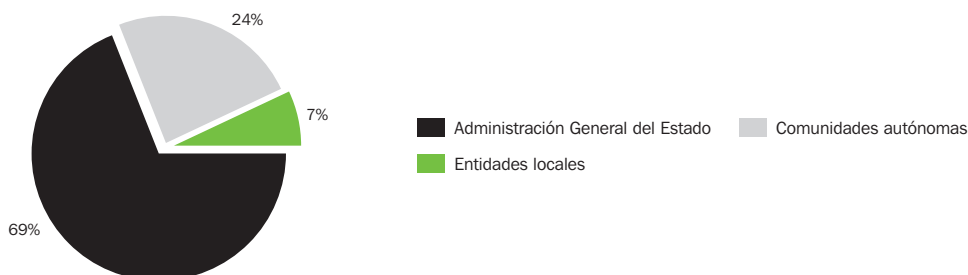
4.2. Algunas experiencias de éxito que señalan el camino

Cuando se planifica y ejecuta de forma adecuada, la ayuda al desarrollo contribuye a transformar la vida de muchas personas. Así lo demuestran experiencias de éxito



Gráfico 4

Distribución de la AOD hacia la lucha contra el hambre y el desarrollo rural en Guatemala en 2011, por agente financiador



Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento del PACI 2011 publicado en el mes de agosto de 2012.

en todo el mundo, en las que la unión de esfuerzos entre sociedad civil, gobiernos y agencias de cooperación permite avanzar en la superación de la pobreza, el hambre y la injusticia. En Guatemala, los profundos problemas sistémicos de exclusión e inequidad superan la capacidad transformadora de un solo proyecto o programa, por muy bien concebido que esté. Aun así, el impacto no deja de ser relevante para la población a la que se dirige y puede actuar como catalizador de cambios de mayor alcance. Es el caso de las experiencias que se presentan a continuación.

Las mujeres deberían estar en el centro de cualquier estrategia de lucha contra el hambre, ya que son las principales proveedoras de alimento a las familias. A pesar de ello, su labor es sistemáticamente invisibilizada, casi siempre se las excluye de los programas de asistencia técnica o financiera y su acceso a recursos como la tierra es muy limitado. El proyecto de Oxfam Gran Bretaña en apoyo a mujeres indígenas en más de cuarenta comunidades del departamento de Huehuetenango logró revertir, al menos en parte, esta situación.

También en el centro de la lucha contra el hambre debería estar la producción de granos básicos, pues el maíz y el frijol constituyen la dieta básica para la mayoría de las familias guatemaltecas, especialmente las más vulnerables. Por ello, reducir la inseguridad alimentaria pasa inevitablemente por mejorar la producción y disponibilidad de estos alimentos básicos. Dado que además los hogares con menos ingresos dependen de la agricultura, fortalecer la producción campesina es sin duda la mejor inversión en desarrollo. Eso precisamente es lo que buscan, cada uno en su ámbito de intervención, la cooperativa Nuevo Horizonte, la mancomunidad de municipios Copán-Chortí con el apoyo de la AECID y el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO.

Y sin duda uno de los principales retos para la producción agrícola a pequeña escala es participar en los mercados en condiciones que permitan un medio de vida digno. Esto es uno de los fines del comercio justo, uno de cuyos productos estrella es el café. Con el objetivo de mejorar los sistemas de producción y comercialización de café a pequeña escala, Intermón Oxfam ha trabajado durante diez años con asociaciones de productores en el occidente del país. Es otra de las experiencias de éxito que se desgranar en las páginas que siguen, y que ayudan a señalar el camino hacia una Guatemala libre del hambre y la pobreza extrema.

Las mujeres deberían estar en el centro de cualquier estrategia de lucha contra el hambre, ya que son las principales proveedoras de alimento a las familias.

4.2.1. Mujeres que defienden sus derechos, producen alimentos y forman a otras mujeres: el Programa para la regularización de tierras, empoderamiento y desarrollo local de mujeres rurales indígenas en Huehuetenango



Cuadro 5

Principales logros del Programa para la regularización de tierras, empoderamiento y desarrollo local de mujeres rurales indígenas en Huehuetenango

Este programa invirtió aproximadamente 100 euros anuales durante tres años por cada una de las 3.500 mujeres indígenas mayas que participaron.

Al finalizar el programa, 548 mujeres habían dejado de ser analfabetas y obtenido el grado de primaria y otras 463 se encontraban en proceso de obtenerlo.

Con la dotación de insumos agrícolas y pecuarios y la formación en mejores prácticas productivas 1.000 mujeres fueron capaces de producir más alimentos para sus familias, con lo que se superaron algunas carencias nutricionales.

Se establecieron 100 nuevos huertos familiares diversificados para mejorar la dieta familiar.

Por primera vez las mujeres recibieron formación técnica y se formaron 49 promotoras agropecuarias, lo que significó un desafío a un sistema de extensión rural pensado por y para hombres.

En seis de las siete municipalidades donde se trabajó se instauraron comisiones municipales de la mujer, infancia y juventud, que desarrollaron propuestas para incorporar las demandas de las mujeres a los planes de desarrollo municipal.

Trescientas mujeres obtuvieron un título de propiedad o copropiedad de la tierra (el 10% de las participantes) mediante una experiencia piloto.

El reconocimiento de sus propios derechos permitió a las mujeres hacer frente a casos de violencia intrafamiliar y participar en la toma de decisiones.

Fuente: Elaboración propia utilizando informe final y de seguimiento, informe de evaluación, entrevista a Martha Rosales –excoordinadora del programa– y resultados de los grupos focales con mujeres participantes en el programa (comunidades de Nueva Generación Maya y Salamay).

Nosotras no sabíamos cómo se pueden hacer las escrituras de la tierra. Por eso solo los hombres son los que tienen derechos y nosotras no tenemos nada. Pero ahora vemos que como mujeres también tenemos unos derechos y hemos aprendido cómo defenderlos.

Antes no sabíamos ir a un taller o una capacitación, teníamos miedo y vergüenza. Pero poco a poco se nos fue quitando el miedo y ahora vamos a la municipalidad cuando nos llaman.

Mujeres participantes en un grupo focal en la aldea Nueva Generación Maya, septiembre de 2012.

Yo no sabía leer ni escribir cuando vino el proyecto. Luego estudié hasta sexto de primaria y trabajé seis años con las mujeres como capacitadora de las compañeras.

A las mujeres nos da pena salir a las reuniones porque no entendemos el castellano, muchas solo hablamos idioma chuj. Tampoco podemos leer. No tenemos dinero para estudiar, ni becas. Y aquí no hay trabajo.

Ahora no tenemos que comprar la comida porque tenemos qué comer en la casa y así ahorramos ese dinero. Tenemos verduras, maíz y frijol. Y no tenemos que comprar el abono porque tenemos abono orgánico.

Mujeres participantes en un grupo focal en la aldea Salamay, septiembre de 2012.

El hecho de no tener tierra condena a la pobreza y la exclusión a miles de hogares campesinos e indígenas guatemaltecos. Sin título de propiedad no se puede pedir un crédito y en cualquier momento se puede sufrir un desalojo. Las mujeres tienen muy pocas oportunidades de acceder a la tierra y la mayoría de los títulos de propiedad están a nombre del varón.³⁵ En el departamento de Huehuetenango, uno de los más empobrecidos del país, las mujeres indígenas son el colectivo más vulnerable y desprotegido, con tasas de analfabetismo del 30% (25% entre los hombres).³⁶ Las mujeres apenas participan en la toma de decisiones, y cuando se registra la propiedad de las tierras rara vez se hace a su nombre.

Entre 2006 y 2009 Oxfam Gran Bretaña llevó a cabo una intervención cofinanciada con la Comisión Europea y ejecutada por la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC) y la Asociación para la Promoción y el Desarrollo de la Comunidad (Ceiba). Se trabajó en 44 comunidades mayas, muchas de ellas integradas por familias retornadas que habían sido desplazadas por el conflicto armado. El objetivo de este proyecto dirigido a las mujeres era mejorar las precarias condiciones de subsistencia e inseguridad alimentaria, mitigar su vulnerabilidad ante los riesgos sociales y ambientales y promover su inserción en las estructuras de toma de decisiones, tanto en organizaciones campesinas como en las instituciones de los gobiernos local y departamental.

La financiación total por parte de la Comisión Europea fue de un millón de euros, a lo largo de tres años de ejecución. La meta del número de mujeres participantes se superó ampliamente, al atender a 3.500 mujeres en 20 comunidades mayas respecto a las 1.400 previstas en el diseño. En promedio se invirtieron unos 100 euros por mujer y año.

Nueva Generación Maya es una de las comunidades que participaron en este proyecto. Creada hace 17 años por 500 familias retornadas de México tras el conflicto armado interno, en todo este tiempo nunca habían recibido apoyo del Estado. Como en el resto de las comunidades atendidas, los índices de pobreza y desnutrición crónica estaban entre los más elevados del país.

Una de las metas del proyecto fue lograr mayor seguridad jurídica sobre la tierra para las mujeres, por medio de asesoría legal y fortalecimiento a las organizaciones de mujeres. Los resultados en este objetivo fueron muy desiguales, debido a las muy

Las mujeres tienen muy pocas oportunidades de acceder a la tierra y la mayoría de los títulos de propiedad están a nombre del varón.

El objetivo del proyecto de Oxfam, dirigido a las mujeres, era mejorar las precarias condiciones de subsistencia e inseguridad alimentaria, mitigar su vulnerabilidad ante los riesgos sociales y ambientales y promover su inserción en las estructuras de toma de decisiones.

35. En 2008 el 84% de la tierra estaba a nombre de los hombres, y solo un 16% a nombre de mujeres. Instituto Nacional de Estadística, citado en PNUD, *Guatemala..., op. cit.*

36. Datos extraídos de PNUD, *Guatemala..., op. cit.*

Uno de los beneficios más valorados por las mujeres que participaron en el proyecto fue el reconocimiento de sus propios derechos.

diversas situaciones de tenencia de la tierra y a la inoperancia de instituciones como el Registro Catastral. A pesar de estas dificultades, a través de una experiencia piloto 300 mujeres (casi un 10% de las que participaron en el proyecto) lograron obtener escrituras notariales a su nombre o en copropiedad con los hombres.

Uno de los beneficios más valorados por las mujeres que participaron en el proyecto fue el reconocimiento de sus propios derechos. Esto les dio fuerzas para hacer frente a la violencia intrafamiliar y otras formas de agresión y exclusión por motivos de género. Otro cambio muy importante fue ampliar su capacidad de producir alimentos gracias a la formación en mejores prácticas de cultivo, la introducción de hortalizas y árboles frutales, la cría de pollos, cerdos y otros animales domésticos, así como el rescate de semillas criollas y la creación de bancos de semillas. Todo ello les permitió mitigar algunas carencias importantes en la alimentación familiar e incrementar los ingresos. Tres años después del cierre del proyecto, la cría de animales menores y los huertos familiares siguen contribuyendo a combatir la inseguridad alimentaria en Nueva Generación Maya.

Al tratarse de conocimientos nuevos que no dominaban los hombres, se contribuyó a fortalecer el papel de las mujeres como productoras. La formación estaba dirigida específicamente a mujeres indígenas, por lo que fue necesario trascender un sistema de extensión rural concebido por y para hombres. Para ello se formó a mujeres como promotoras comunitarias bilingües.

4.2.2. Cooperativa Nuevo Horizonte: de la lucha armada a las luchas campesinas



Cuadro 6

Principales logros del proyecto de promoción de economías campesinas para la seguridad alimentaria de la cooperativa Nuevo Horizonte

En 19 comunidades de tres municipios del Petén se incrementó la producción de maíz en un 50%.

78 mujeres y 275 hombres recibieron asistencia técnica e insumos agrícolas para cultivar maíz y frijol para el consumo propio y excedentes para el mercado.

El incremento de la producción mejoró los ingresos familiares y la asistencia escolar. Con la orientación técnica del MAGA se produjo semilla certificada de maíz y frijol en la finca de Nuevo Horizonte para abastecer a los pequeños productores de semilla de calidad.

Se invirtieron 353 euros por participante entre febrero de 2010 y agosto de 2011.

Fuente: Elaboración propia utilizando entrevistas a Juan Carlos Pirir y Candelaria Martínez, de la cooperativa Nuevo Horizonte, y resultados del grupo focal con participantes en el proyecto (aldea El Juleque).

Tratamos de garantizar al menos el consumo de la familia, y si después nos sobra poder venderlo, pero lo más importante es que podamos garantizar la alimentación de nuestras familias.

Mujer participante en proyectos de diversificación agrícola con la cooperativa Nuevo Horizonte.

Ahora ya por manzana sacamos 50 sacos de maíz. Yo a este tiempo ya estaba comprando maíz, porque lo que sacaba no alcanzaba. Gracias a Dios ahora hay maíz para seguir consumiendo estos días. Y con el poquito de recursos que conseguí vendiendo unos quintales de maíz y frijol conseguí ayudar más en la educación de mis hijos.

Campesino de la aldea El Juleque, participante en un proyecto de mejora en la producción de granos básicos con la cooperativa Nuevo Horizonte.

Las mujeres y los hombres que hoy integran la cooperativa Nuevo Horizonte pertenecieron al Frente Norte de las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) durante el conflicto armado interno y participaron en la desmovilización que concluyó en 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz. Tras más de 30 años de enfrentamiento armado se reinsertaron a la vida civil, asentándose en una finca asignada por el Gobierno mediante crédito. Sin mucho más que sus propias manos, 100 familias que trabajaron juntas construyeron una comunidad desde la nada. Casi 15 años después, todos los hogares tienen agua corriente y electricidad, hay centros escolares de enseñanza infantil, primaria y secundaria, una farmacia y hasta un puesto de salud.

A través de la cooperativa agrícola se han puesto en marcha importantes proyectos productivos que impulsan el desarrollo económico y social. Cada familia dispone de una parcela o “milpa” de una manzana,³⁷ en la que cultiva maíz y frijol para el consumo familiar. También se promueve la diversificación de la producción de autoconsumo introduciendo frutales, aves de corral y apicultura. Entre las iniciativas colectivas orientadas hacia el mercado destacan la cría de tilapia, la ganadería y la producción forestal, además de proyectos productivos dirigidos por mujeres.

La cooperación española ha apoyado a la cooperativa Nuevo Horizonte a través de varios proyectos financiados por la AECID, la Agencia Andaluza de Cooperación y la Obra Social de la Fundación La Caixa. Todas estas iniciativas tienen en común el objetivo de mejorar la producción de granos básicos para garantizar la seguridad alimentaria de las familias de Nuevo Horizonte y comunidades vecinas.

Con el proyecto de la AECID, en el que se invirtieron 262.062 euros entre 2010 y 2011, se atendió a 78 mujeres y 275 hombres. Esta inversión equivale a 353 euros por participante a lo largo del proyecto. Con ello se logró, en coordinación con el MAGA y con el Instituto de Ciencia y Tecnología Agraria (ICTA), distribuir semillas mejoradas y otros insumos y brindar asistencia técnica a pequeños productores y campesinos sin tierra en 19 comunidades cercanas. Gracias a un proceso de producción de semilla certificada en la propia finca de Nuevo Horizonte se redujo la necesidad de comprar semilla y se alcanzó mayor productividad en maíz y frijol. Con las mujeres se pusieron en marcha actividades en torno a la producción de hortalizas para la diversificación. Además se fortaleció su papel dentro de la cooperativa y como productoras.

En la aldea El Juleque, por ejemplo, donde viven unas 150 familias, la cooperativa Nuevo Horizonte distribuyó semillas mejoradas y fertilizantes para incrementar las

La cooperación española ha apoyado a la cooperativa Nuevo Horizonte a través de varios proyectos financiados por la AECID, la Agencia Andaluza de Cooperación y la Obra Social de la Fundación La Caixa.

El objetivo es mejorar la producción de granos básicos para garantizar la seguridad alimentaria de las familias de Nuevo Horizonte y comunidades vecinas.

37. La “milpa” (que en lengua náhuatl significa ‘campo recién limpiado’) es una asociación de maíz con otros cultivos como frijol, habas, cucurbitáceas, árboles forestales y frutales, plantas alimenticias y medicinales nativas. FAO, *Guía metodológica: La milpa del siglo XXI*, Colección de guías metodológicas del PESA de Guatemala, Guatemala, diciembre de 2007. Una manzana equivale a 0,70 hectáreas.

En la aldea El Juleque, donde viven unas 150 familias, la cooperativa Nuevo Horizonte distribuyó semillas mejoradas y fertilizantes para incrementar las cosechas de maíz y frijol. Con el uso de fertilizantes la producción de maíz se triplicó.

cosechas de maíz y frijol. Con el uso de fertilizantes la producción de maíz se triplicó, ya que pasó de 20 a 60 sacos por manzana,³⁸ lo que mejoró de forma significativa los ingresos familiares, la alimentación familiar y la asistencia escolar.

Con el apoyo de Oxfam se buscó dar solución al problema de los bajos precios que pagan los intermediarios, para lo que se trató de articular una red alternativa de comercialización entre Nuevo Horizonte y regiones del occidente deficitarias en granos básicos. Sin embargo, los altos costes de transporte, las pérdidas poscosecha, el pago aplazado y los bajos precios de compra fueron barreras insalvables. Esto evidencia la necesidad de que el Estado intervenga más en el funcionamiento de los mercados de alimentos.

4.2.3. Municipios que suman esfuerzos: la mancomunidad Copán-Chortí



Cuadro 7

Principales logros de los programas de la AECID de desarrollo local a través de las mancomunidades

Han mejorado las capacidades institucionales de las mancomunidades y la coordinación interinstitucional para promover el desarrollo económico local y brindar mejores servicios a la ciudadanía.

25 municipios de las cuencas priorizadas cuentan con mapas de identificación de riesgos y mapas de amenazas y vulnerabilidad.

22 municipios cuentan con una coordinadora municipal para la reducción de desastres.

Se han construido dos invernaderos y producido 500.000 plantones con los que se han reforestado 468 hectáreas en zonas de recarga hídrica.

Han mejorado los servicios de gestión de desechos sólidos y el tratamiento de aguas residuales.

En el Corredor Seco las familias resisten mejor la sequía y sus reservas de alimentos duran más tiempo, gracias a la aplicación de técnicas de conservación de suelos y sistemas de riego básicos, el uso de semillas mejoradas y sistemas agroforestales.

Se ha formado una cooperativa con los productores que obtienen excedentes, y venden al PMA y otros programas de asistencia alimentaria.

Los municipios aportan cuotas anuales para sostener las mancomunidades. En el caso de la mancomunidad Copán-Chortí, su funcionamiento ya es sostenible en un 70%.

Fuente: Elaboración propia utilizando la entrevista a Carles Puigmartí, responsable del programa de Desarrollo Rural de la AECID en Guatemala.

En Guatemala desde 2006 se contribuye con el desarrollo local a través de la creación y el fortalecimiento de cinco mancomunidades en las cuencas del lago Atitlán, río Naranjo, río Grande y Petén-Itzá.

Uno de los ejes de acción más importantes de la cooperación bilateral española en toda la región centroamericana ha sido la descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales. En Guatemala desde 2006 se contribuye con el desarrollo local a través de la creación y el fortalecimiento de cinco mancomunidades en las cuencas del lago Atitlán, río Naranjo, río Grande y Petén-Itzá.

38. Un saco equivale a 50 kilogramos. Datos recopilados en entrevistas en terreno en septiembre de 2012.

En total, la AECID ha canalizado 11,7 millones de euros entre 2007 y 2011 para el fortalecimiento de esas cinco mancomunidades y el desarrollo rural en sus territorios. Con el enfoque de cuencas hidrográficas se trata de superar los límites administrativos y las debilidades institucionales de cada municipalidad. Las intervenciones se centran en promover el desarrollo económico local con los pequeños y medianos productores, así como con productores de subsistencia y los de infrasubsistencia en el área conocida como el Corredor Seco.³⁹ Por otro lado, se ha fortalecido la capacidad de prevenir y gestionar los riesgos ambientales mediante la identificación de áreas de alto riesgo, la elaboración de planes de manejo integrado de cuenca y la inclusión de áreas en el programa de incentivos forestales.

Una de las mancomunidades donde se han obtenido mejores resultados ha sido la Copán-Chortí, que ha elaborado su propio Plan de desarrollo económico cuyo principal eje es la producción de granos básicos. La aplicación de técnicas de conservación de suelos y sistemas de riego básicos, el uso de semillas mejoradas y los sistemas agroforestales han permitido mejorar significativamente la productividad. Las familias que han participado en los programas están ahora en mejores condiciones 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 crearon 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.

Las familias que han participado en los programas están ahora en mejores condiciones para resistir la sequía y tienen un menor riesgo de consumir sus reservas de alimentos antes de la siguiente cosecha.

4.2.4. De proyectos piloto a políticas nacionales: el Programa Especial de Seguridad Alimentaria en Guatemala (PESA)

El apoyo ha sido muy importante para recuperar la autoestima de la comunidad. Ahora las casas son más limpias, no comemos comida chatarra y nuestros hijos están más sanos.

Mujer del municipio de Casillas participante en el PESA, octubre de 2012.



Cuadro 8

Principales logros del PESA en Guatemala

En la primera etapa del PESA se atendió a 1.800 familias, en la segunda a más de 10.000 y en la tercera a más de 5.000.

Gracias a las mejores prácticas de cultivo, transmitidas “de campesino a campesino”, la productividad del maíz se ha incrementado hasta en un 25% y las pérdidas por sequía se han reducido.

39. Se conoce como Corredor Seco un área situada al oriente de Guatemala y comprendida por los siguientes municipios con amenaza de sequía extremadamente alta, muy alta y alta: Zacapa, Progreso, Chiquimula, Jutiapa, Jalapa y Baja Verapaz. En esta zona cada año se producen crisis alimentarias estacionales ligadas a la sequía y la escasez de trabajo en la agricultura.

Las reservas familiares de alimentos ahora pueden durar hasta seis meses en lugar de 4,5, con lo que hay menos casos de desnutrición aguda.

La diversificación de cultivos y la introducción de aves de corral han permitido diversificar la dieta y reducir la desnutrición infantil.

En seis municipios se ha institucionalizado la atención integral a la seguridad alimentaria y nutricional a través de comisiones municipales. Se parte de recuperar los conocimientos de experiencias anteriores, bajo el liderazgo de los gobiernos municipales.

El enfoque del PESA –basado en tecnologías apropiadas, baja dependencia de insumos externos y puesta en valor del conocimiento local– se ha transmitido al Programa de Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura.

Durante la tercera etapa, a partir de 2009, se han invertido en promedio 100 euros por año y familia atendida.

Fuente: Elaboración propia utilizando la entrevista a Mario Chamalé, coordinador nacional del PESA en Guatemala, informes del programa y resultados del grupo focal con participantes del municipio de Casillas.

En el marco del PESA, gracias a las mejores prácticas de cultivo transmitidas “de campesino a campesino”, la productividad del maíz se ha incrementado hasta en un 25% y las pérdidas por sequía se han reducido.

El Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) de la FAO está presente en más de 100 países de todo el mundo. En Guatemala inició su andadura en 1999 con una fase piloto en Sololá y Jocotán, ambos con altísimos índices de pobreza y desnutrición infantil, sometidos a sequías y hambrunas recurrentes. Esta etapa fue cofinanciada entre el Gobierno de Guatemala y el Gobierno de España y logró atender a unas 1.800 familias. Su segunda fase se extendió entre 2004 y 2008, con una doble estrategia: la difusión de buenas prácticas en el ámbito territorial y el desarrollo de un marco político y legislativo en el ámbito nacional, con la formulación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la emisión de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional así como la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinasan).

En el territorio se atendieron 14 departamentos, 79 municipios y más de 10.000 familias. A través de promotores locales y con la metodología “de campesino a campesino”, que busca rescatar prácticas ancestrales y promover el intercambio de conocimientos, se mejoraron los sistemas de producción de “milpa” como fuente de energía (maíz y frijol) y “patio” como fuente de proteína (crianza de aves y animales). Por otro lado, se pusieron en marcha unos 500 silos para almacenar granos básicos en 19 comunidades. Y se constituyeron comisiones municipales de seguridad alimentaria y nutricional. Las mejoras en las prácticas de cultivo han permitido reducir la vulnerabilidad al cambio climático y la inseguridad alimentaria. Es el caso del municipio de Huité, al este del país, donde después de seis años de implementar sistemas agroforestales la producción de maíz aumentó un 25%, se han reducido significativamente las pérdidas por la sequía y las reservas familiares de granos básicos ahora alcanzan para seis meses en lugar de para 4,5, con lo que se mitiga la incidencia de la desnutrición aguda.

La última fase, que inició en 2009, se desarrolla actualmente en los departamentos de Jutiapa, Jalapa, Zacapa, Chiquimula, Santa Rosa y El Progreso, en los que se atiende a un total de más de 5.000 familias. Entre 2009 y 2011 la cooperación española ha aportado 1,6 millones de euros, es decir, aproximadamente 100 euros por familia y año. En el municipio de Casillas, uno de los que participan en esta fase, se han introducido cultivos hortícolas y frutales y la cría de gallinas, lo que ha permitido mejorar la dieta familiar y combatir la desnutrición infantil. Mediante técnicas de conservación de suelos y producción orgánica se ha dotado de mayor resistencia a la sequía. Y a través

de un sistema de promotores comunitarios se difunden las mejores prácticas, lo cual ha hecho posible llegar a 200 familias. En el ámbito nacional esta fase se ha centrado en el fortalecimiento institucional. Por un lado, para mejorar las capacidades de planificación, coordinación y ejecución de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesan). Y por otro, para promover con el MAGA la reactivación de un sistema de extensión agraria que adopte el enfoque del PESA, basado en las tecnologías apropiadas, una baja dependencia de insumos externos y la valoración del conocimiento local. Uno de los compromisos del actual Gobierno es que en 2015 se cuente con extensionistas y promotores comunitarios en los 334 municipios, a través de un sistema nacional de extensión rural.⁴⁰ El apoyo de la Agencia Andaluza de Cooperación en la puesta en marcha de este sistema de extensión, con una financiación de cuatro millones de euros en tres años, representa un impulso vital.

En la última fase, el ámbito nacional del PESA se ha centrado en el fortalecimiento institucional de la Sesan y del MAGA.

4.3. Aliarse para cambiar políticas: la campaña *Vamos al grano*



Cuadro 9

Principales logros hasta la fecha de la campaña *Vamos al grano*

Se creó un amplio espacio de articulación para la incidencia política entre organizaciones campesinas e indígenas, grupos de mujeres y centros de investigación.

A través de una campaña *on line* se hicieron llegar más de 3.000 firmas a los diputados en el momento en que se discutían los presupuestos generales en el Congreso, pidiendo un mayor apoyo a las economías campesinas.

Se conformó un movimiento de mujeres rurales al que pertenecen 15 organizaciones.

Las organizaciones afiliadas a la campaña estuvieron presentes en las mesas de debate sobre la ley de desarrollo rural integral, aunque esta ley de momento ha sido obstaculizada por los sectores empresariales.

El presupuesto del Ministerio de Agricultura se duplicó y pasó de 819,6 millones de quetzales en 2011 a 1.759,5 millones en 2012. Si bien el reto ahora es asegurar la calidad de la inversión.

Fuente: Elaboración propia utilizando la entrevista a Raquel Checa, exresponsable de la campaña *Vamos al grano* por parte de Oxfam.

Desde Oxfam apostamos por cambios sostenibles en el tiempo y que lleguen al mayor número de personas posible. Para ello, nuestro trabajo en proyectos de desarrollo se complementa con el trabajo de incidencia para cambiar políticas.

Así, lo que ahora hacemos acompañando a los productores de maíz para que tengan acceso a tierra, crédito y asistencia técnica y puedan producir mejor, estará algún día enmarcado dentro de una política estatal. Si no, nuestra actuación se quedará en pequeños cambios muy localizados y no podemos esperar que eso sea sostenible en el tiempo.

Raquel Checa, coordinadora de la campaña CRECE de Intermón Oxfam y excoordinadora de la campaña *Vamos al grano* de Oxfam en Guatemala, entrevistada el 3 de octubre de 2012.

40. Véase Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, *Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC) 2012-2015*.

El objetivo de “Vamos al grano” es construir una alianza social en torno al derecho a la alimentación para defender una mayor inversión pública en las economías campesinas, el derecho a la tierra y los derechos de las mujeres campesinas e indígenas.

Entre los principales logros a los que ha contribuido la campaña Vamos al grano destaca el aumento en el presupuesto del MAGA, que se duplicó desde 819,6 millones de quetzales en 2011 hasta 1.759,5 millones en 2012.

Proyectos como los descritos en el apartado anterior buscan soluciones a problemas concretos a los que se enfrentan algunas de las comunidades más empobrecidas y excluidas de Guatemala. Su impacto ha sido importante, aunque inevitablemente limitado. Si se buscan cambios duraderos y que lleguen a un número mayor de personas, los proyectos de desarrollo deben ir acompañados por la incidencia y el trabajo constructivo en políticas.

Con este fin Oxfam lanzó en 2008 la campaña *Vamos al grano* con la idea de apoyar una plataforma nacional que agrupase a múltiples actores con amplia trayectoria en los sectores de desarrollo rural y seguridad alimentaria: organizaciones indígenas y campesinas, grupos de mujeres y centros de investigación, entre otros. Con una visión nacional e internacional, se recurrió a instrumentos de movilización social y de incidencia política, desde la investigación hasta las campañas en medios de comunicación.

El objetivo de *Vamos al grano* es construir una alianza social en torno al derecho a la alimentación para defender una mayor inversión pública en las economías campesinas, el derecho a la tierra y los derechos de las mujeres campesinas e indígenas. Se han ensayado formas innovadoras de hacer incidencia política. Por ejemplo, la estrategia para que el MAGA aumentase el presupuesto dirigido a la pequeña agricultura se basó en la presión hacia los partidos políticos que se presentaban a las elecciones, por un lado, y por otro en una campaña *on line* en la que se vinculaba el apoyo a la agricultura campesina con la reducción de la desnutrición crónica infantil. Esta campaña permitió hacer llegar más de 3.000 firmas a los diputados en el momento en que discutían los presupuestos generales en el Congreso.

Por otro lado, se acompañó al movimiento de mujeres rurales, quienes actualmente conforman una red de 15 organizaciones con sus propias demandas y visiones acerca del derecho a la alimentación, el acceso a la tierra o su papel como productoras.

Otro de los principales objetivos de la campaña era la aprobación de la ley de desarrollo rural integral. Durante el debate de esta ley numerosas organizaciones estuvieron presentes a través de mesas de negociación. Aunque, lamentablemente, la resolución del problema de concentración de la propiedad de la tierra ha sido vetada por los poderosos sectores empresariales, que ejercen toda su influencia política y mediática para evitar una posible afectación a la propiedad privada. Esto se refleja también en la oposición a una política agraria que aborde la cuestión redistributiva.

Entre los principales logros a los que contribuyó la campaña *Vamos al grano* destaca el aumento en el presupuesto del MAGA, que se duplicó desde 819,6 millones de quetzales en 2011 hasta 1.759,5 millones en 2012. Este es un paso en la buena dirección, si bien es necesario ahora realizar un seguimiento a través de los mecanismos de auditoría social para conocer en qué medida este incremento se traduce en un mayor apoyo a la agricultura campesina.⁴¹

41. Véase, entre otros, Coordinadora de ONG y Cooperativas de Guatemala (Congcoop), “Débil ejecución en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación durante el primer trimestre... no logran arrancar los programas”, Comunicado, Guatemala, abril de 2012.



Cuadro 10

Mil quinientas familias viven dignamente del café gracias al comercio justo

Si dar pescado se sustituyó por enseñar a pescar, y esto quedó a su vez superado por tener el derecho a pescar, ahora se trataría también de apoyar la venta del pescado de manera que el pescador tenga una vida digna y la pesca sea sostenible.

El café ha sido durante 60 años la principal actividad económica en la sierra guatemalteca, aunque no necesariamente se haya traducido en desarrollo. Huehuetenango es uno de los departamentos reconocidos por la calidad de su café, y al mismo tiempo uno de los que encierra mayores bolsas de pobreza y donde la subsistencia de muchas familias depende de la llegada de remesas.

¿Qué podría hacer que el café generase desarrollo sostenible en la zona?

Cuando Intermón Oxfam se hizo esta pregunta en el año 2000 tuvo en cuenta las oportunidades que presenta el café en toda Centroamérica. Se cultiva a pequeña escala, y a menudo se procesa y comercializa a través de cooperativas. Al ser muy consumido en los países del Norte (es el segundo producto más comercializado internacionalmente, después del petróleo) permite trasladar rentas hacia el Sur. Y ocupa el primer lugar de ventas de comercio justo, pues solo en 2011 se comercializaron en el mundo 100.000 toneladas de café a través de este canal.

El enfoque del programa tenía varios frentes: formar a las familias campesinas en la práctica de una agricultura ecológica y de calidad; capacitar a las organizaciones de campesinos para que produjesen un buen café de manera eficiente; y facilitarles el acceso a un mercado justo que reconociera el trabajo realizado, valorara la calidad del producto y permitiera a las organizaciones traducir sus ventas en oportunidades de desarrollo. Estos tres frentes tenían en común el trabajo con la asociación de productores Guaya'b y la Coordinadora de Organizaciones de Desarrollo de Concepción Huista (Codech).

El programa se centró en la cadena de valor del café, tratando de incidir sobre todos los eslabones para que el ingreso que obtienen los pequeños productores les permita tener una vida digna y sostenible en el tiempo. Para ello era necesario superar la dependencia de la venta a intermediarios o “coyotes”, quienes negocian desde una posición de ventaja y no siempre ofrecen un precio justo. La estrategia se basó en combinar capacitaciones, inversiones, compras y campañas de sensibilización e incidencia política.

A través de la certificación Fairtrade se garantiza que el producto final cumpla con los diez principios del comercio justo, convertidos en precisas normas auditables tales como el precio mínimo, el importe de la prima social⁴² o el significado concreto de cada uno de los derechos laborales, económicos y sociales. Fairtrade es el principal sello de garantía del comercio justo.

¿Qué se ha logrado?

Doce años después de haber iniciado el programa y dos después de su finalización es posible hacer una valoración de los ámbitos en los que se proponía trabajar: agricultura a pequeña escala, organizaciones colectivas y comercialización justa.

El programa de comercio justo de Intermón Oxfam se centró en la cadena de valor del café, tratando de incidir sobre todos los eslabones para que el ingreso que obtienen los pequeños productores les permita tener una vida digna y sostenible en el tiempo.

42. La prima social es un pago adicional de 20 dólares por cada saco de café, que van a parar a un fondo que financia proyectos de desarrollo comunitario de tipo económico, social o ambiental, decididos en las asambleas anuales de las asociaciones.

La situación general de las familias campesinas en la región Huista es objetivamente mejor que hace doce años, para lo que han sido claves la garantía de precios mínimos de comercio justo y la dedicación de parte de las primas sociales al fortalecimiento de las organizaciones.

Los gobiernos del Norte siguen sin corregir su doble rasero: son liberales al presionar a un país del Sur para que permita la entrada de exportaciones del Norte y proteccionistas cuando se trata de permitir importaciones provenientes del Sur.

Agricultura a pequeña escala: La situación general de las familias campesinas en la región Huista es objetivamente mejor que hace doce años,⁴³ para lo que han sido claves la garantía de precios mínimos de comercio justo y la dedicación de parte de las primas sociales al fortalecimiento de las organizaciones. Los campesinos reconocen que ahora obtienen un beneficio económico mayor, tanto por el incremento en la productividad como por el ahorro en insumos químicos y los mejores precios que perciben gracias a la comercialización a través de canales de comercio justo. Este impacto positivo sobre los precios ha sido especialmente importante cuando el precio internacional del café ha estado por debajo del mínimo de Fairtrade.

Organizaciones colectivas: La mejora de la infraestructura y los equipos con que cuentan las organizaciones es lo más evidente, aunque el alcance en el apoyo técnico a los campesinos es lo más importante. La mayor capacidad de las dos organizaciones, tanto en lo relativo a procesos como a lo comercial, tiene una repercusión directa en la mejora del medio de vida de los campesinos; y el acompañamiento técnico es lo que más valoran sus asociados. El mercado del café es complicado porque los precios cada vez son más volátiles y las organizaciones tratan de adaptarse dotándose de más capacidad y trabajando aspectos como acuerdos comerciales a medio y largo plazo con clientes internacionales.

Comercio justo: Intermón Oxfam desde 2006 compra de forma ininterrumpida el café a las dos organizaciones, anticipando el 60% del dinero de las compras previstas para una cosecha. Esto les permite capitalizar sus sistemas de microcréditos con los asociados y resistir la competencia de los “coyotes” (intermediarios). Las compras se realizan con contratos Fairtrade, que garantizan un precio mínimo y complementan el precio con la prima social.

Algunos desafíos

Los gobiernos del Sur pueden y deben mejorar sus legislaciones en defensa de la agricultura ecológica de pequeña escala, como una estrategia de largo alcance. En Guatemala, la reciente reforma fiscal tiende a impedir la competencia desleal que suponen los coyotes, al obligarlos a tributar. Sin embargo, no existen condiciones fiscales favorables para los productores y productoras de menor escala, quienes deben competir con los grandes exportadores. También queda mucho por hacer en cuanto a inversión pública y disponibilidad de servicios estatales.

Los gobiernos del Norte, por su parte, siguen sin corregir su doble rasero: son liberales al presionar a un país del Sur para que permita la entrada de exportaciones del Norte y proteccionistas cuando se trata de permitir importaciones provenientes del Sur. También deben apoyar decididamente el comercio justo con campañas de difusión y predicando con el ejemplo en las compras públicas. Y por último, pueden orientar la ayuda oficial al desarrollo hacia intervenciones integrales que, si bien tardan más en verse los resultados, lo hacen de una manera más sostenible. Por ejemplo, invirtiendo en toda la cadena de valor de un producto, desde la producción hasta la comercialización.

El comercio justo se enfrenta también a nuevos retos que tienen que ver sobre todo con los sellos de garantía en los países consumidores, ya que ante el aumento de la demanda y el encarecimiento de los sistemas de certificación están apareciendo alternativas a Fairtrade que confunden a los consumidores y amenazan a los productores. Otro desafío importante es aumentar las propias exigencias en los estándares de género (no conformándose con la no discriminación y apostando por la promoción) y de medio ambiente (asumiendo los niveles de exigencia de la agricultura ecológica).

Por último, el sector privado puede contribuir a expandir estas estrategias de manera que supongan verdaderamente una oportunidad para millones de familias campesinas en todos

43. Particularmente relevantes son las conclusiones del estudio de Paola Valdetarro sobre este programa en las páginas 239 y siguientes en Pons, G. y Ferrer, J., *Derecho que no se defiende, derecho que se pierde*, Cuadernos de Cooperación de Intermón Oxfam, 2008.

los países en desarrollo. Su papel es imprescindible como fabricantes y como distribuidores. Elaborar productos de consumo a partir de materias primas que hayan generado desarrollo sostenible o hacerlo sin sopesar los efectos ocasionados sobre la población o el medio ambiente no deja de ser una decisión empresarial. Y apostar por la distribución de productos ecológicos y de comercio justo es también una facultad que está en su mano y de la que depende que estos productos lleguen a mercados más amplios.

El objetivo del Programa de Medios de Vida Sostenibles de Intermón Oxfam basado en el café era hacer que todas estas piezas funcionaran. La realidad doce años después es muy esperanzadora. En el caso concreto de la sierra guatemalteca, 1.500 familias viven hoy dignamente de sus pequeñas plantaciones de café y han prosperado socialmente.

Fuente: Elaborado por Juanjo Martínez, responsable del Área de Acceso a Mercados, Departamento de Comercio Justo, Intermón Oxfam.

Elaborar productos de consumo a partir de materias primas que hayan generado desarrollo sostenible o hacerlo sin sopesar los efectos ocasionados sobre la población o el medio ambiente no deja de ser una decisión empresarial.

5. Recomendaciones para la cooperación española

La compleja problemática del hambre crónica y las crisis alimentarias recurrentes en Guatemala han dado lugar a respuestas por parte de la cooperación internacional con enfoques muy diversos. Desde la asistencia alimentaria a familias en extrema pobreza hasta la contratación de ONG para establecer contratos con empresas agroalimentarias. Las intervenciones de la cooperación española han demostrado su coherencia con un enfoque de derechos, al promover el desarrollo de capacidades en las poblaciones campesinas más vulnerables y el fortalecimiento de las instituciones estatales, con todas las dificultades que esto conlleva.

Del análisis del contexto nacional y la revisión de algunas intervenciones que han dado frutos en la superación del hambre y la pobreza en Guatemala se extraen algunas recomendaciones que podrían contribuir a incrementar la eficacia de la cooperación española en el ámbito particular de la lucha contra el hambre y desarrollo rural.

Redoblar el esfuerzo

Los recortes acumulados en la AOD en Guatemala, al igual que en otros países vulnerables, no solo ponen en peligro la continuidad de las intervenciones actuales y la puesta en marcha de otras nuevas. Una reducción presupuestaria apresurada y que no responda a criterios transparentes de racionalidad y eficiencia socavaría la legitimidad de España como un socio relevante. Hoy es más importante que nunca incorporar a todos los actores nacionales a un debate honesto sobre el papel de la cooperación española en un país como Guatemala, de renta media aunque extremadamente desigual, incapaz de atender las necesidades básicas de la mayoría de sus ciudadanos.

El único país de América Latina que ha retrocedido en la senda hacia el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir el hambre a la mitad, donde uno de cada dos niños sufre hambre crónica, no tiene otra opción que redoblar los esfuerzos y seguir apoyándose en la solidaridad internacional para hacer frente a un desafío de enorme magnitud. La cooperación española como mínimo debería mantener el mismo nivel de esfuerzo previo a la crisis. La lucha contra el hambre en todo el mundo es uno de los objetivos asumidos por la comunidad internacional en su conjunto, de manera que un fracaso en Guatemala significa un fracaso de toda la sociedad.

Una reducción presupuestaria apresurada y que no responda a criterios transparentes de racionalidad y eficiencia socavaría la legitimidad de España como un socio relevante.

Es preciso revertir las políticas fallidas que han marginado a la economía campesina y revisar el modelo de desarrollo rural

El hambre y la pobreza son el resultado, entre otras cosas, de políticas ineficaces y que responden a intereses particulares de unos pocos.

El hambre y la pobreza son el resultado, entre otras cosas, de políticas ineficaces y que responden a intereses particulares de unos pocos. Los programas de ajuste estructural de finales de la década de 1990 dismantlaron muchas de las instituciones que brindaban servicios al campesinado. En el MAGA se suprimieron los sistemas de extensión rural que daban asistencia técnica gratuita. También se privatizaron Bandesa (la banca pública de desarrollo rural), con lo que se limitó el acceso al crédito, así como los silos de granos del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), que ofrecían una comercialización más ventajosa a los pequeños y medianos productores. Y el financiamiento anual del Instituto de Ciencia y Tecnología de Guatemala (ICTA) se redujo hasta dejarlo prácticamente inoperante.

El resultado de aquellas medidas fue el abandono del campesinado, que es la piedra angular del sistema alimentario nacional al recaer en él la producción de granos básicos y alimentos perecederos destinados al mercado interno. Para reducir la peligrosa dependencia de las importaciones se hace necesario revertir las políticas que han favorecido únicamente la agricultura para la exportación e invertir de una forma más equitativa en el desarrollo rural. El papel de los socios internacionales en esta transformación resulta fundamental. Por un lado, complementando con recursos financieros la inversión pública en la pequeña producción agrícola; por otro, participando en el diálogo de políticas públicas; y por último, y tal vez lo más importante, fortaleciendo la capacidad de incidencia de los grupos campesinos, de mujeres e indígenas para que sean capaces de influir sobre las decisiones políticas que los afectan y exigir mayor transparencia y equidad en la inversión pública.

Como ya aconsejaba el relator especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación tras visitar Guatemala del 3 al 5 de septiembre de 2009, los donantes deberían apoyar la aplicación de la ley del Sinasan, el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) y la política de desarrollo rural integral. Esta última debe abordar sin más dilación uno de los mayores problemas que perpetúan la pobreza rural en Guatemala: la extrema inequidad en el acceso a la tierra. Y, sobre todo, revisar el modelo de desarrollo rural que se ha priorizado durante los últimos años.

La sociedad civil debe participar en el diálogo sobre políticas de cooperación

En los espacios de interlocución entre España y Guatemala donde se acuerdan los términos de la cooperación se debe ampliar la participación de la sociedad civil.

El Gobierno de Guatemala es partidario de desligar su diálogo con las agencias de cooperación internacional del diálogo con los actores nacionales no gubernamentales.⁴⁴ Sin embargo, estos desempeñan un papel relevante tanto en la definición de la política de cooperación como en la rendición mutua de cuentas. En los espacios de interlocución entre España y Guatemala donde se acuerdan los términos de la cooperación se debe ampliar la participación de la sociedad civil. En esta línea, el IV Plan Director 2013-2016 propone apoyar el fortalecimiento de las capacidades de los países del Sur para afrontar la agenda de eficacia desde objetivos por ellos mismos definidos.

44. Según la Segeplan, "Se ha deslindado el diálogo nacional, entre gobierno y actores nacionales no gubernamentales, del diálogo con la cooperación. El primero debería conducir al consenso nacional sobre políticas públicas y el segundo a lograr el apoyo internacional a la aplicación de las mismas". *Informe ejecutivo de resultados de la aplicación de la encuesta OCDE 2010 en Guatemala y una perspectiva común camino al 4FAN, Busán, 2011*, Guatemala, noviembre de 2011.

Y para ello sugiere la creación de grupos de coordinación mixtos que incorporen a representantes de instituciones, gobierno y sociedad civil de los países socios.⁴⁵

En el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional, la Instancia de Consulta y Participación Social (Incopas) ha planteado propuestas y cuestionamientos a la cooperación internacional, basándose en el enfoque del derecho a la alimentación. Estas propuestas podrían enriquecer las propuestas estratégicas de la cooperación al aportar la percepción de la sociedad civil.

Sumarse al Pacto Hambre Cero y exigir un mayor compromiso presupuestario

Uno de los planes prioritarios del actual Gobierno de Guatemala, el Pacto Hambre Cero, ofrece la oportunidad de alinear los recursos de la cooperación española con un ambicioso objetivo de Estado. La meta del Pacto es reducir la tasa de desnutrición crónica infantil (hoy la más alta de América Latina) en un 10% antes de 2016, concentrándose para ello en los municipios más vulnerables y en niños y niñas menores de dos años. La elaboración del Plan Hambre Cero ha ocupado casi dos tercios del primer año de gobierno, aunque hasta el momento no se han logrado definir con claridad los mecanismos de trabajo ni los indicadores específicos, lo que ha dificultado su puesta en marcha y la alineación de las agencias de cooperación.

La cooperación española, entre otras, está a la espera de que el Gobierno de Guatemala sea más específico en cuanto a las acciones y los recursos necesarios para implementar el Plan Hambre Cero. Se trata de un buen marco de referencia, dentro del cual es posible articular un buen número de iniciativas, sin embargo aún tiene que demostrar que representa algo más que una declaración de buenas intenciones. No estaría de más que la cooperación española y el resto de los actores que integran la mesa sectorial de seguridad alimentaria exijan al Gobierno de Guatemala, a cambio de su apoyo financiero al Plan Hambre Cero, un compromiso real que quede plasmado en los presupuestos públicos.

Los grupos más vulnerables no deben quedar al margen de los programas de crecimiento económico

Los colectivos más vulnerables a la inseguridad alimentaria se encuentran entre la población rural e indígena, las mujeres y los niños y niñas menores de cinco años. Para las agencias de cooperación estos suelen ser los grupos meta prioritarios, sin embargo en la práctica los programas de desarrollo económico con frecuencia los dejan al margen.

La cooperación española en el sector rural busca promover el desarrollo económico local apoyando la transición desde una agricultura de subsistencia hacia una excedentaria y que produzca también para el mercado, con un enfoque tradicional del desarrollo rural. Para que su contribución a la superación del hambre y la pobreza sea máxima, sin embargo, es necesario considerar la extrema desigualdad en el acceso a recursos –especialmente la tierra– y oportunidades. El Programa de

Uno de los planes prioritarios del actual Gobierno de Guatemala, el Pacto Hambre Cero, ofrece la oportunidad de alinear los recursos de la cooperación española con un ambicioso objetivo de Estado.

El Programa de Desarrollo Rural debería incorporar la promoción de cambios estructurales que reduzcan la exclusión social en ámbitos como la tenencia de la tierra, el poder de mercado y el papel de las mujeres como productoras.

45. "La participación de representantes de instituciones, gobierno y sociedad civil de los países socios en estos grupos contribuye a la apropiación y alineamiento de los programas con las prioridades del país, y facilitan el entendimiento, la comunicación y coordinación con el país socio, y el ajuste del programa a la realidad del país, además de ofrecer una oportunidad de diálogo franco y construcción de verdaderas alianzas". Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, pg. 60.

Desarrollo Rural debería incorporar la promoción de cambios estructurales que reduzcan la exclusión social en ámbitos como la tenencia de la tierra, el poder de mercado y el papel de las mujeres como productoras. Sin ello, un enfoque centrado en la competitividad y en las cadenas de valor corre el riesgo de excluir a los productores y productoras con menos recursos o sin tierra, que son precisamente a quienes se deberían orientar los esfuerzos. Por ello es importante que las estrategias de intervención promuevan activamente su inclusión y ofrezcan sistemas de protección social para los más débiles.

Se deben impulsar las reservas de alimentos por ser la primera línea de defensa contra el hambre

Las reservas de alimentos –en el ámbito familiar, local o nacional– constituyen la primera línea de defensa frente a la inseguridad alimentaria.

Las reservas de alimentos -a nivel familiar, local o nacional- constituyen la primera línea de defensa frente a la inseguridad alimentaria. Son fundamentales para protegerse frente a los vaivenes de los precios, y clave para asegurar la alimentación familiar. Aún así, no son inmunes a los impactos climáticos y del mercado. Condiciones climáticas adversas o una escalada en los precios también ponen a prueba el sistema de reservas, haciendo que se agoten antes o dificultando alcanzar un nivel suficiente.

Aunque todavía no hay mucha información disponible acerca de cómo promover las reservas de alimentos, la experiencia en otros contextos sugiere algunas medidas que podrían llevarse a cabo en Guatemala: la adquisición local de alimentos, la gestión de los riesgos meteorológicos y de precios, el fortalecimiento de los vínculos con estrategias de protección social (como en Brasil, donde los programas de alimentación escolar se abastecen de los productores locales), el desarrollo de sistemas de control, la introducción de subsidios, el uso de nuevas tecnologías y la innovación institucional.⁴⁶

Deberían analizarse en profundidad los aciertos y desafíos de la experiencia del PESA con la creación de silos comunitarios, para en su caso reproducirlos o mejorarlos. En áreas como el Corredor Seco, donde todos los años se producen hambrunas recurrentes por falta de reservas, este debería ser un tema prioritario.

Internacionalizar la empresa española, sí... pero no a cualquier precio

Numerosos ejemplos demuestran cómo cuando la actividad empresarial sitúa el beneficio económico por encima de las personas y del medio ambiente el resultado es mayor pobreza y exclusión.

La inversión privada es un arma de doble filo. Puede complementar los recursos públicos en el medio rural a través del pago de impuestos justos, el desarrollo de infraestructuras, la apertura de nuevas oportunidades de mercado y la creación de empleo. De hecho, la contribución de la empresa al desarrollo sostenible fue una de las cuestiones centrales abordadas en el IV Encuentro sobre Eficacia de la Ayuda.⁴⁷ Sin embargo, numerosos ejemplos demuestran cómo cuando la actividad empresarial sitúa el beneficio económico por encima de las personas y del medio ambiente el resultado es mayor pobreza y exclusión. Lamentablemente, las empresas se aprovechan de unos marcos legales e institucionales más laxos en los países del Sur para rebajar sus estándares sociales, laborales y ambientales y para evitar pagar los

46. Véase más información sobre las reservas de alimentos en *First line of defence: Assessing the potential of local food reserves in the Sahel*, informe de investigación de Oxfam, octubre de 2012.

47. Véase más información en 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.

impuestos que les corresponden. El acaparamiento de tierras a gran escala en todo el mundo demuestra lo que sucede cuando la codicia corporativa se combina con la ausencia de derechos.

Es comprensible que en un contexto de recesión nuestro servicio exterior reciba el mandato de facilitar la proyección internacional de las empresas españolas. Aunque es cuestionable que esto se haga a costa de los fondos de la cooperación española. Por lo tanto, en el cumplimiento de dicho mandato, no se pueden dejar a un lado los principios básicos del desarrollo sostenible ni el respeto a los derechos fundamentales. Casos como el de una empresa española que al tratar de imponer su proyecto hidroeléctrico ha provocado un conflicto de grandes dimensiones en Santa Cruz Barillas ponen de manifiesto la necesidad de examinar con mayor atención el tipo de empresas y de inversiones que son bienvenidas.⁴⁸

En el conjunto de su política exterior el Gobierno de España debe ejercitar más la coherencia y respetar los principios rectores enunciados en el Informe de Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, así como cumplir con las obligaciones que como Estado asumió con la adopción del citado informe.⁴⁹ Estas obligaciones se concretan en la necesidad de que, como Estado de origen de empresas que operan en el exterior, adopte medidas para impedir los abusos en el extranjero de empresas registradas en su jurisdicción, exigiéndoles la debida diligencia en materia de derechos humanos. Esa obligación, señalan los principios rectores, resulta especialmente relevante cuando existe participación gubernamental en esas empresas o cuando les brinda su apoyo a través de organismos de desarrollo, instituciones financieras de desarrollo, organismos oficiales de crédito a la exportación, organismos oficiales de seguros o de garantía de inversiones.

Cabe cuestionar, por último, cuál es el papel que deben desempeñar la Embajada de España y la Oficina Técnica de Cooperación, situadas ante el falso dilema de defender los intereses de una empresa española o los derechos fundamentales de las personas afectadas.

El comercio justo: otra forma de cooperar

Además de vivir pendientes de las condiciones meteorológicas, los hogares que dependen de la agricultura también están a merced de los precios que perciben por sus cosechas. La cooperación al desarrollo no puede ignorar este factor, y debería promover intervenciones más integrales que aborden los obstáculos y oportunidades en la comercialización. Una forma acertada de hacerlo es a través del comercio justo, ya que ofrece mejores precios y sobre todo más estables. Las administraciones públicas pueden apoyarlo con campañas de difusión, así como priorizando los productos de comercio justo en las adquisiciones públicas. El sector empresarial, a su vez, puede convertirse en un importante socio para su desarrollo. Las empresas de distribución, facilitando el acceso a más consumidores. Y el resto, priorizando en sus políticas de adquisición aquellos productos que hayan generado un desarrollo sostenible.

Casos como el de una empresa española que al tratar de imponer su proyecto hidroeléctrico ha provocado un conflicto de grandes dimensiones en Santa Cruz Barillas ponen de manifiesto la necesidad de examinar con mayor atención el tipo de empresas y de inversiones que son bienvenidas.

El comercio justo ofrece mejores precios y sobre todo más estables.

48. Para información sobre el caso de la empresa Hidralia Energía en Guatemala y el conflicto en torno a un proyecto hidroeléctrico, véase <<http://www.intermonoxfam.org/es/documentos/04/12/12/desarrollo-que-no-queremos-conflicto-en-torno-al-proyecto-hidroelectrico-de-hidr>>.

49. Naciones Unidas, *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar'*, Nueva York y Ginebra, 2011.

Anexo: Avances y desafíos en la agenda de eficacia

A pesar de algunos avances, la cooperación española aún tiene que enfrentar varios retos para lograr que la ayuda destinada a Guatemala sea más eficaz.

En 2008 y bajo el liderazgo de la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), las principales agencias de cooperación en Guatemala, tanto multilaterales como bilaterales, participaron en la Primera encuesta de la OCDE sobre la eficacia de la ayuda oficial al desarrollo en Guatemala. El objetivo de esta encuesta era medir los avances en el cumplimiento de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (basándose en los datos de 2008) así como disponer de una línea de base sobre los indicadores que reflejan los cinco principios fundamentales.⁵⁰ En 2011 la Segeplan invitó a la comunidad internacional a responder a una segunda encuesta, esta vez con información de 2009 y 2010, con el fin de compartir los resultados en el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, Busán 2011.⁵¹

De esta encuesta se concluyó que persisten déficits en la alineación, ya que aún se hace muy poco uso de los sistemas nacionales y la ayuda es escasamente predecible. En algunos indicadores se dio incluso un retroceso respecto a la línea de base de 2008, como en el porcentaje de la ayuda que se refleja en los presupuestos nacionales o el uso de enfoques programáticos. Por el contrario, se han producido avances en la armonización pues existe mayor coordinación entre donantes, gracias en gran medida a la puesta en marcha del enfoque sectorial que se describe en el cuadro 11.

La cooperación española participó en las encuestas sobre la eficacia de la ayuda y aportó información sobre los indicadores señalados. Los resultados fueron positivos en cuanto a la previsibilidad de la ayuda, con un 100% de los desembolsos realizados respecto a lo previsto. La alineación con las prioridades nacionales, medida en función de los desembolsos registrados en el presupuesto nacional, no llegó al 60% del flujo de ayuda. Por el contrario, la cooperación técnica mostró una coordinación con los programas nacionales del 97% y también resultó bien calificada en el indicador de uso de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas (con un 33%) y de adquisición (100%).

Uno de los aspectos en los que la cooperación española ha mejorado es en cuanto a la ayuda ligada (aquella que se condiciona a la contratación o adquisición de bienes y servicios del país donante), si bien todavía representa un 15% de la cooperación bilateral frente a un 30% en el conjunto de donantes. También mejoró la armonización, cuyo indicador es el uso de enfoques programáticos, con un 12% de los fondos bajo programas. Esto sitúa a España junto con Suecia en el grupo de donantes que ha avanzado más en este sentido, a diferencia de Estados Unidos o Japón.

50. En 2005, mediante la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, los donantes y países socios asumieron cinco principios de eficacia de la cooperación: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. La Declaración de París propuso las metas y los indicadores para cada uno de estos compromisos así como una encuesta de supervisión para verificar su cumplimiento.

51. Segeplan, *Informe ejecutivo de resultados de la aplicación de la encuesta OCDE 2010 en Guatemala y una perspectiva común camino al 4FAN, Busán, 2011*, Guatemala, noviembre de 2011.



Cuadro 11

El G-13 y la aplicación del enfoque sectorial

El Grupo de Coordinación de Donantes, más conocido como G-13, se constituyó tras el paso del huracán Mitch en 1999 con la firma de la Declaración de Estocolmo. Se trata de una instancia de coordinación entre los nueve principales donantes bilaterales (Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Italia, Japón y Países Bajos) y varios organismos multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Unión Europea y la Organización de Estados Americanos).

En abril de 2009 los miembros del G-13 suscribieron el Código de Conducta, que reafirmaba su compromiso con la agenda de eficacia de la ayuda. Consta de cinco acciones programáticas: (1) enfocar el apoyo según las prioridades nacionales, (2) hacer uso de los procedimientos nacionales, (3) desarrollar una visión común, (4) incrementar el intercambio de información y (5) incrementar la complementariedad, la cofinanciación y la coejecución de la asistencia.

El G-13 trabaja en tres niveles: el político, con el Grupo de Diálogo, donde participan los embajadores y embajadoras y representantes de los organismos internacionales; el técnico/político, a través del Grupo de Coordinación de la Cooperación; y el técnico/sectorial, mediante las mesas sectoriales. Si bien, en la práctica, ha sido mucho más intenso el diálogo técnico que el político.

El Gobierno de Guatemala y el G-13 suscribieron conjuntamente las declaraciones de Antigua I y Antigua II (en mayo y noviembre de 2008, respectivamente), cuyo objetivo es incrementar la eficacia de la ayuda para lograr avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y evitar la dispersión y fragmentación de la ayuda. Para ello, se aplicó el enfoque sectorial y se conformaron espacios que facilitasen alinear la cooperación internacional sobre la base de las políticas y los planes sectoriales nacionales, bajo el liderazgo del Gobierno de Guatemala. Se establecieron así mesas sectoriales en: salud, educación y seguridad y justicia, además de una cuarta mesa de coordinación de la cooperación internacional. Posteriormente se creó la mesa de seguridad alimentaria, que ha resultado ser una de las más activas. Este espacio ha permitido avanzar en una visión más de largo plazo acerca del papel de los donantes, el Gobierno y la sociedad civil en el combate a la desnutrición, entendida esta de forma multisectorial.

España asumió la presidencia *pro tempore* del G-13 entre enero y junio de 2012. Su gestión ha sido bien valorada por el Gobierno, que ha destacado la voluntad de alinearse y apoyar la gestión nacional del desarrollo. Otros donantes también reconocen que España es muy activa en el conjunto de cooperantes y apoya decididamente la Declaración de París, entre otras cosas al hacer uso del instrumento de apoyo presupuestario.⁵²

Obstáculos que limitan una ayuda más eficaz

La implementación de los compromisos asumidos en la Declaración de París es un reto para Guatemala que implica voluntad política de los cooperantes y apropiación y liderazgo por parte del Gobierno. Está plenamente demostrado que la ayuda es más eficaz cuando respalda los planes de desarrollo del propio país en lugar de ser impulsada por los donantes. Sin embargo, para ello debe existir una estrategia nacional de desarrollo en la que se definan las prioridades y se vinculen a políticas y presupuestos. En el caso de Guatemala, la ausencia de una estrategia nacional para

52. Entrevistas con la coordinación de la cooperación española en Guatemala, la responsable de la cooperación canadiense y el director de la unidad de análisis de cooperación internacional en Segeplan, en agosto de 2012.

la reducción de la pobreza y de una adecuada estrategia nacional de desarrollo han dificultado la alineación por parte de los países donantes.

Por otro lado, el propio Gobierno reconoce que la ausencia de una política de cooperación es uno de los principales obstáculos para que el país ejerza un mayor liderazgo sobre la cooperación internacional.⁵³ En lugar de una visión de desarrollo a largo plazo cada Administración lanza su programa de gobierno, con lo que da un golpe de timón a las políticas públicas.

Un segundo obstáculo es la ausencia de un mecanismo de diálogo político entre el Gobierno y la cooperación internacional que permita trascender el enfoque sectorial que existe actualmente. En ese mecanismo debería haber espacio para la participación de la sociedad civil.

Una tercera dificultad es el hecho de que la rectoría de la cooperación esté compartida entre tres instituciones nacionales: el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Para hacer más eficiente la gestión se creó el Consejo de Cooperación Internacional, que sin embargo no ha logrado ser operativo.

La Estrategia Nacional de Desarrollo, la base sobre la que deberían alinearse las estrategias de la cooperación internacional, fue calificada como deficiente por el Banco Mundial, al considerar que carece de una visión clara y a largo plazo, que los esfuerzos por enlazarla con las estrategias sectoriales y subnacionales han sido limitados y que no hay evidencia de que sirva de base para la toma de decisiones políticas.⁵⁴

Por otro lado, se crearon mesas sectoriales con el propósito de fomentar el diálogo y la negociación con la comunidad de cooperantes, si bien es responsabilidad del Gobierno disponer de políticas y planes orientados a resultados de desarrollo, rendir cuentas sobre su ejecución y liderar el proceso de avance del enfoque programático. Los cooperantes, por su parte, se comprometen a alinear sus acciones y procedimientos, aumentar la previsión de sus desembolsos, reducir y unificar sus requerimientos y rendir cuentas de sus compromisos. Sin embargo, ambas partes incumplen con frecuencia estos compromisos. Las políticas y los planes gubernamentales no siempre responden a una gestión hacia resultados de desarrollo ni se rinden cuentas de forma suficiente. La ausencia de liderazgo también es manifiesta cuando el Gobierno ni siquiera participa en muchas de las mesas sectoriales. Y los donantes, por su parte, no siempre están dispuestos a reducir sus requerimientos, usar los procedimientos nacionales o rendir cuentas de sus compromisos. En el contexto actual de restricción del gasto, el riesgo de no cumplir con los compromisos financieros asumidos hace que resulte aún más importante esta última obligación.

En cuanto al ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinasan) se estableció en 2005 el Grupo de Instituciones de Apoyo (GIA), compuesto por instituciones del Gobierno

53. Segeplan, *Informe ejecutivo de resultados de la aplicación de la encuesta OCDE 2010 en Guatemala y una perspectiva común camino al 4FAN, Busán, 2011*, Guatemala, noviembre de 2011.

54. *Ibidem*.

y organismos de la cooperación internacional.⁵⁵ Este grupo, sin embargo, no ha llegado a establecerse formalmente, y la Sesan también ha sido incapaz de liderar la acción de los cooperantes. La mesa de seguridad alimentaria del G-13 ha asumido el papel coordinador de los donantes, sin embargo la participación del Gobierno en estas mesas ha sido nula.

Coherencia de políticas: la asignatura pendiente

La verdadera cooperación va mucho más allá de la asignación de recursos financieros, más aún en tiempos de restricción presupuestaria. Las políticas comerciales, agrícolas, energéticas y de inversión externa tienen también un peso determinante en la reducción de la pobreza y el hambre.

Los acuerdos comerciales son un claro ejemplo del efecto opuesto que puede motivar la incoherencia de las políticas. El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, firmado en junio de 2012, establece un área de libre comercio que facilitará el intercambio comercial. Una mayor apertura del mercado europeo, gran consumidor de materias primas para agrocombustibles, puede acelerar más aún la expansión de los monocultivos de caña y palma africana en Guatemala, cuyos impactos negativos en cuanto a la concentración de la tierra y el agravamiento de la pobreza han sido ampliamente documentados.⁵⁶

Como antecedente, los efectos del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos han demostrado cómo en un país con altísima concentración de la tierra y un apoyo público sesgado hacia el sector agroexportador, la liberalización comercial de la agricultura solo ha beneficiado a una élite privilegiada mientras que los pequeños productores de maíz deben competir con agricultores estadounidenses altamente subsidiados.

55. Capítulo VII de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala. Decreto 32-2005.

56. Véase, por ejemplo, Hurtado, L., *Las plantaciones para agrocombustibles y la pérdida de tierras para la producción de alimentos en Guatemala*, ActionAid Guatemala, Guatemala, agosto de 2008.

LISTA DE SIGLAS QUE APARECEN EN EL TEXTO

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD: Ayuda oficial al desarrollo
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo
CIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNOC : Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
DEP: Documento de estrategia país
Encovi: Encuesta nacional de condiciones de vida
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAR: Fuerzas Armadas Rebeldes
FCM: Fondo para la Concesión de Microcréditos
G-13: Grupo de Coordinación de Donantes
GIA: Grupo de Instituciones de Apoyo
ICTA: Instituto de Ciencia y Tecnología Agraria
IDH: Índice de desarrollo humano
Incopas: Instancia de Consulta y Participación Social
INDECA: Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
MAEC: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
MAGA: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MAP: Marco de asociación con el país
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG: Organización no gubernamental
PACI: Plan Anual de Cooperación Internacional
PESA: Programa Especial de Seguridad Alimentaria
PESAN: Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PIB: Producto interior bruto
PMA: Programa Mundial de Alimentos
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Segeplan: Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala
Sesan: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Sinasan: Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

CAPÍTULO 4

Reforzarse ante las crisis.

El papel de la cooperación española en la lucha contra el hambre y la construcción de resiliencia en Mauritania

Autoras:

Ana Romero González y Velina Stoianova, investigadoras independientes*

* Las autoras agradecen la colaboración de todas las personas entrevistadas tanto en Mauritania como en España, así como a los hombres y mujeres que participan en los proyectos visitados en Mauritania y que han enriquecido este artículo con sus testimonios. También agradecen los comentarios de la oficina de Intermón Oxfam en Mauritania y del Departamento de Estudios, Campañas y Ciudadanía de Intermón Oxfam en Madrid.

La cooperación española en Mauritania durante la última década ha jugado un papel fundamental, en especial en lo referente a sus políticas de seguridad alimentaria y la diversificación de medios de vida, que han sido claves para reducir la vulnerabilidad de la población local y paliar el impacto de la crisis alimentaria en 2012. En un momento en el que la cooperación española está desmantelándose, es vital dar a conocer y poner en valor los logros alcanzados en esta trayectoria. Asimismo, cabe destacar los logros y desafíos de la cooperación española en materia de construcción de la resiliencia¹ de la población mauritana y poner así en evidencia la necesidad de que España mantenga sus compromisos con Mauritania y sus niveles de financiación a las organizaciones no gubernamentales (ONG) españolas que trabajan con la población más vulnerable del país.

Este capítulo describe las características de las vulnerabilidades y la pobreza en Mauritania, a la vez que repasa la evolución de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) española en el país, en el contexto de la cooperación de otros donantes. También analiza el impacto de los proyectos que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y varias ONG españolas ejecutan en las regiones del sur y destaca una serie de recomendaciones para la mejora de la construcción de resiliencia en el país. Este análisis parte de la premisa de que la resiliencia representa la consecución de un enfoque integral en el que no exista una separación entre los ámbitos de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, sino que ambos enfoques compartan un análisis común de riesgos, con objetivos de reducción de vulnerabilidad comunes e indicadores también compartidos.

1. Introducción: la pobreza en Mauritania

La República Islámica de Mauritania es uno de los países más pobres del Sahel, aproximadamente una cuarta parte de su población vive con menos de 1,25 dólares estadounidenses al día, según datos del Banco Mundial. Tomando como referente la línea de pobreza nacional, el 42% de la población mauritana vive por debajo del umbral de la pobreza; en el medio rural este porcentaje se eleva hasta el 59%.² En términos de pobreza multidimensional,³ el 62% de la población mauritana aún sigue siendo pobre.⁴

Por otra parte, el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) indica que, entre 1993 y 2008, Mauritania ha realizado grandes esfuerzos en el cumplimiento de algunos objetivos, como en la reducción de la población que vive por debajo del umbral de la pobreza, que ha disminuido en un 14,6% (aunque aún está

La República Islámica de Mauritania es uno de los países más pobres del Sahel, aproximadamente una cuarta parte de su población vive con menos de 1,25 dólares estadounidenses al día.

1. Oxfam define el concepto de resiliencia como “la capacidad de mujeres, hombres y niños de reconocer sus derechos y mejorar su bienestar a pesar de los *choques* externos, las tensiones y la incertidumbre”. Esta posición habla de una perspectiva de derechos, de equidad y reducción de vulnerabilidad, y da por hecho que la resiliencia permitirá a las comunidades y a los individuos una mejora con respecto a la situación de vulnerabilidad de partida.

2. World Development Indicators, <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>>.

3. La pobreza multidimensional valora aspectos más allá de los ingresos, tales como la educación, la salud y el estándar de vida. Para más información sobre el concepto de pobreza multidimensional así como sobre la metodología del índice de pobreza multidimensional, véase <<http://www.ophi.org.uk/research/multidimensional-poverty/>> y <<http://hdr.undp.org/en/statistics/mpi/>>.

4. Véase Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) Country briefing on Mauritania, <<http://hdr.undp.org/external/mpi/Mauritania-OPHI-CountryBrief-2011.pdf>>.

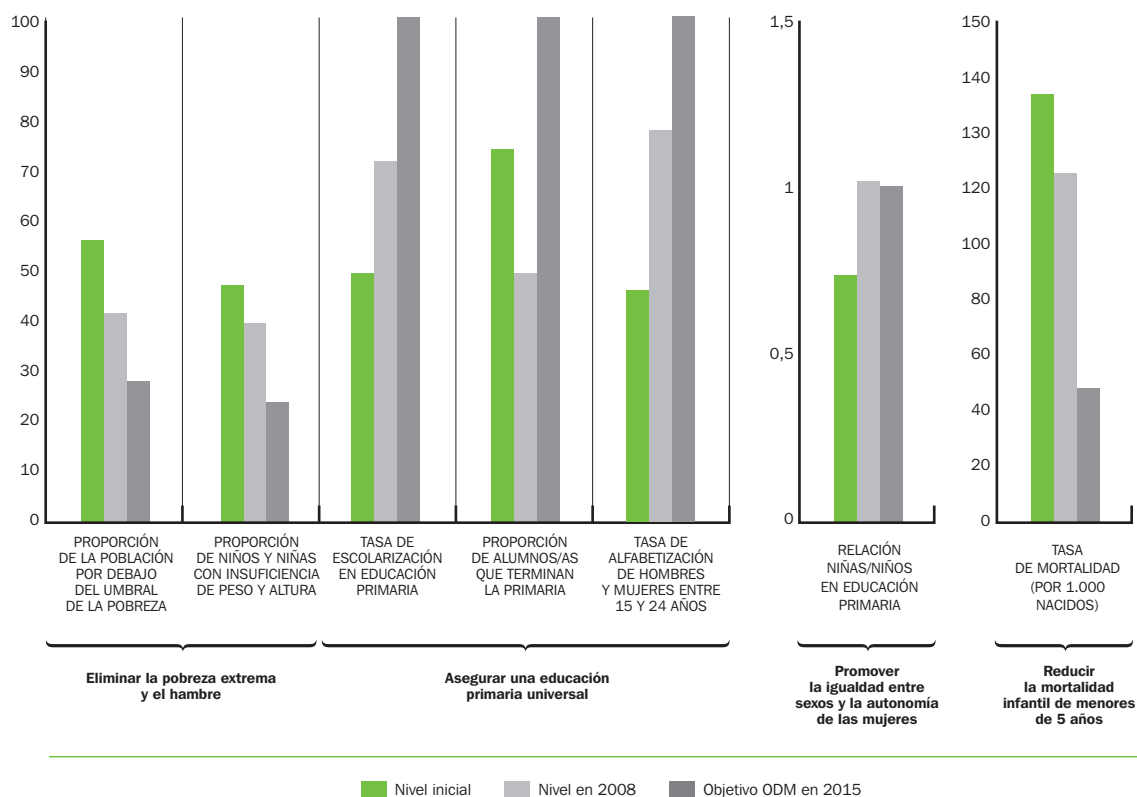
lejos del objetivo marcado para 2015). También se han conseguido logros importantes en el ámbito de la desnutrición infantil, que se ha reducido a la mitad desde 1990.⁵ Sin embargo, en algunos ámbitos del sector de la educación los avances son aún insuficientes⁶ o se han producido retrocesos.

En 2011 Mauritania ocupó el puesto 159 de 187 países en el índice de desarrollo humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Mauritania perdió un puesto en el IDH con respecto al año anterior y ha descendido cuatro posiciones en el último lustro. La variación de los valores del IDH del país ha mantenido un ritmo de crecimiento similar al resto de los Estados del África subsahariana y cercano a los de otros países de bajo desarrollo humano. Las sequías y la consiguiente inseguridad alimentaria de los últimos años han supuesto que desde 2009 Mauritania se encuentre por debajo de la media de los países de bajo desarrollo humano.



Gráfico 1

Resumen del avance de Mauritania en la consecución de los ODM



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de progreso en la consecución de los ODM en Mauritania publicado en 2010 y basado en datos de 2008. Rapport sur les progrès 2010 vers l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en Mauritanie, abril de 2010. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Country%20Reports/Mauritania/Mauritania_MDReport_2010_FR.pdf>. Nota: * Una posible explicación a la caída de las cifras de terminación de la educación primaria puede ser que en el pasado reciente solo empezaban la escuela los niños y niñas con familias concienciadas en la importancia de la educación, y/o con medios para poder prescindir de la ayuda en los hogares de los niños y niñas. Las familias más pobres, con menos recursos y con menos educación, por la presión de políticas gubernamentales, ahora matriculan a los menores en la escuela. Sin embargo, esto no garantiza la permanencia. Es decir, cuando las leyes obligan a una escolarización mínima, y hay campañas para escolarizar a niños y niñas, hay muchas familias que pasado un tiempo retiran a sus hijos e hijas de la escuela para que contribuyan con las actividades domésticas (sean éstas productivas o no).

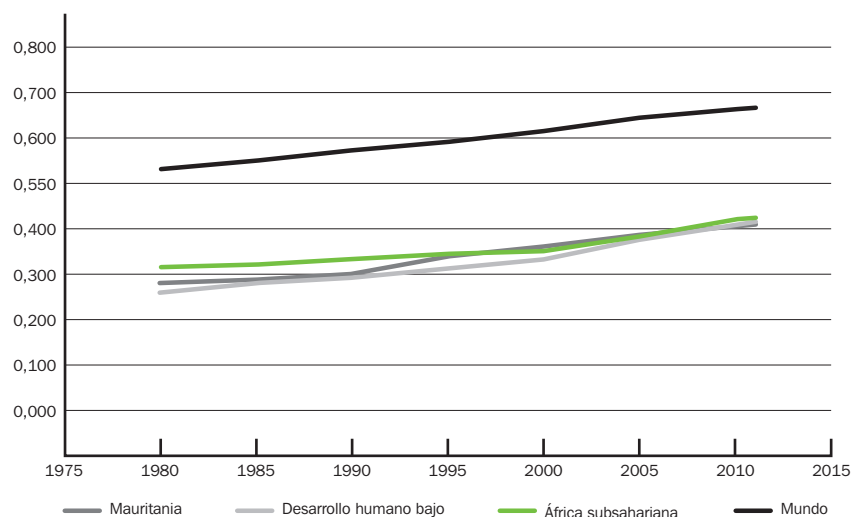
5. Véase: Unicef, "Mi hijo ya no come arena", 2012.

6. <http://web.undp.org/africa/documents/mdg/mauritania_april2010.pdf>



Gráfico 2

Evolución comparada de los valores del IDH de Mauritania, 1980-2011



Fuente: Elaboración propia utilizando datos del índice de desarrollo humano del PNUD.

1.1. Pobreza y vulnerabilidad

El balance de la evolución de la vulnerabilidad y la pobreza en Mauritania en la última década es desigual.

Mauritania es un país desértico en el que la superficie agrícola no ocupa más que el 0,5% de su territorio,⁷ donde, sin embargo, el 67% de la población vive de la agricultura y la ganadería.⁸ Ese 67% está compuesto en su mayor parte por familias de pocos recursos que practican una agricultura de subsistencia; se trata de pequeñas explotaciones agroganaderas pequeñas y muy poco productivas (por las causas que se exponen más adelante), que ni siquiera producen lo suficiente para alimentarse. La escasez de tierra cultivable, unida a la baja productividad, provoca que en Mauritania haya un déficit en la producción de alimentos y que no se cubran más que la mitad de sus necesidades.⁹ El país se ve obligado a importar gran parte de lo que consume, lo que desequilibra su balanza comercial y lo deja a merced de la gran volatilidad de precios de los mercados internacionales.

Por otro lado, los efectos adversos del cambio climático se dejan sentir en la agricultura y la ganadería, la pesca, el agua y saneamiento y la salud. Las predicciones para la zona de Sahel indican que uno de los efectos del cambio climático es que

La escasez de tierra cultivable, unida a la baja productividad, provoca que en Mauritania haya un déficit en la producción de alimentos y que no se cubran más que la mitad de sus necesidades.

7. Solo el 0,5% del territorio del país es aprovechado para la agricultura (*arable land*). El aprovechamiento en ganadería es algo mayor, y ocupa hasta el 38% del territorio nacional (*agricultural land*), según datos de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), 2010.

8. Según datos de la FAO, <<http://www.fao.org/isfp/country-information/mauritania/en/>>.

9. Esta es, en concreto, la proporción correspondiente a los cereales, que es el alimento principal de la dieta y los productos que más peso tienen en las importaciones agrícolas.

los fenómenos como sequías e inundaciones serán cada vez más frecuentes e intensos.¹⁰ En Mauritania, la zona más expuesta a esos efectos es el área costera que se encuentra por debajo del nivel del mar, lo que pone en peligro las principales fuentes de desarrollo socioeconómico del país por los riesgos asociados con el incremento del nivel del agua.¹¹

Además de enfrentarse a los accidentes meteorológicos, las familias que viven de la agricultura también deben hacer frente a otras dificultades. La mayor parte de la agricultura que practican es de secano (el cultivo mayoritario es sorgo), y depende por tanto de la lluvia, escasa e irregular. Esto hace que los rendimientos de los cultivos sean muy bajos. No tienen tampoco acceso a los insumos que necesitan para mejorar sus producciones ni cuentan con el apoyo del Gobierno, que centra su atención en otros sectores.¹²

Tampoco cuentan con una formación técnica adecuada ni tienen acceso a créditos que podrían utilizar para invertir en sus pequeñas fincas; todos estos factores inciden en la baja productividad de esta agricultura de subsistencia. Al igual que ocurre en muchos otros países africanos, los campesinos y campesinas de Mauritania no cuentan con ningún tipo de instrumento público de protección social como seguros agrarios, ayudas públicas o servicios sanitarios y educativos de calidad que puedan ayudarles a mantener sus medios de vida y cuidar de su salud y de la educación de los menores.

La falta de apoyo por parte del Gobierno unida al difícil acceso a los recursos productivos, ponen a gran parte de la población mauritana en situación de alta vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático o cualquier choque externo (sequías, inundaciones, plagas, subida de los precios de los alimentos), que, por moderado que sea, puede hacer que las personas pierdan sus medios de vida y desencadenar una crisis humanitaria que, a fuerza de repetirse, harán cada vez más difícil la recuperación de las familias.

De hecho, no se ha producido en Mauritania un proceso de adaptación al cambio climático. El país ocupa el noveno lugar entre los quince países con peores capacidades adaptativas¹³ ante futuros desastres naturales y acontecimientos relacionados con el cambio climático, según el Informe de riesgo mundial 2011 (*World Risk Report*).

10. UNFCCC, "Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Developing Countries", UN FCCC- United Nations Framework Convention on Climate Change, Bonn, 2007.

11. Adaptation Fund, <http://www.adaptation-fund.org/sites/default/files/AF%20Mauritania%20Proposal_Final.pdf>.

12. De hecho, en 2011 el presupuesto nacional fue de aproximadamente de 1.000 millones de dólares estadounidenses. La asignación presupuestaria para el sector de la educación se mantuvo en torno al 13,7% del presupuesto nacional (95% para funcionamiento y 5% para inversión). Sin embargo, la asignación presupuestaria para el sector productivo (agricultura y ganadería) solamente alcanzó el 3% (29% era para inversiones y 71% para funcionamiento). Peso que se mantuvo también en el año 2012. Cabe señalar que Mauritania ha ratificado el acuerdo de Maputo, que exige que los gobiernos destinen al menos un 10% de su presupuesto nacional a la agricultura. Sobre este último aspecto, véase la Declaración firmada durante la 23 Conferencia Regional para África, celebrada en Johannesburgo en marzo 2004, para el Desarrollo de la Agricultura en África.

13. La expresión "capacidades adaptativas" se refiere a la habilidad de un país de lidiar con los choques externos, sean estos de carácter político, financiero o natural. En el caso de los desastres naturales el concepto denota la vulnerabilidad de un país ante los desastres y su capacidad de recuperarse después. Las capacidades adaptativas también constituyen las políticas y estrategias de largo plazo que un país desarrolla para enfrentarse a futuros riesgos tales como el cambio climático. Para más detalle sobre la definición y el uso de esta expresión véase <<http://www.oecd.org/dev/33845215.pdf>>.

Los campesinos y campesinas de Mauritania no cuentan con instrumentos públicos de protección social como los seguros agrarios.

La falta de apoyo por parte del Gobierno, unida al difícil acceso a los recursos productivos, ponen a gran parte de la población mauritana en situación de alta vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático o cualquier choque externo.

Presenta también niveles críticos de vulnerabilidad¹⁴ y está clasificado en el puesto 41 de 173 países en el *ranking* global, en el que el país más expuesto al riesgo (Vanuatu) está en el puesto 1 y el menos vulnerable (Catar) ocupa el puesto 173.¹⁵

Es preciso señalar que la situación de las mujeres es especialmente difícil. Mauritania ha ratificado numerosas convenciones internacionales para prohibir la discriminación por razón de sexo, y se han conseguido logros importantes, como la mejora de la tasa de alfabetización de las mujeres (64% en el caso de las mujeres y 71% para los hombres –Unicef, 2010–),¹⁶ pero aún persisten importantes desigualdades. Existe una distribución tradicional de roles muy diferenciada y asimétrica. En el medio rural, las mujeres están sobrecargadas de tareas y realizan un importante trabajo tanto en la esfera productiva como en la reproductiva o doméstica;¹⁷ trabajan en la explotación familiar de sorgo o maíz, se ocupan de la huerta para producir alimentos para la familia, venden los excedentes en los mercados locales, se ocupan de los pequeños animales, del acarreo de agua y leña, del cuidado de la casa y del cuidado de niños, ancianos y enfermos.

A pesar de su importante contribución en la agricultura y la producción de alimentos, las mujeres tienen un acceso mucho menor que los hombres a los recursos productivos necesarios para mejorar y fortalecer sus medios de vida: acceso a la propiedad de la tierra, acceso a créditos, a insumos agrícolas como semillas o fertilizantes, a maquinaria y tecnología apropiadas y a formación/capacitación técnica. Los pocos programas y ayudas gubernamentales van habitualmente dirigidos a los hombres como cabezas de familia y responsables de las explotaciones familiares.

La débil posición de las mujeres, unida a la falta de acceso a los recursos y al trabajo remunerado para mejorar sus medios de vida (las mujeres solo ocupan el 29% de los trabajos remunerados en el país),¹⁸ hace que estén en una situación más insegura y vulnerable, y más expuestas a la pobreza que los hombres.

A pesar de su importante contribución en la agricultura y la producción de alimentos, las mujeres tienen un acceso mucho menor que los hombres a los recursos productivos necesarios para mejorar y fortalecer sus medios de vida.

2. Evolución de la AOD española a Mauritania

2.1 España como donante en Mauritania

España abrió su Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en Mauritania en el año 2000 y, desde entonces y hasta 2010, ha aportado 217 millones de euros en ayuda oficial al

14. El concepto de vulnerabilidad se refiere a las características y circunstancias de los países, comunidades o sistemas que los hace susceptibles y expuestos a los efectos dañinos de los riesgos externos o al impacto del cambio climático. Para más información véase <<http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/participatory-capacity-and-vulnerability-analysis-a-practitioners-guide-232411>>.

15. World Risk Report es una iniciativa de Bündnis Entwicklung Hilft (Alliance Development Works). El índice de riesgo mundial, en el que se basa el informe, lo elabora el Instituto Universitario de las Naciones Unidas para el Medioambiente y la Seguridad Humana de Bonn. Para más información sobre el informe véase <<http://www.ehs.unu.edu/file/get/9018>>.

16. <http://www.unicef.org/french/infobycountry/mauritania_statistics.html>.

17. Se denomina trabajo productivo a aquel que está remunerado y reproductivo al que no lo está y se reduce al ámbito doméstico.

18. Datos del Banco Mundial (Genderstats) de 2010, <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTGENDER/EXTANATOOLS/EXTSTATINDDATA/EXTGENDERSTATS/0,,contentMDK:21438813~menuPK:7820757~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:3237336,00.html>>.

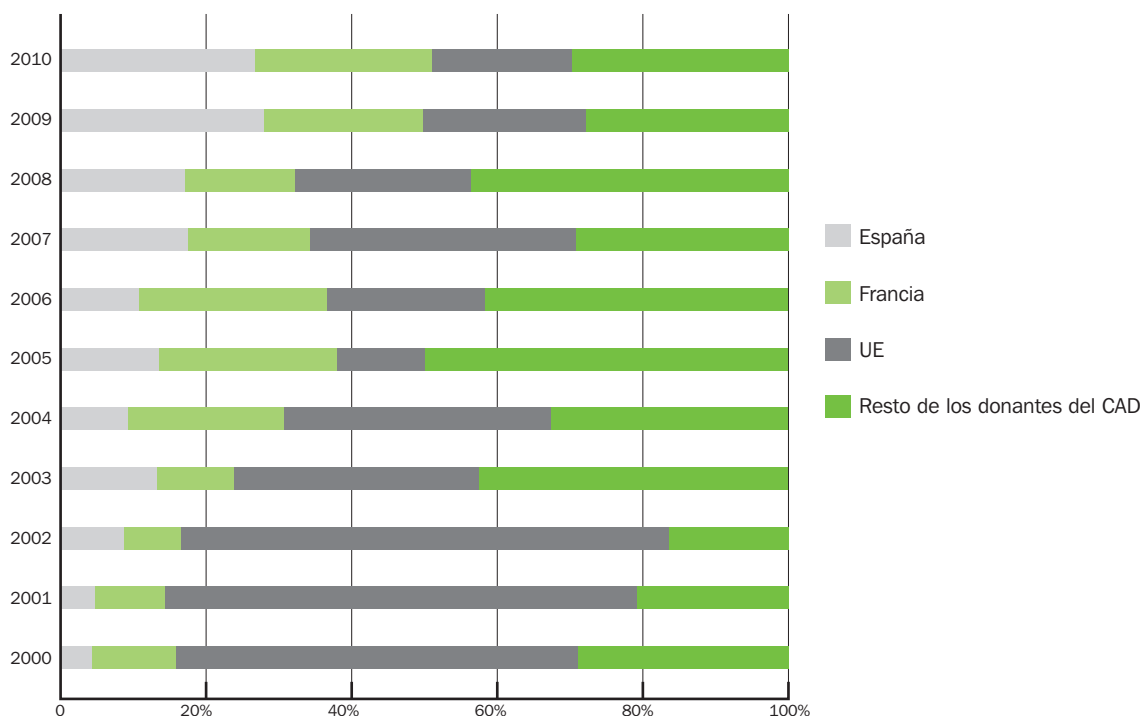
desarrollo bilateral.¹⁹ De este modo España se ha constituido como el tercer donante más importante del país en este periodo, solo por detrás de la Unión Europea –819 millones de euros– y de Francia con 275 millones de euros, según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En el año 2010 España aportó el 27% de la AOD bilateral de Mauritania y fue, por primera vez, el principal donante en el país.

Más significativa incluso ha sido la evolución al alza de la AOD bilateral durante el período 2000-2010, que ha colocado a España como el principal donante bilateral en Mauritania en 2009 y 2010. En el año 2010 España aportó el 27% de la AOD bilateral de Mauritania y fue, por primera vez, el principal donante en el país, un papel que supone una gran responsabilidad en cuanto a la garantía de la previsibilidad y sostenibilidad de los niveles de ayuda bilateral.

Sin embargo, datos preliminares del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) de 2012 señalan una caída drástica en el volumen de la ayuda española que la sitúa

 Gráfico 3 Evolución de la AOD bilateral de donantes del CAD en Mauritania, 2000-2010



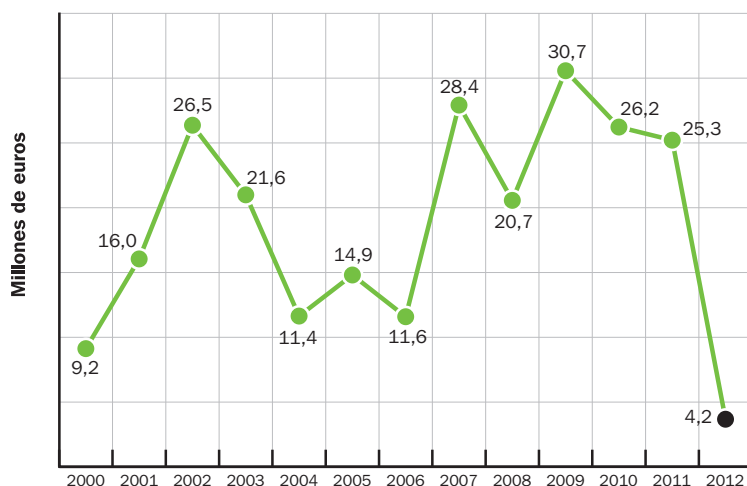
Fuente: Elaboración propia utilizando datos del CAD de la OCDE, <<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A>>.

19. La expresión “ayuda bilateral” se utiliza en su acepción de ayuda asignada, es decir, aquella cuyo uso sectorial, geográfico, temático, etc. ha sido determinado por el donante. Esta ayuda incluye la ayuda asignada que se canaliza a través de organismos multilaterales de desarrollo, también conocida como ayuda multilateral. En contraposición, “ayuda multilateral” indica exclusivamente la ayuda no asignada y que se destina exclusivamente a organismos multilaterales.



Gráfico 4

Evolución de la AOD bilateral española en Mauritania, 2000-2012



Datos preliminares del PACI de 2012 señalan una caída drástica en el volumen de la ayuda española hacia Mauritania que la sitúa a los niveles más bajos de la última década.

Fuente: Elaboración propia utilizando información procedente del CAD de la OCDE para el período de 2000 a 2010, datos del volcado del PACI 2011 (publicado en el mes de agosto de 2011) y datos preliminares del PACI 2012.

Nota: Los datos del PACI 2012 expuestos en el gráfico son estimaciones preliminares y pudieran estar subestimados por no estar incluyendo la totalidad de los actores de la cooperación que aportan AOD a Mauritania. De hecho, según datos provisionales aportados por la AECID, el monto de la ayuda en 2012 (gestionada únicamente por la AECID) podría aumentar y alcanzar finalmente los 6,9 millones de euros. Es decir, un monto superior a los 4,2 millones de euros reportados por el MAEC en el PACI 2012 y que se corresponde con el total de la AOD bilateral.

Los datos para el período 2000-2010 son en valores constantes de 2010; los datos para 2011 y 2012 son en valores corrientes. El considerable incremento de la AOD española desde 2007 se debe a las aportaciones de España a fondos temáticos de desarrollo (fondos como el Fondo del Agua, Fondos ODM o la iniciativa GAFSP para Seguridad Alimentaria).

a los niveles más bajos de la última década. Este brusco recorte puede tener graves consecuencias para los niveles globales de la AOD en Mauritania dentro del marco de la división de trabajo entre donantes, en el que se supone que otros donantes clave del CAD cuentan con el compromiso de España a la hora de planificar sus intervenciones en el país.

Además, la disminución de la AOD amenaza con relegar a España a desempeñar un papel marginal en el país, con el riesgo de la pérdida de influencia e interlocución de España ante las autoridades mauritanas y ante la comunidad internacional presente en el país, que consideran a España un donante muy significativo,²⁰ así como la potencial destrucción de las capacidades técnicas y humanas construidas a lo largo del último lustro.

En términos de ayuda per cápita, la AOD bilateral española ha pasado del máximo de nueve euros en 2009 a una previsión de un euro para 2012. Así se prevé que la AOD per cápita disminuya un 83% en 2012 comparado con el año anterior.

Se prevé que la AOD per cápita disminuya un 83% en 2012 comparado con el año anterior.

20. De las opiniones recabadas en las reuniones con la FAO y el Programa Mundial de Alimentos en Nuakchot. Además de por el volumen de ayuda española, las respuestas humanitarias de España a las crisis alimentarias en Mauritania son consideradas de las más rápidas y eficientes. Véase también para más detalle: <<http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4102710>>

2.2 Distribución de la AOD española en Mauritania

Hasta 2010, España mantuvo uno de los mejores comportamientos como donante. El análisis comparativo de los datos del CAD sobre la AOD bilateral en Mauritania indica que, hasta 2010, la ayuda española había sido considerablemente menos fluctuante que la evolución general de la AOD de los donantes tradicionales en el país, lo que convirtió a España en un donante predecible y fiable. Asimismo, la planificación de la cooperación española –mediante la definición del Marco de Asociación con el País, que se encuentra al final de la fase 1, pendiente de aprobación final– ha sido altamente participativa, no solo en lo relativo a las organizaciones españolas, presentes en el terreno, sino también a las autoridades mauritanas y al resto de los actores de desarrollo en el país.²¹

La cooperación española concentra, desde que comenzó a trabajar en Mauritania en el año 2000, la mayor parte de su AOD en ayuda asignada a infraestructuras y servicios sociales.

Desde un punto de vista sectorial, la cooperación española concentra, desde que comenzó a trabajar en Mauritania en el año 2000, la mayor parte de su AOD en ayuda asignada a sectores específicos, siguiendo las recomendaciones del CAD de la OCDE.²² La ayuda sectorial acumuló 190 millones de euros entre 2000 y 2011, el 79% de toda la ayuda bilateral. Dentro de la ayuda sectorial, las infraestructuras y los servicios sociales se llevan más de la mitad de los fondos –un total de 104 millones de euros–. Dentro de la financiación para infraestructuras y servicios sociales, la mayoría de los fondos –un 42%, equivalente a 44 millones de euros– fueron destinados al área de gobernabilidad y sociedad civil. La salud y la educación representaron un 15% cada una, con 16 millones y 15 millones de euros respectivamente.

Otro sector relevante para la cooperación española es el productivo, que representa más de un cuarta parte de la ayuda sectorial española y equivale a 53 millones de euros acumulados entre los años 2000 y 2011. Dentro de los sectores productivos destacan agricultura, silvicultura y pesca, que colectivamente representan 29 millones de euros (más del 55%), e industria, minería y construcción con 22 millones de euros (42%).

En Mauritania, la seguridad alimentaria es uno de los principales sectores en los que trabaja la cooperación española desde su inicio en el año 2000.

En Mauritania, la seguridad alimentaria es uno de los principales sectores en los que trabaja la cooperación española desde su inicio en el año 2000. La seguridad alimentaria se lleva casi la totalidad de la “Ayuda en forma de suministro de bienes y programas generales de ayuda” (véase Gráfico 5). En cifras, esto significa que dicho subsector ha acumulado un total de 3 millones de euros entre 2000 y 2011. Por lo tanto, colectivamente, los subsectores de pesca y agricultura y seguridad alimentaria, clave para la lucha contra la pobreza de índole económica, se llevaron un total de 32 millones de euros: un 13% toda la ayuda bilateral española en el periodo 2000-2011. Este peso es coherente con las metas de la cooperación española establecidas para este ámbito.²³

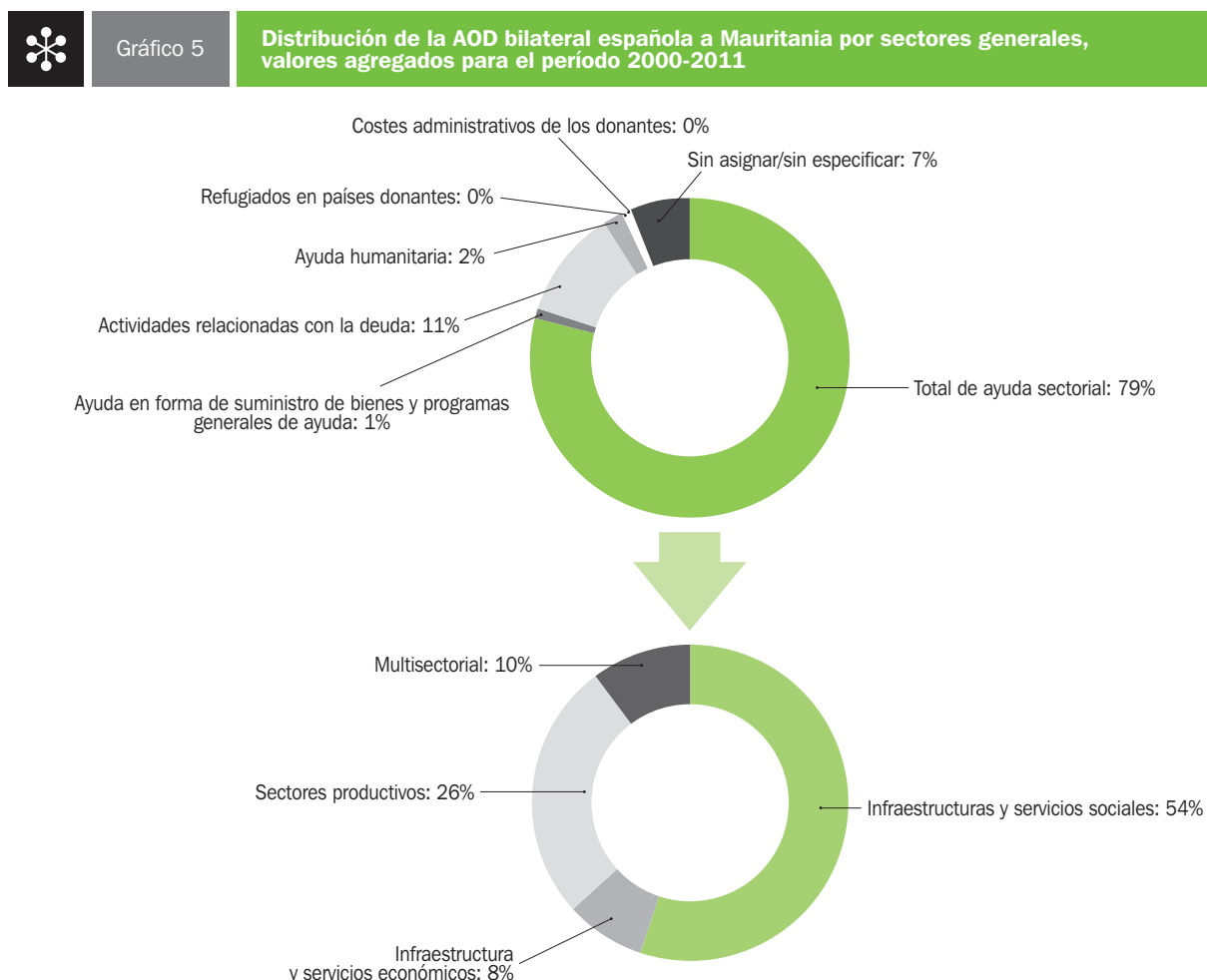
Fuera de la ayuda con designación sectorial destacan las actividades relacionadas con la deuda, con un 11% (26 millones de euros) y la ayuda humanitaria que representa menos de un 2% del total (4,3 millones de euros).

21. Según información proporcionada por la Oficina Técnica de Cooperación de España en Mauritania y por varias ONG españolas entrevistadas en el terreno (Internón Oxfam, Ayuda contra el Hambre, Cives Mundi).

22. <http://www.maec.es/es/menuppal/cooperacioninternacional/Estadisticaaod/Paginas/estadisticas_ayudaoficialdesarrollo.aspx>

23. Véase Capítulo 2 en el Informe de la Realidad de la Ayuda 2012.

Lamentablemente, no existen reportes sistemáticos sobre el impacto en vida humanas que ha significado el aporte financiero y técnico de la cooperación española. Sin embargo, cabe destacar que el número aproximado de actividades y proyectos puestos en marcha por la AECID durante el periodo 2005-2008 asciende a unos 65, con un volumen de fondos superior a los 30 millones de euros.²⁴ Por otra parte, al menos hasta 2010, trabajaron en Mauritania 22 organizaciones españolas con financiación de AECID, a las que se suman las ONGD financiadas por la cooperación descentralizada.²⁵ Como se verá más adelante, el trabajo coordinado de las instancias de cooperación gubernamentales con las ONGD locales y españolas ha sido de gran valor en el refuerzo de capacidades de la población mauritana para afrontar las crisis alimentarias que ha sufrido el país.



Fuente: Elaboración propia utilizando información procedente del CAD de la OCDE para el periodo 2000-2010 y del volcado del PACI para 2011.

24. <<http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/contentTypes/common/records/mostrarDocumento/?doc=4102710>>

25. Ibíd.

Datos preliminares del PACI 2012 indican un ligero cambio en las prioridades sectoriales de la AOD española dirigida a Mauritania: la salud incrementa su proporción en un 7%, mientras que las actividades relacionadas con el gobierno y la sociedad civil pasan de representar un 78% en 2011 a apenas un 43% en 2012.

Lamentablemente, datos preliminares del PACI 2012 indican un ligero cambio en las prioridades sectoriales: la financiación de las infraestructuras y los servicios sociales crece un 18% en comparación con el promedio del período 2000-2010 y se incrementa un 4% con respecto al año 2011. Dentro de esta área, la salud incrementa su proporción en un 7%, mientras que las actividades relacionadas con el gobierno y la sociedad civil pasan de representar un 78% en 2011 a apenas un 43% en 2012.

El aumento de la ayuda para las infraestructuras y los servicios sociales se hace en detrimento de los sectores productivos (-13%) y de la ayuda multisectorial (-4%). Este descenso en la ayuda destinada a los sectores productivos puede poner en riesgo la estrategia de lucha contra el hambre y el fortalecimiento de Mauritania para afrontar las crisis que afectan y que afectarán al país. En términos humanos, lo que está en riesgo es muy serio: como mínimo, la supervivencia de 12.000 familias.²⁶

2.3 La eficacia de la ayuda

La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda de 2005²⁷ establece compromisos globales por parte de países donantes y receptores para mejorar los flujos financieros y la gestión de la ayuda con el objetivo de hacerla más eficaz y transparente. El progreso en la implementación de los objetivos, marcado por la Declaración, se mide mediante doce indicadores²⁸ con metas específicas establecidas para ser alcanzadas en el año 2010. Dentro de este proceso, el CAD ha llevado a cabo tres revisiones del progreso en estos indicadores en 2006, 2008 y 2011, respectivamente, como parte de una revisión del cumplimiento de los objetivos para 78 países receptores y 57 países donantes de la ayuda.

Utilizando la muestra del conjunto de donantes del CAD, en 2010, los objetivos de la agenda de la eficacia de la ayuda en Mauritania (relativos al desempeño de los donantes) solo se habían alcanzado con respecto al indicador 4 (refuerzo de las capacidades del país con apoyo coordinado de los donantes). Además, se había alcanzado un progreso significativo en cuanto a un uso más intensivo de los sistemas de gestión financiera y aprovisionamiento del país, y una mayor coordinación entre donantes a la hora emprender misiones en el país y elaborar diagnósticos o análisis (indicadores 5 y 10). Los indicadores restantes presentaron escasos avances, cuando

26. Cálculo propio en base al número de beneficiarios directos de los 4 proyectos de desarrollo descritos en la sección 3.2.1 (Tabla 2). Sin embargo, hay que señalar que existen otros proyectos, con más beneficiarios, por lo que esa cantidad no representa más que una parte de las personas favorecidas por los programas y proyectos de la AECID.

27. La agenda de la eficacia tiene cinco principios clave: i) la apropiación de la implementación de la ayuda por parte de los países receptores; ii) la alineación de los países donantes con las estrategias de los países receptores; iii) la armonización del enfoque y las acciones entre los países donantes; iv) el enfoque orientado a resultados; y v) la rendición mutua de cuentas, <<http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/>>.

28. Existen doce indicadores de seguimiento de la implementación de la agenda de eficacia de la ayuda agrupados bajo estos cinco principios clave: 1) Los países tienen estrategias de desarrollo operativas (bajo apropiación); 2) Fiabilidad de los sistemas nacionales de gestión pública (bajo alineación); 3) Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales (alineación); 4) Reforzar las capacidades con apoyo coordinado (alineación); 5a) Uso de los sistemas de gestión de las finanzas públicas del país (alineación); 5b) Uso de los sistemas de aprovisionamiento del país (alineación); 6) Reforzar la capacidad evitando la implementación de estructuras paralelas (alineación); 7) Ayuda más predecible (alineación); 8) Ayuda no condicionada (alineación); 9) Uso de disposiciones o procedimientos comunes (bajo armonización); 10) Fomentar análisis comunes (armonización); 11) Marcos orientados a los resultados (bajo el enfoque orientado a resultados); y 12) Responsabilidad mutua (bajo rendición mutua de cuentas), <<http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/36080258.pdf>>.



Tabla 1

Cumplimiento por parte de España de los objetivos establecidos por la Declaración de París en Mauritania

		Resultados 2005	Resultados 2007	Resultados 2010	Meta 2010
Indicadores					
3	Porcentaje de flujos de ayuda para el sector estatal que se refleja en los presupuestos nacionales de los socios.	16%	15%	No hay datos	85%
	Promedio donantes	41%	35%	No hay datos	No hay datos
4	Porcentaje de ayuda a la construcción de capacidad proporcionada vía programas coordinados coherentes con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios	0%	26%	86%	50%
5	Porcentaje de donantes y de flujos de ayuda que utilizan los sistemas de gestión financiera pública de los países socios que (a) cumplen con las buenas prácticas generalmente adoptadas o (b) tienen instaurado un programa de reformas para conseguirlo	-	-	-	-
a	Utilizan los sistemas de gestión pública de los países socios	0%	25%	11%	90%-100%
	Total donantes	4%	8%	31%	No hay datos
b	Utilizan los sistemas de aprovisionamiento de los países socios	0%	76%	26%	90%-100%
	Total donantes	20%	22%	34%	No hay datos
6	Reforzar la capacidad evitando la implementación de estructuras paralelas: Número de unidades de ejecución de proyectos (PIU) paralelas por país	8%	10%	17%	Reducir un 67% el número de PIU entre 2005 y 2010
7	Porcentaje de desembolsos de ayuda liberados de acuerdo con programas adoptados dentro de marcos anuales o plurianuales	No hay datos para España	0%	No hay datos para España	Reducir en 50% ayuda no desembolsada dentro del ejercicio fiscal previsto; que el indicador alcance por lo menos 85%
8	Porcentaje de ayuda bilateral no condicionada	71%	13%	59%	Progresar continuamente a lo largo del tiempo
	Total donantes	84%	61%	55%	
9	Porcentaje de ayuda suministrada como enfoques basados en programas	23%	0%	0%	66%
	Total donantes	37%	35%	27%	No hay datos
10	Fomentar análisis comunes entre donantes	-	-	-	-
a	Porcentaje de misiones de campo que son conjuntas	No hay datos para España	100%	0%	40%
	Total donantes	14%	11%	23%	No hay datos
b	Porcentaje de trabajos analíticos, incluidos análisis de diagnóstico, que son conjuntos	0%	100%	0%	60%
	Total donantes	59%	25%	50%	No hay datos

Fuente: Elaboración propia a partir del informe de supervisión de la Declaración de París del CAD de la OCDE de 2011, <<http://www.oecd.org/fr/cad/efficacitedelaide/Mauritanie%204.pdf>>.

España ha mejorado en términos de una mayor coordinación y coherencia de su política de cooperación con los programas de Mauritania.

no retrocesos, en comparación con los análisis de seguimiento de años anteriores (véase Tabla 1).

Los avances de España en el cumplimiento de los objetivos de la agenda de eficacia de la ayuda en Mauritania han sido desiguales. La cooperación española mejora en términos de una mayor coordinación y coherencia con los programas nacionales (indicador 4), pero no lo hace en aspectos como en un mayor uso de los sistemas de gestión financiera y aprovisionamiento del país, en la coordinación con otros donantes²⁹, en una mayor apuesta por la ayuda programática, en la reducción del exceso de estructuras de gestión de proyectos³⁰ o en una mejor coordinación con otros donantes³¹ (indicadores 5, 6, 9 y 10). Si bien faltan datos actualizados para los indicadores 3 (la ayuda española que se identifica claramente en el presupuesto nacional) y 7 (predictibilidad de la ayuda a través del cumplimiento de planes anuales y plurianuales), la tendencia reflejada en el anterior ejercicio de seguimiento sugiere un desempeño poco satisfactorio (véase Tabla 1).

3. Contribución de la cooperación española a la construcción de resiliencia frente a la inseguridad alimentaria

El concepto de resiliencia³² ha ido cobrando importancia a lo largo de los últimos años, ante el aumento de desastres meteorológicos que en algunas zonas se repiten casi de manera anual y afectan a los más vulnerables. La falta de resiliencia deriva en situaciones en las que la gran vulnerabilidad y la repetición de los fenómenos meteorológicos hacen que la población más pobre sea cada vez más pobre y no pueda recuperarse después de las crisis a pesar de la ayuda de emergencia o los programas de desarrollo.

Incidir en la construcción de resiliencia se torna fundamental para la población mauritana.

Por lo tanto, incidir en la construcción de resiliencia se torna fundamental para la población mauritana, muy vulnerable, como ya hemos visto, y obligada a hacer frente a choques externos recurrentes.

En este sentido, a pesar de que hay que aún hay espacio para fortalecer la planificación y el enfoque de resiliencia, muchas de las actuaciones financiadas por la

29. Con respecto a la coordinación con otros donantes, aunque aún hay algunos aspectos que mejorar, hay que señalar que España, a través de la OTC, participa en seis grupos sectoriales de donantes en Mauritania y lidera alguno de ellos, según la información proporcionada por Francisco Sancho, coordinador de la AECID en Mauritania.

30. Según el coordinador de la AECID en Mauritania, “la utilización de estructuras paralelas en la gestión de los proyectos es a veces inevitable dada la limitada capacidad de las instituciones del país en la absorción de la ayuda y en la planificación, ejecución y gestión de recursos y donaciones”.

31. A través de la OTC, España participa en seis grupos sectoriales de donantes en Mauritania y lidera alguno de ellos, según la información proporcionada por Francisco Sancho, coordinador de la AECID en Mauritania.

32. El término “resiliencia” tiene diversas acepciones y usos. La definición que hace Oxfam ya se incluye en la introducción de este capítulo (véase la nota a pie núm. 1). Según la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD), la resiliencia es la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas. Según ECHO, el concepto de resiliencia se refiere a la capacidad de un individuo, familia, comunidad, país o región para soportar, adaptarse y recuperarse de tensiones y choques externos.

cooperación española en Mauritania en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural tienen en la práctica un componente de fortalecimiento de la capacidad de resistencia de las comunidades.

3.1. La inseguridad alimentaria en Mauritania y la crisis de 2011-2012

Según los últimos datos del Programa Mundial de Alimentos (PMA),³³ alrededor de un millón de personas estaba en situación de inseguridad alimentaria en Mauritania en agosto de 2012.

Como se ha indicado anteriormente, Mauritania apenas produce el 30% de los alimentos que necesita.³⁴ Siete de sus regiones, la mayor parte en el sur del país, sufren de un desabastecimiento crónico de alimentos.³⁵ Esta situación se agrava de manera cíclica debido a las catástrofes naturales (sequía, inundaciones) o a algunas plagas, como la langosta, que afectan a los cultivos. Además, aunque la producción de alimentos ha aumentado en los últimos años, el aumento continuado de la población (que en 1996 era de 2,36 millones de personas y en 2011 ascendía a los 3,54 millones de personas) hace que la producción nacional de alimentos sea deficitaria. El consumo medio nacional de cereales es de 545.600 toneladas métricas al año (176 kg/per cápita/año), y la producción nacional de cereal alcanza para cubrir algo más de la mitad (según datos de FAOSTAT – Food and Agriculture Organization Corporate Statistical Database–, la producción nacional de cereales en 2011 fue de 271.019 toneladas métricas).

Cada año, el país debe acudir al mercado internacional de cereales para abastecerse y poder así garantizar la disponibilidad de alimentos para la población.

El arroz y el sorgo son los principales cultivos en el país. La producción de sorgo en 2010 fue de 114.249 toneladas métricas; este cereal forma parte importante de la dieta familiar y cubre una parte importante de las necesidades de cereal de las familias, pero la producción de arroz y trigo son insuficientes. En 2010, casi todo el trigo y alrededor de la mitad del arroz que se consumieron en el país fueron importados.

Ya se han mencionado algunos de los factores que explican este déficit estructural en la producción de alimentos: agricultura pluvial poco productiva por la escasez de lluvia, suelos degradados y progresiva desertificación del país, fenómenos meteorológicos, tecnologías poco apropiadas y falta de formación técnica de pequeños agricultores y agricultoras.

La mayor parte del potencial agrícola del país se concentra en el valle del río Senegal, bajo la forma de agricultura en zonas inundables (*Walo*), de regadío (arroz y productos hortícolas) y de secano (*dieri*, con el sorgo como cultivo principal). La ganadería es una actividad muy importante en Mauritania; se trata de un régimen extensivo y trashumante (ganado vacuno, ovino y caprino), con animales y pastores en busca permanente de pastos. Más de la mitad de la población vive de la agricultura y la ganadería.³⁶ Los sistemas agropastorales siguen siendo pequeñas explo-

Muchas de las actuaciones financiadas por la cooperación española en Mauritania en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural tienen en la práctica un componente de fortalecimiento de la capacidad de resistencia de las comunidades.

Mauritania apenas produce el 30% de los alimentos que necesita.

33. Información proporcionada por el PMA durante la reunión en Nuakchot.

34. Según datos del PMA, <<http://www.wfp.org/countries/mauritania/overview>>.

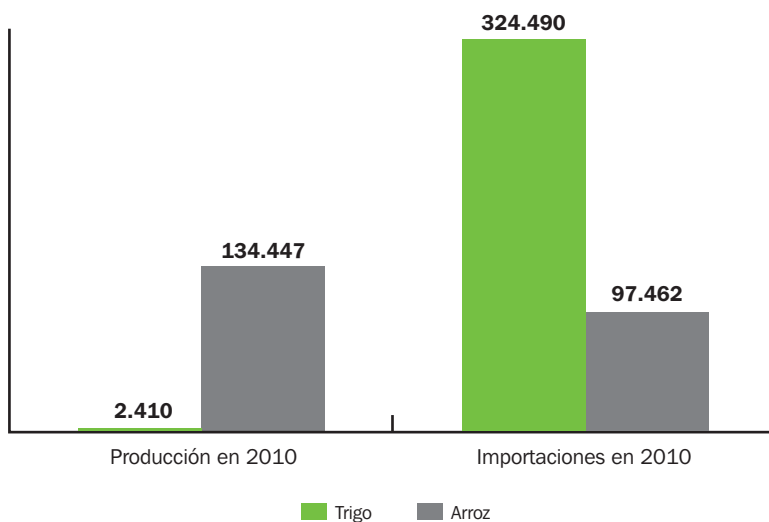
35. <<http://www.unicef.es/actualidad-documentacion/blog/en-mauritania>>

36. <<http://www.fao.org/emergencias/country-information/list/africa/mauritania/en/>>



Gráfico 6

Producción e importación nacional de trigo y arroz (en toneladas métricas)

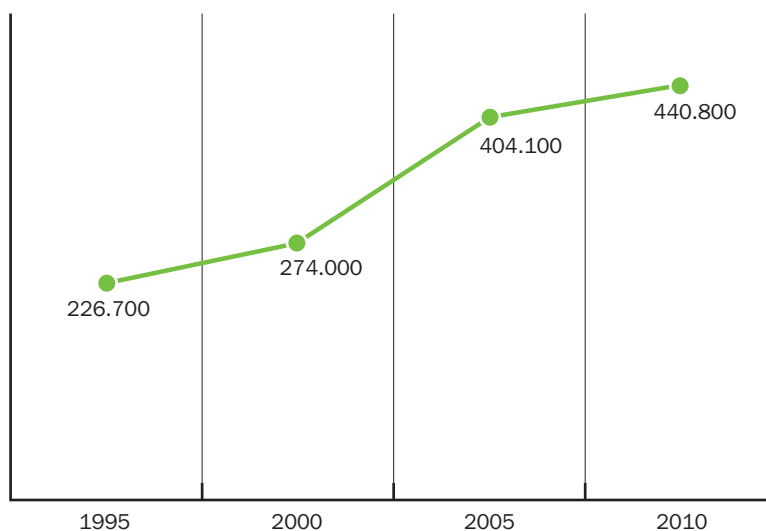


Fuente: FAOSTAT, www.faostat.fao.org.



Gráfico 7

Evolución de las importaciones de cereales (en toneladas métricas)



Fuente: FAOSTAT, www.faostat.fao.org.

taciones familiares en las que se utilizan métodos tradicionales. En este contexto, agricultores y agricultoras deben hacer frente a numerosas dificultades para poder alimentar y mantener a sus familias con lo que obtienen de trabajar el campo y de su ganado, lo que pone a una gran parte de la población en situación de inseguridad alimentaria y de alta vulnerabilidad, en la que cualquier choque externo (sequía,

inundaciones, plagas, subida de los precios de los alimentos), por pequeño que sea, tiene consecuencias gravísimas y termina desembocando en una crisis humanitaria. La repetición periódica de estos accidentes, unida a la falta de acceso a los recursos, hace que para las familias sea cada vez más difícil reconstruir sus medios de vida, su capacidad de resiliencia se reduce.

A pesar de que la inversión del Gobierno se ha dirigido tradicionalmente a otros sectores, la sucesión de varias crisis alimentarias, unida al trabajo de la comunidad internacional, han hecho que en los últimos años se hayan aprobado en Mauritania varios programas para garantizar la seguridad alimentaria de la población a través del apoyo a las explotaciones agro-ganaderas familiares.

En 2011 el Gobierno mauritano presentó su Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza (DSRP) para 2011-2015, que se resume a continuación.³⁷



Cuadro 1

Objetivos y ejes estratégicos del Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza

Los objetivos para el período 2011-2015 son: reducir la incidencia de la pobreza en un 25% y la de la población rural en un 35%; alcanzar un PIB/per cápita de más de 1.374 dólares estadounidenses y la tasa de crecimiento del PIB de un 4,7%; mantener la tasa de inflación en un 5%; asegurar el acceso universal a una educación pública de calidad de una duración mínima de 9 años y reducir la tasa de analfabetismo de adultos a un 15%; asegurar una cobertura sanitaria universal; alcanzar una tasa del 74% de acceso a agua potable.

Los ejes principales de este documento son:

- 1.- Acelerar el crecimiento económico, mejorar la competitividad del sector productivo y reducir la dependencia del país.
- 2.- Promover el crecimiento y el desarrollo de los sectores que benefician directamente a la población más pobre y reducir las desigualdades dentro de la población mauritana.
- 3.- Mejorar el acceso de la población más pobre a los servicios básicos como salud o educación, y mejorar los recursos humanos en estos dos sectores.
- 4.- Fortalecimiento institucional y coordinación de todos los actores que luchan contra la pobreza en el país.

Fuente: Datos obtenidos a partir del documento de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza de Mauritania (*Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté*, vol. II, junio de 2011), Ministerio Mauritano de Desarrollo y Asuntos Económicos.

En diciembre de 2000 Mauritania elaboró su primer Documento Estratégico de Lucha Contra la Pobreza, para el período 2000-2004, al que han seguido otros dos. El último de ellos, DSRP-II, abarca los años 2011 a 2015.³⁸ Los principales sectores de actuación son la educación, la sanidad, el agua potable y saneamiento, la seguridad alimenta-

La sucesión de varias crisis alimentarias, unida al trabajo de la comunidad internacional, han hecho que en los últimos años se hayan aprobado en Mauritania varios programas para garantizar la seguridad alimentaria de la población.

37. Las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza son estrategias elaboradas por los países en estrecha colaboración con los actores internacionales de desarrollo presentes en el país: organismos multilaterales, agencias de las Naciones Unidas, donantes. Se actualizan cada tres años y describen las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales que lleva a cabo el Gobierno del país para apoyar el crecimiento y reducir la pobreza

38. <<http://siteresources.worldbank.org/INTMAURITANIA/INFRRENCH/Resources/PRSP2.pdf>>

ria y el medioambiente. Y se centrarán especialmente en las zonas rurales y en los barrios desfavorecidos de las ciudades principales.

En 2011 el Gobierno mauritano aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (SNSA) y el Programa Nacional de Inversión en Agricultura y Seguridad Alimentaria 2011-2015 (PNIA/SA).

Entre los objetivos específicos del DSRP está el reducir las desigualdades dentro de la población y la vulnerabilidad de la población más pobre. Uno de los instrumentos para alcanzarlo es la puesta en marcha de políticas, reformas estructurales y estrategias para la intensificación de la lucha contra la pobreza y la consecución de la seguridad alimentaria. En este sentido, en 2011 el Gobierno mauritano aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (SNSA)³⁹ y el Programa Nacional de Inversión en Agricultura y Seguridad Alimentaria 2011-2015 (PNIA/SA).

La SNSA busca reducir la pobreza estructural y las desigualdades asegurando el acceso de todos a los alimentos necesarios, mediante cuatro ejes de acción: diversificación de cultivos, aumento de la producción, gestión eficiente de los recursos hídricos y desarrollo de tecnologías apropiadas. Uno de los objetivos de la SNSA es también la mejora de los dispositivos de prevención de crisis alimentarias estructurales (puesta en marcha de dispositivos de alertas tempranas, mejorar la coordinación entre los diferentes actores y la calidad de los organismos oficiales de estadísticas).

En el campo de las alertas tempranas,⁴⁰ existen algunas tímidas iniciativas, puestas en marcha por organizaciones que trabajan en el país, como la herramienta HEA (Análisis Económico de los Hogares, apoyada por Save the Children Reino Unido y ECHO –European Commission Humanitarian Office–), que complementa otros sistemas de alerta precoz que analizan la evolución de los precios de los alimentos (como las gestionadas por la FAO –Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación– o el Programa Mundial de Alimentos, o el proyecto para la mejora de la información sobre la seguridad alimentaria en Brakhna y Gorgol (PAISA-BG), puesto en marcha en mayo 2011 por IO y la UE en asociación con La Asociación Nacional Ecuménica de Desarrollo –ANED–). Estas iniciativas permiten tener información actualizada y fidedigna que ayudará al Gobierno y a otros actores a determinar los escenarios nutricionales futuros, tomar decisiones y trabajar en prevención.⁴¹

Mauritania participa en algunas iniciativas regionales (como la CEDEAO) para la creación de reservas de alimentos.

Existen además algunas iniciativas regionales, en las que Mauritania participa, como la que lidera la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), que cuenta también con el apoyo financiero de la AECID, para la creación de reservas de alimentos de ámbito regional que ayuden a estabilizar los precios de los alimentos para garantizar así su disponibilidad para la población.⁴²

El Gobierno cuenta con el apoyo de los donantes internacionales presentes en el país para la implementación de estos programas, y en la mayor parte de las ocasiones “delega” la coordinación en ellos o en las agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

39. <http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Presentation_du_processus_d_elaboration_de_la_SNSA.pdf>

40. Las alertas tempranas son sistemas de recogida, análisis y procesamiento de datos relativos a la producción de alimentos, la evolución de la oferta y la demanda o la evolución de los precios de los alimentos en un país o región, destinados a alertar a los centros de decisión para la adopción de medidas que eviten o mitiguen una crisis alimentaria.

41. Véase el informe de Unicef “Mi hijo ya no come arena”, noviembre de 2012.

42. Véase el informe de Intermón-Oxfam “Crisis alimentaria en el Sahel: ¿prevenir o curar?”, diciembre de 2012.

Aunque la falta de recursos humanos y técnicos en la mayor parte de la Administración mauritana hace que de momento sea difícil para el Gobierno ejercer un verdadero liderazgo en estos programas, algunos de ellos, como el que se muestra en el cuadro 2, parecen ser un buen ejemplo de coordinación entre donantes, agencias de la ONU y Gobierno.



Cuadro 2

La iniciativa REACH (Renewed Efforts Against Child Hunger and Undernutrition)

Esta iniciativa la lidera el Gobierno mauritano, la apoyan cuatro agencias de las Naciones Unidas: PMA, FAO, OMS –Organización Mundial de la Salud– y Unicef –Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia–, y tiene su sede en Roma.

Incorpora tres componentes clave: medidas directas contra la desnutrición infantil, mecanismos de protección social y políticas de seguridad alimentaria.

A través del Fondo para los Objetivos de Desarrollo del Milenio, España ha financiado dos proyectos REACH en Mauritania. Están dirigidos a una población de 107.000 menores de cinco años y 316.000 mujeres. La experiencia en Mauritania y la que se lleva a cabo en Laos funcionan como programas piloto que la iniciativa pretende reproducir en otros países en vista de los buenos resultados obtenidos.

Es un modelo fácilmente reproducible en otros países y que permite generar economías de escala. Y se ha revelado como una buena práctica en materia de coordinación entre donantes y Gobierno para lograr un objetivo común.

Sin embargo, en el lado menos positivo, hay que señalar el frágil liderazgo del Gobierno de Mauritania, que cuenta con pocos recursos propios y que hasta ahora ha “delegado” la coordinación en las agencias de la ONU y en la dependencia financiera de la iniciativa en la ayuda externa.

Fuente: Elaboración propia utilizando el informe “Mi hijo ya no come arena”, Unicef, 2012.

3.1.1. La crisis alimentaria de 2011-2012

En 2011 Mauritania sufrió una de las sequías más importantes que se recuerdan en los últimos años. España, como donante, jugó un papel fundamental en la respuesta a esta situación. Gracias a la cooperación española y de las ONG españolas y mauritanas, muchos de los pueblos de las regiones de Brakna y Gorgol han enfrentado la sequía, y la crisis alimentaria de 2012, con mejores y mayores capacidades que en otras ocasiones.

Según datos del Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CREED), la sequía de 2011 fue la tercera más intensa del siglo después de las de 2001 y 2010, con unas 700.000 personas directamente afectadas por el desastre. En agosto de 2011 dejó de llover prácticamente en todo el país, cuando normalmente las lluvias continúan hasta septiembre u octubre y son absolutamente necesarias para que crezca el sorgo, que es el cultivo mayoritario tanto para el autoconsumo como para la venta. Durante once meses no llovió nada y la estación agrícola terminó con un déficit cercano al 52% de la producción anual normal,⁴³ ya de por sí muy deficitaria e insuficiente para alimentar a la población.

En 2011 Mauritania sufrió una de las sequías más importantes que se recuerdan en los últimos años.

España, como donante, jugó un papel fundamental en la respuesta a la sequía de 2011.

43. <http://www.fews.net/docs/Publications/west_OL_2011_11_EN.pdf>

El 80% de las familias no recolectó nada en diciembre de 2011 debido a la falta de lluvias.

El 80% de las familias, que aún no se habían podido recuperar de la sequía de 2010 y llegaban ya con las reservas de alimentos agotadas, no recolectó nada en diciembre de 2011 debido a la falta de lluvias.⁴⁴ La mayor parte de la población rural se quedó sin nada con que alimentarse. Según algunas de las organizaciones que trabajan en Gorgol y Brakna, muchas familias, ya sin reservas de alimentos, se comieron incluso las semillas que tenían preparadas para la siembra de 2012.⁴⁵ En el caso del pasto, la caída de la producción a causa de la sequía fue del 70%, lo que hizo que el ganado empezara a morir de hambre.⁴⁶ Esto fue una pérdida muy importante porque los animales forman parte esencial de los medios de vida de la población rural. Los animales son parte fundamental del capital familiar, se venden para afrontar algún gasto médico, pagar la educación de hijos e hijas o comprar alimentos.

Al mismo tiempo, los precios en los mercados locales sufrieron una inflación récord, pues la disminución de la producción local estimuló la entrada de alimentos importados como arroz o trigo, pero a precios muy elevados. También los cereales locales, como el mijo, el sorgo o el maíz, vieron subir sus precios entre un 50% y un 70%,⁴⁷ haciéndolos inaccesibles para la mayoría de la población y profundizando así la crisis alimentaria. Estos altos precios, unidos a la disminución de los ingresos familiares (por las pérdidas de las cosechas y de los animales), tuvieron efectos devastadores en la población, ya que el 80% de los ingresos familiares se gasta en la compra de comida en el mercado; si suben los precios, la gente pierde el acceso a la comida.⁴⁸

En muchas zonas, el país vio dispararse el número de casos de desnutrición infantil, que pasó del 6,2% de 2011 al 12,1% en agosto de 2012.

Además de la sequía, otros factores contribuyeron a agravar la crisis; la presencia de miles de refugiados malienses, que huyendo de los conflictos en su país se fueron instalando en el sudoeste del país desde finales de 2011, o el hundimiento de las remesas con que sobrevivían algunas familias, por el regreso a casa de los mauritanos que se encontraban trabajando en Libia o Costa de Marfil.⁴⁹ En muchas zonas, el país vio dispararse el número de casos de desnutrición infantil, que pasó del 6,2% de 2011 al 12,1% en agosto de 2012.⁵⁰

Todo esto puso a la mayor parte de la población del país en una situación muy grave de inseguridad alimentaria, y originó por un lado, el lanzamiento de un llamado internacional el 10 de noviembre de 2011, y por otro, la puesta en marcha del Plan EMEL (Esperanza) por parte del Gobierno mauritano y la implicación de la comunidad internacional en la respuesta de emergencia.

44. <<http://www.fao.org/emergencies/country-information/list/africa/mauritania/en/>>

45. De las entrevistas con el PMA y Acción contra el Hambre (ACH) en Nuakchot y con ACH en Kaédi.

46. <http://www.noorinfo.com/Crise-alimentaire-en-Mauritanie-Une-situation-grave-face-a-laquelle-l-etat-ne-fait-rien_a3644.html> y <http://www.fews.net/docs/Publications/Mauritania_FSOU_2011_09_final_en.pdf>.

47. Información aportada por el PMA en Nuakchot.

48. Véase el informe de Oxfam "Food crisis in the Sahel: Five steps to break the hunger cycle in 2012", Marzo 2012.

49. Document stratégique 2012. Préparation pour une crise alimentaire et nutritionnelle au Sahel et les pays limitrophes, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FSN_Sahel_Strategy_paper_-_corrigé%28page_de_garde%29%20%281%29.pdf>.

50. Según datos de Unicef, <<http://reliefweb.int/report/mauritania/unicef-mauritania-monthly-situation-report-27-august-2012>> y <<http://cod.humanitarianresponse.info/es/country-region/mauritania>>.



Cuadro 3

Componentes y costes del Plan EMEL

El Plan EMEL tiene como objetivo afrontar y mitigar la crisis de 2011-2012.

Los dos ejes de actuación del Plan son los siguientes:

- Alimentación humana: ejecutado a través de los SAVS (Stcoks Alimentaires Villageois de Sécurité, una especie de tiendas que reparten comida en las comunidades), distribución gratuita de alimentos, programas de nutrición y salud infantil y las Tiendas de solidaridad 2011.
- Apoyo al ganado: alimentación animal, salud animal, hidráulica pastoral y créditos para ganaderos.

El coste total del Plan EMEL se eleva a una cifra aproximada de 120,5 millones EUR, de los cuales, 61 son aportados por el Gobierno mauritano. Dicho presupuesto se distribuye de la siguiente manera:

- Alimentación humana: 60 millones EUR
- Apoyo al ganado: 60 millones EUR
- Seguimiento: 526.000 EUR

Fuente: Elaboración propia, con información proporcionada por Intermón Oxfam en Nouakchott.

El Plan EMEL se trata de un plan de respuesta a una emergencia, que pone el acento en el suministro, a muy corto plazo, de alimentos para las familias y sus animales.

Se trata de un plan respuesta a una emergencia, que pone el acento en el suministro, a muy corto plazo, de alimentos para las familias y sus animales, pero no incluye medidas específicas para favorecer la recuperación de los medios de vida de una forma duradera ni la construcción de resiliencia.

En términos globales, la respuesta a esta crisis, que afectaba a todo el Sahel, fue indudablemente mejor a la de las crisis de 2005 y 2010, o a la emergencia en el Cuerno de África en 2011. Se puso en práctica lo aprendido en intervenciones previas y la respuesta llegó antes que en otras ocasiones, con lo que se evitó una hambruna.⁵¹ La mayoría de los gobiernos de la región y la comunidad internacional fueron capaces de escuchar las alarmas activadas por los sistemas de alertas tempranas, como fue el caso de Mauritania, que ya el 10 de noviembre de 2011 publicaba un plan de acción frente a la crisis.

Sin embargo, en lo relativo a la respuesta internacional, Mauritania no contaba con un sistema humanitario preparado, y no pudo recibir toda la ayuda a tiempo, por lo que algunas zonas del país, que no habían sido diagnosticadas como regiones sensibles, no fueron atendidas con las medidas necesarias.⁵²



Cuadro 4

La financiación internacional para la respuesta a la crisis en Mauritania

Mauritania ha buscado ayuda internacional de emergencia en una docena de ocasiones en los últimos 12 años, bien como parte del llamamiento consolidado de las Naciones Unidas para África del Oeste, bien a título individual. El hecho de ser objeto de llamamien-

51. Véase el informe “Crisis alimentaria en el Sahel: ¿Prevenir o curar? De la respuesta humanitaria a las reflexiones sobre resiliencia de la cooperación española”, Intermón Oxfam, diciembre de 2012.

52. Ibídem

España desempeñó un papel prominente en la financiación para la respuesta humanitaria a la crisis alimentaria de 2010 y fue el tercer donante del CAD más importante en Mauritania, después de Estados Unidos y la Unión Europea.

tos de emergencia regulares invitaría a pensar que la ayuda humanitaria ocupa un lugar preeminente en los flujos de cooperación en el país. No obstante, los niveles de ayuda de emergencia son insignificantes, puesto que representan de media apenas un 5,7% de toda la AOD.⁵³ Según las estadísticas del CAD, España había contribuido con 6 millones de euros entre 2000 y 2010, o un 7% de toda la ayuda humanitaria en este período (un 8% de la ayuda de los donantes del CAD). España desempeñó un papel prominente en la financiación para la respuesta a la crisis alimentaria de 2010 y fue el tercer donante del CAD más importante en Mauritania, después de Estados Unidos y la Unión Europea. No obstante, aunque el volumen neto de la ayuda humanitaria no alcanzó cotas muy elevadas, con un monto de 256.700 euros, en términos humanos estamos hablando del respaldo a casi 650 personas.⁵⁴

También son muy significativos los bajos niveles de financiación de los llamamientos consolidados de emergencia de las Naciones Unidas: apenas un 42% de las necesidades financieras identificadas para 2012 han sido cubiertas a menos de dos meses de terminar el año.⁵⁵ El porcentaje ascendió al 70% y 73% en 2011 y 2009 respectivamente, pero apenas alcanzó el 15% en 2010.⁵⁶ Si bien España no contribuyó con fondos al llamamiento consolidado para la emergencia de 2012 en Mauritania, aportó 1,5 millones de euros a través de los convenios de emergencia a otras actividades en respuesta a la crisis⁵⁷ (dos millones de euros según cálculos propios) gestionados a través de ONG.

Fuente: Elaboración propia.

3.2. El papel de la cooperación española en la seguridad alimentaria en Mauritania

En Mauritania, la seguridad alimentaria es uno de los principales sectores en los que trabaja la cooperación española desde su inicio en el año 2000. Además de los convenios y proyectos implementados por organizaciones no gubernamentales, la cooperación española financia algunos proyectos bilaterales (como el VISA, proyecto de valorización del regadío para la seguridad alimentaria” –que se describe más adelante–).

España es un donante al que otros actores nacionales e internacionales que trabajan en el país consideran una referencia en el ámbito de la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria.

España es un donante al que otros actores nacionales e internacionales que trabajan en el país consideran una referencia en el ámbito de la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria,⁵⁸ por sus conocimientos acumulados a través de la experiencia y el trabajo con actores nacionales, y valoran su proactividad y su capacidad de diálogo.

53. Cálculo de la ayuda humanitaria bilateral como proporción de la AOD, excluida la condonación de la deuda, utilizando datos del CAD de la OCDE.

54. Según información aportada por la OTC en Mauritania; <file:///C:/Documents and Settings/ditriago/Configuración local/Archivos temporales de Internet/Content.Outlook/D791C2SN/ficha.htm>.

55. Véase Financial Tracking Service, <<http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=home>>.

56. *Ibidem*.

57. Véase el llamamiento consolidado de emergencia de la ONU para Mauritania en 2012 en: <http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R5_A967___1211091742.pdf> y <http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R24_E16168___1211091742.pdf>.

58. Esta opinión corresponde a las entrevistas realizadas con la FAO, el PMA y la Unión Europea en Nuakchot.

Durante la crisis alimentaria de 2012, y gracias a los proyectos de desarrollo financiados por la cooperación española, el impacto de la sequía de 2011 en la población de muchos pueblos de las regiones de Brakna y Gorgol ha sido bastante menor que en otras ocasiones, ya que estaban mejor preparadas y sus medios de vida habían sido fortalecidos tras varios años de trabajo con las ONG españolas y mauritanas; no obstante, la sequía ha sido tan devastadora que algunas de esas familias han necesitado también ayuda humanitaria para poder subsistir.

Para atender a estas necesidades más urgentes, la cooperación española puso en marcha convenios de acción humanitaria con tres ONG (Acción contra el Hambre –ACH–, Save the Children e Intermón Oxfam –IO–) dirigidos a las poblaciones más afectadas por la sequía. Esta primera ayuda de emergencia, en forma de alimentos, pienso, semillas y actividades *cash transfer* o *cash for work*⁵⁹ para poder comprar alimentos, ha llegado a más de 100.000 beneficiarios y ha servido para evitar el hambre y la malnutrición, y para evitar la pérdida de la cosecha del año siguiente. También se apoyó la capacidad productiva de las explotaciones familiares (apoyo con entrega de semillas, construcción de vallas, etc.) y se mejoró el acceso al agua potable para el consumo humano y animal desde el mantenimiento de pozos y la construcción de abrevaderos y bombas. Los proyectos de atención a la crisis alimentaria se concentraron en el llamado “triángulo de la pobreza”, en las regiones de Brakna y Gorgol, cuyos indicadores de pobreza son de los más altos del país, además de estar considerada como una de las zonas más afectadas por la crisis de 2012. En paralelo, continuaron las actividades de medio y largo plazo propias de los proyectos o convenios de desarrollo (que se describen en el punto 3.2.2. de este informe), con objeto de continuar apoyando a las familias en el fortalecimiento de sus capacidades y su resiliencia.

Las cumbres y declaraciones internacionales adoptadas durante los últimos diez años han puesto en evidencia la urgencia de articular todos los esfuerzos posibles a escala mundial para hacer frente al problema del hambre. España ha participado activamente en el impulso y la adopción de numerosos compromisos internacionales dirigidos hacia este objetivo. Durante los últimos años, la cooperación española ha centrado sus actuaciones de la lucha contra el hambre en instrumentos de ayuda humanitaria (Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo) o de ayuda alimentaria (Plan Director 2001-2004, Estrategia de Lucha contra el Hambre, 2007).

El Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 planteó por primera vez la necesidad de contribuir a la lucha contra el hambre en todas las fases. Posteriormente, la Estrategia de Lucha contra el Hambre (ELCH, 2007) recogía las orientaciones y líneas de acción prioritarias en este ámbito y plantea como reto el conseguir la seguridad alimentaria en el ámbito del hogar (disponibilidad, estabilidad, acceso, consumo y utilización) mediante el apoyo a la agricultura familiar. Ninguno de los dos documentos recogía todavía el concepto de resiliencia, aunque sí hablan de la necesidad de fortalecer las capacidades locales para responder ante las crisis.

Durante la crisis alimentaria de 2012, y gracias a los proyectos de desarrollo financiados por la cooperación española, el impacto de la sequía de 2011 en la población de muchos pueblos de las regiones de Brakna y Gorgol ha sido bastante menor que en otras ocasiones.

59. *Cash transfer*: entrega de bonos o dinero a las familias para que puedan comprar alimentos en casos de crisis alimentarias, con lo que se fomenta la autonomía de las familias más vulnerables.

Cash for work: pago a las comunidades a cambio del trabajo que realizan para mejorar su capacidad de afrontar la crisis (protección y mejora de pozos, vallado de fincas, instalación de equipos de riego, etc.). Con ese dinero las familias pueden comprar alimentos en casos de crisis alimentarias.

Ambos instrumentos se utilizan normalmente como complemento a la ayuda alimentaria en especie.

El documento más reciente de la cooperación española sí incorpora el concepto de resiliencia. El nuevo Plan Director 2013-2016 apuesta por una política de prevención y construcción de resiliencia en la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria, centrada en programas de protección social, ciertas redes de seguridad (reservas estratégicas) y en el papel de las mujeres en la producción agrícola y la seguridad alimentaria. El documento establece un enfoque de coordinación de las estrategias de acción humanitaria y desarrollo hacia un análisis de riesgos y de planificación comunes para hacer frente a las distintas maneras de la vulnerabilidad.⁶⁰

3.2.1. Las intervenciones de la cooperación española en Mauritania

Muchas de las intervenciones financiadas por la cooperación española en Mauritania en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural tienen en la práctica un componente de fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades, aunque este como tal no fuera, *a priori*, uno de los objetivos establecidos en la formulación y planificación de algunos de los proyectos.

La seguridad alimentaria y la nutrición de la población (especialmente de los menores de 5 años) están integradas como aspectos fundamentales de todas las intervenciones de agricultura y desarrollo rural que la cooperación española financia en Mauritania.

La seguridad alimentaria y la nutrición de la población (especialmente de los menores de 5 años) están integradas como aspectos fundamentales de todas las intervenciones de agricultura y desarrollo rural que la cooperación española financia en Mauritania.

Para reducir la vulnerabilidad de la población, estas intervenciones se articulan en torno a tres ejes principales: formación, capacitación (tanto formación técnica como alfabetización) y uso de tecnologías apropiadas; fortalecimiento de las fuentes de ingresos familiares, para asegurar el acceso de las familias a los alimentos; y diversificación de cultivos para garantizar la disponibilidad de alimentos, mejorar la dieta familiar y reducir la malnutrición infantil. Hay un cuarto eje, los sistemas de información y alerta temprana, ya mencionados anteriormente.

Este enfoque se alinea totalmente con el enfoque seguido por el Gobierno mauritano en su Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (SNSA) y en el Programa Nacional de Inversión en Agricultura (PNIA) y se coordina también con las acciones de otros donantes y agencias de la ONU.

Los principales programas financiados por la AECID en este sector en los últimos cinco años se detallan en la tabla 2 que se presenta a continuación.

Todas estas intervenciones van dirigidas a pequeños agricultores y agricultoras, con explotaciones familiares agrosilvopastorales, y se basan en el fortalecimiento de los medios de vida de la población más vulnerable. La promoción de la puesta en marcha de parcelas en regadío, frente al monocultivo del cereal en secano, es otro de los componentes comunes, dirigido a reducir la vulnerabilidad de las familias frente a los fenómenos meteorológicos como las sequías.

También hay intervenciones en el ámbito de la pesca artesanal, sector importante para la cooperación española en Mauritania, aunque no siempre existe coherencia

60. Véase la página 20 del borrador 4 del Plan Director 2013-2016, <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Novedadesyactividades/Documents/IV%20Plan%20DirectorCE_borrador_4_211112.pdf>.



Tabla 2

Principales proyectos de seguridad alimentaria financiados por la AECID en Mauritania

Nombre	Tipo de Proyecto	Organización
Proyecto VISA, valorización del regadío para la seguridad alimentaria	Cooperación bilateral	AECID
Desarrollo rural y lucha contra el hambre en Brakna y Gorgol y las zonas urbanas de Nuakchot y Nuadibú	Convenio	IO, AMAD,* ACORD,** Mauritanie 2000
Proyecto de fortalecimiento de la seguridad alimentaria de las poblaciones vulnerables de la región de Gorgol	Convenio	ACH
Agricommerce: Apoyo al ejercicio del derecho a la alimentación mediante comercialización y refuerzo de capacidades de productores en Gorgol	Proyecto	Cives Mundi, AMAD
Proyecto de refuerzo del ejercicio del derecho a la alimentación de 160 pequeños agricultores mediante la comercialización en la región de Trarza	Proyecto	CERAI***
Proyecto para la mejora de la calidad de la producción agrícola mediante el apoyo a las cooperativas en la ribera del río Senegal	Proyecto	Mon3
Proyecto piloto de mejora de la seguridad alimentaria de 199 pequeños productores ganaderos en la región de Gorgol	Proyecto	CERAI

Fuente: Elaboración propia.

Notas:

* Asociación Mauritana para el Autodesarrollo.

** Agencia de Investigación y de Cooperación para el Desarrollo.

*** Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional.

entre las intervenciones de la cooperación con otras políticas como aquellas en las que están involucrados intereses económicos de España (véase Cuadro 5). En este ámbito en 2012 comenzó un proyecto nuevo financiado por AECID, de 4 años de duración, “Acceso al consumo de pescado como refuerzo de la seguridad alimentaria”, para apoyar la comercialización y distribución de pescado para consumo nacional.⁶¹

No siempre existe coherencia entre las intervenciones de la cooperación con otras políticas como aquellas en las que están involucrados intereses económicos de España.



Cuadro 5

El reto de la coherencia entre la política pesquera y de cooperación

A través de las intervenciones descritas y alguna otra en marcha la AECID apoya el sector de la pesca artesanal en Mauritania, pero además, España es un importante socio del gobierno mauritano también en el ámbito de la pesca industrial.

61. <http://www.cridem.org/C_Info.php?article=635672>

Es necesario seguir avanzando en la construcción de una mayor coherencia del conjunto de políticas españolas que tienen impacto en la vida de la población mauritana.

En 2012 Mauritania firmó un acuerdo de pesca con la Unión Europea, que fija la cuota de capturas en 307.400 toneladas, a cambio de una compensación financiera de 113 millones EUR/año.

El acuerdo Mauritania-UE restringe además las capturas de varias especies para su protección y obliga a que el 60% de la tripulación sea local, sube las tasas para los pesqueros y las tasas por captura.

España se ha opuesto a este acuerdo por entender que supone un perjuicio importante para los pesqueros españoles, que son el 60% de la flota europea que opera en Mauritania, y muchos de los cuales capturaban algunas de las especies ahora prohibidas.

A pesar de que la pesca es uno de los sectores prioritarios para el Gobierno mauritano, contribuye menos de lo que debería al desarrollo económico y social del país, debido a una mala gestión, a la escasa transparencia en la asignación de licencias de pesca, a una fiscalidad no adaptada a la actividad, a la falta de fiabilidad de los sistemas estadísticos de control de los recursos pesqueros, mano de obra poco cualificada, sistemas de producción obsoletas y sistemas de comercialización inexistentes.

Para paliar algunas de estas deficiencias, la AECID financia, como ya se ha explicado, proyectos y acciones de apoyo a la pesca artesanal y en 2012 ha comenzado un ambicioso proyecto destinado a facilitar la comercialización y el consumo de pescado en el interior del país. Sin embargo, es necesario seguir avanzando en la construcción de una mayor coherencia del conjunto de políticas españolas que tienen impacto en la vida de la población mauritana.

Fuente: Elaboración propia, con información proporcionada por IO-Nouakchott.

Por otra parte, según información aportada por la AECID, en 2011 España financió la elaboración de una “Línea de base en Desarrollo Rural en Mauritania” como contribución a la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria del Gobierno mauritano. Además, España contribuye también a la financiación de algunos programas implementados por FAO en el país.⁶²

Existen también otras acciones complementarias en marcha como el “Apoyo a la gestión del servicio de agua y saneamiento mediante la divulgación de tecnologías de bajo coste”, cofinanciado con la Junta de Andalucía, o el proyecto “Derecho a la Alimentación”, implementado por la organización Mar de Tierras.

Al mismo tiempo, como se ha señalado anteriormente, desde febrero de 2012, la Oficina Humanitaria de la AECID ha puesto en marcha varios convenios con ONG, como respuesta a la crisis alimentaria y a la llegada de refugiados malienses al país:

62. Los proyectos financiados por la cooperación española, en su mayor parte por AECID, son: (1)GCP /MAU/032/SPA - Système de suivi et d'aménagement de la pêche artisanale et côtière en Mauritanie - (Finalización prevista : Diciembre del 2012); (2) GCP /RAB/010/SPA - Strengthening systems of prevention and control of transboundary animal diseases in the Maghreb and Egypt: towards a Mediterranean Animal Health Network (REMESA) - (Finalización prevista : Diciembre del 2012); (3)GCP /RAF/453/SPA - Amélioration de la Production de riz en Afrique de l'Ouest en Réponse à la Flambée des Prix des denrées Alimentaires (Initiative to Boost Rice Production in Sub-Saharan Africa) - (Finalización prevista : Diciembre del 2013); (4)GCP /INT/093/SPA (NTE: 2012-12-31 00:00:00, LTU: FOMDD) - Inter Regional Program for Poverty Alleviation and Combating Desertification through collaborative Watershed Management - (Finalización prevista: Diciembre del 2012 – Se ha solicitado una extensión hasta Mayo 2013, pendiente de aprobación).



Tabla 3

Convenios de Ayuda Humanitaria puestos en marcha en Mauritania

Nombre	Organización
Respuesta en seguridad alimentaria y agua, saneamiento e higiene a la situación de sequía en las regiones de Brakna y Gorgol	IO
Prevención de la degradación del estado nutricional de los niños de 6 a 24 meses debido al déficit pluviométrico durante la temporada de cosecha 2011	ACH
Respuesta integrada a la inseguridad alimentaria en las zonas de Gorgol y Brakna y prevención del aumento de la malnutrición infantil a través del refuerzo de la seguridad alimentaria de los hogares	Save the Children
Mejora de las condiciones de acceso al agua, saneamiento e higiene de 50.000 refugiados malienses en el campo de Mbera y comunidades de acogida	IO

Fuente: Elaboración propia.

3.2.2. El impacto de los proyectos

Como nota positiva, cabe destacar de entrada que los proyectos señalados en la tabla 2 se concentran todos en las regiones de Brakna y Gorgol, donde, según el último Perfil de la pobreza de Mauritania, la incidencia de la pobreza es de las mayores del país, con el 64% y el 66,5% respectivamente.⁶³



Cuadro 6

Proyecto de cooperación bilateral VISA, valorización del regadío para la seguridad alimentaria

Duración: 2007-2012

Presupuesto: 3.240.217 EUR

Población beneficiaria:

- 600 pequeños agricultores y agricultoras
- 150 técnicos de los centros de investigación agrícola CNRADA (Centre Nationale de Recherche Agronomique et de Développement Agricole) y SONADER (Société Nationale pour le Développement Rural)

Principales logros:

- 354 sistemas de riego instalados
- 257 parcelas de demostración
- 750 personas (agricultores y técnicos) han recibido formación técnica
- Aumento del rendimiento en los cultivos (principalmente sorgo y maíz, que aumentaron en un 66% y un 116% respectivamente)
- Manejo más eficiente del agua y posibilidad de regar más hectáreas con menos esfuerzo
- Introducción de la práctica del cultivo hortícola en dos temporadas, lo que permitió a las familias disponer de verduras frescas durante gran parte del año
- Introducción de la diversificación de cultivos para autoconsumo, lo que mejoró la dieta de las familias

Fuente: Elaboración propia utilizando datos proporcionados por la Oficina Técnica de Cooperación de Nuakchot.

63. <http://www.economie.gov.mr/NR/rdonlyres/B3779277-472C-445C-A2DA_87E36AEF666C/0/Profil_Pauv_2004.pdf>

El proyecto de cooperación bilateral VISA tenía como objetivo mejorar la seguridad alimentaria de las poblaciones de la zona del río Senegal, mediante la diversificación e intensificación de cultivos en regadío.

El proyecto de cooperación bilateral VISA, finalizado en 2012, tenía como objetivo mejorar la seguridad alimentaria de las poblaciones de la zona del río Senegal, mediante la diversificación e intensificación de cultivos en regadío, teniendo en cuenta la rentabilidad de cada producto y las oportunidades de comercialización. El proyecto promociona los cultivos en regadío, como forma de reducir la vulnerabilidad de las familias frente a las sequías, cada vez más frecuentes.

En las riberas del río Senegal el cultivo del arroz ha sido siempre mayoritario. Sin embargo, los costes asociados a este cultivo (gran demanda de agua, energía, mano de obra, semillas de calidad, fertilizantes) son muy elevados para que una parcela pequeña salga rentable, y los precios de venta en los mercados locales son normalmente bajos, lo que hacía que las familias no consiguieran casi beneficios con su venta. Además, es un cultivo que exige una gran dedicación, lo que no permitía a las familias cultivar otros productos destinados al autoconsumo.

Otro de los problemas era que, a pesar de tener las explotaciones junto al río Senegal, no había un aprovechamiento eficiente del agua para el riego y los agricultores y agricultoras no disponían de equipos mecanizados, lo que contribuía también a que los rendimientos fueran bajos y los ingresos insuficientes para el mantenimiento de las familias. Las mujeres cultivaban pequeñas huertas en bancales, en las riberas del río, las regaban de forma manual y cultivaban en una sola estación, con lo que la producción les duraba solo unos pocos meses.

El proyecto, por lo tanto, se ha centrado en mejorar y diversificar la dieta y los ingresos de las familias campesinas. Con el asesoramiento del equipo de la AECID, las familias han aprendido a cultivar diferentes productos en sus fincas, a planificar lo que siembran cada año, dependiendo de la rentabilidad de cada cultivo, y a mejorar sus técnicas de cultivo, con lo cual ha aumentado la producción.

Además, se han vallado las explotaciones familiares y se han instalado equipos de riego resistentes y fáciles de utilizar, se han habilitado varias parcelas experimentales y de demostración para probar nuevos cultivos y formar a los agricultores y agricultoras y se han proporcionado semillas mejoradas. Se han habilitado huertas comunitarias gestionadas por GIE (grupos de interés económico)⁶⁴ de mujeres, con pozos y sencillos equipos de riego mecanizados.

Como resultado de las actividades y el apoyo del proyecto, para muchos de estos campesinos y campesinas el impacto de la sequía de 2011 ha sido menor que otros años; con la nueva práctica, introducida por el proyecto, de cultivar dos temporadas anuales en la huerta, en la estación seca y en la lluviosa (frente a un cultivo único que hacían antes), las familias han podido disponer de alimentos durante todos esos meses. Esto ha sido especialmente importante para los niños menores de cinco años, muy vulnerables a la desnutrición. Además, gracias a la formación recibida en el marco del proyecto, las familias habían decidido sembrar patatas y pimientos, con un precio relativamente alto en el mercado, y han obtenido buenos ingresos con su venta. Con ese dinero han podido comprar arroz y otros productos básicos.⁶⁵

Con la nueva práctica, introducida por el proyecto, de cultivar dos temporadas anuales en la huerta, en la estación seca y en la lluviosa, las familias han podido disponer de alimentos durante todos esos meses.

64. En Mauritania, las asociaciones que explotan recursos agrosilvopastorales de forma comunitaria se denominan GIE (grupo de interés económico).

65. No hay mucha gente que cultive y venda hortalizas, hay poca oferta y por tanto estas alcanzan precios altos en el mercado. Normalmente son los proyectos de ONG o bilaterales los que están introduciendo las huertas en los pueblos, para el cultivo de hortalizas.

Elimane Racine es un buen ejemplo del impacto de este proyecto. Tiene más de 80 años y aún sigue trabajando todos los días en su huerta. Antes de empezar el proyecto cultivaba una hectárea de arroz en monocultivo, junto con algo de maíz. No tenía riego mecanizado, el rendimiento era bajo y los beneficios para la familia escasos. Con la llegada del proyecto, pudo instalar en su finca un sistema de riego sencillo y adaptado al medio que consigue un manejo más eficiente del agua y una mejor productividad.

Los rendimientos de algunos de sus cultivos como el maíz o el sorgo mejoraron, y con la orientación de los técnicos del proyecto ha conocido otros cultivos que puede vender a buen precio en el mercado. En el caso de la finca de Elimane Racine, la producción de maíz ha pasado de 1,2 toneladas por hectárea en 2007 a 2,6 toneladas por hectárea en 2010 y la de sorgo ha pasado de 2,1 toneladas por hectárea en 2007 a 3,5 toneladas por hectárea en 2010.

Gracias a la ayuda del proyecto, Elimane obtuvo semillas de frutales y de diferentes variedades hortícolas. Recibió capacitación y pudo así abandonar el monocultivo de arroz y diversificar la producción de su finca. Además ha plantado 85 árboles frutales (el proyecto le entregó 25 y él aportó 60). Una parte de la producción queda para autoconsumo y los excedentes los venden.

Antes de la instalación del equipo, yo no podía regar solo toda la finca debido a que tenía que acarrear toda el agua para el riego a cubos, de manera manual, y era muy cansado. Solo contaba con la ayuda de mi mujer y no llegábamos a atender bien toda la huerta por lo que teníamos muy poca producción, casi no nos daba para mantenernos. Ahora, con el nuevo sistema de riego, puedo regar por mí mismo toda la finca. Además ahorramos mucha agua.

Con la formación que nos han dado he empezado a cultivar cosas que no había cultivado nunca y que se han vendido muy bien. En cultivos que ya conocía de antes, como el maíz, he aprendido y he aplicado nuevas técnicas, y he tenido muy buena producción.

Ahora gano más con la finca que antes, cuando solo cultivaba arroz. Gracias a este aumento de los ingresos familiares, he podido ampliar la huerta y ahora cultivamos dos hectáreas. Uno de mis hijos, que había emigrado fuera del país, ha podido volver y ayudarme con la huerta, que ahora es suficiente para mantener a dos familias.

Elimane Racine

En el caso de la finca de Elimane Racine, la producción de maíz ha pasado de 1,2 toneladas por hectárea en 2007 a 2,6 toneladas por hectárea en 2010 y la de sorgo ha pasado de 2,1 toneladas por hectárea en 2007 a 3,5 toneladas por hectárea en 2010.



Cuadro 7

Proyecto Agricommerce

Duración: 2012-2014

Presupuesto: 584.126 EUR

Población beneficiaria: estimado en unas 4.580 personas, de las cuales 2.290 son mujeres

Principales logros: el proyecto ha comenzado en 2012, por lo que aún no hay datos sobre los logros conseguidos.

Fuente: Elaboración propia utilizando datos proporcionados por la AECID y Cives Mundi.

El enfoque del proyecto Agricommerce es fortalecer las capacidades de la población y reducir su vulnerabilidad mediante la mejora de sus fuentes de ingresos.

El programa VISA tiene su continuación en el proyecto Agricommerce,⁶⁶ que comenzó en febrero 2012 y ejecuta la ONG Cives Mundi. La planificación de este proyecto se realizó de manera conjunta con la OTC de Nuakchot, y se plantea como un complemento a las acciones realizadas dentro del programa VISA para conseguir un mayor impacto positivo en la población.

El enfoque del proyecto es fortalecer las capacidades de la población y reducir su vulnerabilidad mediante la mejora de sus fuentes de ingresos. Para conseguirlo, el proyecto se centra especialmente en el apoyo para la comercialización de los productos que cultivan los agricultores con parcelas en regadío, muchos de ellos participantes en el programa VISA. Uno de los problemas a los que se enfrentan los pequeños agricultores y agricultoras es que no están en una posición que les permita vender sus productos al mejor precio. Al no tener medios de transporte, normalmente se ven obligados a vender sus productos a intermediarios y pequeños comerciantes locales, que imponen sus propias condiciones. Como tampoco disponen de almacenes para conservar el producto, deben venderlo rápidamente antes de que se les estropee, y en muchas ocasiones tienen que aceptar precios muy bajos. Al vender de manera individual, no tienen poder de negociación frente a intermediarios y comerciantes y son el eslabón más débil en la cadena de valor.

El proyecto busca mejorar el poder de negociación de la población campesina mediante la formación y, sobre todo, mediante la creación de la Asociación Agrícola de Gorgol, una cooperativa dotada de un almacén para almacenar producto, un camión para transporte y una tienda para la venta de semillas, herramientas y otros insumos. A través de esta asociación, los miembros comercializarán sus productos de manera conjunta y negociarán directamente con los compradores, con lo que evitarán a los intermediarios y conseguirán mejores precios.



Cuadro 8

Convenio de desarrollo rural y lucha contra el hambre en Brakna y Gorgol y las zonas urbanas de Nuakchot y Nuadibú

Duración: Dos fases de 4 años cada una (2007-2010 y 2011-2015)

Presupuesto: 3.500.000 EUR (2.800.000 de los cuales financiados por la AECID)

Población beneficiaria: explotaciones familiares, asociaciones de productores y productoras, cooperativas hortícolas de mujeres en medio rural. En medio pre-urbano, mujeres que transforman pescado y pescadores de pesca artesanal en Nuadibú y Nuakchot.

- Beneficiarios directos: 6.760 personas (3.783 mujeres y 2.977 hombres)
- Beneficiarios indirectos: 33.800 personas

Principales logros (son logros conseguidos en el convenio 2007-2010, sumado a lo que se ha conseguido en los dos años de la segunda fase 2010-2012 implementada por Intermón Oxfam con las mismas organizaciones socias y en la misma región):

66. Este proyecto trabaja con los agricultores de las parcelas donde el VISA instaló equipos de riego, y con algunos nuevos, apoyándolos en la comercialización de sus productos. Es como un complemento o continuación del VISA.

- Fortalecimiento de las capacidades de las 4 ONG socias
- 320 agricultoras y 350 mujeres que viven de la pesca artesanal han sido alfabetizadas
- 344 mujeres han recibido formación en derechos y mecanismos legales de defensa
- Puesta en marcha de 6 fincas hortícolas con sistemas de riego adaptados
- Cercado de 3 fincas comunitarias, con lo que se evita que animales entren a las fincas y se consigue una mayor cosecha
- Puesta en marcha de 42 explotaciones familiares
- Formación técnica a agricultores, agricultoras y a las mujeres que transforman pescado
- Construcción y puesta en marcha de dos centros de transformación de pescado (Nouakchott y Nouadhibou)
- Puesta en marcha de una unidad semi-industrial y dos unidades artesanales para la transformación de leche
- Los ingresos de las mujeres agricultoras participantes en el convenio han aumentado en un 16% y los de las mujeres del centro de pesca, entre el 13% y el 26%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos facilitados por Intermón Oxfam.

Intermón Oxfam trabaja también en las regiones de Gorgol y Brakna en el sector agrosilvopastoral, y en el sector de la pesca artesanal en Nuakchot y Nuadibú, donde ejecuta desde 2007 dos convenios consecutivos financiados por la AECID. El primero de ellos de 2007 a 2011 y el segundo de 2011 a 2015.

La intervención tiene entre sus objetivos la mejora de la producción de las explotaciones familiares, por un lado, y el apoyo en la transformación y venta de pescado a pescadores artesanales y mujeres vendedoras de pescado, por otro. La lógica del proyecto es que unos medios de vida más fuertes y unos ingresos mayores y más seguros hacen a las familias menos vulnerables a la inseguridad alimentaria. Aunque en la formulación y planificación del convenio no se incluía el enfoque de resiliencia, en la práctica el proyecto ha logrado que las comunidades hayan afrontado la crisis de este año mucho mejor que en ocasiones anteriores.

Se han vallado y preparado fincas comunitarias e individuales, se han habilitado huertas comunitarias con pozos y sistemas de riego gestionadas por grupos de mujeres; se han repartido semillas y se han dado cursos de capacitación.

Antes del vallado de la finca, era imposible cultivar y obtener buenas cosechas ya que toda esta región es una zona de tránsito de ganado. Como se ha señalado, en Mauritania el tipo de pastoreo es la trashumancia y hay una gran presión ganadera, con muchos animales sueltos y pocos pastos, lo que origina en muchas ocasiones conflictos entre los agricultores y agricultoras de la zona y los pastores de rebaños trashumantes.⁶⁷ Los animales entran en las fincas sin vallar o con vallados sencillos y terminan con las cosechas. Según El Hadj Ba, coordinador en Boghé del convenio por parte de la Asociación Mauritana para el Autodesarrollo (AMAD), algunas de las familias incluso abandonaban su casa y se trasladaban a vivir dentro de la finca durante varios meses, para proteger así su cosecha; esta situación se agravó a lo largo de 2011 y 2012 a medida que se iba agotando el pasto disponible y los animales ejercían una mayor presión

Intermón Oxfam trabaja también en las regiones de Gorgol y Brakna en el sector agrosilvopastoral, y en el sector de la pesca artesanal en Nuakchot y Nuadibú, donde ejecuta desde 2007 dos convenios consecutivos financiados por la AECID.

Entre otras cosas, se han vallado y preparado fincas comunitarias e individuales y se han habilitado huertas comunitarias con pozos y sistemas de riego gestionadas por grupos de mujeres.

67. Información facilitada por algunos de los agricultores que trabajan la finca comunitaria de Rindio, así como por Souleyman Ball, jefe de proyecto de ACH en Kaédi.

En la campaña de 2010-2011 los ingresos de las familias que explotan su terreno de una hectárea en la finca comunitaria aumentaron en un 75% con respecto a la campaña anterior.

sobre las fincas.⁶⁸ El vallado metálico, unido a la formación y a la entrega de semillas mejoradas, ha permitido aumentar la producción.

Intermón Oxfam trabaja desde 2007 en el pueblo de Rindio, Comuna de Kaédi. El proyecto ha apoyado a sus habitantes en el vallado de una finca comunitaria de secano de 90 hectáreas (*dieri*), que explotan 90 familias (26 de ellas con una mujer como cabeza de familia). El vallado ha permitido a agricultores y agricultoras aumentar su producción, lo que se ha traducido en un aumento de los ingresos familiares. Según el informe final del convenio de Intermón Oxfam, en la campaña de 2010-2011 los ingresos de las familias que explotan su terreno de una hectárea en la finca comunitaria aumentaron en un 75% con respecto a la campaña anterior.

Aunque la crisis de este año ha afectado mucho a la producción de sorgo y maíz, el impacto sobre la población campesina ha sido menor que en otros años gracias a las huertas gestionadas por las asociaciones de mujeres. Muchas familias han podido autoabastecerse y alimentarse.

Hamadi Toure tiene 74 años y es uno de los agricultores que explotan la finca comunitaria de Rindio.

El vallado ha supuesto un cambio en nuestras vidas. Antes, la finca comunitaria no estaba protegida y los animales entraban continuamente a comer y nos destruían el cultivo de cereal. Al final de la campaña lo que recogíamos no era suficiente para garantizar la alimentación de la familia ni durante dos o tres meses. Ahora con el vallado hay años que nos dura hasta ocho meses.

Después de proteger la finca recogemos mucho más cereal que antes y cubrimos así las necesidades de nuestras familias.

Hamadi Toure

La pesca es otro de los sectores en los que interviene el convenio para fortalecer los medios de vida de hombres y mujeres de Nuakchot y Nuadibú que viven de la pesca artesanal.

En Nuakchot, Intermón Oxfam junto con la ONG mauritana Mauritanie 2000 pusieron en marcha en 2010 un centro de transformación de pescado. En él, las mujeres que antes compraban el pescado a los pescadores y lo secaban y salaban al sol, todo de manera individual y en plena playa, sin las condiciones necesarias para su conservación, ahora se organizan en grupos de trabajo y cuentan con unas instalaciones sencillas pero equipadas con todo lo necesario para transformar y conservar el pescado.

Ahora las mujeres compran en grupo, con lo que consiguen precios más baratos; además, al trabajar juntas y de manera organizada, pueden secar una mayor cantidad de pescado, y gracias a las instalaciones del centro (especialmente el almacén frigorífico y las zonas de lavado del pescado) el producto final es de mayor calidad con lo que podrán negociar mejores precios de venta y hacerlo directamente con empresas exportadoras.

68. <http://www.fews.net/docs/Publications/MR_OL_2012_7_final_fr.pdf>



Cuadro 9

Proyecto de fortalecimiento de la seguridad alimentaria de las poblaciones vulnerables de la región de Gorgol

Duración: 2010-2014

Principales logros:

- Aumento de la producción y de la productividad de las variedades hortícolas en un 30%
- Reducción de la incidencia de enfermedades de origen hídrico (diarreas) en un 42%
- Puesta en marcha de dos “tiendas” de venta de insumos agrícolas, de gestión comunitaria
- Cercado de fincas de sorgo y maíz en 10 pueblos
- Cercado y habilitación con pozos y sistemas de riego de 10 huertas comunitarias
- Aumento del acceso de la población al agua potable del 44% al 74,5%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos facilitados por Acción contra el Hambre.

La organización no gubernamental Acción contra el Hambre trabaja desde 2007 en cinco comunidades situadas también en la región de Gorgol, en el marco de un convenio financiado por la AECID.

Las actividades de este convenio van enfocadas a fortalecer las capacidades de la población más vulnerable y a mejorar su seguridad alimentaria. De las intervenciones analizadas, esta es la que cuenta con un enfoque más centrado en la construcción de resiliencia en las comunidades, para ayudarlas a afrontar y recuperarse de las sequías y otros choques externos.

Así, se han habilitado y vallado fincas de secano y fincas de producción hortícola para la explotación comunitaria, se han construido pozos y depósitos, se han instalado sistemas de riego en las huertas, se han habilitado fincas valladas para cultivar forraje, y se ha proporcionado formación a agricultores y agricultoras.

Además, se ha apoyado a las familias con menores de cinco años desnutridos, en la creación de pequeñas huertas familiares donde poder cultivar frutas y verduras para mejorar la dieta y el estado nutricional de niños y niñas.

Gracias al proyecto, la producción hortícola en los pueblos donde trabaja ha aumentado en más del 30%.⁶⁹ Con la construcción de pozos y de depósitos elevados, el acceso de la población al agua potable ha pasado del 44% al 74,5%, según datos aportados por ACH.

N'Diokondi es uno de los pueblos en los que trabaja el proyecto donde, con el apoyo de los habitantes, el proyecto ha preparado y vallado una huerta comunitaria que gestionan entre 30 y 50 familias del pueblo, con un pozo, un depósito elevado y un sistema de riego. En 2011 y debido a la sequía, los habitantes de N'Diokondi apenas recogieron sorgo y maíz, y perdieron muchos animales. Sin embargo, ese mismo año tuvieron una muy buena producción hortícola. Hicieron dos temporadas, en la estación seca y en la estación lluviosa, y han podido alimentarse de sus productos.

La organización no gubernamental Acción contra el Hambre trabaja desde 2007 en cinco comunidades situadas también en la región de Gorgol, en el marco de un convenio financiado por la AECID.

Gracias al proyecto, la producción hortícola en los pueblos donde trabaja ha aumentado en más del 30%.

69. En algún año excepcionalmente bueno en lluvias, la producción ha aumentado hasta en un 215% con relación a la producción media antes del proyecto. Datos aportados por ACH en Kaédi.

N'Diokondi es uno de los pueblos en los que trabaja el proyecto donde se ha preparado y vallado una huerta comunitaria que gestionan entre 30 y 50 familias del pueblo, con un pozo, un depósito elevado y un sistema de riego.

Los habitantes de N'Diokondi pudieron hacer frente a la sequía y ayudar a familias de otros pueblos a hacerlo.

Con la venta de algunos de ellos, obtuvieron además ingresos con los que poder comprar arroz u otros productos básicos.

Como quedaba aún suelo disponible en la huerta comunitaria, el pueblo decidió apoyar a varias familias de dos pueblos cercanos (no participantes en el proyecto), que habían perdido su cosecha de cereal y sus animales, y les ofrecieron una pequeña parcela dentro de la huerta, para cultivar y tener con qué alimentarse. Los habitantes de N'Diokondi pudieron así hacer frente a la sequía y ayudar a familias de otros pueblos a hacerlo.

Tall Tahirou, un agricultor del pueblo N'Diokondi, afirma que la huerta comunitaria les ha salvado la vida este año.

Si no hubiera sido por la huerta, no sé cómo habríamos superado estos meses. Los mayores beneficiados han sido los niños y las niñas, que han podido comer fruta y verduras durante este tiempo. En este pueblo no ha habido tantos niños con desnutrición como en otros pueblos cercanos.

Tall Tahirou

Estos proyectos demuestran la importancia de trabajar con la población rural en proyectos de desarrollo en el medio y largo plazo para fortalecer sus medios de vida y reducir así su vulnerabilidad frente a sequías como la de 2011.

Estas intervenciones son también la evidencia de que la colaboración entre organizaciones mauritanas y españolas y un donante como España, al adoptar un enfoque común en la lucha contra el hambre, con un enfoque de identificación y gestión de riesgos y centrando los esfuerzos en una misma zona, tiene un impacto muy positivo en la vida de las familias pues las ayuda a prepararse ante las crisis y a recuperarse después mejor y más rápidamente.

4. Reducir la vulnerabilidad y construir resiliencia a través de la cooperación para el desarrollo. Algunas recomendaciones

La preparación ante desastres es esencial porque salva vidas y es más rentable que la respuesta. Las autoridades nacionales y locales son fundamentales en este sentido –son las primeras en responder en cada emergencia–, y por eso hay que centrarse en reforzar sus conocimientos y capacidades para que puedan responder mejor.

Valérie Amos, coordinadora de ayuda de emergencia de las Naciones Unidas

Existe un fuerte consenso internacional entre gobiernos, donantes y comunidades sobre la necesidad de que en aquellos contextos en que las crisis son más frecuentes y las condiciones de vulnerabilidad más graves y multidimensionales, se deben generar mecanismos de reducción del riesgo de desastres y de construcción de resiliencia, sin limitarse a políticas reactivas.

Actualmente, la cooperación española está reflexionando sobre el concepto de resiliencia y su integración en sus políticas. A finales de septiembre de 2012, se organizó un taller en Dakar en el cual se reunieron los diferentes puntos focales de ayuda humanitaria y los coordinadores de las OTC de África occidental y de Mauritania, además de los responsables geográficos de África occidental y sectorial (desarrollo rural y lucha contra el hambre) de sede. En este taller se validó un enfoque de resiliencia sobre el cual se alineará la AECID.⁷⁰ Asimismo, la reflexión actual sobre el tema se ve reflejada en el nuevo Plan Director 2013-2016, en el apartado sobre el objetivo de “Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis”.

Los proyectos analizados demuestran que construir resiliencia individual y comunitariamente ayuda a que el impacto de los fenómenos meteorológicos u otros choques externos en la vida de las familias sea menor, y puedan recuperarse de las crisis con mayor rapidez y continuar con su vida, e incluso ayudar a otras familias en peor situación que ellos. Es necesario proteger los sistemas de producción pero a la vez hacerlos capaces de *hacer frente a y recuperarse de* estos fenómenos.

Además, invertir en resiliencia es rentable. Abordar las causas intrínsecas de las crisis recurrentes no solo es mejor que simplemente responder a las emergencias, también es mucho más barato. La Comisión Europea llama a la inversión urgente en medidas de adaptación y construcción de resiliencia en un momento en que, mientras el impacto del cambio climático se hace cada vez más patente, el mundo atraviesa una recesión económica, y los presupuestos de los países socios y los donantes se ven sometidos a una presión creciente para demostrar el máximo impacto de los fondos de desarrollo.

En el Sahel –donde las crisis alimentarias son crónicas, y sus efectos devastadores para las personas y sus medios de vida– existe ya un consenso en la comunidad internacional sobre la necesidad de invertir en prevención y en construcción de resiliencia. España lleva años apoyando proyectos de seguridad alimentaria y diversificación de medios de vida en Mauritania, así como en otros países de la región, como son las reservas de alimentos en África occidental anteriormente mencionadas en este capítulo.

Tal como hemos visto, las causas de la inseguridad alimentaria, de la malnutrición y, en resumen, de la elevada vulnerabilidad de la población mauritana son de origen estructural debido, entre otros factores, a la falta de inversión en la agricultura, la escasa producción de alimentos y la falta de redes de protección social. Por ello es imprescindible actuar cuanto antes sobre estos factores de vulnerabilidad a través de un enfoque integral de la cooperación española que fortalezca la resiliencia de las familias, las comunidades y las estructuras sociales del país.

Con objeto de posicionarse en los debates actuales en la materia, España está realizando un mapa conceptual de sus intervenciones de resiliencia que le permitirá encontrar su valor añadido y definir sus apuestas tanto institucional como programáticamente en este campo.⁷¹ A continuación se presenta una serie de recomendaciones

Es necesario proteger los sistemas de producción pero a la vez hacerlos capaces de *hacer frente a y recuperarse de* choques externos.

Abordar las causas intrínsecas de las crisis recurrentes no solo es mejor que simplemente responder a las emergencias, también es mucho más barato.

70. Véase el informe “Crisis alimentaria en Sahel: ¿Prevenir o curar? De la respuesta humanitaria a las reflexiones sobre resiliencia de la cooperación española”, Intermón Oxfam, 2012.

71. *Ibidem*.

para guiar a la cooperación española y las organizaciones de ayuda en el proceso de puesta en práctica de estas prioridades.

Recomendaciones a la cooperación española:

1. Recomendaciones para consolidar la construcción de resiliencia en Mauritania

- **La cooperación española debe mantener sus compromisos con la seguridad alimentaria, la lucha contra la pobreza y la reducción de las vulnerabilidades en Mauritania.** Para ello, es imprescindible que mantenga los niveles de AOD del período 2007-2011 y que, a la vista de los niveles de necesidades persistentemente elevados, no reduzca su financiación a Mauritania. Una disminución o desaparición de los proyectos de desarrollo que hay en marcha en Brakhna y Gorgol, dejarían desatendidas, como mínimo, a más de 12.000 personas (explotaciones familiares agro-pastorales), en situación absolutamente desprotegida y vulnerable frente a nuevas crisis alimentarias.

- **Es importante seguir apostando por instrumentos como los convenios de desarrollo con ONG, que cuentan con financiación plurianual y previsible.** Los convenios permiten trabajar a largo plazo con las poblaciones, lo que ayuda a conseguir cambios y logros importantes e impactos positivos y duraderos para la población. Una buena articulación de los convenios de desarrollo y los de emergencia en contextos de crisis permite implementar una respuesta temprana y preventiva y contribuir así a crear resiliencia en las comunidades para hacer frente al momento más álgido de las crisis.

- Teniendo en cuenta la experiencia de la cooperación española en Mauritania y su liderazgo en materia de seguridad alimentaria, **la OTC de Nuakchot podría desempeñar un papel importante en la promoción de políticas de resiliencia** junto con las autoridades mauritanas y a la comunidad internacional presente en el país. Se debe generar un espacio de intercambio y coordinación con todos los actores, nacionales o internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, que trabajan en el ámbito de la seguridad alimentaria para que desarrollen un enfoque común a este respecto en su lucha contra el hambre y la desnutrición.

- **España debe promover ante el Gobierno mauritano un enfoque preventivo ante futuras crisis** mediante la creación de redes de protección social para las familias más vulnerables y una apuesta por la agricultura sostenible y de pequeña escala que refuerce su resiliencia.

- Con el fin de asegurar el principio de coherencia de políticas promovido por la agenda de eficacia de la ayuda, **España debe trabajar por mejorar la coherencia de sus políticas comerciales y de pesca con los objetivos de su política de cooperación al desarrollo en Mauritania.**

2. Recomendaciones para asegurar un enfoque de resiliencia en las intervenciones

- **Reforzar el enfoque de la resiliencia y de la prevención de crisis más allá de lo definido en el Plan Director 2013-2016**, convirtiéndolo en un objetivo priori-

Una disminución o desaparición de los proyectos de desarrollo que hay en marcha en Brakhna y Gorgol, dejarían desatendidas, como mínimo, a más de 12.000 personas.

España debe trabajar por mejorar la coherencia de sus políticas comerciales y de pesca con los objetivos de su política de cooperación al desarrollo en Mauritania.

tario y dotándolo de los recursos humanos y financieros necesarios para poner en práctica la nueva estrategia de enfoque integral en todas sus intervenciones.

- **Implementar un enfoque integral que favorezca la interrelación efectiva de la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria** con el fin de tener un análisis de riesgo y una definición de objetivos y metas de resiliencia comunes, en línea con el enfoque establecido en el nuevo Plan Director.

- **Asegurar, por medio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el alineamiento de todos los actores nacionales de la cooperación con los principios de eficacia de la ayuda y en la reducción del riesgo de desastres y reducción de vulnerabilidades.** Trabajar, asimismo, con sus contrapartes para la adopción de una terminología común en materia de construcción de resiliencia, que permita, en el futuro, elaborar indicadores de seguimiento y evaluación que sean claros, consistentes, específicos y medibles.

- **Potenciar la evaluación de las intervenciones realizadas en materia de desarrollo sostenible y construcción de la resiliencia,** así como su uso activo, con el objetivo de avanzar hacia unas intervenciones en materia de reducción del riesgo de desastres más eficaces. Sistematizar aprendizajes y buenas prácticas, centralizando el conocimiento y mejorando la divulgación, estaría en la base de la mejora de la calidad de las intervenciones.

3. Recomendaciones para promover una agenda regional e internacional

- **España debería promover un enfoque de la comunidad donante en materia de implementación de los principios de preparación, reducción del riesgo de desastres y la construcción de resiliencia a largo plazo.** Para este fin, los donantes internacionales deben mantener sus compromisos financieros individuales (y colectivos, en el marco del CAD) con la inversión en prevención, capacitación y adaptación, así como con una financiación plurianual, coordinada y previsible.

- **Seguir apoyando la implementación de iniciativas regionales para la construcción de resiliencia en el Sahel,** como la ya mencionada iniciativa de creación de reservas alimentarias, liderada por la CEDEAO y en la que la AECID participa.

Recomendaciones a las organizaciones internacionales:

- En países como Mauritania, sometidos a crisis recurrentes o situaciones estructurales de gran vulnerabilidad, es necesario incluir la prevención y la construcción de resiliencia como componentes de todos los proyectos de desarrollo en todas sus fases. **Es necesario asegurar que la construcción de resiliencia es un objetivo específico en los proyectos de agricultura o desarrollo rural.** Se debe dotar también a estas intervenciones de indicadores específicos que permitan posteriormente una evaluación de los logros y el impacto conseguidos en este aspecto.

- Asimismo, **es necesario también incluir un análisis de riesgos y de vulnerabilidad en la fase de formulación de los proyectos y convenios,** para poder orientar las actividades formativas y productivas a reducir esos riesgos y a prepararse mejor ante su posibilidad.

España debe implementar un enfoque integral que favorezca la interrelación efectiva de la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria con el fin de tener un análisis de riesgo y una definición de objetivos y metas de resiliencia comunes.

Es necesario incluir la prevención y la construcción de resiliencia como componentes de todos los proyectos de desarrollo en todas sus fases.

- **Se deben utilizar las evaluaciones para sistematizar y divulgar buenas prácticas** y para centralizar el conocimiento para mejorar la calidad de las intervenciones y lograr avances importantes en la construcción de resiliencia.

- **Asegurar que las mujeres que trabajan en el sector agropastoral se beneficien de los programas agrícolas** y que su papel fundamental en la familia y sus necesidades específicas sean tenidas en cuenta en el diseño e implementación de las intervenciones dirigidas a construir resiliencia.

Recomendaciones al Gobierno mauritano:

- **Aumentar la inversión gubernamental en el sector agrícola-ganadero**, con una estrategia a largo plazo de fortalecer medios de vida, reducir la vulnerabilidad de las familias y contribuir a la construcción de resiliencia familiar, comunitaria y regional..

- **Poner en marcha un sistema de protección social dirigido a la población más vulnerable y en situación de inseguridad alimentaria casi constante**, para proteger sus medios de vida y evitar los efectos negativos de factores externos como sequías, inundaciones o subidas de precios de los alimentos.

- **Incluir la construcción de resiliencia en las políticas y planes nacionales** en línea con las estrategias internacionales existentes y en coordinación con los esfuerzos que los países donantes están realizando en Mauritania.

- **Mejorar la transparencia y la coordinación con la comunidad internacional**, informando acerca de los avances del gobierno en sus intervenciones de respuesta a las crisis, y coordinando esfuerzos.

LISTA DE SIGLAS QUE APARECEN EN EL TEXTO:

ACH: Acción contra el Hambre
 AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
 AMAD: Asociación Mauritana para el Autodesarrollo
 ANED: La Asociación Nacional Ecuménica de Desarrollo
 AOD: ayuda oficial al desarrollo
 CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo
 CEDEAO: Comunidad Económica de Estados de África Occidental
 CERAL: Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional
 CRED: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters
 DSRP: Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza
 ECHO: European Commission Humanitarian Office
 EIRD: Estrategia Internacional de Reducción de Desastres
 ELCH: Estrategia de Lucha contra el Hambre
 FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
 FAOSTAT: Food and Agriculture Organization Corporate Statistical Database
 IDH: índice de desarrollo humano
 IO: Intermón Oxfam
 OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
 ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio
 OMS: Organización Mundial de la Salud
 ONG: Organización no gubernamental
 ONU: Organización de las Naciones Unidas
 OTC: Oficina Técnica de Cooperación
 PACI: Plan Anual de Cooperación Internacional
 PMA: Programa Mundial de Alimentos
 PNIA: Programa Nacional de Inversión en Agricultura
 PNIA/SA: Programa Nacional de Inversión en Agricultura y Seguridad Alimentaria
 PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
 REACH: Renewed Efforts Against Child Hunger and Undernutrition
 SNSA: Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria
 Unicef: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

CAPÍTULO 5

Educación para una ciudadanía global: una estrategia imprescindible para la justicia social

Autores:

**Alejandra Boni, profesora titular de la Universitat Politècnica de València
y miembro del Grupo de Estudios en Desarrollo de esta universidad.**

**Raquel León, responsable del Área de Educación en el Departamento de Campañas
y Estudios de Intermón Oxfam***

*Raquel León ocupó dicho puesto hasta el mes de enero del año 2013. Las autoras agradecen los comentarios de Gema Celorio y Rodrigo Barahona, el apoyo en la edición de Begoña Arias y la colaboración de las personas que han participado en la redacción de las experiencias que se recogen en este documento (Ana Arancibia, Sergio Belda, Estela Delgado y Anna Duch).

1. Introducción

Este capítulo se escribe en uno de los momentos más convulsos y difíciles de la historia reciente de España. Las noticias económicas devastadoras se alternan con continuos anuncios de recortes del gasto público en prácticamente todos los sectores. Lo público se mira con desconfianza, desde la educación en todos sus niveles, pasando por la sanidad, la justicia o los medios de comunicación. Se recortan y eliminan derechos ante los cuales una parte de la ciudadanía entiende resignada que “es lo único que se puede hacer” mientras que otros colectivos se movilizan, pero con resultados poco evidentes. Hablar de la pobreza del Sur, de la necesidad de la cooperación al desarrollo, ha quedado prácticamente reducido al ámbito especializado de la cooperación aunque, en ocasiones, con muy pocos valedores incluso dentro de este sector, en el que se generan dilemas innecesarios como el que citó el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación el pasado mes de marzo de 2012, “o se recortan ambulatorios o pensiones o se recorta cooperación”.¹

Esta tendencia se confirma con las noticias sobre la drástica reducción de los fondos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) estatal, autonómica y local, tal y como se recoge en diferentes apartados de este libro.

¿Qué nos puede ofrecer, en este contexto, la educación para el desarrollo de quinta generación o educación para la ciudadanía global? Las autoras de este capítulo creemos que puede contribuir en gran manera a colocar el acento en cuestiones capitales que trascienden el ámbito de la cooperación y que apuntan a la justicia social, y nos interrogan sobre qué modelo de desarrollo puede conducir a ella, no solo en el Sur sino también en el Norte. Y además lo hacen colocando en el centro a la ciudadanía. En primer lugar, a sus acciones (como consumidores y consumidoras, como activistas, formando parte del voluntariado, votando, etc.) y, en segundo lugar, a través de su poder para hacer que los Estados respondan eficazmente ante los desafíos nacionales y globales.

En la primera parte de este capítulo ofrecemos una reflexión sobre cómo entendemos la educación para la ciudadanía global (EDCG), resaltando los elementos clave que componen esta perspectiva de la educación para el desarrollo (ED). La segunda parte explica cuál ha sido la trayectoria en los últimos años de la EDCG impulsada desde el sector público estatal y desde las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD). A continuación, en la tercera parte, se presentarán cuatro maneras de practicar la EDCG que han llevado a cabo distintas organizaciones y colectivos que trabajan en el ámbito formal (el que tiene que ver con la educación reglada), el no formal (el ámbito educativo no reglado) y el informal (procesos de aprendizaje que se producen en ámbitos distintos de los anteriores, de carácter más espontáneo pero que también influyen en las personas). Por último, se propondrán unas recomendaciones dirigidas no solo a los actores del campo de la cooperación al desarrollo, sino también a la comunidad educativa y a la ciudadanía.

Hablar de la pobreza del Sur ha quedado prácticamente reducido al ámbito especializado de la cooperación.

La EDCG puede contribuir a colocar el acento en cuestiones capitales que trascienden el ámbito de la cooperación y que apuntan a la justicia social.

2. ¿Qué es la educación para la ciudadanía global?

En el ámbito de la cooperación al desarrollo, hace ya más de una década que se habla de la evolución de la ED refiriéndose a un modelo de cinco generacio-

1. Véase: <<http://www.larazon.es/noticia/7103-garcia-margallo-o-se-recorta-en-cooperacion-o-se-recortan-pensiones-y-ambulatorios>>.

Hace ya más de una década que se habla de la evolución de la ED refiriéndose a un modelo de cinco generaciones.

La EDCG introduce la dimensión de la participación y el compromiso en el sistema mundial dentro de su práctica.

nes² que corre parejo a las generaciones de ONGD del Norte enunciadas por distintos autores.³ Esta caracterización de la ED propone un camino desde los años cincuenta hasta nuestros días en el que las actividades de educación para el desarrollo realizadas por las ONGD se van transformando: desde un planteamiento asistencial, según el cual los que tienen la capacidad para producir los cambios son los donantes individuales del Norte (1ª generación) o las ONGD (2ª generación), hasta la idea de la sociedad civil global (5ª generación), todo ello pasando por visibilizar las interdependencias y la necesidad de cambios estructurales (3ª generación) y el cuestionamiento del modelo de desarrollo occidental a partir de la propuesta del desarrollo humano y sostenible (4ª generación).

El tipo de acciones que se proponen a la ciudadanía del Norte también va cambiando: desde recaudación de fondos para la financiación de acciones de ayuda de emergencia ante situaciones críticas (1ª generación) que interpelan a la caridad y a la generosidad individual, la financiación de proyectos de desarrollo y su uso como herramienta de sensibilización (2ª generación), a incorporar actividades educativas basadas en la educación popular y los planteamientos de renovación pedagógica (3ª generación), la presión política y el uso de medios de comunicación de masas (4ª generación). Asimismo, en la década de los noventa, la ED confluye con otras propuestas educativas y en su discurso recoge e integra los enfoques y contenidos de otros aprendizajes sobre problemáticas globales como la educación ambiental, la educación para los derechos humanos, la educación multicultural y la educación para la paz o la coeducación.⁴

También a partir de los noventa y hasta la actualidad, la ED se ve influida por el acelerado y complejo fenómeno de la globalización que produce continuos cambios en la esfera económica, política y cultural y nos somete a nuevos riesgos de dimensiones globales. La educación para el desarrollo de quinta generación o EDCG introduce la dimensión de la participación y el compromiso en el sistema mundial dentro de su práctica. Se popularizan expresiones como “educación global”, “dimensión global”, “educación para la ciudadanía mundial”, “perspectiva global o cosmopolita” que coexisten con la de “educación para el desarrollo”.⁵

Uno de los documentos ampliamente consensuados y que refleja la visión de la EDCG es el “Consenso Europeo sobre Desarrollo: la contribución de la educación para el desarrollo y la sensibilización” aprobado en 2007. En este documento, la EDCG se define de la siguiente manera: “El objetivo de la educación y la sensibilización en materia de desarrollo es hacer posible que todos los europeos tengan a lo largo de su vida acceso a la posibilidad de sensibilizarse y de percibir los aspectos del desarrollo

2. Mesa, M., “La educación para el desarrollo: entre la caridad y la ciudadanía global”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, n° 70, 2000, págs. 11-26.

3. Korten, D., *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*, Kumarian Press, West Hartford, 1990.

Ortega, M. L., *Las ONGD y la crisis de desarrollo*, IEPALA, Madrid, 1994.

Senillosa, I., “A new age of social movements: a fifth generation of non-governmental development organizations in the making”, *Development in Practice*, n° 8, 1, 1998, págs. 40-53.

4. Mesa, M., “La educación para el desarrollo: entre la caridad y la ciudadanía global”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, n° 70, 2000, págs. 11-26.

5. Boni, A., “La educación para el desarrollo orientada al desarrollo humano”, en: A. Boni y A. Pérez-Foguet (coords.), *Construir la ciudadanía global desde la universidad*, Ingeniería Sin Fronteras/ Intermón Oxfam, Barcelona, 2006, págs. 41-51.

mundial y su importancia local y personal, y de ejercer sus derechos y responsabilidades como habitantes de un mundo interdependiente y cambiante, contribuyendo a hacerlo más justo y sostenible”.⁶

El Consenso recoge la importancia del trabajo colaborativo ó conjunto entre múltiples actores, donantes y receptores, educadores y educandos, entre el Sur global y el Norte global; también destaca la importancia de las relaciones entre globalización y desarrollo, las interdependencias entre las vidas y necesidades de las personas y el interés en que las personas participen en aportar experiencias y respuestas creativas para resaltar la importancia del desarrollo global en lo local.⁷

En otros documentos europeos que hablan de la EDCG se apunta a la importancia de los procesos en que participan muchos actores (Administraciones, ONGD, universidades, medios de comunicación, empresas, organizaciones socias del Sur) para fortalecer el compromiso y el apoyo a la ED. También se menciona la importancia del ámbito formal y de cómo la EDCG ha de converger con los objetivos de otras propuestas educativas como los derechos humanos, la paz, el medio ambiente y la interculturalidad.⁸

Finalmente el Consenso se refiere a lo que no es EDCG: la caridad, la publicidad a favor de organizaciones o las actividades de relaciones públicas.

No es EDCG: la caridad, la publicidad a favor de organizaciones o las actividades de relaciones públicas.

No queremos finalizar este primer apartado introductorio sin referirnos a que la EDCG no solo es una propuesta para el Norte, sino que también hay otras tradiciones que la recogen, con otra denominación, pero que resaltan elementos clave de la EDCG. Por ejemplo, la tradición latinoamericana basada en Freire y la educación popular ha tenido una gran influencia en todo el mundo, particularmente en la educación de adultos y ha subrayado la importancia de la concientización de las personas, la transformación social y la búsqueda de estrategias para una educación alternativa.⁹

En Sudáfrica¹⁰ también se ha considerado la ED como un campo pedagógico que tiene el desarrollo humano como objetivo y que rescata el conocimiento local, mientras que en la India¹¹ se ha destacado el potencial de la ED como aprendizaje para la emancipación y el diálogo basado en una pedagogía humanista.

6. Véase: <http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/PUBLICATION_CONSENSUS_ES-067-00-00.pdf>.

7. La reflexión sobre el Consenso está tomada de D. Bourn, “Discourses on development education”, comunicación presentada en la Conferencia Rethinking Development in an Age of Scarcity and Uncertainty, EADI-DSA, University of York, 19-22 de septiembre de 2011.

8. Krause, J., *European Development Education Monitoring Report “DE Watch”*, DEEEP, Bruselas, 2010.

Rajacic, A.; Surian, A.; Fricke, H-J.; Krause, J.; Davis, P., *Study on the Experience and Actions of the Main European Actors Active in the Field of Development Education and Awareness Raising*, Interim Report, European Commission, Bruselas, 2010.

9. Martínez Peyrats, P., “La educación para el desarrollo orientada al desarrollo humano”, en: A. Boni y A. Pérez-Foguet (coords.), 2006, *Construir la ciudadanía global desde la universidad*, Ingeniería Sin Fronteras/Intermón Oxfam, Barcelona, 2006, págs. 75-88.

10. Hoppers, C., *South African Research Chair in Development Education-Framework and Strategy*, University of South Africa, Pretoria, Sudáfrica, 2008.

11. Kumar, A., “Development Education and Dialogical Learning in the 21st Century”, *International Journal of Development Education and Global Learning*, nº 1, 1, 2008, págs. 37-48.

Lo que no ha tenido tanta aceptación es la expresión “ciudadanía global”, en parte porque se percibe como una construcción occidental o porque el concepto de ciudadanía está más relacionado con la participación a escala local y nacional, mientras que las visiones más globales o internacionales se dan en otros ámbitos, como el de las ONGD europeas.¹²

2.1. Elementos clave de la educación para la ciudadanía global

Sea cual sea el nombre que reciba la EDCG, a nuestro entender, sí que se trata de una propuesta novedosa y válida que, como apuntábamos al comienzo del capítulo, es especialmente pertinente en el contexto actual. En el cuadro 1 enunciamos las seis características de esta propuesta que describimos a lo largo de este apartado.

La EDCG coloca a la ciudadanía en el centro y lo hace de una manera que trasciende la visión liberal clásica de la ciudadanía según la cual las y los ciudadanos son sujetos de derechos frente al Estado.

	Cuadro 1	Elementos clave de la educación para la ciudadanía global
1	Ciudadanía local y global	
2	Profundización de la democracia	
3	Género e interculturalidad	
4	Sostenibilidad e independencia	
5	Concienciación	
6	Continuo sensibilización-educación-investigación-movilización social e incidencia política	

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar coloca a la ciudadanía en el centro y lo hace de una manera que trasciende la visión liberal clásica de la ciudadanía según la cual las y los ciudadanos son sujetos de derechos frente al Estado. Esta visión se limita a la ciudadanía como estatus jurídico y a lo nacional como escala. Sin embargo, la ciudadanía global amplía el ámbito a lo global a la par que se realiza en el ámbito local. Además, la ciudadanía no se limita a lo legal, sino que se incorpora la visión de la ciudadanía como práctica. De esta manera, como recoge Lister: “Ser un ciudadano o ciudadana en el sentido legal y sociológico implica poder disfrutar de los derechos de ciudadanía necesarios para la agencia y la participación social y política”.¹³ El acento, por tanto, está en la persona como agente individual y colectivo.

12. Boni, A.; Hoffmann Pinilla, A.; Sow, J., “Educando para la ciudadanía global. Una experiencia de investigación cooperativa entre docentes y profesionales de las ONGD”, Estudios sobre educación, nº 23, pag. 63-81, año 2012.

13. Lister, R., *Citizenship: feminist perspective*, Macmillan, Basingstoke, 1997, pág. 41.

Relacionada con la idea de ciudadanía como participación está la visión de la gobernanza democrática y la profundización de la democracia a través de la construcción de la sociedad civil, la gobernanza participativa y la democracia deliberativa.¹⁴ Lo primero nos remite a la importancia de una sociedad civil fuerte, independiente y autónoma para movilizar reclamaciones y exigencias a gobiernos, controlar su acción y evitar abusos, particularmente en lo relativo a los derechos.¹⁵ Lo segundo nos lleva a la importancia de la cogobernanza y el trabajo con el propio Estado,¹⁶ participando en sus actividades. Se trata de generar nuevos espacios democráticos y promover los roles y la capacidad directa de decisión de las y los ciudadanos sobre los asuntos públicos,¹⁷ al tiempo que se repiensen permanentemente la naturaleza y el significado de la democracia y los derechos y las estrategias para su construcción.¹⁸ Finalmente, la aproximación de la democracia deliberativa nos hace pensar en la naturaleza y la calidad de la deliberación a través de la cual los ciudadanos dialogan sobre las ideas de la democracia y los derechos en las distintas esferas (pública y privada; local, nacional y global). Se trata de evitar la captura de la agenda y el debate por parte de determinados intereses, así como de buscar la inclusión de todos los individuos y grupos sociales.

Esta última referencia a la inclusión y exclusión de la ciudadanía nos remite a otros dos elementos centrales de la EDCG: la equidad de género y la dimensión intercultural. En cuanto a la primera, como apunta Celorio: “la perspectiva de género en la ED se revela como una de las perspectivas ineludibles, no sólo como propuesta de empoderamiento para las niñas y las mujeres, sino como apuesta para la reconstrucción de identidades desde la equidad, la corresponsabilidad, como medio para la superación del orden patriarcal y como estrategia de impugnación de los sistemas de conocimiento androcéntricos”.¹⁹ En relación con la segunda, y siguiendo a la misma autora: “la ED pone el acento en la dimensión intercultural, de manera que el conjunto de los sistemas educativos en sus vertientes formales y no formales acojan a todas las personas –y en especial a aquellas que están en riesgo de exclusión, que forman parte de colectivos vulnerables, de minorías–, poniendo en marcha estrategias de empoderamiento a través del fortalecimiento de la autonomía, del diálogo y de la atención a la diversidad, sea esta cultural, de género, de etnia o cualquiera otra”.²⁰

Otros dos elementos relevantes en la EDCG son la sostenibilidad y la interdependencia. La primera enfatiza la importancia de las relaciones entre el medio físico y el medio humano, con el objeto de rescatar y conservar la diversidad de modelos de desarrollo y de que este análisis crítico se incorpore junto con otros elementos para establecer los parámetros de futuros desarrollos deseables.²¹ La interdependencia nos alerta de

Relacionada con la idea de ciudadanía como participación está la visión de la gobernanza democrática y la profundización de la democracia.

La perspectiva de género en la ED se revela como una de las perspectivas ineludibles.

14. Gaventa, J., “Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the ‘Deepening Democracy’ Debate”, *IDS Working Paper*, IDS, Brighton, n° 264, 2005.

15. Carothers, T., *Aiding democracy abroad: the learning curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 1999.

16. Ackerman, J., “Co-Governance for Accountability: Beyond ‘Exit’ and ‘Voice’”, *World Development*, n° 32, 3, 2003, págs. 447-463.

17. Cohen, J.; Fung, A., “Radical Democracy”, *Swiss Political Science Review*, n° 10, 4, 2004, págs. 23-34.

18. Véase la nota n° 15.

19. Celorio, G., “Educación para el Desarrollo”, en: Celorio y López de Munain (ed.), *Diccionario de Educación para el Desarrollo*, Hegoa, Bilbao-Vitoria, 2007, pág. 128.

20. *Ibidem*, pág. 124.

21. *Ibidem*, pág. 125.

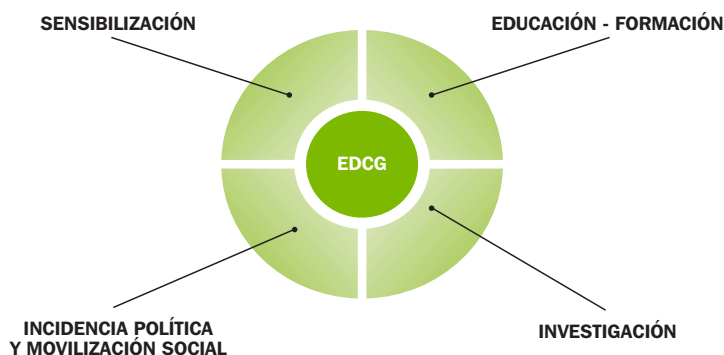
La ED pone el acento en la dimensión intercultural, de manera que el conjunto de los sistemas educativos en sus vertientes formales y no formales acogan a todas las personas.

que cualquier análisis y propuesta no puede dejar de lado las relaciones económicas, sociales, culturales, políticas y también ambientales entre los países y las personas.

Con todos estos elementos, la visión de la educación que propone la EDCG trasciende lo meramente formal y se entiende como un proceso de socialización crítica, concientizadora en el sentido de Paulo Freire,²² que induce a la reflexión sobre desarrollo, ciudadanía, democracia, cultura, etc. desde otras miradas y que permite tomar conciencia de la realidad y de las capacidades individuales y colectivas para actuar sobre ella. Por eso es necesario rescatar el papel que lo educativo ha tenido y puede seguir teniendo en el proyecto modernizador, pero no solo ligado a lo formal, sino como elemento “moldeador” (en el buen sentido) y, por lo tanto, con capacidad para contribuir a la construcción de modelos de justicia social y equidad globales.²³

En consonancia con todo lo expuesto anteriormente, la manera de poner en práctica la EDCG no se reduce solo al ámbito educativo sino que abarca el denominado continuo de sensibilización, educación, movilización social/incidencia e investigación, tal y como se expone gráficamente en el gráfico 1.

 Gráfico 1 Instrumentos de la educación para la ciudadanía global



Fuente: Ortega, M.L., *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2007.

La EDCG no se reduce solo al ámbito educativo sino que abarca el denominado continuo de sensibilización, educación, movilización social/incidencia e investigación.

Esta manera de entender la EDCG implica que, más allá del instrumento escogido, debe existir una relación y correspondencia entre ellos; por ejemplo, una propuesta de sensibilización tendría que contener un elemento formativo y estar orientada hacia la incidencia política y/o movilización social. La investigación apoyaría estos procesos y produciría un conocimiento encaminado, asimismo, hacia la transformación y el empoderamiento en la manera de ser construido.

22. Freire, P., *Pedagogía del oprimido*, Siglo XXI, Madrid, 1970.

23. De Paz, D., *Escuelas y educación para la ciudadanía global*, IO-Ediciones, Barcelona, 2007. Celorio, G.; López de Munain, A. (comp.), *Actas del III Congreso de Educación para el Desarrollo*, Hegoa/EHU, Vitoria, Bilbao, 2007, <http://www.hegoa.ehu.es/es/educacion/publicaciones_de_educacion_para_el_desarrollo>.

3. Cómo se ha impulsado la EDCG desde las Administraciones públicas y las ONGD. Luces, sombras y un futuro preocupante

En este apartado analizamos cuál ha sido el papel que ha desempeñado la EDCG tanto en el sector de la cooperación como en el educativo. En primer lugar, nos referiremos a las políticas públicas de cooperación al desarrollo estatales en el período 2006-2012; más allá del examen de las cuantías dedicadas a la EDCG, el foco principal será el análisis de los documentos de referencia suscritos en este período: la Estrategia Española de Educación para el Desarrollo,²⁴ el III Plan Director del período 2009-2012²⁵ y el IV Plan Director de 2013-2016.

En segundo lugar, abordamos la EDCG desde la perspectiva de las Administraciones educativas. Aquí nos centramos en el camino de la asignatura de Educación para la Ciudadanía contenida en la Ley Orgánica de Educación de 2006,²⁶ primero modificada sustancialmente y finalmente eliminada en 2012. Aunque en muchos sentidos esta asignatura ejemplifica la crónica de un fracaso, no deja de ser un proceso que puede dar pistas para el futuro. También incluimos referencias al anteproyecto de la Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa,²⁷ que constituye un sonado ejemplo de retroceso de visión de la EDCG en la educación pública.

Por último, analizamos el sector de las ONGD. Partiendo de la visión de instituciones como el DEEEP (Developing European's Engagement for the Eradication of Poverty), enmarcado en CONCORD (Confederación Europea de ONG de Emergencia y Desarrollo –plataforma que agrupa a las plataformas de los Estados miembros de la UE–), analizamos la postura de las ONGD españolas agrupadas en la Coordinadora Española de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (CONGDE) y los retos que estas tienen planteados en relación con la educación para la ciudadanía global.

Somos conscientes de la limitación de este capítulo, que no extiende el análisis a otros actores e instituciones relevantes como pueden ser los que protagonizan la cooperación para el desarrollo descentralizada, las universidades o los medios de comunicación. Debido a las características de esta publicación, se ha preferido priorizar la cooperación al desarrollo estatal y el sector de las ONGD y tratarlos con mayor profundidad, dejando para ulteriores investigaciones el análisis de otros actores y ámbitos.

3.1. La educación para la ciudadanía global en la cooperación estatal

A partir de los datos presentados en los distintos planes anuales de cooperación y para el período 2006-2010, la evolución de lo que se ha destinado a ED en relación con la ayuda oficial al desarrollo bilateral bruta es la que se reproduce en la tabla 1.

24. Ortega, M. L., *Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2007.

25. Disponible en: <<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Plan%20Director%202009-2012.pdf>>.

26. Disponible en: <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-7899>>.

27. Véase el texto de septiembre de 2012 en: <http://www.stecyl.es/borralex/LOMCE/Anteproyecto_LOMCE_septiembre2012.pdf>.

	Evolución de la AOD bruta bilateral y la AOD en educación para el desarrollo en el período 2006-2010 (en millones de euros)					
	2006	2007	2008	2009	2010	Total
AOD bruta bilateral	1.555,1	1.489,9	1.976,9	2.074,2	2.008,7	9.105
AOD en ED general	32,3	46,6	55	59,6	65,3	259,1
% AOD en ED vs. AOD bilateral bruta	2	3,1	2,7	2,8	3,2	2,8

Fuente: Córdón, M.R.; Sianes, A.; Ortega, M.L., "Primera aproximación al análisis descriptivo de la AOD en educación para el desarrollo en la universidad (2006-2010)", comunicación presentada en el I Congreso de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES), Santander, noviembre 2012.

Un elemento positivo en el mapa de la cooperación estatal fue la elaboración de la Estrategia de Educación para el Desarrollo en 2007.

Ciertamente se observa un incremento de las partidas destinadas a la ED, pero también va en consonancia con el incremento de la AOD experimentada en este período. Sin embargo, este incremento no ha sido suficiente para cumplir los compromisos del Pacto de Estado contra la Pobreza firmado en 2007 y que indicaba que había que destinar a la ED un 3% del total de la AOD bilateral. Después del pacto, eso solamente se alcanzó en 2010 y, puesto que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 indica que la AOD va a situarse en un 0,20% del producto nacional bruto en 2013, con toda seguridad la ED experimentará un enorme retroceso.

Un elemento positivo en el mapa de la cooperación estatal fue la elaboración de la Estrategia de Educación para el Desarrollo, llevada a cabo tras un proceso participativo en 2007. En esta estrategia la ED se define como: "Proceso educativo (formal, no formal e informal) constante encaminado, a través de conocimientos, actitudes y valores, a promover una ciudadanía global generadora de una cultura de la solidaridad comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión así como con la promoción del desarrollo humano y sostenible".²⁸

Esta propuesta de ED supuso un gran paso respecto a otros tratamientos que había tenido la educación para el desarrollo en anteriores documentos oficiales como la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo,²⁹ norma aún vigente, en la que se evidencia una visión de la ED mucho más reduccionista, puesto que hablaba de la ED como el "conjunto de acciones que desarrollan las Administraciones públicas, directamente o en colaboración con las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, para promover actividades que favorezcan una mejor percepción de la sociedad hacia los problemas que afectan a los países en desarrollo y que estimulen la solidaridad y cooperación activas con los mismos".³⁰

La Estrategia incorpora elementos claros de la EDCG como es la referencia a la ciudadanía global, la visión del desarrollo humano y sostenible, y, aunque no se señalan en la definición, a lo largo del texto existen referencias a la equidad de

28. Ibidem, pág. 19.

29. Véase la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

30. Ibidem, art. 13.

género, la interculturalidad y las interdependencias. Sin embargo, comparada con la visión de la EDCG que aquí se propone, sí que creemos que se podría haber recogido con mayor énfasis todo lo relativo a la idea de la profundización de la democracia, la participación política, la cogobernanza, etc. También queda, al menos la definición, muy circunscrita al ámbito educativo, ya que se aleja de la visión del continuo sensibilización-educación-movilización y apoyo de la investigación, aunque a lo largo del texto todas estas dimensiones sí que aparecen desarrolladas.

Uno de los mayores logros de la Estrategia es haberse realizado desde un proceso participativo y ampliamente consensuado con las voces de distintos actores de la sociedad civil y del sector público. Se trata de un ejemplo positivo que, al igual que ha sucedido en otros países europeos, contribuye significativamente a aumentar el compromiso de los actores involucrados para apoyar y practicar la ED.³¹

La Estrategia inspiró claramente el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, el cual elevó a la categoría de ámbito estratégico a la ED y la vinculó a un enfoque de desarrollo como el enfoque basado en derechos o la promoción de las capacidades humanas. Asimismo, la definición de ED que se plantea en el Plan responde al modelo de EDCG, y se aleja de otras interpretaciones más cercanas a la recaudación de fondos o a la información de la opinión pública sobre las políticas de desarrollo. Durante el período 2009-2012 se impulsaron algunas de las medidas más interesantes de la ED a escala estatal como son el Premio Nacional de Educación para el Desarrollo Vicente Ferrer –conjuntamente con el Ministerio de Educación–, la creación de un grupo de trabajo temático en el Consejo de Cooperación al Desarrollo o la creación de una convocatoria específica para convenios de ED a organizaciones calificadas en este ámbito.

Sin embargo, muchas de estas medidas se encuentran hoy paralizadas y queda por ver cuál será su futuro condicionado, en gran medida, por la escasez de fondos públicos y por el respaldo de la Administración. En este sentido, esperemos que el trato que se le ha dispensando a la ED en los distintos borradores del IV Plan Director 2013-2016 no preludie una falta de apoyos a la ED en las organizaciones de la cooperación estatal.

En el primer borrador del Plan que circuló en octubre de 2012,³² la ED quedaba relegada al último lugar de las prioridades de la cooperación española y se justificaba (textualmente) por “la necesidad de apoyo y compromiso de la ciudadanía española con los objetivos de desarrollo que promueven [...] se trata de ‘recuperar a la sociedad’ de manera que sienta realmente la importancia que tiene la cooperación”. Se volvía, a nuestro juicio, a planteamientos parecidos a los de la ley de cooperación de 1998 en los que el foco estaba en la comunicación y la sensibilización de la ciudadanía y no en la EDCG. En el documento definitivo del IV Plan Director,³³ la ED ha vuelto a recuperar protagonismo, vinculada a la idea de la importancia de una ciudadanía informada y comprometida con el desarrollo y relacionada con la Estrategia de ED de 2007. Es demasiado pronto para saber cuál será la trayectoria de la ED en los próximos años pero esperemos que, al menos, se mantengan algunas de las medidas impulsadas en el período anterior.

Uno de los mayores logros de la Estrategia es haberse realizado desde un proceso participativo y ampliamente consensuado con las voces de distintos actores de la sociedad civil y del sector público.

La Estrategia inspiró claramente el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

31 Krause, J., *European Development Education Monitoring Report “DE Watch”*, DEEEP, Bruselas, 2010.

32 Véase el borrador del IV Plan Director en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Novedadesyactividades/Documents/Borrador_IV%20Plan%20Director_CE.pdf>.

33. IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, disponible en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Documents/IV%20Plan%20DirectorCE_2013-2016%20FINAL%20CM.pdf>

3.2. La educación para la ciudadanía global en el ámbito educativo

La asignatura de Educación para la Ciudadanía fue eliminada para suprimir las cuestiones controvertidas y susceptibles de caer en el adoctrinamiento ideológico.

El origen de la asignatura hay que situarlo en el marco europeo de competencias clave para el aprendizaje permanente recogido en la Recomendación 2006/962.

Por lo que se refiere al análisis de la EDCG en el contexto educativo, tanto en el documento que recoge el Consenso Europeo sobre Desarrollo como en los documentos de la cooperación oficial española y de otros países donantes (Irlanda, Polonia, Reino Unido, Corea e incluso China),³⁴ hay un acuerdo generalizado en que la EDCG ha de permear el currículo formal y en que las alianzas entre el sector de la cooperación y de la educación son cruciales.

Como hemos visto, la Estrategia de Educación al Desarrollo y el Plan Director 2009-2012 recogían este deseo que, desafortunadamente, no ha tenido un gran avance aunque sí se podían haber dado las condiciones para que lo tuviera. Nos referimos a la oportunidad perdida que supuso la asignatura de Educación para la Ciudadanía introducida por la Ley Orgánica 2/2006 de Educación (LOE), recientemente eliminada para suprimir las cuestiones controvertidas y susceptibles de caer en el adoctrinamiento ideológico.³⁵

El origen de la asignatura hay que situarlo en el marco europeo de competencias clave para el aprendizaje permanente recogido en la Recomendación 2006/962.³⁶ Dentro de este conjunto de competencias se incluyen las competencias sociales y cívicas, definidas de la siguiente manera: la competencia social remite a las competencias personales, interpersonales e interculturales, así como a todas las formas de comportamiento de un individuo para participar de manera eficaz y constructiva en la vida social y profesional. Esta competencia se corresponde con el bienestar personal y colectivo. La comprensión de los códigos de conducta y de las costumbres de los distintos entornos en los que el individuo se desarrolla es fundamental. Un individuo puede asegurarse una participación cívica, activa y democrática gracias a estas competencias cívicas, especialmente a través del conocimiento de las nociones y las estructuras sociales y políticas (democracia, justicia, igualdad, ciudadanía y derechos civiles).

A partir de ahí, la Unión Europea (UE) deja a los Estados miembros el desarrollo de estas competencias y, por ello, la LOE incluía la asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos en el currículo de primaria y de secundaria, y también recomendaba el desarrollo transversal de sus objetivos y contenidos para que esta perspectiva y los derechos humanos fueran incorporados en el currículo de primaria y de secundaria. Asimismo, la extinta LOE sugería que el funcionamiento más democrático y participativo de escuelas e institutos alentara la apertura de los centros educativos a la vida social de su entorno correspondiente. También recogía la propuesta de la UE de contar con el apoyo permanente de ONGD y movimientos sociales que promovieran distintos aspectos de los derechos humanos, la solidaridad local-global y la democracia participativa.³⁷

34. Bourn, D., "Discourses on development education", comunicación presentada en la Conferencia Rethinking Development in an Age of Scarcity and Uncertainty, EADI-DSA, University of York, 19-22 de septiembre de 2011.

35. Véase la cita textual que se halla en el Real Decreto de modificación de la asignatura de Educación para la Ciudadanía de 3 de agosto de 2012: <http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/030812_enlaceciudadania.htm>.

36. Véase más información en la Recomendación 2006/962/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente [Diario Oficial L 394 de 30.12.2006].

37. Argibay, M.; Celorio, G.; Celorio, J.; López de Munain, A., *Educación para la ciudadanía. Informe sobre su situación en ocho comunidades autónomas*, HEGOA, Bilbao-Vitoria, 2011, pág. 31.

En el preámbulo de la extinta LOE se proponía la “[...] valoración crítica de las desigualdades, que permita superar los comportamientos sexistas [...], prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos [...], preparación del alumnado para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable”, y en su artículo 2 se plantean sus fines de la siguiente manera:

“e) La formación para la paz, el respeto a los derechos humanos, la vida en común, la cohesión social, la cooperación y solidaridad entre los pueblos así como la adquisición de valores que propicien el respeto hacia los seres vivos y el medio ambiente, en particular al valor de los espacios forestales y el desarrollo sostenible.”

“g) La formación en el respeto y reconocimiento de la pluralidad lingüística y cultural de España y de la interculturalidad como un elemento enriquecedor de la sociedad.”

“k) La preparación para el ejercicio de la ciudadanía y para la participación activa en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable y con capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes de la sociedad del conocimiento.”

Tomando en consideración los elementos clave de la EDCG, la propuesta de la LOE recogía algunos de ellos, como la importancia de la participación ciudadana, la defensa de los derechos humanos, la interculturalidad o la sostenibilidad. Para algunas organizaciones, como Amnistía Internacional, la incorporación de las competencias sociales y cívicas supuso una valiosa oportunidad para incorporar la defensa y la promoción de los derechos humanos de una manera interdisciplinaria en el aula.³⁸

Sin embargo, hay otros elementos de la EDCG que no quedaron reflejados, como la transformación política o la concientización. Asimismo, la visión que se transmitió es que la EDCG se tiene que promover desde una asignatura, olvidando que existen otros ámbitos como el currículo, la organización del centro, la relación con el entorno, los modelos pedagógicos basados en la participación y la práctica democrática que pueden ser canales excelentes para el impulso de la EDCG.

Por otro lado, el proceso seguido por la asignatura de Educación para la Ciudadanía estuvo plagado de incoherencias y debilidades que llevaron al fracaso de esta propuesta educativa. Algunas razones obedecen a la manera vertical de definir las políticas por parte de la Unión Europea. Un marco orientativo, como el que proporcionan las competencias básicas, no fue suficiente para garantizar que su implementación en los países miembros se realizara de manera homogénea y no apareciera una fragmentación en los criterios, procesos y resultados.³⁹

Esto también se ha reproducido en el Estado español: no se establecieron criterios claros en relación con el tiempo, los recursos y la evaluación requeridos para la adquisición de competencias; no se planificaron convenientemente los recursos económicos necesarios, la formación pedagógica requerida, los materiales, etc. Y lo que es a nuestro juicio más grave: la polémica sobre la asignatura ha servido de

La LOE incluía la asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos en el currículo de primaria y de secundaria.

El proceso seguido por la asignatura de Educación para la Ciudadanía estuvo plagado de incoherencias y debilidades que llevaron al fracaso de esta propuesta educativa.

38. Amnistía Internacional, *Educación en derechos humanos en España. Algo más que una asignatura*, Amnistía Internacional, Madrid, 2012.

39. Argibay, M.; Celorio, G.; Celorio, J.; López de Munain, A., *Educación para la ciudadanía. Informe sobre su situación en ocho comunidades autónomas*, HEGO, Bilbao-Vitoria, 2011.

La Ley de Mejora de la Calidad Educativa, cuyo anteproyecto fue aprobado en septiembre de 2012, no solo elimina la asignatura de Educación para la Ciudadanía sino que imprime una visión instrumental de la educación.

La nueva Ley de Mejora de la Calidad Educativa supone una vuelta a un modelo educativo elitista y segregador.

acicate para la polarización del posicionamiento social y pedagógico respecto de esta asignatura de Educación para la Ciudadanía o de su inclusión como transversal a todo trabajo de los centros y de la comunidad educativa. Para colmo de males llevar la polémica al plano religioso, al de la moral individual, al debate político y jurídico, ocultó y desnaturalizó el verdadero debate pedagógico, el ejercicio de derechos y deberes colectivos para fortalecer la democracia, la solidaridad y la justicia social.⁴⁰

Al igual que sucede con la cooperación estatal, las noticias que nos llegan en los momentos de escribir estas líneas (diciembre de 2012) no son en absoluto alentadoras. La Ley de Mejora de la Calidad Educativa, cuyo anteproyecto fue aprobado en septiembre de 2012, no solo elimina la asignatura de Educación para la Ciudadanía sino que imprime una visión instrumental de la educación.⁴¹

En su primer párrafo la educación se define como “El motor que promueve la competitividad de la economía y las cotas de prosperidad de un país; su nivel educativo determina su capacidad de competir con éxito en la arena internacional y de afrontar los desafíos que se planteen en el futuro. Mejorar el nivel de los ciudadanos en el ámbito educativo supone abrirles las puertas a puestos de trabajo de alta cualificación, lo que representa una apuesta por el crecimiento económico y por conseguir ventajas competitivas en el mercado global”. Sin duda, tal y como apuntan Boni y Gasper,⁴² se trata de una visión reduccionista de la educación que consiste básicamente en generar capital humano para la empleabilidad y que dista mucho de la que se propone en este texto.

Tal y como recoge un comunicado de la Coordinadora Española de ONGD de fecha 6 de agosto de 2012,⁴³ se suprimen del currículo los contenidos referidos a la pobreza y la desigualdad en el mundo, a la “feminización” de estas, a la falta de acceso a la educación como fuente de pobreza, a los afectos y emociones, a las relaciones entre hombres y mujeres y a los prejuicios sociales, racistas, xenófobos, homófobos o sexistas, entre otros asuntos. De igual modo, se resalta que estas medidas se hayan tomado de manera precipitada (apenas cinco semanas antes de que comience el curso escolar) y sin abrir ningún espacio de diálogo y consenso con los agentes educativos.

Asimismo, tal y como alertan diferentes sindicatos, partidos políticos y asociaciones de padres y madres,⁴⁴ la nueva Ley de Mejora de la Calidad Educativa supone una vuelta a un modelo educativo elitista y segregador. Los resultados académicos de los y las estudiantes son el indicador de la calidad educativa, y se pasan por alto otros criterios que hacen referencia a la igualdad de oportunidades y a un modelo educativo más inclusivo.⁴⁵

40. *Ibidem*, pág. 35

41. Véase: <<http://www.educacion.gob.es/horizontales/dms/ministerio/horizontales/ministerio/campanas/lomce/20120925-anteproyecto-LOMCE.pdf>> y <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/12/19/actualidad/1355950169_407660.html>.

42. Boni, A.; Gasper, D., “La Universidad como debiera ser. Propuestas desde el desarrollo humano para repensar la calidad de la Universidad”, *Sistema*, nº 220, 2011, págs. 99-115.

43. Véase: <http://www.congde.org/index.php/noticias/vernoticia/id_noticia/1713>.

44. Véanse las noticias aparecidas en diferentes medios de comunicación el 21 y el 22 de septiembre de 2012: <http://www.fe.ccoo.es/ensenanza/menu.do?Informacion:Revista_de_Prensa:Septiembre_2012:24.09.2012#16484>.

45. Imbermón, F., “Calidad, ¿de qué calidad hablan? Algunas reflexiones sobre la Ley de Calidad”, *Barbecho, Revista de Reflexión Socioeducativa*, nº 1, 2002, págs. 8-11.

Por otro lado, el énfasis excesivo que hace la nueva ley en las materias instrumentales irá en detrimento de los contenidos y competencias sociales y ciudadanas y de todo el sistema de valores que intentaban preparar a los futuros ciudadanos para ser sujetos activos y competentes social y políticamente.

Por todo ello, las organizaciones representadas por la CONGDE quisieron resaltar, en su comunicado anteriormente citado, “que los cambios introducidos en el sistema educativo español dejan de lado el objetivo de la Educación que debe ser el de formar ciudadanos y ciudadanas libres, críticos, capaces de enfrentarse al futuro desde una posición de búsqueda del bien común, y no sólo desde los intereses particulares”.⁴⁶

Por último, los recortes, ya iniciados con anterioridad a la aprobación de la propuesta de ley y “ratificados” por esta, impactan de forma directa sobre la ratio, sobre la cantidad de docentes disponibles y, consecuentemente, generan una sobrecarga de responsabilidades y una reducción de recursos disponibles por parte de los equipos docentes. Esta sobrecarga afecta directamente a las posibilidades de instaurar un modelo educativo de calidad que asegure un desarrollo integral de los y las estudiantes, ya que mengua la capacidad de responder adecuadamente a retos como la atención a la diversidad, la educación socioafectiva, el fortalecimiento de los vínculos con la comunidad educativa ampliada (familias, entidades y entorno), entre otros.

3.3. La educación para una ciudadanía global en las organizaciones no gubernamentales de desarrollo

De entre los diversos actores que realizan acciones de ED, son las ONGD las que, al menos en sus documentos institucionales, hacen una apuesta más decidida por la educación para el desarrollo de quinta generación. Esto es observable, por ejemplo, en los documentos del Foro sobre Sensibilización y Educación –conocido como Forum DARE (Development Awareness Raising and Education)–,⁴⁷ foro que pertenece a CONCORD –plataforma europea de ONGD dedicadas a la educación para el desarrollo y la ciudadanía global–, y en los de la Coordinadora Española de ONGD (CONGDE).

Comenzando por las instituciones europeas, CONCORD aprobó en el año 2004 la siguiente definición de ED: “Proceso activo de aprendizaje, basado en valores de solidaridad, igualdad, inclusión y cooperación. Permite que las personas puedan pasar de una sensibilización básica sobre prioridades del desarrollo internacional y el desarrollo humano sostenible, mediante el entendimiento de las causas y los efectos de los problemas globales, al compromiso personal y la acción informada. La ED impulsa la participación completa de todos los ciudadanos para la erradicación de la pobreza en todo el mundo y la lucha contra la exclusión. Busca influir en las políticas nacionales e internacionales para que sean más justas y económicamente sostenibles, sociales, ambientales y respetuosas con los derechos humanos”.⁴⁸

46. Véase el comunicado de la Coordinadora de ONGD de fecha 6 de agosto de 2012: <http://www.congde.org/index.php/noticias/vernoticia/id_noticia/1713>.

47. La información sobre esta institución está disponible en: <<http://www.deeep.org/what-is-dare-.html>>.

48. Traducción propia de la definición de CONCORD. Véase el texto original en: <<http://www.deeep.org/dear-definitions.html>>.

El énfasis excesivo que hace la nueva Ley de Mejora de la Calidad Educativa en las materias instrumentales irá en detrimento de los contenidos y competencias sociales y ciudadanas.

Los recortes, ya iniciados con anterioridad a la aprobación de la propuesta de ley y “ratificados” por esta, generan una sobrecarga de responsabilidades y una reducción de recursos disponibles por parte de los equipos docentes.

Como se observa, es evidente que la definición contiene los elementos centrales de la EDCG, los cuales se detallan en mayor medida cuando se plantean sus tres objetivos clave: 1) la movilización de un compromiso público informado; 2) la emergencia de la sociedad civil global, y 3) el cambio de los paradigmas de desarrollo. No es casual que este refuerzo del papel de la EDCG se enfatice ahora, en un momento en el que la ED puede convertirse en la víctima propiciatoria de los recortes presupuestarios. Urgen, por tanto, sólidos argumentos en defensa de la ED.⁴⁹

Por lo que se refiere a la movilización del compromiso público informado, en un contexto de recortes generalizados del gasto público, existe el riesgo de que la ciudadanía no se sienta realmente interpelada por las cuestiones que afectan a la pobreza. De igual forma, distintos estudios han demostrado⁵⁰ que los valores dominantes tienen un carácter más individualista que universalista y que los marcos desde los que se mira a la pobreza no cambian, utilizando modelos transaccionales y comerciales como los adoptados por algunas ONGD en sus campañas de sensibilización o recaudación de fondos.⁵¹

La EDCG es clave para que se produzca un cambio a escala individual.

Por ello, la EDCG es clave para que se produzca un cambio a escala individual. Este tiene que ver con promover los valores y las actitudes clave de un ciudadano o una ciudadana mundial responsable (como la autoestima, la autoconfianza, el respeto por uno mismo y por otros, la solidaridad, etc.) y también con poner en valor la importancia de las personas en sus distintas facetas (como votante, como consumidor/a, como voluntario/a, como educador/a, como activista, etc.) para poder lograr el cambio. Asimismo, el cambio individual es crucial para permitir un debate público e informado sobre las cuestiones que afectan al desarrollo y para apoyar y dar legitimidad a las ONGD y a los gobiernos para actuar decididamente a favor de la justicia global.⁵²

El cambio individual es crucial para permitir un debate público e informado sobre las cuestiones que afectan al desarrollo y para apoyar y dar legitimidad a las ONGD y a los gobiernos para actuar decididamente a favor de la justicia global.

El cambio colectivo tiene que ver con el segundo de los objetivos: la emergencia de una sociedad civil global. Esta se produce cuando se crean espacios para el diálogo, el aprendizaje mutuo, la participación y la interacción entre la ciudadanía. Esto propicia que, por un lado, se creen alternativas a la manera dominante de realizar actividades económicas que busquen únicamente maximizar el beneficio económico y, por otro, a que la ciudadanía actúe como controladora, como contrapoder en los procesos políticos y económicos tanto en el ámbito local como estatal y global.⁵³

49. Tal y como se expone en este documento de CONCORD/DEEEP, "Development needs citizens. The place of Development Education and Awareness Raising", *The development discourse*, CONCORD/DEEEP, Bruselas, 2011, <<http://www.youthdeved.ie/sites/youthdeved.ie/files/Development%20needs%20citizens%20Flyer.pdf>>.

50. Crompton, T., *Common Cause. The case for working with our cultural values*, WWF-UK, 2010, <<http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/common-cause-the-case-for-working-with-our-cultural-values-112367>>.

Darnton, A.; Kirk, M., *Buscando marcos: nuevas formas de implicar a la ciudadanía del Reino Unido con la pobreza global*, traducción al castellano de *Finding Frames: New ways to engage the UK public in global poverty*, BOND, Londres, 2011, <<https://docs.google.com/file/d/0B0IWq6o1NngLR0FsRUNySnJoekk/edit?pli=1>>

51. Barahona, R., "Comentario a 'Finding Frames: new ways to engage the U.K. public in global poverty'", *The International Journal for Global and Development Education Research / Revista Internacional sobre Investigación en Educación Global y para el Desarrollo*, n° 2, 2012, págs. 88-89.

52. Véase el documento de CONCORD/DEEEP, 2011 (nota 49).

53. Véase la nota n° 52.

Por último, la EDCG puede contribuir a cambiar los paradigmas de desarrollo y la coherencia de políticas. Tal y como plantea un reciente documento europeo,⁵⁴ puesto que la EDCG tiene como objetivo el empoderamiento de la ciudadanía para que las personas sean actores conscientes de su propio desarrollo, el modelo de desarrollo coherente con esta propuesta debe respetar el derecho de la ciudadanía a escoger su propio modelo de desarrollo rehuyendo la imposición de modelos no endógenos. Además, para que puedan darse de verdad las condiciones para esta elección, es importante que no se interfiera con políticas comerciales, de seguridad, migratorias, financieras, agrícolas, etc. sobre otros países y sus gentes. Cuando los flujos financieros ilícitos de Sur a Norte son el doble que la AOD, cualquier política de cooperación es inútil: la coherencia de políticas es central para cualquier intento de alcanzar una justicia global.

Somos conscientes de que para completar el análisis habría que profundizar en la práctica de las ONGD europeas y comprobar la coherencia del planteamiento teórico con la realidad, lo cual excede de los propósitos de este capítulo.⁵⁵

Partiendo de esta limitación, lo que sí podemos afirmar es que la propuesta de CONCORD/DEEEP es a todas luces una propuesta de EDCG que recoge todos sus elementos y además sitúa el debate en el terreno de los enfoques del desarrollo y la coherencia de políticas. Esto es, a nuestro juicio, una llamada muy poderosa a todos los actores del sistema de la cooperación internacional (incluidas las propias ONGD), que en su mayoría han visto la ED como la “hermana menor” de la cooperación. El planteamiento es justo el contrario: no puede haber desarrollo eficaz si no hay ciudadanía empoderada que exige y se moviliza por la coherencia de todas las políticas (no solo las de cooperación internacional), que tienen como fin último la promoción de un desarrollo propio.

¿Han incorporado las ONGD españolas esta visión? Nuestra percepción es que también hay claroscuros. Los puntos fuertes se aprecian, sobre todo, desde la visión conceptual. Un paso importante fue el estudio que se realizó en el año 2004, en el que la CONGDE apostó por la ED como una estrategia “imprescindible” de la cooperación.⁵⁶ La ED se definía como: “Un proceso para generar conciencias críticas, hacer a cada persona responsable y activa, con el fin de construir una sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur, comprometida con la solidaridad, entendida ésta como corresponsabilidad, y participativa, cuyas demandas, necesidades, preocupaciones y análisis se tengan en cuenta a la hora de tomar decisiones políticas, económicas y sociales”.⁵⁷

Son patentes los elementos de la EDCG en esta propuesta en la que, de igual modo, se hace hincapié en otros elementos como 1) la contribución del Sur hacia el Norte; 2) la importancia del trabajo conjunto y las redes; 3) la necesidad de enriquecer el trabajo de incidencia conectando de una manera muy directa con la base social y

La EDCG puede contribuir a cambiar los paradigmas de desarrollo y la coherencia de políticas.

No puede haber desarrollo eficaz si no hay ciudadanía empoderada que exige y se moviliza por la coherencia de todas las políticas (no solo las de cooperación internacional).

54. DARE, *Building Global Civil Society: Towards a new EuropeAid Funding Instrument “Europe for Development”*. A contribution of the DARE Forum to the Structured Dialogue, CONCORD, Bruselas, 2010.

55. Véase el documento de Darnton y Kirk de 2011 (nota 50) para profundizar en el ámbito de las prácticas de las ONGD, en el que se analiza el impacto en la ciudadanía de campañas de sensibilización llevadas a cabo por ONGD británicas.

56. CONGDE, “Educación para el Desarrollo. Una estrategia imprescindible de la cooperación”, 2004. Este documento está disponible en: <http://autonomicas.congde.org/documentos/54_1.pdf>.

57. *Ibidem*, pág. 6.

valorizando el conocimiento a través de la experiencia; 4) la coherencia con la práctica cotidiana, y 5) la construcción de una sociedad civil fuerte y solidaria.⁵⁸

En documentos posteriores,⁵⁹ la ED vuelve a aparecer como una línea estratégica del trabajo de las ONGD y se destacan claramente elementos propios de la EDCG como la idea de la ciudadanía global o las diferentes dimensiones que componen la EDCG: sensibilización, formación, movilización, incidencia política e investigación.

Nos gustaría subrayar la importancia que se le otorga a la dimensión de la investigación, normalmente poco enfatizada por otros actores, por el papel que está desempeñando en la evolución conceptual y epistemológica de la ED, así como en la generación de conocimiento sobre la misma.

También es reseñable el valor que se le da al aprendizaje, la reflexión y la evaluación de las acciones de ED por lo que puede suponer de mejora de la calidad de las prácticas, la generación de conocimiento sobre la experiencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, aun valorando muy positivamente este planteamiento, se echa en falta un mayor hincapié en la relevancia de la ED para otros ámbitos de la cooperación y de coherencia entre las diferentes políticas: educativas, económicas, culturales, de participación ciudadana, etc.

Los fondos destinados a la ED ponen de manifiesto que esta sigue siendo la “hermana menor” de las actividades de las organizaciones.

Otro dato positivo es la presencia de grupos de ED estables en la propia CONGDE y en la mayoría de las coordinadoras autonómicas, así como la existencia de presupuestos específicos y personal especializado en este campo.⁶⁰

Los puntos más débiles apuntan a dos motivos. Primeramente porque los fondos destinados a la ED ponen de manifiesto que esta sigue siendo la “hermana menor” de las actividades de las organizaciones. El gasto que las ONGD dedicaron a la ED en 2007 y 2009 fue, respectivamente, solo el 6% y el 5,9% sobre el total.⁶¹ Pero, a favor del sector, hay que matizar que lo destinado en 2007 supuso un incremento del 37% respecto a lo destinado en el año anterior⁶² y lo destinado en 2008 un incremento del 7,1% respecto a lo destinado en 2007.⁶³

Una posible explicación a la menor cantidad de fondos destinada a ED es que, en gran medida, las acciones de las ONGD se financian con fondos públicos y estos son notablemente menores que los que se destinan a la financiación de proyectos en países del Sur. Pero también es cierto que un mayor convencimiento por parte de las ONGD de la importancia de la ED permitiría incrementar la presión sobre las Administraciones para que aumentaran las partidas dedicadas a la ED a la par que priorizaría la realización de acciones de esta naturaleza financiadas con fondos propios o con actividades voluntarias.

58. *Ibidem*

59. CONGDE, *Contribuciones de la Coordinadora de ONGD al IV Plan Director 2013-2016*, CONGDE, Madrid, 2012.

60. CONGDE, *Informe de la coordinadora sobre el sector de las ONGD 2009*, CONGDE, Madrid, 2010.

61. CONGDE, *Informe de la coordinadora sobre el sector de las ONGD 2007*, CONGDE, Madrid, 2008. CONGDE, *Informe de la coordinadora sobre el sector de las ONGD 2009*, CONGDE, Madrid, 2010.

62. *Ibidem*.

63. *Ibidem*.

En segundo lugar, nos gustaría destacar otra limitación importante en la visión que de la EDCG tienen las ONGD relacionada con lo poco que aquella ha permeado la cultura organizacional. En nuestra opinión, adoptar el modelo de EDCG supone revisar prácticas organizativas en pro de una mayor y mejor participación, de una equidad de género o de una mejora de la transparencia y la rendición de cuentas. Sin duda, es entre las ONGD donde podemos encontrar buenas experiencias en este sentido (como veremos en el siguiente apartado), pero creemos que aún hay un largo camino por recorrer en este sentido si se quiere que la EDCG pase de corriente minoritaria a corriente establecida.⁶⁴

4. Poniendo en práctica la educación para la ciudadanía global

Tras el repaso a las distintas aproximaciones a la EDCG por parte de diferentes actores del sistema de cooperación y educación, queremos dedicar este apartado a presentar cuatro maneras de entender la EDCG protagonizadas por diferentes organizaciones y colectivos que la practican en espacios formales y no formales. Todas ellas tienen en común la promoción de una ciudadanía crítica y activa y el trabajo en la dimensión local y global, aunque cada una de ellas profundiza en distintos aspectos de la EDCG que hemos destacado en el comienzo de este capítulo.

La primera experiencia la protagonizan diez grupos de consumo por la soberanía alimentaria en el área metropolitana de Valencia (cuadro 2). A través de los resultados de una investigación-acción participativa, la experiencia relata cómo se organizan y trabajan estos grupos. Este proceso implica una manera diferente de construir ciudadanía, de ejercer y profundizar en la democracia conectando procesos locales y globales y de cuestionar el actual paradigma de desarrollo basado en el modelo agroexportador y proponiendo una manera alternativa de consumo y producción de alimentos.



Cuadro 2

Los grupos de consumo en el movimiento por la soberanía alimentaria: una experiencia de construcción de ciudadanía

En los últimos años se ha venido consolidando por todo el territorio del Estado español el movimiento por la soberanía alimentaria de los pueblos, en el que han convergido organizaciones y personas de ámbitos muy distintos: productores, consumidores, ecologistas, ONGD, etc. que han venido articulándose en redes en las escalas local y estatal, vinculadas a procesos globales. En este marco, es cada vez mayor el número de iniciativas transformadoras, diversas pero con el objetivo común de recuperar el control social de toda la cadena agroalimentaria, en la producción, distribución y consumo de alimentos, desarrollando sistemas alternativos al dominante sistema agroindustrial, injusto e insostenible.⁶⁵

64. Bourn, D., “Educación para el desarrollo: de corriente minoritaria a corriente establecida”, The International Journal for Global and Development Education Research / Revista Internacional sobre Investigación en Educación Global y para el Desarrollo, n° 1, 2012, págs. 40-55, <<http://educacionglobalresearch.net/wp-content/uploads/01B-Bourn-Castellano.pdf>>.

65. Institut d'Economia Ecològica i Ecologia Política (IEEEP) - Xarxa de Consum Solidari, informe “Aspectes pràctics de les experiències de consum ecològic organitzat”, 2012, <<http://www.ieeep.net/docs/InformeCoopes.pdf>>.

Hay un largo camino por recorrer si se quiere que la EDCG pase de corriente minoritaria a corriente establecida.

Es cada vez mayor el número de iniciativas transformadoras, diversas pero con el objetivo común de recuperar el control social de toda la cadena agroalimentaria, en la producción, distribución y consumo de alimentos.

En el área metropolitana de Valencia han surgido numerosos grupos de consumo en los últimos años.

Estos grupos constituyen un espacio alternativo en el que se pone en crisis el actual paradigma del desarrollo.

Entre estas iniciativas se encuentran los grupos de consumo. Si bien cada grupo de consumo presenta características distintas, tienen en común el organizarse de manera asamblearia para construir una alternativa en el consumo de alimentos, abasteciéndose de productos agroecológicos y locales y tratando de establecer relaciones directas con los productores.

En el área metropolitana de Valencia han surgido numerosos grupos de consumo en los últimos años. Diez de ellos participaron en 2012 en un proceso de investigación-acción participativa, en el que analizaron su situación, los problemas a los que se enfrentan y las alternativas que están construyendo.

A la luz de esta investigación-acción participativa se vieron diferentes elementos que están relacionados con la EDCG. En primer lugar, se destacó que los grupos de consumo están suponiendo un importante proceso de aprendizaje y construcción de ciudadanía, tanto en el ámbito personal como en el colectivo, de la siguiente manera: porque están funcionando como espacio de toma de conciencia sobre determinadas realidades, con lo que al mismo tiempo se generan maneras de transformarlas colectivamente. Además, en este proceso se estarían conectando procesos locales con los globales al tomar conciencia de problemas locales (desaparición del pequeño campesino, destrucción de la Horta de Valencia, etc.) que tienen su base en procesos globales (políticas agrarias y comerciales, especulación, control del sistema agroalimentario por un número reducido de corporaciones, etc.), así como sobre el hecho de que las alternativas locales que se construyen están vinculadas a procesos globales de lucha por la soberanía alimentaria.

Otro rasgo de la EDCG es que se trata de espacios que están construyendo ciudadanía como práctica, promoviendo espacios democráticos asamblearios y autónomos y ofreciendo opciones de consumo alternativas. Suponen, además, la construcción de nuevos significados y formas de ejercicio de la democracia y los derechos, “reimaginando” la democracia desde una perspectiva participativa y construyendo un nuevo sentido del derecho a la alimentación (sostenible, ecológico, relocalizado, sustentado en relaciones directas, etc.).

Parece estar también muy presente la idea de interdependencia, pues en los grupos de consumo se ha ido profundizando en la conciencia de los vínculos entre el consumo y las dinámicas sociales, culturales, políticas o ambientales, particularmente el impacto en la realidad físico-territorial. Además, pone en el centro las relaciones sociales enfatizando la confianza, la solidaridad y la cooperación entre productores y consumidores, pero no solo eso.

Este proceso educativo se reforzaría con acciones de sensibilización realizadas “hacia fuera” (como la organización de jornadas), de movilización social (mediante la articulación de los grupos de consumo entre sí y con otros actores, mediante la participación en acciones de calle, etc.) o de investigación (como la propia investigación-acción participativa).

Por último, se puede hablar de que estos grupos, como el propio movimiento por la soberanía alimentaria, constituyen un espacio alternativo en el que se pone en crisis el actual paradigma del desarrollo, al tiempo que se construye otro modelo alternativo, más sostenible y orientado a la justicia social y la democracia radical.

Sin embargo, es necesario señalar que los grupos de consumo se encuentran aún en su mayoría en proceso de consolidación, ensayando sus formas organizativas y modelos de relación, cambiando y repensándose permanentemente. Son todavía muchos los retos que afrontan, tales como abordar las diferentes velocidades y niveles de conciencia política y compromiso entre y dentro de los distintos grupos, profundizar en cuestiones de género, avanzar en la coordinación entre grupos y con otros actores, mejorar las cuestiones logísticas, explorar las limitaciones y oportunidades que ofrece la legislación o plantear acciones de incidencia política. Con todo, el potencial de estos colectivos sigue siendo enorme, particularmente desde el punto de vista de la educación y la construcción de ciudadanía para el cambio social.

Fuente: Texto elaborado por un grupo de investigadores e investigadoras de Utópika e Ingeniería Sin Fronteras Valencia.

66. Véase más información en: www.utopika.upv.es/ y www.valencia.isf.es.

La segunda iniciativa la impulsa la Fundación Esplai, una organización dedicada a la promoción de la EDCG a través del tiempo libre. Se presenta un programa, Esplai Sin Fronteras, especialmente dedicado a fomentar procesos educativos participativos, reflexivos y críticos en los que se intercambian experiencias y se promueven redes que conectan la población infantil y juvenil de Cataluña y de América Latina.



Cuadro 7

Esplai Sin Fronteras: más que un programa, una forma de entender el trabajo en el ámbito de la educación no formal Sur-Norte, Norte-Sur y Sur-Sur

El programa Esplai Sin Fronteras, de la Fundación Esplai, nace en 2005 para enmarcar todos los proyectos que tocan la cooperación internacional al desarrollo, la educación intercultural y la ED como procesos clave para la construcción de la ciudadanía global, con la infancia y la juventud como protagonistas, desde la educación no formal. Nuestra visión de la educación no formal es la de una educación en el tiempo libre lúdica y educativa, en valores, con el objeto de empoderar a partir de actividades, propuestas y retos adecuados a cada etapa del desarrollo, y los niños, niñas y jóvenes son el centro de los aprendizajes. Asimismo, es retadora en cuanto a procesos participativos, intelectuales, tecnológicos, etc., ya sean individuales o colectivos.

El programa tiene diferentes ámbitos de actuación: realizar el intercambio educativo entre los Centros de Tiempo Libre en Cataluña y los impulsados en América Latina; favorecer acciones de voluntariado, permitiendo la movilidad entre los países de la región; realizar formación y sistematizar buenas prácticas surgidas de los proyectos y producir materiales didácticos y pedagógicos de calidad que mejoren la práctica educativa.

Hemos desarrollado algunas ideas a partir de nuestra experiencia: conocer para aproximarse a una realidad social, económica y cultural, y contextualizarla en el mundo global en que vivimos con cierta profundidad o abrir la mente a poder comprenderla mejor en un ejercicio de investigación valiente que ayuda a romper con los tópicos. La historia pasada de la humanidad, y también la reciente, está llena de luchas por el poder y por los recursos naturales que nos explican la realidad desigual que hoy vivimos en el mundo. No podemos explicar nuestro día a día quedándonos solo con los titulares de los problemas. Hay que revisar y conocer el pasado y el presente, consultando libros, páginas webs o visionando películas con una mirada crítica. Tenemos que aprender a saber quiénes somos y qué podemos hacer para transformarnos y transformar lo que no nos gusta; a menudo cambios pequeños en nuestras actitudes individuales y colectivas pueden tener resultados excepcionales.

Conocer nos debe servir para ser sensibles a la realidad social que estamos descubriendo, para establecer un vínculo afectivo y generar empatía, para (querer) amar aquello que ahora ya no nos es desconocido.

Y querer (amar) debería llevarnos a querer contribuir a transformar. ¡Queremos transformar! Si la transformación se convierte en una herramienta para la justicia social, en pro de la solidaridad y la empatía, de forma proactiva y participativa, estamos consiguiendo un mundo mejor: nos convertimos en actores sociales.

La estrategia de la educación para el desarrollo, vista así, fomenta una educación participativa, de la reflexión a la acción. Cada ciudadano o ciudadana (niño, niña, joven, educador o educadora) en cualquier lugar del mundo, viva donde viva, forma parte de la sociedad global y necesita saber que es corresponsable, junto con sus conciudadanos, en la lucha contra la exclusión, la desigualdad y la injusticia, se dé donde se dé.

Fuente: Texto elaborado por la Fundación Esplai.⁶⁷

Esplai Sin Fronteras fomenta procesos educativos participativos, reflexivos y críticos en los que se intercambian experiencias y se promueven redes que conectan la población infantil y juvenil de Cataluña y de América Latina.

67. Véase más información en: <<http://www.esplai.org/ca/esplais/projectes/esplais-sense-fronteres>>.

En la experiencia de InteRed quedan claros algunos de los elementos claves de la EDCG: la importancia de la perspectiva de género, la relación que existe entre sensibilización-educación-investigación-movilización social e incidencia política y la importancia del cuidado.

Caminar hacia una ciudadanía global supone también apostar por el trabajo en red como medio privilegiado de consolidar cambios efectivos en los grupos y las sociedades.

La tercera propuesta la protagoniza la organización no gubernamental para el desarrollo InteRed, una organización de amplia trayectoria en el ámbito de la EDCG y cuya visión de la misma está muy permeada por el enfoque basado en derechos humanos en el desarrollo y la visión de red. En la experiencia de InteRed quedan claros algunos de los elementos claves de la EDCG: la importancia de la perspectiva de género, la relación que existe entre sensibilización-educación-investigación-movilización social e incidencia política y, como elemento particular de su experiencia, la importancia del cuidado como elemento imprescindible para el sostenimiento de la vida y las sociedades.



Cuadro 4

El sentido de la EDCG para una ONGD: la experiencia de InteRed

InteRed es una organización no gubernamental de desarrollo que nació en 1992, impulsada por la Institución Teresiana, como una red de intercambio y solidaridad entre grupos sociales, pueblos y culturas del Norte y del Sur. Desde nuestra comprensión de la realidad como un problema de mal desarrollo global que afecta a las sociedades del Norte y del Sur, consideramos imprescindible trabajar en dos ámbitos: cooperación internacional y educación para el desarrollo.

Para InteRed, la EDCG es un proceso socioeducativo continuado que promueve una ciudadanía global crítica, responsable y comprometida, tanto personal como colectivamente, con la transformación de la realidad local y global para construir un mundo más justo, más equitativo y más respetuoso con la diversidad y con el medio ambiente, en el que todas las personas podamos desarrollarnos libre y satisfactoriamente. Nuestra contribución se desarrolla en los cuatro ámbitos de acción de la EDCG: sensibilización, formación, incidencia y movilización política e investigación, fundamentalmente con centros educativos.

Para nuestra organización, el gran avance de la ED ha sido la incorporación del enfoque basado en derechos humanos, con el que se constituye una nueva generación, la quinta, orientada a la ciudadanía global. Este enfoque aborda explícitamente el modelo de desarrollo del que participan las sociedades enriquecidas y aboga por ir conformando nuevos modos de funcionar. Con ello, permite que todos los aspectos del sistema educativo (organización escolar, contenidos, metodologías, servicios, etc.) puedan reorientarse hacia la transformación social. Caminar hacia una ciudadanía global supone también apostar por el trabajo en red como medio privilegiado de consolidar cambios efectivos en los grupos y las sociedades. Por eso, participamos en varias redes y coordinadoras de ámbito nacional e internacional.

Y actualmente, y bajo el lema “Actúa con cuidados. Transforma la realidad”, estamos llevando a cabo una campaña de movilización e incidencia con propuestas de acción dirigidas principalmente al público juvenil. Con ella, queremos visibilizar y valorar los cuidados como imprescindibles para el sostenimiento de la vida y las sociedades. Planteamos un nuevo modelo de desarrollo cuya meta es lograr que la vida sea el centro de toda actividad social.

Entendemos que la investigación está en el origen del proceso de acción-reflexión-acción y permite sistematizarlo y compartir la experiencia. Por eso participamos también en redes, en varias investigaciones, en su mayoría vinculadas a los enfoques y metodologías de la EDCG: metodologías participativas, aprendizaje-servicio, creatividad, arte dramático, etc. En esta misma línea, también promocionamos la investigación científico-pedagógica. Un ejemplo de ello es el proyecto Global Education Research que, en consorcio con la Federación Española de Religiosos de Enseñanza - Titulares de Centros Católicos (FERE-CECA) e Intermón Oxfam, impulsa una propuesta bilingüe inglés-castellano que incluye la *Revista Internacional de Investigación en Educación Global y para el Desarrollo*.⁶⁸

68. Véase: <<http://educacionglobalresearch.net/es/>>.

Por último y como seña de identidad institucional, apostamos por el voluntariado como agente de transformación personal y social, que ejerce su derecho a la participación a través de nuestra organización o de otras, lo que supone una contribución a la educación para la ciudadanía global por la que creemos. El programa de voluntariado internacional, del que destaca su formación, conocida como “curso-taller de voluntariado”, apunta hacia este enfoque.

Para el futuro, creemos que es preciso avanzar en la incorporación efectiva y profunda del enfoque de género en la EDCG. Aunque se ha avanzado bastante en la utilización de un lenguaje más inclusivo en las producciones teóricas y en los materiales didácticos, es necesario hacer una mayor revisión de cómo el actual modelo de desarrollo es fruto de una mente patriarcal que, además de poner el poder mayoritariamente en manos de los hombres, ha dado prioridad a los valores y las características tradicionalmente masculinos, apartando o minusvalorando los femeninos. En este sentido, aún son muchos los elementos patriarcales presentes en los procesos educativos, en general, y en los de ED, en particular.

Otro rasgo de la EDCG que se ha de cuidar en mayor medida son los aspectos individuales de la persona que son fundamentales para su desarrollo, como son la ternura, la compasión, la autoestima, etc. Aspectos necesarios para llenar de humanidad y cariño el compromiso por la justicia social, pero que a veces se nos olvidan en pos de una ideología, aunque sea a favor de la equidad. Creemos que en el futuro será preciso avanzar en estos aspectos para que el compromiso con la justicia social vaya de la mano de la felicidad personal.

Fuente: Texto elaborado por InteRed.⁶⁹

Aún son muchos los elementos patriarcales presentes en los procesos educativos, en general, y en los de ED, en particular.

La última experiencia es la Red de educadores y educadoras para una ciudadanía global, un colectivo amplio de casi cien personas de todo el territorio estatal. Intermón Oxfam apoya este proceso de EDCG. Se trata de la práctica más centrada en el ámbito educativo, de carácter muy participativo y en red, donde el profesorado es el protagonista y el agente de cambio del entorno educativo, ya sea en el aula, en su centro o en la comunidad. Supone también una experiencia con un carácter político claro y que combina los aspectos de investigación, creatividad e innovación con los procesos educativos y la movilización social.

La Red de educadores y educadoras para una ciudadanía global está conformada por un colectivo amplio de casi cien personas de todo el territorio estatal.



Cuadro 5

Red de educadores y educadoras para una ciudadanía global

La red nace en el año 2006, cuando una comunidad dispersa de educadores y educadoras vinculados a Intermón Oxfam desde la educación para el desarrollo y como participantes en el programa de “Conectando mundos”⁷⁰ iniciamos una reflexión sobre la concepción de la educación a partir de la fundamentación teórica de la EDCG. Sabíamos que no partíamos de cero, que la EDCG está dentro de una tradición que cree en el poder transformador de la educación y que bebe directamente de la ED; además trata de integrar la educación en valores y las preocupaciones de las educaciones “para” (educación para la paz, educación en derechos humanos, intercultural, para la igualdad de género, medioambiental, etc.) y entronca directamente con aquellas concepciones y tradiciones educativas críticas, promoviendo metodologías activas y participativas. Asimismo, contempla una visión integrada

69. Véase más información en: www.intered.org.

70. Véase: www.conectandomundos.org.

Los proyectos y acciones de la red se asientan en tres pilares. 1) Una educación integral de la persona; 2) una visión global de ciudadanía, y 3) una perspectiva global de justicia y solidaridad.

del conocimiento, de las experiencias, de lo individual y lo social, apuesta por una práctica reflexiva (investigación-acción) y concibe la escuela como parte del cambio social hacia un mundo más justo, solidario y humano.

Desde esta concepción, nos planteamos dos grandes objetivos: el de facilitar procesos organizativos y participativos para conseguir que la teoría y la práctica de la EDCG se incorporen en las creencias, actitudes y políticas de los agentes e instituciones vinculados al ámbito educativo e incrementar la investigación, la formación, la sistematización y el intercambio de experiencias desde la práctica educativa.

Actualmente, somos un colectivo de casi cien personas, pertenecientes a diferentes comunidades autónomas de todo el territorio español, que hemos participado en las diferentes etapas del proceso de construcción y nos vinculamos a la red de manera personal y presencial. No pretendemos ser un colectivo muy numeroso, sino muy comprometido, que contagie e influya en su entorno inmediato y en todo el sector docente. Nuestros espacios de participación son en el ámbito estatal y territorial, encontrándonos en seminarios, jornadas y encuentros organizados por la red y estamos organizados, para desarrollar nuestras acciones y proyectos, en grupos, comisiones y redes territoriales.

Con el objetivo de incorporar la EDCG en los distintos ámbitos y prácticas educativas, los proyectos y acciones de la red se asientan en tres pilares. 1) Una educación integral de la persona; 2) una visión global de ciudadanía, y 3) una perspectiva global de justicia y solidaridad que desarrolle la crítica y la autocrítica, el compromiso y la acción. Si realmente mantenemos que hoy la educación debe alentar a los más jóvenes a cambiar las condiciones de su propia vida, de la comunidad en la que viven y del mundo, hay que implicarles en actividades complejas que les ofrezcan una visión del mundo y de sí mismos amplia y profunda, que les permita adquirir mayores niveles de responsabilidad y compromiso, que favorezcan el desarrollo de la competencia social y ciudadana y que potencien comportamientos solidarios y la búsqueda de la justicia social.

Los educadores y educadoras miembros de la red, conscientes de la importancia de socializar y visibilizar las experiencias y compartir los éxitos y fracasos, comunicamos el resultado de nuestro trabajo (documentos, propuestas didácticas y experiencias que hemos evaluado o sistematizado) en la web Kaidara.

En estos momentos nuestro reto es el de impulsar lo que llamamos centros educativos transformadores. Se trata de centros abiertos al mundo, que educan en un humanismo planetario y que trascienden la visión puramente instrumental de la educación, trabajando con un currículo lo más abierto e integrador posible, desde una metodología globalizadora y desde una perspectiva sociocrítica del conocimiento y de la realidad. Una buena estrategia para eso es abrir el aula a las realidades silenciadas, hablar de ello, sacarlo a la luz, vivir la riqueza de experiencias, que no todas tienen que ser dolorosas o sufrientes, y así pensar alternativas transformadoras y desarrollar prácticas de alto valor ético-político porque no queremos renunciar a la posibilidad de cambiar y mejorar las cosas, en la escuela, en el barrio, en la comunidad, en el mundo.

Finalmente, la línea de incidencia política que decidimos impulsar como red nos pone encima de la mesa nuevos retos, como el de trabajar en red con otras redes y colectivos. Como ejemplo del trabajo en esta dirección, hemos elaborado un manifiesto que denuncia los recortes sociales así como la involución ideológica y pedagógica que ampara la Ley de Mejora de la Calidad Educativa.

Fuente: Texto elaborado por Intermón Oxfam.

71. De Paz, D., *Escuelas y educación para la ciudadanía global*, IO-Ediciones, Barcelona, 2007, pág. 272.

72. Véase: www.kaidara.org.

73. Véase más información próximamente en: www.ciudadaniaglobal.org.

74. Véase más información en: www.ciudadaniaglobal.org.

5. Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de estas páginas se ha hecho hincapié en la importancia de la EDCG para las políticas y las prácticas educativas y de la cooperación internacional. Se ha argumentado una visión de la EDCG basada en seis elementos principales que la hacen especialmente pertinente en los momentos actuales cuando tanto la cooperación al desarrollo como la educación pública se están viendo seriamente comprometidas. También se han puesto en evidencia los avances y los retrocesos que ha sufrido la EDCG en los últimos diez años, destacando iniciativas y propuestas que han ido transformando la EDCG hacia un modelo de educación para el desarrollo de quinta generación.

En estas últimas líneas proponemos algunas recomendaciones a los distintos actores de la EDCG; algunas son sugerencias propias fruto de nuestra experiencia y reflexión, mientras que otras están inspiradas en documentos elaborados por la CONGDE,⁷⁵ por CONCORD/DEEEP,⁷⁶ por el Centro Norte Sur del Consejo de Europa⁷⁷ y por expertos como Escudero y Mesa.⁷⁸ Nuestro ánimo no es ofrecer una lista pormenorizada de recomendaciones sino apuntar posibles líneas para la reflexión y el análisis a los distintos actores de la EDCG.

En primer lugar, es necesario que **la EDCG gane protagonismo en el quehacer de los actores tanto públicos como privados que se dedican a la cooperación internacional**. Es este un cambio sustancial que implica redefinir el papel de la cooperación internacional y pensar que, más allá de la realización de actividades que se realizan en el Sur, es prioritario trabajar para crear una ciudadanía global en nuestros entornos que comprenda y que se movilice para que lo que ocurra en el Sur y lo que acontece en el Norte se corresponda con una misma visión del desarrollo comprometida con la justicia social y con el cumplimiento de derechos. Para ello es fundamental una clara voluntad política, que en estos momentos parece algo lejana.

Nuestra segunda reflexión apunta a la necesaria **mejora de la calidad democrática en el seno de las organizaciones que quieran practicar una EDCG**. Si de verdad se quiere caminar hacia la profundización de la democracia es preciso que todos los actores implicados, tanto públicos como privados, revisen sus prácticas y apuesten por un modelo de toma de decisiones inclusivo, horizontal, transparente y ajeno a los intereses de determinados grupos. Para esto no se requieren fondos económicos, sino una voluntad clara de proceder en esta dirección. Este es el camino, a nuestro entender, para que los instrumentos planificadores (estrategias nacionales o de ámbito autonómico, consensos, planificaciones estratégicas, proyectos, currículos, etc.) sean de verdad representativos de la pluralidad que una propuesta de EDCG debe contener, incluyendo la visión y los intereses de la ciudadanía del Sur.

Una tercera consideración se refiere a la importancia de **mejorar las acciones de EDCG para que se pueda lograr el cambio en la ciudadanía** que es la razón de

Es necesario que la EDCG gane protagonismo en el quehacer de los actores tanto públicos como privados que se dedican a la cooperación internacional.

Es necesaria la mejora de la calidad democrática en el seno de las organizaciones que quieran practicar una EDCG.

75. CONGDE, *Contribuciones de la Coordinadora de ONGD al IV Plan Director 2013-2016*, CONGDE, Madrid, 2012.

76. Véase el documento de CONCORD/DEEEP, 2011 (nota 49).

77. Centro Norte Sur/Consejo de Europa, "Initial Proposal for Strategic Recommendations for Global Education till 2015", presentadas en el 2º Congreso Europeo de Educación Global, Lisboa, 27-28 de septiembre de 2012.

78. Escudero, J.; Mesa, M., *Diagnóstico de la Educación para el Desarrollo en España*, 2011, www.ceipaz.org.

La sensibilización, la educación, la investigación y la movilización social e incidencia política han de contemplarse como elementos interrelacionados de una propuesta de EDCG.

Se necesita generar conocimiento sobre los temas de la EDCG, sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje, sobre los impactos de las acciones, sobre cómo cambian los marcos mentales de la ciudadanía.

ser de esta propuesta. Un apunte es la importancia del “continuo” al que nos hemos referido a lo largo de estas páginas: la sensibilización, la educación, la investigación y la movilización social e incidencia política han de contemplarse como elementos interrelacionados de una propuesta de EDCG.

Una cuarta sugerencia va en la línea de lo que propone la CONGDE:⁷⁹ **enfaticar la reflexión, el aprendizaje, la investigación y la evaluación.** Se necesita generar conocimiento sobre los temas de la EDCG, sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje, sobre los impactos de las acciones, sobre cómo cambian los marcos mentales de la ciudadanía. Hablamos de un conocimiento orientado a la acción, al cambio y horizontal, en el que tengan cabida la pluralidad de miradas y perspectivas a las que nos referíamos anteriormente. Es esta una línea de trabajo que hay que desarrollar y que implica además la colaboración entre las Administraciones, las ONGD y los centros de investigación. Conectar la teoría con la práctica, y hacerlo desde una aproximación crítica e interdisciplinaria, es clave. Pero para ello se necesita avanzar en la creación de sistemas de medición del impacto, en la definición de una serie de atributos, características e indicadores que nos permitan ver realmente si se están dando cambios en actitudes, valores y creencias de la población, aun sabiendo que los cambios no son inmediatos y asumiendo que muchas veces determinados proyectos, acciones, campañas solo hacen que reforzar aquellos marcos conceptuales que inicialmente queríamos cambiar. La capacidad del cambio para las organizaciones y Administraciones pasa por un obligado compromiso de evaluación y revisión continua de los procesos que impulsan más allá del mero cumplimiento de un formulario.

En quinto lugar, en relación con el sistema educativo, y siendo conscientes del panorama difícil, **las organizaciones, los educadores y educadoras deberían llevar a cabo acciones de denuncia ante leyes como la actual propuesta de ley educativa presentada por el Gobierno** que, bajo la bandera de la “competitividad”, plantea un concepto meramente utilitarista de la educación y al servicio de la economía, desechando un modelo de escuela dirigido a formar una ciudadanía libre, crítica, transformadora y comprometida, con capacidad de enfrentarse al futuro desde una posición de búsqueda del bien común.

Y asimismo será primordial **seguir apoyando y formando a los educadores y las educadoras que, a pesar del contexto adverso, creen en la EDCG y la practican.** Es fundamental no olvidar que la introducción de los temas y enfoques de la EDCG han de ser considerados una parte esencial de una educación contemporánea de calidad.⁸⁰ En este sentido, el trabajo conjunto entre el sector educativo y las ONGD es crucial tanto para el apoyo del sector educativo convencido de la importancia de la EDCG como también para acercar al aula los temas centrales de esta propuesta educativa. El Consejo de Europa⁸¹ apunta una serie de interesantes recomendaciones en este aspecto dirigidas al desarrollo de competencias de las y los educadores. Por ejemplo, se propone la creación de espacios adecuados que fomenten la reflexión sobre el sentido de la educación global en relación con las

79. CONGDE, *Contribuciones de la Coordinadora de ONGD al IV Plan Director 2013-2016*, CONGDE, Madrid, 2012.

80. Krause, J., *European Development Education Monitoring Report “DE Watch”*, DEEEP, Bruselas, 2010.

81. Centro Norte Sur/Consejo de Europa, “Initial Proposal for Strategic Recommendations for Global Education till 2015”, presentadas en el 2º Congreso Europeo de Educación Global, Lisboa, 27-28 de septiembre de 2012.

realidades “glocales” y las necesidades de aprendizaje. A esto se podrían añadir, desde la perspectiva de la EDCG que estamos defendiendo, otras temáticas como la interculturalidad, la sostenibilidad, el género, la interdependencia, la ciudadanía, etc. De igual modo, también es necesario que la EDCG sea impulsada en el ámbito no formal e informal. Las alianzas con otros actores como productores, consumidores, ecologistas, con grupos de jóvenes (como ilustran las experiencias presentadas en este texto) o con los medios de comunicación son estrategias clave que han de ser apoyadas y priorizadas entre las ONGD y las Administraciones.

En otras palabras, nos referimos a seguir avanzando en una nueva conceptualización de la EDCG que trascienda los ámbitos de la cooperación y de la educación y genere una visión coherente de las políticas orientadas a la justicia social. Esta visión de la EDCG debe permear y ser transversal a otros ámbitos de políticas: las de participación ciudadana, las de cultura y comunicación social, las políticas comerciales y de consumo, etc. Hoy más que nunca, la coherencia de políticas es necesaria como forma de entender el desarrollo propio y mundial en íntima interconexión.

Hay que seguir avanzando en una nueva conceptualización de la EDCG que trascienda los ámbitos de la cooperación y de la educación y genere una visión coherente de las políticas orientadas a la justicia social.

LISTA DE SIGLAS QUE APARECEN EN EL TEXTO:

AOD: ayuda oficial al desarrollo

CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas

CONGDE: Coordinadora Española de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo

CONCORD: Confederación Europea de Organizaciones no Gubernamentales de Emergencia y Desarrollo

DARE: Development Awareness Raising and Education

DEEEP: Developing European's Engagement for the Eradication of Poverty

ED: educación para el desarrollo

EDCG: educación para la ciudadanía global

FERE-CECA: Federación Española de Religiosos de Enseñanza - Titulares de Centros Católicos

IEEEP: Institut d'Economia Ecològica i Ecologia Política

LOE: Ley Orgánica de Educación

ONGD: organización no gubernamental para el desarrollo

REEDES: Red Española de Estudios del Desarrollo

UE: Unión Europea