

HACIA UN LIBRO BLANCO DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE DESARROLLO

Informe II: La AOD española: diagnóstico sobre su calidad y cantidad.

José María Larrú

Este informe pertenece al proyecto “Hacia un Libro Blanco de la Política Española de Desarrollo” del Centro de Investigación y Estudios de Comercio y Desarrollo (CIECODE) de la Fundación Salvador Soler Mundo Justo. Con este proyecto, el CIECODE ofrece el análisis de las siete principales políticas españolas con impacto en pobreza y de los cinco principales retos del desarrollo internacional de la mano de destacados expertos nacionales e internacionales. La fase inicial de este proyecto culminará en otoño de 2011 con la publicación del informe “Propuesta para un Libro Blanco de la Política Española de Desarrollo”. El CIECODE respalda la profesionalidad de los autores de los informes que publica, que, sin embargo, no reflejan necesariamente la opinión de la organización. Los trece informes de este proyecto pueden encontrarse en la página web del [CIECODE](#).

CIECODE |
Centro de Investigación y Estudios de Comercio y Desarrollo

OCTUBRE 2011



La Ayuda Oficial al Desarrollo española. Diagnóstico sobre su calidad y cantidad.

José María Larrú

Pese al fuerte incremento cuantitativo de la AOD española entre 2005-08, especialmente por la vía multilateral, continúan las debilidades estructurales señaladas ya desde hace tiempo. La AOD, bien coordinada, puede jugar un papel complementario a otras fuentes de financiación del desarrollo (inversión extranjera, remesas) y, bajo coherencia de políticas, en la sostenibilidad ambiental, las migraciones, la seguridad alimentaria y en el fortalecimiento de los estados frágiles. Para que la AOD española contribuya a ello, las principales propuestas que se hacen son: crear marcos de asociación con fecha y estrategia de salida; realizar una evaluación de los Organismos Multilaterales que permita su selectividad; e impulsar la educación para el desarrollo desde la cooperación descentralizada. En suma, frente a un modelo de ideología, ignorancia e inercia se propone uno basado en la transparencia, los resultados y la experimentación innovadora.

Resumen

La cooperación española para el desarrollo ha vivido desde 2005 un periodo de fortalecimiento. Ha contado con apoyo político y cantidades crecientes de recursos hasta situar a España como sexto donante en volumen de AOD en 2009. Pero algunas reformas se han quedado sin culminar y mucho de la letra y del espíritu del III Plan Director no puede considerarse conseguido ni consolidado. En el estudio se ofrecen tres propuestas para mejorar la calidad de la AOD española y una para orientar la cantidad. En primer lugar, planificar y ejecutar una gran parte de la ayuda bajo Marcos de Asociación a largo plazo, con fecha y estrategias de salida, que permitan un acercamiento más ágil a los principios de la Declaración de París. En segundo lugar, una evaluación que proporcione orientación para una selectividad rigurosa de los Organismos Multilaterales con los que cooperar. En tercer lugar, una inversión en educación para el desarrollo protagonizada por la cooperación descentralizada, ya que las Comunidades Autónomas (CC.AA.) tienen transferidas las competencias en educación y pueden estar más cerca del ciudadano para formarle. En cuarto lugar, y referente a la cantidad de la ayuda, asociar la cantidad de AOD al presupuesto del ejercicio anterior, aumentando de forma lineal con los superávit públicos, con mínimas variaciones ante déficit públicos inferiores al 3% del PIB, y minorándolo cuando se supere ese límite del Pacto de Estabilidad. De esta forma se asocia la cantidad de ayuda al ahorro público. Por otra parte, cada vez es más importante que la AOD actúe en coherencia con otras políticas para que sus efectos sobre los problemas globales del desarrollo sean eficaces. Pero hay que reconocer también sus límites. La AOD puede atenuar los efectos de los Estados frágiles sobre la población, pero no construye pactos sociales estables que den lugar a Estados más eficientes y responsables. Puede favorecer una agricultura sostenible y atender a la población en hambrunas de emergencia, pero no puede consolidar un modelo global que garantice la seguridad alimentaria, pues apenas influye en las decisiones comerciales y estratégicas de las transnacionales alimentarias. Puede ayudar a la formación de migrantes y catalizar sus proyectos emprendedores, pero nunca actuará de forma radical sobre los factores de salida, por ejemplo las desigualdades internacionales. Puede completar los recursos domésticos de los países en desarrollo, pero por sí solos, nunca serán suficientes (incluso con el 0,7% de la Renta Nacional Bruta de los donantes) para salir de los círculos viciosos de la pobreza, tanto financieros como de mal gobierno. Sin coherencia de políticas la ayuda es “un parche” cuando no un problema más en la ausencia de políticas públicas responsables. En suma, se trata de pasar de un modelo de ayuda oficial que en vez de asignar recursos, como hasta ahora, basándose en la ideología, la ignorancia de los resultados o la inercia, lo haga bajo un modelo que prioriza la transparencia, el conocimiento de lo que es más eficiente y la experimentación e innovación para lograr contribuir a la reducción de la pobreza absoluta en el mundo sin ambigüedades.

Contenido

1. Introducción.....	5
2. La AOD española en la actualidad.....	7
2.1. Sobre la cantidad de AOD	7
2.2. Sobre la calidad de la AOD	9
2.3. Otros retos para una AOD española de alta calidad.	11
3. La calidad de la AOD española: tres prioridades a corto plazo	14
3.1. La propuesta de marcos plurianuales de asociación	14
3.2. Una cooperación multilateral más selectiva	18
3.3. Educación para el desarrollo a través de la cooperación descentralizada	19
4. Algunos procesos internacionales en marcha y la contribución de la AOD a los retos globales del desarrollo.....	22
4.1. La AOD en búsqueda de una renovada identidad. Los procesos internacionales en marcha.....	22
4.2. La AOD y los cinco retos globales del desarrollo.	24
4.2.1. Crisis e inseguridad alimentaria.....	25
4.2.2. Los conflictos y los Estados frágiles.	28
4.2.3. La financiación y la obtención de recursos para el desarrollo.....	29
4.2.4. Migraciones internacionales.	31
4.2.5. Cambio climático y recursos naturales escasos.....	32
5. Conclusiones	34
 Gráfico 1: Evolución de la cuantía de AOD.....	7
Gráfico 2: El déficit de AOD: lo que habría que haber aportado adicionalmente para destinar el 0,7% RNB entre 2005-08	8
Gráfico 3: Distribución de la AOD neta por agentes (previsión 2011)	10
Gráfico 4: Evolución de la AOD descentralizada en € corrientes (2000=100)	20
Gráfico 5: Evolución de la AOD española en tres sectores clave	24
Gráfico 6: Porcentaje de AOD destinado a medio ambiente: promedio 2002-2009	33
 Tabla 1: Proceso en los indicadores de calidad de la AOD	9
Tabla 2: Porcentaje de AOD de cada actor destinado a retos globales y priorizados por el III PD 2009-2012.....	27
Tabla 3: Porcentaje de pobres viviendo en países de renta baja o media y estados frágiles	28

1. Introducción

Quizá pueda ser sorprendente que el análisis de la situación actual de la cooperación española para el desarrollo sea bastante compartido entre los expertos. Los progresos y debilidades han sido analizados por académicos y analistas (Meyer 2007, Alonso 2008, Bandeira 2010, Cascante 2010, Sanahuja 2008, Larrú 2010, Schulz 2010, Intermón-Oxfam 2011, Iglesia-Caruncho 2011) incluso por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPODDE) 2010.

El resumen conciso del diagnóstico es el reconocimiento de una etapa (2005-08) de fuerte expansión cuantitativa, sobre todo por la cooperación multilateral, pero sin avances en los temas centrales pendientes ya desde hace muchos años (por ejemplo Alonso- 1995- ofrece un panorama muy parecido al actual, quince años atrás): la dispersión geográfica y sectorial que impide la especialización y detección de ventajas comparativas, la falta de armonización y coordinación, la ausencia de resultados y evaluaciones en profundidad que guíen la toma de decisiones estratégicas y la falta de capacidades y capital humano para gestionar un volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) creciente a un ritmo del 20% acumulativo anual.

El sentimiento actual dentro del sector es de desánimo y de pérdida de una oportunidad, quizá única, para haber hecho una cooperación al desarrollo de mayor calidad aprovechando la fase alcista del ciclo económico y el impulso ideológico del partido en el poder. La euforia se trunca cuando el presidente del gobierno anuncia el 12 de mayo de 2010 que una de las principales partidas que sufrirá recortes para ajustar el déficit público a los niveles exigidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Monetaria, es la de AOD.

La crisis afecta también al respaldo público ciudadano que, aunque apoya de forma mayoritaria la existencia de una política de desarrollo y lucha contra la pobreza en el mundo, cree que el dinero público debe emplearse de forma primaria en el arreglo de los problemas nacionales. De acuerdo con el Barómetro 2010 elaborado por la Fundación Carolina, aunque el 67% de la población encuestada cree que España debe cooperar internacionalmente para ayudar a solucionar los problemas que tienen los países menos desarrollados -aunque ello tenga costes- en 2005 esa opción fue escogida por el 84% lo que evidencia un descenso de 17 puntos. Además, el 57% de los encuestados cree que la ayuda no es eficaz (poco o nada) para promover el desarrollo, aunque el 60% apoya el objetivo del 0,7%. Es decir, la ciudadanía apoya la cooperación al desarrollo quizás de una forma general y teórica, porque tampoco tiene mucha información sobre los resultados, costes y cantidades reales que supone la AOD. Los españoles son conscientes de que la pobreza absoluta existe, pero no está cercana. La que se vive en carne propia, la pobreza relativa fruto del desempleo y los recortes de prestaciones públicas, se considera prioritaria. Esto evidencia una necesidad de educación para el desarrollo, donde se explique con claridad y transparencia, cómo la pobreza del considerado “Tercer Mundo” no sólo afecta indirectamente a la población española a través de la globalización y los males públicos globales (terrorismo, inseguridad, cambio climático, sistema alimentario mundial, etc.) sino que en una proporción desconocida pero quizás no pequeña está causada por la incoherencia de las políticas españolas: protecciónismo comercial agrícola, venta de armas y munición,

modelos energéticos contaminantes, desvío de fondos a paraísos fiscales y prácticas corruptas, entre otras.

El reto más radical de una AOD de calidad es garantizar de forma transparente que logra una doble progresividad: los más ricos del país donante financian necesidades de los más pobres de los países socios. En la actualidad esta hipótesis carece de evidencia empírica para el caso español.

En resumen, España debe salir de los tres vicios más comunes a la hora de asignar y diseñar su política de desarrollo: *la ideología, la ignorancia y la inercia*. Frente a estos vicios, se proponen tres virtudes o áreas de mejora: la **transparencia**¹ (frente a la ideología que por concepto trata de ocultar una parte de la realidad para mantenerse en el poder²); la **evaluación y gestión hacia resultados** - más allá de una financiación por resultados previos o selectividad- (contra la ignorancia); y la **innovación y experimentación científica** (contra la inercia).

El resto del estudio se estructura de la siguiente forma. En la segunda sección se describe con brevedad la evolución de la AOD española y sus principales características, así como el cumplimiento o no de los compromisos internacionales en esta materia. En la tercera sección se exponen algunas recomendaciones para que la Cooperación Española aumente su eficiencia y calidad en los próximos años. La cuarta sección describe cómo la AOD se relaciona con los principales retos del desarrollo considerados por CIECODE, analizando los principales procesos internacionales en marcha en los cinco ámbitos que considera el Libro Blanco y cómo España se ajusta o puede ajustarse mejor a ellos. En la quinta sección se recogen las principales conclusiones y propuestas realizadas.

¹ En el informe de la organización internacional Publish What You Fund titulado “Aid Transparency Assessment”, de noviembre 2010, España obtuvo una puntuación de 57,06 sobre 100, por debajo del promedio de los 30 donantes calificados (60,89). El más transparente fue el Banco Mundial (85,4) y el menor Japón (30). España ocupó el puesto 19 de entre los 30. Logró buenos resultados en los indicadores de participación activa en la iniciativa IATI, en el promedio de transparencia con los países socios y la sociedad civil y por debajo del promedio en la información sectorial remitida a la base de datos CRS (CAD), sobre todo porque sólo informó en el 36% de los casos de ayuda ligada. El peor dato es la carencia de una ley de libertad de información (Freedom of Information Act).

² En el sentido marxista del término (por ejemplo en la Ideología alemana), la ideología oculta una parte de la realidad –sobre todo ideas, reglas morales y creencias religiosas- para servir a sus propósitos de clase. La ideología es lo opuesto al conocimiento verdadero y a la ciencia positiva. Para ampliar este término véase Ferrater Mora (1991).

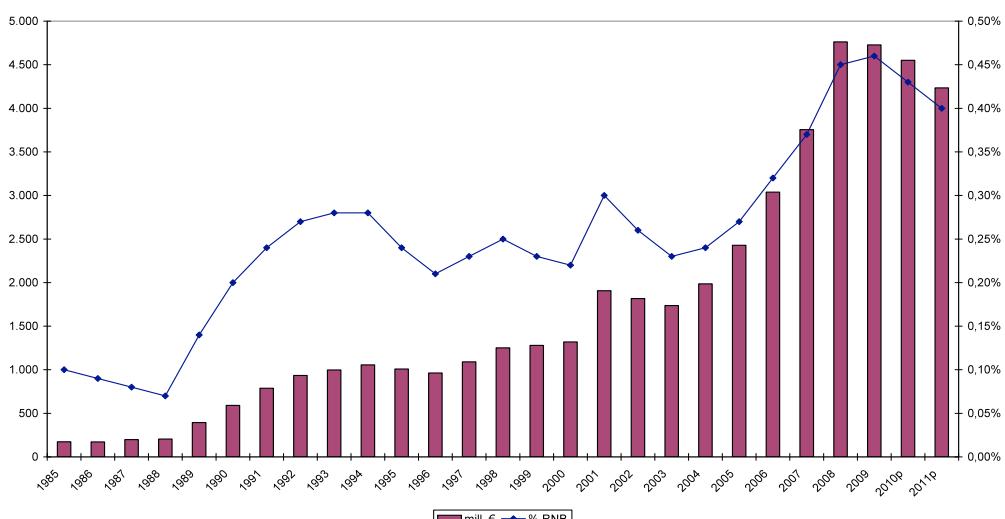
2. La AOD española en la actualidad

2.1. Sobre la cantidad de AOD

El primer compromiso internacional que España asume en materia de AOD es destinar el 0,7% de su Renta Nacional Bruta (RNB) como flujo de ayuda oficial (respaldado por el 60% de los encuestados por la Fundación Carolina en 2010). Este compromiso se vio rubricado el 19 de diciembre de 2007 por todos los partidos políticos que firman el Pacto de Estado contra la Pobreza promovido por la Coordinadora de ONGD de España (CONGDE), en el que se desea llegar al 0,7% de la RNB antes de 2012. Los Planes Directores se hacen eco del objetivo de alcanzar el 0,7% RNB: el II Plan Director 2005-2008 establece el 0,33% en 2006 y 0,5% al final de la legislatura; el III Plan Director (2009-2012) recoge el compromiso del Consenso Europeo de Desarrollo que es alcanzar el 0,56% de la RNB en 2010 y el 0,7% en 2015, junto al resto de donantes de la UE.

España no cumple aún este compromiso, que sólo alcanzan cinco donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. El mayor monto en volumen destinado por España a AOD se logró en 2008 (4.761 millones de €, lo que representó el 0,45% de la RNB) aunque en términos relativos en 2009 se alcanzó el 0,46% de la RNB con una cuantía menor (4.728 millones de €) debido al decrecimiento de la renta nacional por la crisis económica (-3,7% según Eurostat). Los datos provisionales de 2010 sitúan la AOD en 4.551 millones de € (el 0,43% RNB) tras un primer descenso del -1,2% en 2009 y del 5,9% en 2010. La previsión del PACI 2011 es aportar 4.233 millones de € (el 0,40% RNB).

Gráfico 1: Evolución de la cuantía de AOD

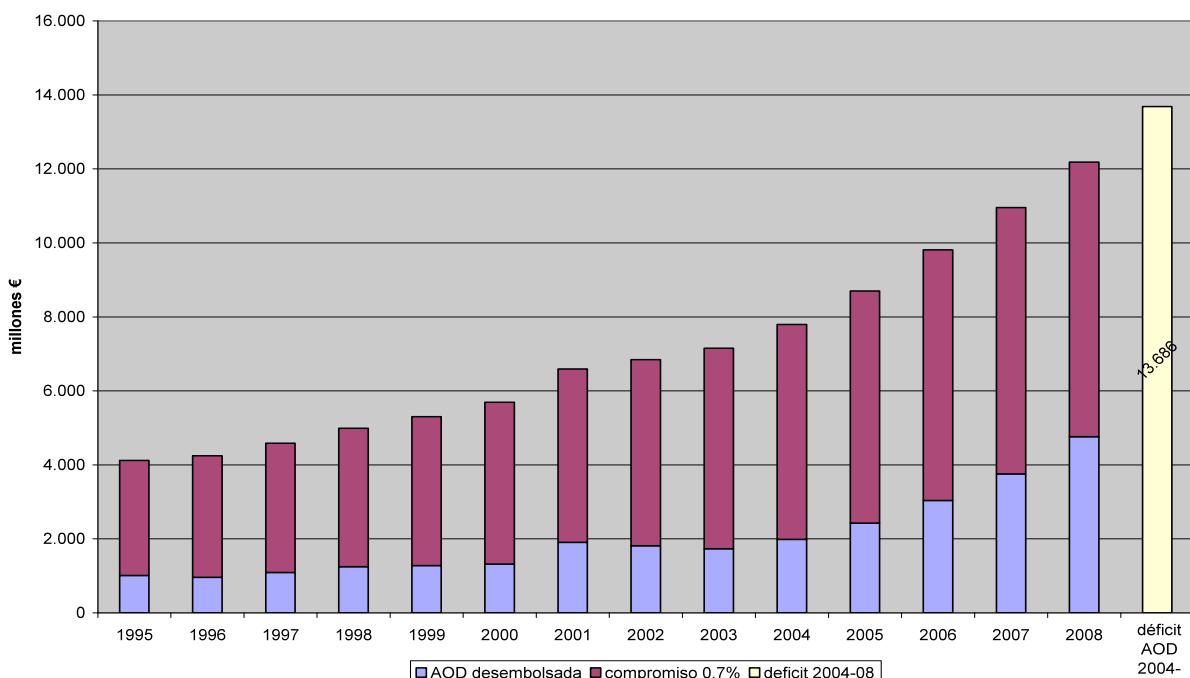


Fuente: Seguimiento PACI (1984-2009). Notas: el % RNB en el eje derecho. Para 2010 se toma la cifra provisional del CAD (a un tipo de cambio €/\$ de 1,3). La cifra de 2011 es la del PACI.

El crecimiento del periodo 2005-2008 no ha supuesto una gran variación en el ranking de los 22 donantes del CAD en términos de volumen de fondos. España ocupó el 8º lugar en 2004 y 2006, el 10º en 2005, y el 7º en 2007 y 2008, el mismo que ocupa en 2010 (último dato disponible) y el 6º en 2009. Donde sí se ha producido mayor variación es el ranking relativo a la RNB. Se pasó de ser el 17º en 2005 (0,27% RNB) al 8º en 2008 (0,44% RNB)³.

A pesar de esta “escalada”, España nunca ha alcanzado el 0,7% de su RNB. Si durante el fuerte periodo de expansión 2004-08, España hubiera alcanzado el 0,7%, la diferencia con lo que en realidad se aportó sería de 13.686 millones de euros, lo que supone prácticamente duplicar la cantidad de AOD (véase la última barra del Gráfico 2). Probablemente, ni la ciudadanía, ni la prudencia en la gestión, reclamen actualmente el 0,7 como prioridad.

Gráfico 2: El déficit de AOD: lo que habría que haber aportado adicionalmente para destinar el 0,7% RNB entre 2005-08



Fuente: Elaboración propia a partir de Seguimiento PACI (AOD) e INE (RNB).

³ La secuencia fue la siguiente: el 15º en 2004 (0,26% RNB), en 2005 el 17º, el 14º en 2006, el 9º en 2007, el 8º en 2008, el 12º en 2009 y el 11º en 2010.

2.2. Sobre la calidad de la AOD

Otro compromiso importante ya no ligado a la cantidad de AOD sino a su calidad es avanzar en los indicadores de la Declaración de París. El perfil obtenido por España en el informe evaluativo del CAD en 2008 (comparando la situación respecto a 2005) es positivo si tenemos en cuenta que ha mostrado progresos en ocho de los diez indicadores sobre compromisos de calidad, aunque la distancia hasta la meta fijada para 2010 sea aún muy larga (Tabla 1)⁴.

Tabla 1: Proceso en los indicadores de calidad de la AOD

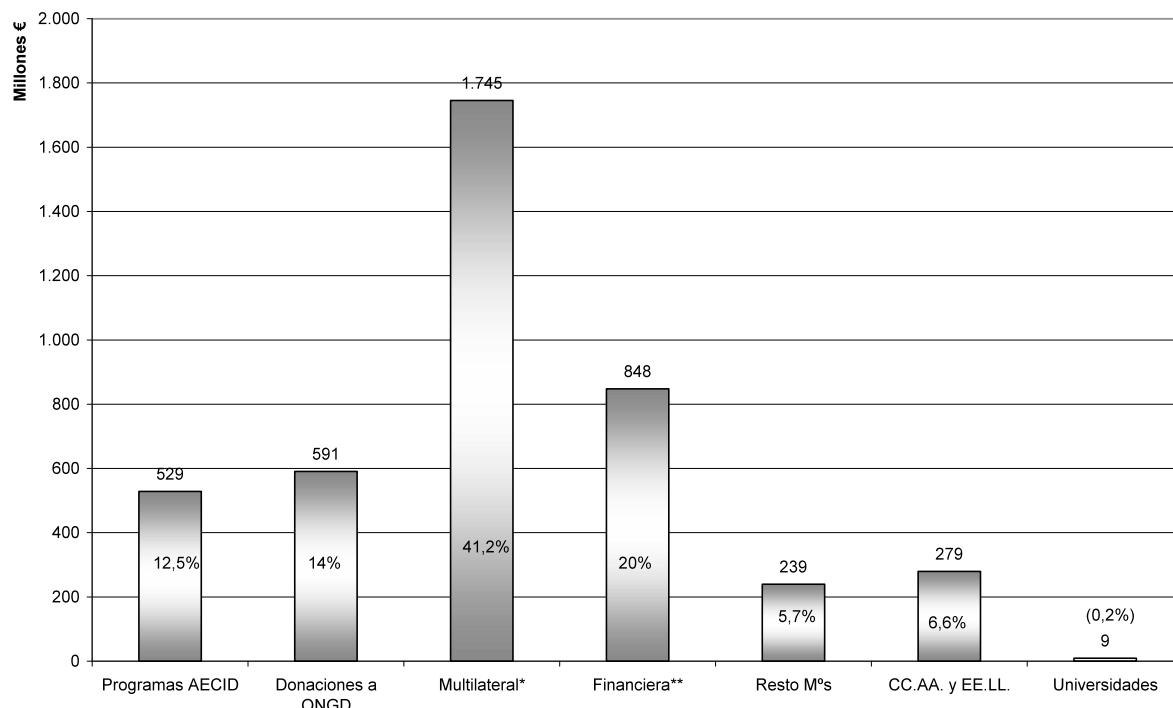
Indicador	Línea de Base (2005)	Proceso en (2007)	Meta 2010
Coordinación de la cooperación técnica	10%	46%	50%
Uso de los sistemas de gestión financiera de los socios-receptores	16%	51%	Reducción en 2/3 la AOD que no usa el sistema local
Uso de los procedimientos de los socios-receptores	14%	55%	
Predecibilidad de la ayuda	25%	36%	63%
Disminución de la ayuda ligada	30%	3%	Máx. 30%
Aumento de las misiones conjuntas entre donantes	8%	23%	40%
Trabajo analítico compartido entre los socios	12%	42%	66%
Porcentaje de AOD programática*	39%	26%	66%
Alineamiento con las prioridades nacionales de los socios (ayuda dentro de sistema presupuestario nacional)	41%	26%	85%
Evitar la implantación de estructuras paralelas (nº de procedimientos)	66 (en 11 países)	70 (24 países)	22

Fuente: CAD (2010) p.124. Las 3 últimas filas suponen empeoramiento respecto a 2005. * Aquí la ayuda programática es en el sentido que le da el CAD-OCDE más amplio que el apoyo presupuestario.

⁴ La comparación de datos entre encuestas es problemática ya que no hay una muestra estable ni común para los distintos donantes. El número de países que responden a los cuestionarios enviados por el CAD ha variado. Para España, se dispone de 11 respuestas en 2005 (sobre una muestra de 33 países) y de 24 (sobre 54 posibles) en 2007.

Otro aspecto importante de la calidad de la AOD reside en el empleo eficiente de los recursos, asignando los fines con los instrumentos que mejor los pueden lograr, así como la coordinación entre los agentes involucrados. En este último sentido, un primer dato sobre quién gestiona la AOD española lo ofrece la distribución por agentes del presupuesto según el PACI 2011 (Gráfico 3).

Gráfico 3: Distribución de la AOD neta por agentes (previsión 2011)



Fuente: PACI (2011). * incluye UE, IFIs, ONIF, donaciones OOII; ** incluye FMC, FONPRODE y deuda. Resto de Mºs contiene el residuo de la AOD bilateral no reembolsable. Dentro de cada barra, figura el porcentaje correspondiente al total de AOD neta.

- El 32,8% de la AOD es multilateral (el 41,2% si añadimos la bilateral en forma de donaciones vía Organismos Internacionales como se hace en el gráfico);
- El 15,24% es reembolsable gestionada por el MAEC (2,3% de microcréditos y 12,8% de FONPRODE) pero no por la AECID;
- El MAEC gestiona el 48,2% y el MEH el 34,73%;
- La AECID gestiona el 20,3% de la AOD neta y de los 862M€ asignados, 147M€ son vía Organismos Internacionales y 188M€ vía ONGD, con lo que de gestión “directa” la quedan 528,6M€ (el 12,5% de la AOD).

Teniendo en cuenta que el FONPRODE asciende a 545M€ y todas las donaciones públicas a ONGD (incluyendo la descentralizada) ascienden a 590 millones, se deducen los siguientes hechos: la cantidad de programas gestionados por la AECID como donaciones públicas, equivalen a lo gestionado por ONGD como subvenciones o a la cuantía de

créditos reembolsables gestionados en su mayoría por el FONPRODE. Es decir, la opinión pública debe saber que la AOD no son fundamentalmente las intervenciones de las ONGD para los pobres, sino que existen muchas otras motivaciones, actores e intereses. Por eso es fundamental que exista una sincronía y coherencia entre todos los agentes, instrumentos e intereses que se persiguen y, desde esta multiplicidad, juzgar su eficiencia.

Además, esta configuración presupuestaria es un gran reto que exige una fuerte **coordinación** entre los agentes. Cada uno aprecia su discrecionalidad y a menudo tienen intereses enfrentados o afán de propia visibilidad. En otras palabras, existen problemas de acción colectiva. Estos problemas no han sido solventados por instancias como la Comisión Interministerial, la Interterritorial o la Delegada del Gobierno para Cooperación Internacional, tal como se propuso el III Plan Director.

Las consecuencias se agravan cuando la coordinación, alineamiento y armonización entre donantes se fija como una de las prioridades de la agenda internacional de eficacia de la ayuda (Declaraciones de París y Agenda de Accra, o división internacional del trabajo dentro de la cooperación comunitaria).

La secular *falta de coordinación* en la cooperación española tiene mal arreglo, pues es una cuestión de voluntad política y de poner por encima de los intereses particulares, la eficacia y eficiencia de la ayuda en términos de reducción de pobreza (o de desarrollo si se quiere una acepción más amplia). No parece probable que la próxima legislatura vaya a protagonizar un cambio significativo ante esta situación. Otro aspecto ligado a esta deficiencia es la *falta de previsibilidad* de fondos más allá de un año. Tampoco parece que vaya a haber avances radicales en esta materia, pues los presupuestos de ayuda (de todos los donantes) se aprueban de forma anual.

En resumen, si España cumpliera con los compromisos internacionales que suscribe debería: (i) aportar en 2011 más de 7.407 millones de Euros como AOD (el 0,7% de la estimación de RNB); (ii) de ellos, el componente reembolsable no debería superar el 5% (según el Pacto de Estado contra la Pobreza) pero va a suponer más del 15%; (iii) el 66% de la AOD debería ser canalizada vía apoyo presupuestario según la Declaración de París (indicador 9) pero el PACI 2011 prevé que no se alcance el 5% ; (iv) España debería incrementar su cooperación delegada y participar activamente en la identificación de sus ventajas comparativas dentro del proceso europeo de “división del trabajo”. Esto le llevaría a liderar la cooperación en muchos menos países y a trabajar únicamente en tres sectores dentro de cada país, es decir una auténtica priorización. En 2009, 126 países recibieron ayuda española y hubo operaciones en 170 de los 196 sectores que considera el CAD bajo desglose de cinco dígitos. Esto muestra que la planificación del III Plan Director no se cumple.

2.3. Otros retos para una AOD española de alta calidad.

Lamentablemente, el CAD no ha seguido recopilando evaluaciones de cumplimiento de los indicadores de la Declaración de París para los informes preparativos del IV Foro de Alto Nivel (Busán 29-noviembre a 1-diciembre 2011). En su lugar se ha preparado una “Fase 2” de evaluación pero que es sólo cualitativa. España ha realizado su autoevaluación (véase DGPOLE 2010), que también es predominantemente cualitativa. Los principales aspectos a mejorar reconocidos en esa autoevaluación son: (i) avance en el sistema de gestión para resultados; (ii) mejora del seguimiento y evaluación de las

principales herramientas (Plan Director, planes-país) y su retroalimentación entre los agentes involucrados; (iii) armonización interna con las CC.AA.; (iv) desarrollo de la cooperación delegada o concertada; (v) realización de Marcos de Asociación con continuidad y retroalimentación y (vi) articulación las estrategias sectoriales con la planificación geográfica (véase DGPDLE 2010, pág.48).

En mi opinión, además de estos retos reconocidos por la propia Administración, son también muy importantes los que señalo a continuación.

Con respecto a la gestión de la AOD, (i) la culminación de la reforma de la AECID, mediante un contrato de gestión realmente vinculado a resultados y un incremento de la información ofrecida a través de su página web (mayor transparencia); (ii) la implantación de un sistema de carrera profesional con intercambios entre sede y terreno, así como la dotación de personal técnico cualificado en las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y en sede, para que puedan tomar decisiones bajo el principio de subsidiariedad y eficacia-eficiencia; suprimiendo el personal administrativo innecesario para no aumentar el coste de personal de forma ineficiente (por ejemplo, la cooperación delegada y el apoyo presupuestario debe suponer mucha menor carga de gestión que el seguimiento y control de cientos de proyectos fragmentados, con lo que la variación neta de la plantilla puede estar equilibrada o incluso disminuir); (iii) la incorporación de un indicador de resultado del objetivo específico (efecto o cambio en la vida de los destinatarios) en todas las acciones financiadas (sea de forma directa o por subvención a ONGD) y su seguimiento a medio plazo (4-5 años) y su publicación; (iv) evaluación y publicación del plan de mejora anual de las principales intervenciones realizadas en cada país prioritario (que se habrán reducido sustancialmente- a no más de 20 países- al ejercitarse una priorización basada en criterios técnicos y de política exterior); (v) rendición de cuentas anual en el Parlamento y Senado de los procedimientos de coordinación (con publicación de las actas de las Comisiones Interterritoriales e Interministeriales, así como del Consejo de Cooperación) y de los principales indicadores estratégicos del Plan Director; (vi) cumplimiento del mandato existente de elaborar un informe anual sobre coherencia de políticas con dictamen del Consejo de Cooperación y discusión en las Comisiones de Cooperación del Parlamento y Senado; (vii) definición de forma clara las misiones y responsabilidades de cada agencia y oficina (SECI, DGPDLE, AECID, FIIAP, Fundación Carolina, Oficina de Ayuda Humanitaria, Oficina del FONPRODE, entre otras) y que exista unidad de acción y coherencia en la toma de decisiones (bajo un fuerte liderazgo político); (viii) determinación de las necesidades de personal y definición concreta de perfiles para puestos de trabajo con modelos de contratación estables (personal laboral, funcionario, asistencia técnica, etc.) y coherentes respecto a las necesidades detectadas; (ix) avance en la cooperación delegada y detección de las ventajas comparativas para cooperación líder bajo el proceso europeo de división del trabajo, incluyendo mayores esfuerzos y aprendizajes en el apoyo presupuestario (general y sectorial) de forma que la ayuda española sea más predecible y menos volátil.

Con respecto a la cantidad del flujo de AOD se podría estudiar en profundidad la posibilidad de asociar la cantidad de ayuda no sólo a la RNB, sino a la evolución del presupuesto público, de forma que se aumente más que proporcionalmente en los años de superávit; se modifique muy poco en los ejercicios con déficit coyuntural inferior al 3% del PIB; y se rebaje de forma más que proporcional cuando se supere ese límite acordado en el Pacto de Estabilidad. Esto debería ser un ejercicio de máxima responsabilidad política y la expresión de un verdadero interés por el objetivo de la AOD. Con esto, la ciudadanía entenderá bien que la ayuda es una parte del ahorro público, tal como ella

hace con la privada. De esta forma, no se repetirá la situación actual en que la AOD ha sido una variable residual y de ajuste tras una desacertada política fiscal. Unido a la cantidad, deberían solucionarse las consecuencias de la descoordinación y los problemas de agencia derivados del hecho de que quien presupuesta (Ministerio de Economía y Hacienda), gestiona (MAEC y AECID) e implanta y da seguimiento (OTCs en el terreno u ONGD) son diferentes, con diversidad de poderes, intereses y capacidades. Los perjudicados de este hecho son claramente los destinatarios finales de la AOD.

En conclusión, el esfuerzo cuantitativo de la AOD española, aunque muy notable en el periodo 2005-09, no alcanzó a cumplir el compromiso internacional libremente adquirido, ni el nacionalmente rubricado en el Pacto de Estado contra la Pobreza. Tampoco se ha logrado avanzar a la velocidad que exigen los indicadores de la Declaración de Paris en lo que se refiere a la calidad. Si España cumpliera los compromisos que firma en las cumbres internacionales tendría un modelo de AOD completamente diferente al que ahora ejecuta. Las principales áreas de reforma se centran en:

- el fortalecimiento de las instituciones que gestionan y toman decisiones en el sistema español de ayuda (coordinación y personal adecuados);
- la gestión orientada hacia resultados (verdaderamente, no como en el III Plan Director) en el desarrollo (entendidos como mejoras cuantitativas y cualitativas a medio plazo);
- el fortalecimiento de la transparencia: cantidad y calidad de la información publicada y de acceso público (como los informes de evaluación, los planes de mejora, informes de formulación, seguimiento y finales de todas las intervenciones);
- un sistema de información que permita el conocimiento de quién hace qué y dónde, que incluya datos cuantitativos y cualitativos esenciales y que contenga series temporales e incluya a todos los agentes involucrados en la gestión del dinero público;
- y una asociación de la cantidad de AOD a la gestión del presupuesto de forma que exista una correlación entre AOD y ahorro público.

3. La calidad de la AOD española: tres prioridades a corto plazo

Para mejorar el futuro hay que partir de la realidad, como se ha hecho en la sección anterior que incluye, en forma de retos, reformas de diverso calado y amplitud. En esta sección se exponen de forma más profunda tres ámbitos de mejora que se podrían implantar en la siguiente legislatura: planificar marcos de asociación de largo plazo con fecha de finalización; evaluar las agencias multilaterales para que España realice una aportación selectiva; fortalecer la educación para el desarrollo, sobre todo mediante la cooperación descentralizada.

En primer lugar, para avanzar en la previsibilidad, transparencia, orientación a resultados y focalización eficiente, en plena consonancia con los principios de la Declaración de París, se realiza esta propuesta de Marcos Plurianuales de Asociación con fecha de finalización y estrategias de salida.

3.1. La propuesta de marcos plurianuales de asociación

De lo expuesto en la anterior sección pueden destacarse dos debilidades de la ayuda española: su alto nivel de volatilidad⁵ y la falta de coordinación con el esfuerzo que realizan el resto de los donantes. Estos dos problemas no son únicos de la Cooperación Española, sino que ya se vienen señalando desde hace tiempo y han tomado cuerpo en la Declaración de París (2005) y en la Agenda para la Acción de Accra (2008). Es muy posible que siga estando presente en el próximo Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda en Busán (Corea del Sur, noviembre de 2011). Las orientaciones de la Comisión Europea (CE) para intentar que los donantes comunitarios se dividan el trabajo y se especialicen, parten de un diagnóstico similar al realizado aquí.

Para poder avanzar en la mejora de estos dos problemas hacen falta esfuerzos de todas las partes implicadas en la cooperación, tanto donantes como receptores, así como agentes ejecutores. Considero esta propuesta *plausible* en un plazo corto o medio (próxima legislatura). No supone un cambio radical de paradigma, ni de acciones políticamente imposibles de implementar. Básicamente se centra en aprovechar los diseños de los Marcos de Asociación ahora en vigor o en proceso final de elaboración, toda la experiencia y las normas establecidas para su redacción y aumentar la coordinación interna entre los ministerios implicados en la Cooperación basándose en un sistema ágil de información⁶.

⁵ Para profundizar en este aspecto véase Larrú (2011) para una visión general y Larrú (2011b) para el caso de Centroamérica. Para América Latina, véase Tezanos et al. (2009).

⁶ Algunas de estas ideas ya han sido justificadas y planteadas en Larrú, J.M. (2010) "Más, ¿es mejor? Reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo española", *Documento de Trabajo del CECOD 12* (<http://www.cecod.org/InvestigaciónPublicaciones/DocumentosdeTrabajo/tabcid/142/language/es-ES/Default.aspx>) y Documento para el Debate de DECIDE (<http://www.decide-ongd.org/documentos-2>).

Esta propuesta consiste en dotar a los Marcos de Asociación de la Cooperación Española de una estabilidad temporal superior a una legislatura. La experiencia de los primeros Marcos de Asociación elaborados hasta la fecha⁷, sugieren que los plazos necesarios para lograr consensos y acuerdos entre las partes implicadas se acercan más al año y medio o dos años que a un semestre. Si ese es el plazo de elaboración, el de ejecución, seguimiento y evaluación no debe ser otro plazo de año y medio o dos años, sino un plazo superior. Sin menosprecio de la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios de circunstancias en cada caso, una planificación de 7 a 10 años para los países parece razonable cuando se quieren *medir* resultados en términos de desarrollo. Éstos Marcos de Asociación a largo plazo con los países de renta media (alta o baja) deberían plantearse como **los últimos tramos** de ayuda que aportará la Cooperación Española, no en el país, sino **en las concretas zonas** donde se esté realizando la intervención, con lo que se fijarán fechas y estrategias de salida. Esto presenta las siguientes ventajas: los países socios conocen los plazos y condiciones en los que finalizará la ayuda tal como ahora se está ejecutando en dichas zonas, con lo que se aplica la noción de territorialidad a la pobreza en los países. Los demás donantes conocen el lugar y plazo y preparan sus estrategias de forma complementaria, bien para reforzar con cooperación delegada la opción española o bien para asumir un posible papel de donante líder (responsable) tras la retirada de España. La experiencia de la salida de Suecia en Honduras ofrece lecciones importantes, ya que ha sido planteada de forma un tanto sorpresiva y ningún otro donante se ha comprometido a sustituir su papel, que por ejemplo en el sector de apoyo al buen gobierno y sociedad civil fue tremadamente activo⁸. El sustrato de esta idea es que los Marcos de Asociación sean el instrumento más activo y operativo con los que España se integre en la estrategia comunitaria de la división del trabajo y que superen una sola legislatura.

Los Marcos de Asociación deben incluir una verdadera **priorización de la población-meta**, los sectores y las zonas de especialización dentro del país. Esto es cada vez más necesario, ya que dos tercios de los pobres se sitúan ya en países de renta media (el nuevo *bottom billion* de Gertz & Chandy 2011a,b como se verá más adelante). Deben contener **líneas de base cuantitativas de indicadores de pobreza multidimensional** con los que comparar la situación final transcurridos los 7-10 años, lo que obliga a diseñar sistemas de seguimiento y evaluación eficientes centrados en indicadores de los objetivos específicos (pocos, bien definidos y consensuados con el país socio). Uno de los indicadores clave para definir las zonas y poblaciones meta y realizar un seguimiento cercano podría ser **la desigualdad** de ingresos o (preferentemente) de consumo o gasto.

Las prioridades sobre personas, sectores y zonas serán fruto de **diagnósticos participativos en profundidad que realizarán organizaciones civiles** de reconocida capacidad técnica y transparencia respecto a los gobiernos nacionales, y serán financiados

⁷ Según el PACI 2011, se han elaborado y publicado 4 Marcos de Asociación: El Salvador, Bolivia, Ecuador y Uruguay. También se han firmado tres “Marcos de Asociación Estratégica con Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES): PNUD, UNICEF y UNIFEM y están en proceso otros cuatro (UNFPA, FIDA, ACNUR). Para reforzar la idea de la falta de eficiencia de este esfuerzo planificador, recuérdese que en 2006-08 se elaboraron 52 Documentos de Estrategia País (país prioritario) o Plan de Actuación Especial (si país de atención preferente o especial) y seis más regionales. Pueden consultarse en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones2.aspx>

⁸ Para profundizar en esta experiencia véase PUERTO, M. y SCHULZ, N. (2009) “Los huérfanos del campeón: Honduras se despide de Suecia”, FRIDE, Informe de Proyecto, División del Trabajo-Implicaciones para la nueva arquitectura de la ayuda, septiembre.

por fondos de la Cooperación Española, multilaterales y nacionales en proporciones variables, según cada caso. La idea central de este instrumento es *que las personas menos favorecidas de los países socios sean quienes fijen directamente sus necesidades y prioridades* (no sus gobiernos) aumentando así la “apropiación democrática” que predica la Declaración de París.

Los agentes descentralizados, no gubernamentales y universitarios de Cooperación Española serán invitados a sumarse a este Marco de Asociación. Para ello participarán directamente en la elaboración de dicho Marco, pues lo que las personas e instituciones “hacen” se siente más propio, se diluyen sentimientos de imposición y se ejercita literalmente la cooperación. Las prioridades establecidas por las personas-meta de cada país socio serán vinculantes para los agentes de cooperación “oficial” y sólo *orientativas para la ayuda privada* que puede actuar complementando intervenciones en zonas, sectores y personas no seleccionadas.

Los **indicadores de resultados** a lograr fijados en el Marco de Asociación serán definidos de forma consensuada por donante y socio. Deberá garantizarse por una entidad independiente que dichos indicadores se refieren realmente a resultados en términos de desarrollo y no “productos” o actividades realizadas.

Existirá una **doble posibilidad de financiación** de los programas priorizados, combinable bajo múltiples formas creativas en función del contexto. Una opción es la financiación *pre-pago* donde el apoyo presupuestario es la concreción más clara. Lo que exige es un seguimiento de los resultados y procesos de gasto cercano que debe hacer la Oficina Técnica de Cooperación Española en el país. Para ello, la OTC debe estar dotada de suficiente capital físico, humano y social y garantizar la estabilidad de las personas directivas durante el periodo de ejecución del Marco de Asociación (o al menos eludir la rotación ineficiente que impida un seguimiento razonable del Marco asociativo), una característica que se indicó como reto en el apartado anterior.

La otra opción es la financiación por resultados ex –post en la línea de “*cash on delivery*” (pago a la entrega). Por ejemplo, por cada médico formado prestando servicio en un centro de salud, España financia el coste de su formación para que haya otro. Por cada maestro adicional que ha impartido clase en una nueva escuela logrando los indicadores de calidad establecidos de común acuerdo, España financia ese logro dentro del presupuesto nacional de educación. Esta financiación se establece en tramos anuales descendentes de aportación española para incentivar la asunción por parte del gobierno socio de la prestación de los bienes y servicios públicos con fondos nacionales. Si el país lo requiere, se implantarán programas de ayuda a la **reforma fiscal** para aumentar su eficiencia.

Con este sistema (o en líneas creativas pero innovadoras que se desprendan de estas ideas-fuerza) se estará avanzando en la **condicionalidad hacia resultados** que estableció Accra⁹.

⁹ El art. 25 de Agenda para la Acción de Accra dice textualmente: “a) Los donantes trabajarán con los países en desarrollo para llegar a un acuerdo en torno a un conjunto reducido de condiciones mutuamente acordadas, basadas en las estrategias nacionales de desarrollo. Evaluaremos en forma conjunta el desempeño de los donantes y el de los países en desarrollo en relación con el logro de los compromisos; b) A partir de este momento, los donantes y los países en desarrollo publicarán regularmente todas las condiciones vinculadas con los desembolsos; c) los países en desarrollo y los donantes trabajarán en forma conjunta a nivel internacional a los fines de revisar, documentar y divulgar las prácticas recomendadas referidas a la condicionalidad con la intención de reforzar la identificación de los países y otros principios de la Declaración

Este modo de proceder exige cambiar modelos de gestión arraigados en la Cooperación española, pero incentiva una mayor armonización entre los ministerios de Economía (presupuestos, deuda externa e instituciones financieras multilaterales), Comercio (participación en la gestión del FONPRODE), y Asuntos Exteriores (OMUDES y FONPRODE). Incluso dentro de Asuntos Exteriores hay que fortalecer la armonización entre los procedimientos de planificación (DGPOLDE), ejecución y gestión (AECID) y evaluación. Hay que reconocer que en la actualidad se adolece de procedimientos ágiles y coordinados, calendarios superpuestos a menudo irrealistas y sistemas de información entre terreno y sede lentos y no concordantes. Debe avanzarse en sistemas que permitan conocer de forma ágil, pública y publicada quién está haciendo qué, dónde y con qué presupuesto en cada país. En esta línea del **fortalecimiento de los sistemas de información**, están creciendo las demandas de información transparente, oportuna y consistente¹⁰.

Una última consideración. Dentro de esta filosofía y modo de proceder bajo el liderazgo del Marco de Asociación de medio-largo plazo, **las evaluaciones** aparecen como una herramienta más encajada con la gestión, más orientativa para la toma de decisiones sobre corrección de desviaciones y más potente para las evaluaciones de impacto. La coordinación de evaluaciones conjuntas aparece como una práctica natural dentro del Marco de Asociación. Aprovechar por ejemplo la independencia de la entidad que haya realizado los diagnósticos participativos y haya formulado los indicadores de resultados, parece una opción muy atractiva. La experiencia de México, Colombia o Chile en la gestión y sistematización de evaluaciones de sus programas sociales (especialmente conocidos son los *programas de transferencias condicionadas en efectivo*) son antecedentes sobre los que construir sistemas eficientes de evaluación entre España y los países socios, especialmente los de renta media¹¹.

A fin de cuentas, y como suele repetirse más como deseo ideal que como firme y creíble propósito, el éxito de la ayuda se colmará cuando ésta desaparezca por falta de pertinencia en las relaciones entre dos países. Sustituir la AOD española por tipos alternativos de cooperación internacional (judicial, comercial, fiscal, alimentaria, agrícola o medioambiental entre algunas de las más relevantes) será una señal de que la pobreza ya no es motivo de vergüenza en las relaciones internacionales entre donantes y socios, sino que es una referencia histórica. Ésa debe ser la medida del éxito de la cooperación para la eliminación de la pobreza: que llegue a ser historia.

de París haciendo mayor hincapié en la condicionalidad armonizada y basada en resultados. Aceptarán los aportes de la sociedad civil”.

¹⁰ Véanse las informaciones y estándares proporcionados por la International Aid Transparency Initiative (IATI) de <http://www.aidtransparency.net/> o de Acces-Info (<http://www.access-info.org/es>). En febrero de 2011 los estándares de la IATI se amplían no sólo a proporcionar información sobre la ayuda detallada y oportuna, sino que incluye, además de los datos, documentos clave, condiciones de resultados del gasto, presupuestos y desembolsos planificados por actividad (proyectos y programas) y alineamiento con las clasificaciones presupuestarias de los países socios. España va a tener que hacer un enorme esfuerzo de mejora con respecto a la situación actual para cumplir con estos estándares.

¹¹ Para profundizar en estos sistemas véase por ejemplo BRICEÑO, B. & GAARDER, M. (2009) “Institutionalizing Evaluation: A Review of International Experience”, DFID and International Initiative for Impact Evaluation (3ie). http://www.3ieimpact.org/reports/India_Report_DFID.pdf

3.2. Una cooperación multilateral más selectiva

España ha presentado tradicionalmente un modelo de asignación multilateral de ayuda bajo proporciones similares al modelo del CAD. Mientras el promedio CAD es desembolsar el 40% de la AOD a multilaterales y 60% bilateral, España invierte esas mismas proporciones otorgando el 40% a Organismos Multilaterales (en torno al 25% a la Unión Europea en el periodo 2000-04 y al 20% entre 2005-09) y el 60% bilateral.

La legislatura 2005-08 supuso una escalada en los desembolsos multilaterales, sobre todo a Organismos Multilaterales No Financieros y agencias de Naciones Unidas, llegando a un máximo en 2007 cuando se crea el Fondo España-PNUD para el logro de los ODM, que superó los 527 millones de € (la mayor cifra en la historia de la Cooperación Española a las NN.UU.). La previsión del PACI 2011 es desembolsar el 41,36% de la AOD por vía multilateral¹² (casi el 20% a través de la UE).

La pretensión del II Plan Director (2005-08) de gestionar la AOD española multilateral bajo una visión de multilateralismo “activo, selectivo y estratégico” (¿y eficaz?) no se logró. El III Plan Director (2009-12) eliminó de la triada anterior lo “selectivo” y se comprometió a que el 80% de la AOD multilateral estuviera concentrada en 10 Organismos y casi se ha logrado en 2009. No obstante, en ese año se hicieron contribuciones a 68 organismos lo que supone altos costes de control y seguimiento.

Para realizar una verdadera selección de Organismos Internacionales con los que cooperar de una forma activa, selectiva y estratégica, bajo una relación previsible y de largo plazo se recomienda realizar una evaluación temática al modo como lo ha hecho la cooperación británica (véase DFID 2011). La evaluación consideró 43 organismos y agencias multilaterales y las evaluó frente a siete criterios de valor: transparencia y rendición de cuentas; orientación hacia resultados; eficiencia económica según su programación; gestión de recursos humanos; promoción de la mujer y las niñas; trabajo en contextos y estados frágiles; conducta de asociación. Técnicamente estos criterios se dividieron en dos variables cuantitativas: (i) contribución a los objetivos de desarrollo de la política británica de desarrollo; (ii) fortalezas organizativas de cada agencia. El cruce de ambos índices permitió jerarquizar a los de organismos multilaterales. Hay 9 organizaciones que obtienen una calificación muy alta, lo que supone incrementos notables de fondos británicos para dichas organizaciones (casi el doble a UNICEF y un 25% adicional a lo que recibía IDA hasta entonces). Por el contrario, se reconoce que hay otras nueve organizaciones (muchas de ellas agencias de NN.UU. como OIT, FAO, UNIDO, UNIFEM o UNESCO) que no recibirán más fondos hasta que evidencien una reforma profunda. Es interesante notar que FAO y FNUAP clasificadas por la evaluación británica en el peor grupo, forman parte del top-ten español recibiendo casi el 6% de la AOD multilateral.

La debilidad que más se repite en el informe de evaluación respecto al bajo desempeño de algunas agencias es la falta de transparencia, una rendición oscura de cuentas e inefficiencia en el logro específico de sus objetivos propios.

Creemos que la evaluación es un ejemplo de buena práctica que debe adaptar la Cooperación española y que sigue el espíritu de este informe de combatir la asignación

¹² El 32% será ayuda multilateral (20% UE; 8% OFIMUDES; 4% OMUDES) a la que hay que añadir las donaciones bilaterales o multi-bi-laterales vía Organismos Internacionales y Fondos (8,5%) que el PACI clasifica como bilateral no reembolsable.

por “ideología-ignorancia-inercia” presentando un sistema basado en la “transparencia-evaluación+resultados-innovación”.

3.3. Educación para el desarrollo a través de la cooperación descentralizada

Según el PACI 2011, la AOD de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) se elevará a 474,2 millones de € (11,2% de la AOD total neta). La de las entidades locales (EE.LL.) será de 140,5 millones de € (el 3,32%). Juntas suponen el 14,52% de la AOD española.

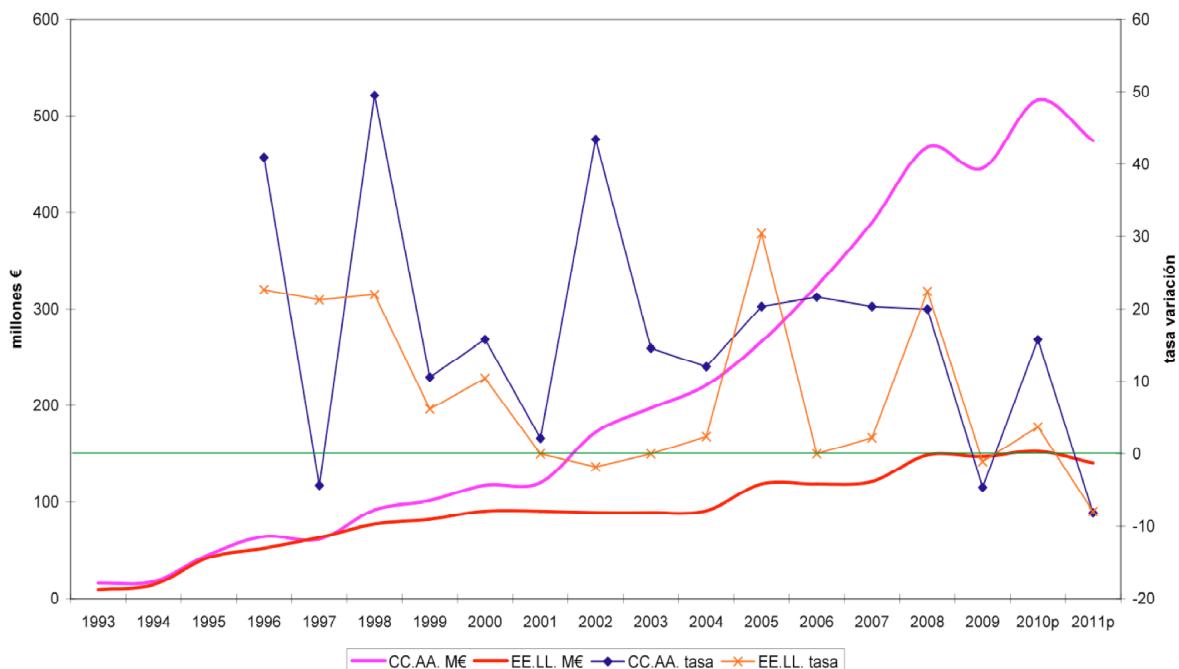
La evolución seguida por la cuantía de AOD ofrecida en el Gráfico 4 muestra un notable crecimiento del flujo en el caso de las CC.AA. pero muy volátil

Por otra parte, con más de 121.000 millones de € de deuda pública en el primer trimestre de 2011 (el 11% del PIB español), la ayuda de las CC.AA. y EE.LL. se enfrenta a un desafío importante¹³. El apoyo ciudadano para gastar una parte del presupuesto autonómico y local en lugares remotos está decayendo ante el deterioro de la situación financiera y económica interna¹⁴. Por el contrario, la presión de las autoridades centrales y europeas por establecer y cumplir el objetivo de déficit público del 6% del PIB es muy superior a la que pueden hacer las ONGD reclamando el 0,7% del presupuesto autonómico y local. Sin las ONGD la ejecución de la cooperación descentralizada es insostenible por los límites de capacidad de gestión y acción directa de las propias administraciones. Lejos de comprenderse a sí mismas como donantes, las CC.AA. y EE.LL. deben asumir que su rol es -de facto- de subvencionadoras (Valero 2009).

¹³ La deuda de las autonomías creció un 26,4% en los tres primeros meses del año respecto al mismo período de 2010, hasta alcanzar los 121.420 millones, mientras que la del conjunto de las administraciones públicas aumentó un 17,5% y se situó en 679.779 millones, el 63,6% del PIB. *El Economista*, 17 de junio de 2011.

¹⁴ El análisis social llevado a cabo por la Fundación Carolina (Barómetro 2010) se menciona que en dicho año: el 75% de los españoles creen que el principal problema que existe en la actualidad a escala mundial es la pobreza y la desigualdad entre los países pobres y los ricos; el 67% cree que España debe cooperar internacionalmente para ayudar a solucionar los problemas que tienen los países menos desarrollados, aunque ello tenga costes; pero en 2005 esa opción fue escogida por el 84% lo que evidencia un gran descenso; el 57% cree que la ayuda no es eficaz (poco o nada) para promover el desarrollo, pero el 60% apoya el objetivo del 0,7%; en la disyuntiva de optar por la cooperación para el desarrollo o garantizar primero el bienestar de los españoles, el 70% se decanta por esta opción, frente a un 27% que señala que el Estado debe ayudar a los países menos desarrollados; el 52% cree que España dedica muchos o bastantes recursos a AOD (frente al 31% de 2005); el 50% reconoció que no sabía que se habían reducido esos fondos en el último año y al 48% le pareció bien dicha reducción; el 36% cree que las CC.AA. y EE.LL. debe dedicar recursos a AOD (el 55% en 2006); el 43% cree que las ONGD deben recibir dinero del Estado (el 65% en 2005 y 2006 y el 49% en 2009) y el 44% piensa que deben autofinanciarse (frente al 21% en 2005 y 2006); el 67% aún no conoce o ha oido hablar de los ODM (73% en 2006). Creo que bastan estos hechos estilizados para comprobar la necesidad de invertir en educación para el desarrollo y en medir los resultados de estas iniciativas.

Gráfico 4: Evolución de la AOD descentralizada en € corrientes (2000=100)



Fuente: Seguimiento PACI para 1993-2009. 2010 y 2011 son previsiones de los respectivos PACI.

El reto fundamental de la legislatura 2011-14 debe ser hacer visibles y reconocibles las potenciales ventajas comparativas de los entes descentralizados:

- apoyo y asistencia técnica en los procesos descentralizadores de los países del Sur;
- educación para el desarrollo, sensibilizando y transmitiendo de forma clara y transparente ya no cuánto dinero se envía, a qué país y sector se dirige, sino qué experiencias están ofreciendo éxitos concretos en términos de reducción (micro) de la pobreza;
- mantener la cooperación directa que se pruebe eficiente por ser bilateral y centrada en territorios descentralizados, no en países.

Los medios fundamentales para ello podrían ser:

- difusión transparente de resultados y evidencias basadas en evaluaciones de calidad y educación para el desarrollo de calidad, explicando ante los ciudadanos los problemas de la pobreza y el subdesarrollo, sus interconexiones con el modo de vida de los países desarrollados y las vías de sostenibilidad o insostenibilidad que ello supone;
- una homogeneización de los formularios de proyectos y programas, de su seguimiento, informes finales y de evaluación;

- c) publicación inmediata y transparente de cada uno de dichos documentos de forma electrónica;
- d) impulso decidido a la educación para el desarrollo de la ciudadanía aprovechando su mayor cercanía al ciudadano. Debe superarse el modelo de “folletos para los colegios” para ir hacia seminarios, conferencias y cursos de toda índole donde se exponga de forma clara qué es lo que logra y lo que no logra el dinero canalizado a través de la cooperación para el desarrollo.

Un dato importante a tener en cuenta en los programas de educación para el desarrollo es que la opinión pública reacciona de forma más activa ante mensajes concretos, centrados en un problema y una persona, frente a los eslóganes, grandes problemas y megarrelatos. De todas formas, evaluar las campañas y acciones de educación para el desarrollo sigue siendo una tarea pendiente.

El análisis social llevado a cabo por la Fundación Carolina (Barómetro 2010) se menciona que en dicho año:

- el 75% de los españoles creen que el principal problema que existe en la actualidad a escala mundial es la pobreza y la desigualdad entre los países pobres y los ricos;
- el 67% cree que España debe cooperar internacionalmente para ayudar a solucionar los problemas que tienen los países menos desarrollados, aunque ello tenga costes; pero en 2005 esa opción fue escogida por el 84% lo que evidencia un gran descenso;
- el 57% cree que la ayuda no es eficaz (poco o nada) para promover el desarrollo, pero el 60% apoya el objetivo del 0,7%;
- en la disyuntiva de optar por la cooperación para el desarrollo o garantizar primero el bienestar de los españoles, el 70% se decanta por esta opción, frente a un 27% que señala que el Estado debe ayudar a los países menos desarrollados;
- el 52% cree que España dedica muchos o bastantes recursos a AOD (frente al 31% de 2005); el 50% reconoció que no sabía que se habían reducido esos fondos en el último año y al 48% le pareció bien dicha reducción;
- el 36% cree que las CC.AA. y EE.LL. debe dedicar recursos a AOD (el 55% en 2006);
- el 43% cree que las ONGD deben recibir dinero del Estado (el 65% en 2005 y 2006 y el 49% en 2009) y el 44% piensa que deben autofinanciarse (frente al 21% en 2005 y 2006);
- el 67% aún no conoce o ha oído hablar de los ODM (73% en 2006).

Creo que bastan estos hechos para comprobar la necesidad de invertir en educación para el desarrollo y en medir los resultados de estas iniciativas

4. Algunos procesos internacionales en marcha y la contribución de la AOD a los retos globales del desarrollo

En esta sección se comentan los principales procesos en marcha de mejora de la AOD dentro de la comunidad internacional y cómo la ayuda puede (o no, dadas sus limitaciones) contribuir a solucionar los cinco retos globales de desarrollo considerados en el Libro Blanco.

4.1. La AOD en búsqueda de una renovada identidad. Los procesos internacionales en marcha.

La situación mundial actual es tan diferente a la que había cuando nació la AOD en los '50 bajo el Plan Marshall , que asistimos a un momento de fuerte crisis (amenaza más oportunidad) de identidad del sistema de ayuda. Existen problemas de selección adversa, riesgo moral, dilema del samaritano, desincentivos para la acción colectiva, ausencia de gobernanza mundial supranacional, entre otros, que obligan al sistema de ayuda a buscar una nueva identidad (véase Alonso 2006; Domínguez 2010 y 2011). Sin poder extenderse, se mencionan aquí algunos de los principales procesos internacionales que orientan esta nueva identidad.

1. El IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Busán, 29 de noviembre a 1 de diciembre 2011¹⁵). Este Foro tratará de revisar los principios e indicadores de eficacia de la ayuda establecidos en París (2005) y Accra (2008). La Cooperación española ha realizado un autodiagnóstico sobre la penetración de estos principios en su sistema de ayuda que se comenta más adelante. Es probable que los temas que reciban mayor interés sean cómo construir un nuevo marco asociativo que incluya a la cooperación Sur-Sur, los donantes emergentes y los privados; la evolución de la cuantía de AOD mundial ante la última oportunidad de que una ayuda eficaz ofrezca logros en la consecución de los ODM; avanzar en un marco de resultados que permita pasar de una eficacia de la ayuda a una eficacia en el desarrollo. El proceso preparatorio de Busán ha generado un informe de evaluación¹⁶ con las siguientes recomendaciones:

* Para países socios y donantes:

- hacer opciones políticas valientes y darles continuidad;

¹⁵ Para más información véase: <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/>.

¹⁶ Tras 22 evaluaciones-país socio bajo un marco común, más siete evaluaciones de donantes (bilateral y multilaterales), se llevan a cabo cinco evaluaciones temáticas: ayuda no ligada; capacidad estadística; estados frágiles; recursos financieros más allá de la ayuda; la relación entre la DP, eficacia de la ayuda y eficacia en el desarrollo. Ha sido conducida por un equipo externo internacional de 7 evaluadores.

- centrarse en la transparencia, rendición mutua de cuentas y compartir los riesgos de gestión;
- reforzar el esfuerzo en torno a la eficacia de la ayuda en los países socios (diagnósticos, seguimiento...)
- extender las ganancias de la reforma de la ayuda a todas las formas de cooperación;
- reforzar las asociaciones internacionales (partenariados);

* Para los países socios:

- Tomar en serio su liderazgo y responsabilidad y profundizar sus reformas de la ayuda;
- establecer estrategias y prioridades para fortalecer capacidades;
- intensificar la prioridad política y concretar acciones para combatir la pobreza, la exclusión y la corrupción;

* Para los donantes:

- cumplir las promesas de mejores desembolsos (exige prioridad política, compromiso político y determinación política);
- manejar con honestidad los riesgos y admitir fallos;
- presionar a los “free-riders” para equilibrar el esfuerzo entre donantes.

Aunque es difícil aventurar el grado de influencia real que tendrá Busán, es un hecho que deberá ser tenido en cuenta de forma obligada por el Libro Blanco.

2. La Iniciativa Internacional por la Transparencia de la Ayuda (IATI en inglés) (<http://www.aidtransparency.net/> y <http://iatistandard.org/>). Pretende crear estándares de transparencia sobre la información que reportan los donantes de ayuda. De forma que sea de fácil acceso, uso y comprensión. En algunos de los ranking internacionales que se han hecho en los últimos años sobre la calidad de los donantes (Easterly & Pfutze 2008; Knack et al 2010; Birdsall & Kharas 2010) la información referente a España es escasa y ocupa los puestos bajos de los escalafones. Existen campañas dentro de nuestro país que están tratando de influir en esta dirección (AccesInfo Europe 2009; DECIDE 2011; y véase también el informe de Ayuso y Cascante 2010) y ya se ha señalado aquí la necesidad de mayor transparencia para hacer una ayuda menos ideologizada. La dirección de mejora es disponer de un sistema de información ágil y público sobre el personal, los proyectos, las condiciones de financiación, las condicionalidades, los resultados obtenidos en las intervenciones y los informes de evaluación.
3. El tercer proceso internacional de alta influencia en la eficacia y calidad de la ayuda es el Código de Conducta sobre la Complementariedad y División del Trabajo que lidera la CE (European Commission 2007). En síntesis, lo que pretende es una coordinación entre los donantes europeos, de forma que en cada país socio cada donante comunitario sólo actúe en dos sectores según su ventaja comparativa y cada donante comunitario se habrá ceñido a un máximo de tres sectores en 2010. Según el principio de ventaja comparativa habrá un donante líder y los demás donantes ejercerán la cooperación delegada preferentemente mediante apoyo presupuestario. Por un parte es una iniciativa de excelentes

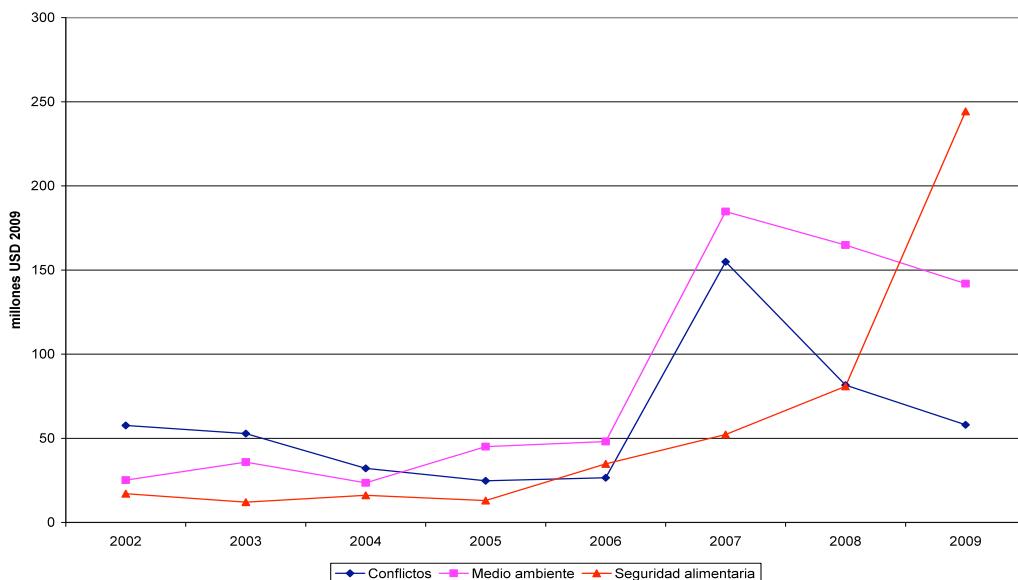
finalidades y que quizá sólo la CE sea capaz de llevar a cabo para limitar la discrecionalidad del resto de donantes. Por otra parte, los avances hasta la fecha han sido muy escasos (apenas se ha logrado un Atlas Europeo de dónde trabaja cada donante y en qué sectores), no está clara la forma y el proceso de identificación de esas ventajas comparativas (según el texto, parece que son los propios países socios quienes lo deciden), y su estatuto es un Código de Conducta voluntario sin fuerza legal.

A pesar de las limitaciones de estas iniciativas, su influencia sobre las prácticas y sistemas de ayuda de los donantes no es pequeña y España tiende a adherirse y suscribir todas las iniciativas internacionales y comunitarias que se proponen, con lo que será muy importante construir el Libro Blanco sobre los pilares de estos procesos en marcha.

4.2. La AOD y los cinco retos globales del desarrollo.

Comencemos partiendo de la realidad cuantitativa. Según la base de datos del CAD las aportaciones españolas hacia tres sectores que pueden estar más vinculados con los retos globales del desarrollo considerados en el libro blanco –conflictos, medioambiente y seguridad alimentaria- evolucionaron (en dólares constantes de 2009) según el gráfico 5. En 2009 los porcentajes de la AOD bruta desembolsada en estos tres sectores fueron: 1,2% conflictos, paz y seguridad; 3% protección del medio ambiente y 5,2% seguridad alimentaria.

Gráfico 5: Evolución de la AOD española en tres sectores clave



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CAD-CRS.

Estas cifras evidencian que existe un fuerte grado de mejora si se opta por una concentración de la AOD en los cinco problemas identificados por el Libro Blanco. A continuación se comenta con brevedad cómo la ayuda puede influir o no en esos cinco

ámbitos y cómo las mejoras propuestas aquí podrían hacerla más eficaz en términos de desarrollo.

4.2.1. Crisis e inseguridad alimentaria

Aunque a finales de enero de 2009 se celebró en Madrid una nueva Cumbre sobre Seguridad Alimentaria auspiciada por la FAO y con fuerte apoyo mediático de España, la realidad es que no logró movilizar más recursos. Una quincena de países tiene comprometidos 5.500 millones de dólares en cinco años, que se unen a los 1.300 millones que ya moviliza la Unión Europea (UE). De los cien participantes en dicha Cumbre, sólo España anunció una aportación adicional de 1.000 millones de euros en cinco años. Adicionalmente se ha abordado el problema de la crisis de precios y seguridad alimentaria en dos cumbres consecutivas del G8 (L'Aquila 2008) y el G20 Pittsburg 2009).

La UE ha estado al frente de la respuesta internacional, destinando 1.000 millones de euros a través del Mecanismo Alimentario de la Unión Europea. Su objetivo es el período de transición desde la ayuda de emergencia al desarrollo a largo plazo. En 2009, la FAO comenzó a realizar proyectos con un valor de 228 millones de € en 28 países en África, Asia y América Latina y el Caribe a través del Mecanismo Alimentario de la UE. La evaluación de estos proyectos está actualmente en proceso.

Por su parte, el Banco Mundial creó en junio de 2011 un nuevo instrumento financiero para gestionar los riesgos de la volatilidad internacional de los precios de los alimentos: el "Gestor de Riesgos de Precios de Agricultura" (APRM). Dotado con 4.000 millones de dólares, pretende incrementar la cobertura del acceso y la estabilidad de precios de los productos básicos alimentarios. La gestión de este instrumento es un ejemplo de alianza público-privada al estar gestionada por JP Morgan, que aporta 200 millones de dólares, y la Corporación Financiera Internacional del Grupo del Banco Mundial que aporta el resto¹⁷. España podría dar seguimiento a esta iniciativa internacional y plantearse algún tipo de aportación económica. Como problema global y sistémico, las crisis alimentarias pueden abordarse mejor desde instituciones multilaterales (aunque esta hipótesis habría que evaluarla). De ser así, el sector de seguridad alimentaria y desarrollo rural debería ponderar alto en los criterios de evaluación que España se otorgue en la evaluación selectiva de las multilaterales que se ha propuesto más arriba y notar cómo algunas de las Agencias dedicadas a este ámbito han sido identificadas por la cooperación británica en el peor grupo. Una forma de influir en su mejora será condicionando las aportaciones españolas a un marco claro de resultados como se viene mencionando en este trabajo.

De forma bilateral, en los Marcos largos de Asociación propuestos se pueden seleccionar muy bien las zonas de intervención. Raramente las hambrunas afectan a toda la geografía y población de un país, con lo que adquiere fuerza la necesidad de identificar territorialmente las personas-meta. La participación directa de las asociaciones civiles locales en esta identificación también es relevante, pues a menudo las hambrunas están directamente asociadas a gobiernos fallidos y problemas de violencia interna.

¹⁷ Véase:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:22945444~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>

Por último, la educación para el desarrollo es clave en este tema. La ciudadanía es extremadamente sensible a las imágenes de hambrunas y demanda inmediatamente acciones de ayuda. Pero hace falta mucha más concienciación sobre las causas del problema y abordar aspectos como: los dilemas de intereses comerciales y proteccionismo agrícola, el enorme poder de mercado de las transnacionales de alimentos, la necesidad de prevención en seguridad alimentaria y la falta de coherencia cuando los donantes son quienes venden las armas y municiones en los conflictos que asolan los países bajo hambrunas. Este debe ser uno de los contenidos a enfatizar en la sensibilización y educación para el desarrollo que aquí se ha atribuido con especial énfasis a la cooperación descentralizada.

Para tener una idea de lo que la AOD española realiza actualmente en éste ámbito, pueden consultarse el PACI 2011 (págs. 12-15) y el Seguimiento PACI 2009 (págs 14-15). Cuantitativamente, la AOD asignada a seguridad alimentaria ascendió a 208 millones de € en 2009, el 90% por vía multilateral. La apuesta ha sido sobresaliente pues en 2005 fueron 8,4 millones, casi 25 veces menos. Por otra parte, llama la atención que las canalizaciones a través del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino descendieron en 2009 un 4% respecto al año anterior, principalmente por la caída en las aportaciones multilaterales (de un -35%) y bilaterales vía OMUDES (-28%). Las que crecieron fueron las aportaciones a América Central y Caribe (+60%) y a África (85%). Sólo el 13% de la AOD aportada desde dicho Ministerio tuvo como objetivo el Desarrollo Rural y la lucha contra el hambre (2ª línea estratégica del PD 2009-2012).

En la tabla 2 se ofrece lo que cada actor de cooperación destinó en 2009 (último dato disponible en el Seguimiento PACI) a cinco de las 14 prioridades establecidas por el Plan Director (las que hacen mayor referencia a los cinco retos globales del desarrollo propuestos por el CIECODE y que sirven de marco para los siguientes apartados).

Tabla 2: Porcentaje de AOD de cada actor destinado a retos globales y priorizados por el III PD 2009-2012.

Actor	Hambre	Crec ec	Climático	Paz	Migraciones	Total retos CIECODE	Resto prioridades IIIPD	Otros Ámbitos
MAEC	4,07	3,95	1,56	1,06	0,18	10,82	46,41	42,77
AECID	9,44	3,21	3,63	2,44	0,42	19,14	61,48	19,38
MEH	0	10,52	17,89	0	0	28,41	9,81	61,78
MITC		0,22	0,09			0,31	0	99,69
MMAyMRYM	13,14		67,35			80,49	7,23	12,28
M Ciencia Innov	7,73		12,11			19,84	73,74	6,42
M Cultura						0	100	0
M Defensa				21,94		21,94	0,39	77,67
M Educación						0	92,08	7,92
M Fomento						0	94,84	5,16
M Igualdad						0	88,85	11,15
M Interior						0	94,34	5,66
M Justicia						0	87,86	12,14
M Presidencia						0	57,64	42,36
M Pol Territorial						0	100	0
M Sanidad	8,5	7,55				16,05	67,7	16,25
M Trabajo e Inmig		5,22			0,11	5,33	6,54	88,13
M Vivienda						0	94,34	5,66
Andalucía						0	0,53	99,47
Aragón	3,73		3,75		0,48	7,93	23,6	68,44
Asturias						0	2,99	97,01
Baleares	14,01	1,68	2,52	0,59	8,04	26,84	30,88	42,28
Canarias	9,91	0,87	6,47	0,18	0,17	17,6	60,16	22,24
Cantabria	13,6		0,58	3,55		17,73	20,4	61,87
Cataluña	10,9	5,18	4,03	1,32	0,36	21,79	37,86	40,35
Castilla-La Mancha						0	3,06	96,94
Castilla y León	5,5	1,2	4,35	1,34	1,84	14,23	22,12	63,65
Extremadura						0	2,12	97,88
Galicia						0	1,82	98,18
La Rioja	8,43	2,33	18,47	0,47	3,42	33,12	52,02	14,86
Madrid						0	3,47	96,53
Murcia	5,92					5,95	5,11	88,97
Navarra						0	7,86	92,14
País Vasco						0	8,84	91,16
C Valenciana					1,42	1,42	0,12	98,46
Coop. Autonómica	2,78	0,8	1,21	0,28	0,54	5,61	12,1	82,29
EE.LL.						0	5,66	94,34
Universidades	2,75	0,77	7,51	2,31	0,09	13,44	33,78	52,78

Fuente: cálculos propios a partir de Seguimiento PACI 2009. La última columna de “Otros ámbitos” recoge el porcentaje de AOD que no ha seguido ninguna de las líneas estratégicas del PD y puede interpretarse como indicador de “fallo de coordinación” o comportamiento “por libre” (free-ryder) del actor.

4.2.2. Los conflictos y los Estados frágiles.

Estamos en nuevo momento histórico en cuanto a la pobreza se refiere. Los nuevos datos de pobreza revelan que mil millones de pobres no viven ya en países de renta baja, sino de renta media (Sumner 2010, 2011; Gertz & Chandy 2011 a,b). La pobreza ha dejado estar concentrada en países de renta baja y estables (de casi el 54% en 2005 a un 10% en 2010) para estarlo en renta media (el 65,9%). Del 40,8% de los pobres que viven en estados frágiles, el 17% lo están en países de renta media (en 2005 apenas representaba el 1%).

Tabla 3: Porcentaje de pobres viviendo en países de renta baja o media y estados frágiles

	2005		2010	
	Renta baja	Renta media	Renta baja	Renta media
Frágiles	19,6	0,9	23,7	7,1
Estables	53,9	25,6	10,4	48,8

Fuente: Gertz & Chandy 2011.

La creciente importancia que este fenómeno está teniendo en la geopolítica mundial puede mostrarse en que dos de los principales informes de desarrollo se dedican recientemente a este problema: el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011 (Banco Mundial) y el Informe Europeo de Desarrollo 2009 (Comisión Europea e Instituto Europeo de Florencia)¹⁸.

Como oportunidad estratégica para España dentro de la cooperación internacional, cabe mencionar la reciente creación del Centro Mundial para Conflictos, Seguridad y Desarrollo, a iniciativa del Banco Mundial y con sede en Kenia. Este centro puede ser una de las iniciativas a priorizar en la selección de apoyos multilaterales que se propone en este estudio. Análogamente a la seguridad alimentaria, la ayuda ante los conflictos violentos exigen una sólida coherencia de políticas (venta de armas y comercial) que debe priorizarse en la elaboración de los Marcos de Asociación. Es muy posible que estos Marcos no deban negociarse con los gobiernos de los estados fallidos y que sean más elaboración propia de España con las asociaciones civiles de dichos Estados. Por último, la lucha contra la corrupción debe ser prioritaria en estos Marcos. A este importante sector España apenas destinó 0,4 millones de € en 2009, la partida más baja dentro del sector CAD “Gobierno y sociedad civil”.

La corrupción es una de las principales sospechas que tiene la ciudadanía respecto a la eficacia de la AOD. Explicar bien sus causas y consecuencias, dando ejemplo de transparencia y buena gestión, es un reto que las CC.AA., a través de la sensibilización y coherencia propia, deben priorizar en línea con la tercera reforma aquí planteada.

¹⁸ El informe Europeo 2010 se dedica a la protección social para el desarrollo inclusivo en África, bastante relacionado con la problemática del primero de 2009. Véanse en <http://erd.eui.eu/>

La AOD española destinada en 2009 para la 12^a línea estratégica del Plan Director “construcción de la paz” estuvo protagonizada por el Ministerio de Defensa. Casi el 22% de la AOD canalizada a través de este Ministerio tuvo como objeto la construcción de la paz. Comparativamente, sólo le siguen: AECID que dedicó el 2,4% de su presupuesto a esta línea y, dentro de las CC.AA., Cantabria con el 3,55% de su presupuesto. Ante esta realidad, que muestra cierta carencia de especialización, lo más recomendable es que España se sume como donante delegado a países e iniciativas con mayor experiencia. Es muy claro que esta debe ser la prioridad a afrontar en África (23 países africanos son estados frágiles) y que debe existir un análisis cuidadoso de cómo coordinarse con la Estrategia Española de Seguridad (aprobada el 14 de junio de 2011). Por una parte no se puede caer en la securitización de la AOD. Por otra, no puede ignorarse que parte de la AOD es utilizada para financiar algunos de los conflictos en los países socios (Collier y Hoeffler 2007 estiman que en África, por cada dólar de ayuda, el gasto militar aumenta en 3,3 dólares y que casi el 40% de la ayuda a África termina alentando una “carrera” de gasto público en armamento entre vecinos africanos)¹⁹.

4.2.3. La financiación y la obtención de recursos para el desarrollo.

La crisis financiera internacional que comenzó en 2007 y que se alarga hasta la actualidad, ha traído como consecuencia indirecta el mayor empuje y protagonismo de la cooperación Sur-Sur, al ser los países emergentes los que antes se han recuperado de la crisis y se han desacoplado del ciclo recesivo europeo-norteamericano. Algunos de los donantes tradicionales han recortado sus presupuestos de AOD (12 de los 23 donantes del CAD recortaron su AOD en 2009 y ocho lo volvieron a hacer en 2010). Pero no todos: Bélgica incrementa su AOD entre 2008-2010 en tasas del 13%, 11% y 19% respectivamente. El Reino Unido, del 24%, 14% y 19%. Es decir, no ha habido una reacción unánime de los donantes ante la crisis. En 2009 los recortes de AOD de Austria e Italia fueron superiores al 31% mientras que Grecia y Portugal –mucho más afectados por la crisis- lo hicieron en 12% y 16% respectivamente. Italia ha reducido su AOD 7 veces en el periodo 2000-2010 aportando en 2010 casi la mitad que en 2005.

Los recortes han hecho que se vuelva a la agenda y “consenso de Monterrey” (2002) sobre la financiación del desarrollo y a explorar nuevos instrumentos de financiación. La principal iniciativa que se maneja en la actualidad es la imposición sobre transacciones financieras especulativas. España la apoya, junto con algunos países europeos, pero no tiene visos de prosperar.

El mayor peligro de la AOD es convertirse en un recurso “sustitutivo” al esfuerzo nacional que debe hacer el país socio para financiar su proceso de desarrollo. El carácter fungible de la ayuda permite esta amenaza. Paradójicamente, la AOD puede ser perjudicial en la financiación del desarrollo –especialmente reflejado en su balanza de pagos- al ser un recurso volátil, imprevisible y generar dependencia y deuda exterior. El efecto macroeconómico neto sobre el país receptor dependerá de la cuantía y el modo en que la ayuda sea absorbida y cómo se gestione la política monetaria y cambiaria. Estas amenazas deben tenerse en cuenta en los Marcos de Asociación que elabore España. El Banco

¹⁹ Chauvet, Collier y Hoeffler (2007) estimaron una pérdida del -0,6% del PIB anual en cada país que fuera vecino de un estado frágil, llegando hasta el -1% si todos los vecinos resultaban ser frágiles.

Mundial ha llevado a cabo estudios en profundidad de esta cuestión en varios países africanos altamente dependientes de ayuda que deben servir de orientación (Hailu 2008).

Por otro lado, hemos de considerar la obtención de ingresos públicos dentro de los países en desarrollo para prestar los servicios públicos nacionales, especialmente a los más pobres, lo que remite de forma directa a su política fiscal.

La política fiscal (los impuestos y el gasto redistributivo) es de índole más nacional que internacional, aunque existen aspectos internacionales (doble imposición, paraísos fiscales, extracción de rentas de recursos naturales que no imputan como ingreso fiscal para los pobres de los estados que los tienen, entre otros). Por ejemplo, según Goñi et al (2008), las rentas *antes de impuestos* de Europa y América Latina ofrecen una distribución bastante parecida (un coeficiente de Gini en torno a 40). Pero *después de impuestos*, es decir la renta disponible es mucho más igualitaria en Europa. Esto significa que el sistema fiscal latinoamericano no redistribuye. Mientras en el continente latinoamericano las transferencias estatales suponen el 7,3% del PIB en Europa es el 16,3%, más del doble. Pero lo peor es que el gasto social latinoamericano no alcanza a los pobres. El 6,3% del gasto social regional se dirige a pensiones y seguros de paro (formal) recibido por los quintiles altos de renta. Sólo las transferencias condicionadas están focalizadas en los pobres y sus evaluaciones son muy positivas (AA.VV. 2008 y Fiszbein y Schady 2009), aunque sólo representan el 1% del PIB en promedio (Goñi et al. 2008).

Como consecuencia de estos datos, una porción significativa de la AOD española a determinar en cada Marco de Asociación de largo plazo, podría hacerse mediante apoyo presupuestario a los programas de transferencias condicionadas en efectivo²⁰. Se logrará una alta eficacia en la focalización en los pobres, se cumplirán los cinco criterios de París (apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua rendición de cuentas) de forma eficiente y –basados en las evaluaciones disponibles- se conocerán los resultados concretos en términos de desarrollo.

Además, si uno de los principales problemas de los países en desarrollo es la distribución interna de la renta, qué menos que incluir la desigualdad como indicador clave en los términos de los Marcos de Asociación. Por otra parte, se podrían utilizar varios indicadores de pobreza y distribución, más que de ingreso promedio, en el análisis de la realidad nacional de cada Marco de Asociación. El índice de pobreza multidimensional del PNUD (2011) presenta varias ventajas al poderse descomponer por sectores o tipos de pobreza, o entre urbana y rural. El número de pobres, la brecha (poverty gap) y severidad de la pobreza y en qué distrito, departamento o región del país puede ser un indicador más eficiente a la hora de establecer “prioridades” por países dentro de los Marcos de Asociación.

Aunque no se corresponde de forma exacta, la prioridad estratégica del III Plan Director más cercana a la cuestión de la financiación y obtención de recursos propios, puede ser la del crecimiento económico. Aunque no considera de forma expresa el aumento de los recursos propios, sí hace énfasis en la inserción económica internacional, la redistribución equitativa de oportunidades, el fomento del sector privado y el acceso al empleo decente. También en esta línea la AOD española muestra una falta de concentración. El actor que

²⁰ Las transferencias condicionadas en efectivo son recursos que el gobierno del país en desarrollo aporta a aquellas personas (madres, familias, alumnas/os , emprendedoras/es...) condicionadas al cumplimiento de alguna norma objetiva: asistencia a clases, recepción de capacitaciones en materia de salud materna, peso insuficiente de niños menores de cinco años, etc. Los beneficiarios son elegidos dentro de estrictos factores de elegibilidad y muchas de las TCE son evaluadas continuamente de forma externa.

más porcentaje de su presupuesto destina a esta línea es el MEH (10,5%) seguido por Sanidad (7,5%), la AECID (3,2%). Entre las CC.AA. apenas resalta Cataluña, que alcanza el 5%, pero el promedio autonómico es el 0,8%. Esto prueba que la planificación de la AOD realizada hasta ahora adolece de incentivos para que los múltiples agentes se involucren. Quizá los Marcos de Asociación de largo plazo participativos como los aquí propuestos puedan ofrecer mejores incentivos y resultados.

4.2.4. Migraciones internacionales.

En la década 2000-2009 las remesas mundiales crecieron un 12,2%, mientras que la AOD lo hizo en un 8,3% y la IDE cayó en un -3,2%. Estas tres son las principales fuentes de financiación externa para un país en desarrollo. La correlación entre las remesas y la AOD mundial es muy alta (0,96) frente a la menor relación estadística que tienen las remesas con la IDE (0,58). La AOD y la IDE tuvieron una correlación del 0,43²¹. El dato estadístico de la correlación remesas-AOD induce a pensar que las políticas migratorias y de ayuda al desarrollo tienen una asociación real y no sólo estadística. Teóricamente la relación podría ser inversa. En vez de enviar dinero a los gobiernos de los países en desarrollo, se podría facilitar al máximo que los ciudadanos que quieran venir a trabajar a España lo hicieran y enviaran libremente a sus familias la porción de ahorro que consideren conveniente. Al contrario, se ha enfocado la ayuda de forma que actúe como “desincentivo” para la emigración, bajo el supuesto de que, si es eficaz, el mayor desarrollo del país socio expulsará menor volumen de migrantes hacia España. Es notable cómo un recurso tan importante para muchos países en desarrollo, que genera beneficios globales, termina siendo un problema para el Ministerio del Interior de los países de llegada.

En efecto, en España, las migraciones forman parte de una de las líneas prioritarias del III PD. La mayoría de los Planes Generales de las CC.AA. mencionan a las migraciones y el codesarrollo como una prioridad. Las propias asociaciones de emigrantes se han convertido en un actor que es tenido en cuenta como agente de AOD. Pero este dato de planificación no se traduce en lo cuantitativo. La línea prioritaria del III PD sobre migraciones sólo representó, según el Seguimiento PACI 2009, el 0,18% de la AOD del MAEC (0,42% si consideramos la de la AECID) y el 0,11% del Ministerio de Trabajo e Inmigración, único ministerio, además del MAEC, que destinó AOD a esta línea. Siete CC.AA. reportan AOD a esta línea destacando quizás Baleares con un 8,04% de su AOD (el promedio autonómico fue un 0,54%). Mayor detalle sobre la contribución de la AOD española en relación con las migraciones puede consultarse en la Seguimiento PACI 2009 (p.14) que describe el marcador del CAD de Migración y Desarrollo.

La mayor parte del tratamiento de la relación migraciones-ayuda es “defensivo”. Se pretende otorgar más ayuda a los países que tienen más migrantes en España con el fin último de “ordenar” (impedir) la llegada indeseada de personas migrantes. De hecho, el flujo de migrantes procedentes de un país, se convierte en insumo para catalogar a un país como más o menos prioritario a la hora de recibir ayuda española. Las iniciativas conocidas como de “codesarrollo” pretenden ayudar a los emigrantes en los países de

²¹ Estos cálculos propios se han realizado sobre los datos del Banco Mundial (World Development Indicators) en términos de dólares corrientes.

destino con medidas que supongan, al tiempo, mejoras para el país de origen. Por ejemplo, la financiación con AOD de asociaciones de migrantes emprendedores en España puede dar lugar a empresas sostenibles cuando se produzca el retorno. Otras acciones podrían ser la financiación con crédito concesional del viaje temporal del migrante con compromiso de retorno en fecha fija. Así se combina la ayuda con la “ordenación” migratoria. En mi opinión, la migración no debería figurar dentro de las variables esenciales a contemplar en los diagnósticos y prioridades de los Marcos de Asociación, a no ser que se opte por incluir acuerdos bilaterales como los descritos.

No existen iniciativas internacionales destacables de armonización eficiente del movimiento mundial de personas y tampoco la UE dispone de una política migratoria armonizada. En los próximos años, ante la caída de oportunidades de empleo en los países desarrollados debido a la crisis económica, no es probable que aumente significativamente el flujo migratorio “vertical”, manteniéndose quizás alto el “horizontal” entre países en desarrollo sobre todo si son fronterizos. Tampoco es probable un retorno masivo de migrantes a sus países de origen. Sí habrá mayor movimiento entre países emergentes. Del mismo modo, volverán a aumentar las remesas hacia los países en desarrollo. Tras un crecimiento muy marcado en 2007 (21,1%) y 2008 (5,3%) y una caída del 5,9% en 2009, se han recuperado en 2010 (5,4%). Las previsiones del Banco Mundial es que sigan creciendo entorno al 6,5%-7% durante 2011-2013²². Estos datos confirman que el ritmo de crecimiento de la AOD es inferior al de las remesas (y la inversión extranjera directa) con lo que no debe contemplarse la ayuda como “el recurso” (y menos prioritario) más eficaz para generar desarrollo económico y social.

4.2.5. Cambio climático y recursos naturales escasos.

Los efectos del desarrollo sobre el clima son inciertos aunque la contaminación generada por los modelos productivos y energéticos de los países desarrollados sugieren insostenibilidad. Lo más grave de las predicciones catastróficas del cambio climático es que el corolario del nivel de vida de los países hoy desarrollados no es extrapolable al resto, lo que genera una desigualdad no aceptable para muchos. Además, el calentamiento global tiene una relación directa sobre las cosechas y la producción de alimentos (inseguridad alimentaria) y sobre las migraciones, tanto desde el ámbito rural al urbano como en las migraciones internacionales. Mi postura sobre la relación entre el cambio climático y la ayuda al desarrollo es de alerta preventiva. No es éste el lugar para enjuiciar las versiones neomalthusianas tan abundantes en la historia del pensamiento económico, que no comparto. Creo que aún no hay evidencias científicas suficientes de causa-efecto como para intervenir de forma quizás precipitada y con volúmenes de recursos tan altísimos como a veces se solicitan. Hay que considerar sosegadamente los costes de oportunidad de esos recursos. El mayor peligro que ya denuncian algunos observadores es que se devíen recursos de AOD hacia el clima, gestionándolos como sustitutivos en vez de como complementarios. España no debe caer en esta tentadora manera de cumplir compromisos internacionales.

Existen intervenciones “climáticas” financiadas con AOD que pueden suponer fuertes beneficios para los pobres. Por ejemplo, la sustitución de cocinas energéticamente

²² Véase Mohapatra, Ratha y Silwal (2011) de donde se toman estos datos.

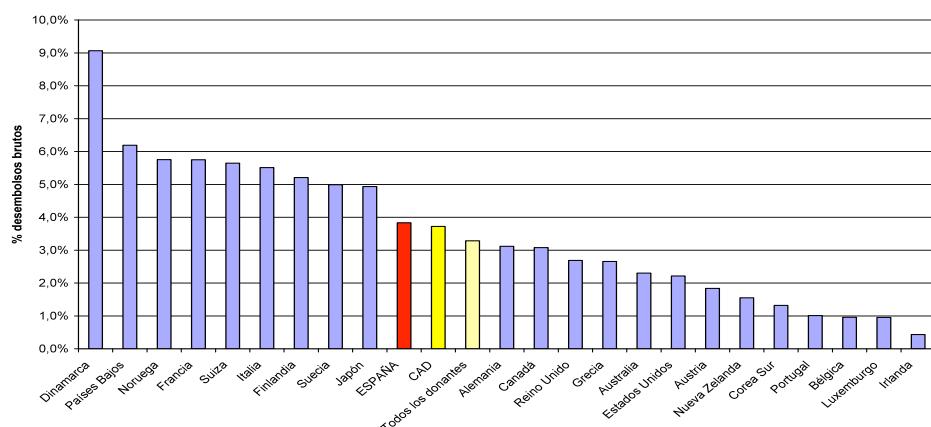
ineficientes, que consumen madera y que les generan enfermedades respiratorias, por cocinas mejoradas mucho más eficientes, energética y saludablemente.

De nuevo, la coherencia de políticas es clave, y la consecuencia para la ayuda española es que en los Marcos de Asociación se prioricen las zonas de intervención y las poblaciones que más se vean afectadas por el cambio climático. Puede que los efectos sean indirectos, pero la relación clima-desarrollo rural-seguridad alimentaria parece clara. El que las prioridades de las intervenciones (zonas y personas) estén identificadas en ejercicios locales de diagnósticos participativos es una garantía adicional de lograr intervenciones integrales donde el clima quede correctamente situado, ni de manera residual ni bajo un protagonismo indebido.

La línea prioritaria del III PD relacionada con el cambio climático ha sido una de las que más atención ha recibido. El 67% de la AOD del Mº de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino se destinó en 2009 a este fin, junto a un 17,9% de la AOD gestionada por el MEH, el 12% del Mº Ciencia y Tecnología y el 1,5% del MAEC (3,6% en caso de AECID). Siete CC.AA. aportan AOD para el cambio climático, destacando La Rioja (18% de su AOD), Canarias (6%), Cataluña y Castilla y León (más del 4%), con un promedio autonómico de 1,2%. Las Universidades destinaron el 7,5% de su AOD.

El crecimiento de los fondos de AOD españoles para esta partida se observa en el Gráfico 6 . España se sitúa en el promedio de AOD para medio ambiente entre los donantes (y entre los miembros del CAD) como se observa el Gráfico 8. Información adicional se ofrece el Seguimiento PACI 2009 en la descripción del marcador CAD de “Sostenibilidad Ambiental” (pág. 59-61) que incluye las tres convenciones de Río (biodiversidad, cambio climático y desertificación).

Gráfico 6: Porcentaje de AOD destinado a medio ambiente: promedio 2002-2009



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD-CRS (2011)

5. Conclusiones

La AOD española ha recibido un impulso innegable durante los últimos años, alcanzando una relevancia política y una cuantía que antes no tenía. Pero muchas de las reformas han quedado pendientes y mucha letra y –sobre todo– espíritu del III Plan Director no ha culminado en hechos que permitan predecir una consolidación irreversible. La calidad y eficacia de la Cooperación española sigue siendo una tarea pendiente. En este estudio se han ofrecido tres grandes reformas para la próxima legislatura. En primer lugar se propone la creación de Marcos de Asociación de largo plazo, con estrategias y fecha de salida que permitan una mayor estabilidad, concentración geográfica y sectorial, agilidad en su seguimiento y el cumplimiento de los criterios de eficacia de la Declaración de París. Es clave que las prioridades se establezcan a través de diagnósticos participativos que lleven a cabo organizaciones de la sociedad civil de los países socios (de esta forma se pueden elaborar Marcos de Asociación incluso en Estados frágiles). Muchos de los países socios cumplen las condiciones para que esta iniciativa se pueda poner en marcha (capacidades, diálogo político de larga experiencia, orientación transparente hacia resultados, o gestión de las transferencias condicionadas en efectivo como programas exitosos de reducción de la pobreza sobre los que podría apoyarse mucho apoyo presupuestario). En otros países, la principal vía de intervención puede ser la cooperación delegada, aunque se pierda visibilidad política, se ganará en eficacia de la ayuda.

En segundo lugar, una evaluación que conduzca a la selectividad de los OMUDES (Organismos Multilaterales de Desarrollo) (financieros y no financieros) con los que poner en práctica la Estrategia de Cooperación Multilateral ya elaborada, y que permita diferenciar la creación de valor y la eficiencia de cada organismo según una política exterior española basada en valores y en la provisión de bienes públicos globales.

En tercer lugar, dada la restricción cuantitativa que impone el ajuste ante la crisis económica y financiera, la cooperación descentralizada puede focalizarse en hacer visible y educar al ciudadano de los logros y retos que supone la lucha contra la pobreza y las desigualdades globales. Las evaluaciones rigurosas y transparentes (públicas y publicadas) son un instrumento muy útil para realizar esta tarea, que se hace imprescindible cuando el apoyo ciudadano a la cooperación para el desarrollo sigue alto, pero en declive y postpuesto a la situación económica nacional. Los donantes que más han invertido en educación para el desarrollo, han logrado un apoyo ciudadano mayor y más concienciado y exigente con la calidad de esta política pública.

Todas estas reformas serán imposibles sin una dotación de personal suficiente en número y capacidad técnica. La Cooperación española debe aprender de la anterior etapa, donde más recursos no han supuesto más calidad y uno de los principales frenos ha sido la deficiente capacidad institucional. Sin las personas adecuadas (y existen fuertes intereses corporativos a que no se afronte una reforma en profundidad en el personal dedicado a la cooperación para el desarrollo) y sin un mantenido liderazgo político dentro del MAEC tal como estableció la Ley de Cooperación Internacional es improbable que se lleven a cabo las numerosas iniciativas que en este trabajo hemos sugerido. Con una estructura institucional mejorada y bajo una sólida coherencia de políticas, es muy probable que la ayuda española pueda presentar un modelo donde se hayan atenuado la ideología, la ignorancia y la inercia, porque se ha fortalecido la transparencia, el aprendizaje por experimentación y la evaluación sistemática.

Bibliografía

- AA.VV. (2008) "Transferencias de dinero: lecciones de África y América Latina". Poverty in Focus Nº 15. International Poverty Centre. UNDP. Brasilia.
- ACCESS INFO EUROPE (2009) "Not Available! Not Accessible! Aid Transparency Monitoring Report", Access Info. Madrid.
- ALONSO, J.A. (2006) "Eficacia de la Ayuda: Un Enfoque Desde las Instituciones", Revista CIDOB d'Affers Internacionals 72, 17-39.
- ALONSO, J.A. (2008) "Cooperación española: Desafíos para una nueva legislatura", ICEI Paper 03.
- AYUSO, A. y CASCANTE, K. (2009) "Rendición de Cuentas y Sociedad Civil en el Sistema Español de Cooperación al Desarrollo. Por una gobernanza democrática comprometida con la efectividad". Exlibris Ediciones y Fundación Alternativas. Madrid.
- BANDEIRA, P. (2010) "Informe sobre la Calidad y la Eficacia de la Ayuda del Gobierno de España", Informe de DECIDE Nº 1.
- BIRDSALL, N. & KHARAS, H. (2010) "Quality of Official Development Assistance Assessment", Center for Global Development and Global Economy and Development at Brookings. Washington.
- CAD (2010) "2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Effective Aid by 2010? What it Will Take". Vol.1 Overview. 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness, Sep. 2-4 Accra.
- CASCANTE, K. (2010) « Cooperación española al desarrollo: desafío político en una crisis financiera», Economía Exterior 54, 1-9.
- CHAUVET, L.; P. COLLIER & A. HOEFFLER (2007) "The Cost of Failing States and the Limits to Sovereignty", UNU-WIDER Research Paper 30.
- COLLIER, P. & HOEFFLER, A. (2007) "Unintended Consequences: Does Aid Promote Arms Races?", Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 69 (1), 1-27.
- DECIDE (2011) "Campaña por una ayuda transparente y eficaz", <http://www.decide-ongd.org/nueva-campana>
- DFID (2011) "Multilateral Aid Review. Ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organizations", Department for International Development. London. March.
- DFID (2011) "Multilateral Aid Review Taking Forward the Findings of the UK Multilateral Aid Review", DFID, London. March.
- DGPOLDE (2010) "La evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación española. Informe final", DGPOLDE, SECI, MAEC. Madrid.
- DOMINGUEZ, R. (2010) "Agenda Sofisticada de Eficacia+Eficiencia de la Ayuda: Implicaciones y Oportunidades para América Latina y el Caribe", en S. Tezanos (dtr.) América Latina y el Caribe. Mapa Estratégico para la Cooperación del siglo XXI, Cap.3, pags. 63-102

- DOMINGUEZ, R. (2011) "La crisis de identidad del sistema de ayuda", Nombres Propios de la Fundación Carolina, Mayo. <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombresproprios/Documents/NPDom%C3%ADnguez1105.pdf>
- EASTERLY, W. & PFUTZE, T. (2008) "Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid", Journal of Economic Perspectives 22 (2) 29-52.
- EUROPEAN COMMISSION (2007) "EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy", COM (2007) 72 final. Brussels, 28.2.2007.
- FERRATER MORA, J. (1991) "Diccionario de Filosofía". Círculo de Lectores. Barcelona. Voz "ideología", págs. 1610-15.
- FISZBEIN, A. & SCHADY, N. (eds.) (2009) "Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty". The World Bank. Washington.
- FUNDACIÓN CAROLINA (2010) "Barómetro 2010. Fundación Carolina. América Latina y la cooperación al desarrollo en la opinión pública española. Avance de resultados", Fundación Carolina y CIS. Madrid, Noviembre.
- GERTZ, G. & CHANDY, L. (2011a) "Poverty in Numbers: The Changing State of Global Poverty from 2005 to 2015", The Brookings Institution Policy Brief 01.
- GERTZ, G. & CHANDY, L. (2011b) "Two Trends in Global Poverty", Brookings Institution Brief, May.
- GOÑI, E., J. HUMBERTO LÓPEZ & L. SERVÉN (2008) "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", World Bank Policy Research Working Paper 4487.
- HAILU, D. (2008) "La Macroeconomía del Aumento de la Asistencia: lo que sabemos de Kenia, Malawi y Zambia", IPCIG One Pager 67.
- IGLESIA-CARUNCHO, M. (2011) "The Politics and Policy of Aid in Spain", IDS Research Report 65.
- INTERMÓN-OXFAM (2011) La Realidad de la Ayuda 2010. Intermón-Oxfam. Madrid.
- KANBUR, R. & SUMNER, A. (2011) "Poor Countries or Poor People? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty", IDS Grey Paper.
- KNACK, S.; F.H. ROGERS & N. EUBANK (2010) "Aid Quality and Donor Rankings", World Bank Policy Research Working Paper 5290.
- LARRÚ, J.M. (2011a) "¿Más es mejor? Reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo española", Revista de Economía Mundial 29,
- LARRÚ, J.M. (2011b) "Propuestas de mejora en la cooperación española hacia Centroamérica", ponencia en CIDOB, Barcelona, de próxima publicación.
- MAEC (2010) "Cooperación Multilateral. Informe 2009", SECI, AECID y DGPOLDE (para Presidencia Española UE en primer semestre de 2010).
- MAEC (2011) "Plan Anual de Cooperación Internacional 2011". MAEC. Madrid.
- MEYER, S. (2007) "La Cooperación Española para el Desarrollo: ¿Aspiraciones Hechas Realidad?", FRIDE Documento de Trabajo 40.
- MOHAPATRA, S.; D. RATHA & A. SILWAL (2001) "Outlook for Remittance Flows 2011-13", Migration and Development Brief 16. The World Bank.

PLATAFORMA 2015 Y MÁS (2011) "Resumen de las jornadas sobre eficacia del desarrollo: una mirada autocritica desde las ONGD", Jornadas Eficacia del Desarrollo y ONGD: Renovando nuestro papel. Madrid, 17-18 de mayo.

PNUD (2011) Informe sobre el Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano. Mundi-Prensa. Madrid.

SANAHUJA, J.A. (2008) "La política de cooperación española a partir de 2008: el reto de culminar las reformas", Quórum 19, 37-55.

SCHULZ, N-S. (2010) "Las Políticas de Desarrollo Españolas: Obstáculos para el Progreso", FRIDE Policy Brief 29.

SUMNER, A. (2010) "Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-Quarters of the World's Poor Live in Middle-Income Countries?", IDS Working Paper 349.

SUMNER, A. (2011) "The New Bottom Billion: What If Most of the World's Poor Live in Middle-Income Countries?", CGD Brief, March.

TEZANOS, S.; R. MADRUEÑO y M. GUIJARRO (2009) "Impacto de la Ayuda sobre el Crecimiento Económico. El Caso de América Latina y el Caribe", Cuadernos de ICE 78, 187-220

VALERO, I. (2009) "¿Por qué llamamos donación a lo que no lo es?", Gobernanza 7 Revista electrónica.http://aigob.org/index.php?option=com_content&task=view&id=102&Itemid=25

Autor

José María Larrú

Doctor en CC. Económicas y profesor de economía aplicada en la Universidad CEU San Pablo. Sus líneas de investigación se enmarcan dentro de las relaciones entre el crecimiento económico, la desigualdad y la pobreza; la eficacia macro y microeconómica de la ayuda al desarrollo; y la evaluación de los programas y proyectos de desarrollo, desde el impacto hasta la combinación de métodos analíticos. Tiene cursos de postdoctorado en el International Social Studies de La Haya (modelización y contabilidad nacional del desarrollo sostenible) y en el Poverty Action Lab del MIT sobre evaluaciones aleatorizadas. Es docente en varios Masters de Cooperación al Desarrollo (Pontificia Comillas, Fundación Ortega y Gasset, ISEAD) y de evaluación de políticas (CECOD, UNIA, Politécnica de Valencia). Fue redactor de los Planes Generales de Cooperación para el Desarrollo 2005-2008 del Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid. Entre sus últimas publicaciones destacan los libros "*La ayuda al Desarrollo ¿reduce la pobreza?*" editorial Biblioteca Nueva y *Aid Effectiveness in the Mediterranean Countries*. Lambert Academic Publishing y, relacionado con este estudio, el artículo "¿Más es mejor? Reflexiones en torno a la calidad de la ayuda al desarrollo española", Revista de Economía Mundial 28, 205-246.

© CIECODE Octubre de 2011

Este documento ha sido escrito por José María Larrú. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas comerciales y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: coordinación@unmundosalvadorsoler.org

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a coordinación@unmundosalvadorsoler.org

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.



CIECODE

www.unmundosalvadorsoler.org

