

# AHORA NO PODEMOS PARAR

Razones para reconstruir la Cooperación Española



únete por la infancia

unicef 

Foto portada: **Khajasab, de 8 años, corre alegre para ir a la escuela, apoyada por UNICEF. Antes Khajasab trabajaba en un campo de algodón en India.**

**Edita:**

UNICEF Comité Español  
C/ Mauricio Legendre, 36  
28046 Madrid  
Tel. 913 789 555  
sensibilizacion@unicef.es  
www.unicef.es

**Autor:**

Gonzalo Fanjul

**Han colaborado:**

Marta Arias, Blanca Carazo, Sara Collantes,  
Raquel Fernández, Enrique Mestre,  
Carmen Molina, Belén Ruiz-Ocaña  
y Diana Valcárcel.

**Con la financiación de:**

Capital for Good

**Diseño y maquetación:**

Isla Gráfica

**Fotografías:**

Portada: ©UNICEF/India/2010/Graham Crouch  
Página 3: ©UNICEF Comité Español/Mozambique/2013/Diana Valcárcel  
Página 5: ©UNICEF Comité Español/Sudán del Sur/2012/Diana Valcárcel  
Página 7: ©UNICEF Comité Español/Bolivia/2013/Diana Valcárcel  
Página 9: ©UNICEF Comité Español/Sudán del Sur/2012/Diana Valcárcel  
Página 15: ©UNICEF Comité Español/Mauritania/2012/Anthea Moore  
Página 16: ©UNICEF Comité Español/Bolivia/2013  
Página 18: ©UNICEF Comité Español/Bolivia/2013  
Página 19: ©UNICEF Comité Español/Mauritania/2012/Anthea Moore  
Página 20: ©UNICEF Comité Español/Mozambique/2013/Diana Valcárcel  
Página 25: ©UNICEF Comité Español/Mozambique/2013/Diana Valcárcel  
Página 26: ©UNICEF Comité Español/Bolivia/2013  
Página 27: ©UNICEF Comité Español/Sudán del Sur/2012/Diana Valcárcel  
Página 28: ©UNICEF Comité Español/Mauritania/2012/Diana Valcárcel  
Página 29: ©UNICEF Comité Español/Mauritania/2012/Diana Valcárcel  
Página 30: ©UNICEF Comité Español/Bolivia/2013  
Página 32: ©UNICEF Comité Español/Mozambique/2013/Diana Valcárcel  
Página 35: ©UNICEF Comité Español/Mozambique/2013/Diana Valcárcel

**Depósito Legal:**

M-1982-2014

*Derechos de autor sobre todos los contenidos  
de este informe. Permitida su reproducción  
total o parcial siempre que se cite la procedencia.*

Diciembre 2013

• Un bebé recién nacido en el hospital de Chicumbane, provincia de Gaza, en Mozambique.



# Índice

Resumen .....	4
1. Introducción .....	8
Monográfico mortalidad infantil .....	10
2. ¿Por qué es necesaria la ayuda? .....	14
3. El momento crítico de la Cooperación Española .....	21
4. Conclusión: una hoja de ruta para la Cooperación Española .....	28
Notas .....	33
Referencias .....	34

# RESUMEN

Pocos indicadores reflejan mejor los avances de una sociedad que su capacidad para proteger la supervivencia de sus niños. El fin de la mortalidad infantil –que supuso todavía en 2012 una tragedia real para 6,6 millones de familias en decenas de países– se ha convertido en un símbolo tangible de las aspiraciones de dignidad y progreso que la comunidad internacional estableció hace algo más de una década con el lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Cuando quedan solo unos meses para cumplir la hoja de ruta definida entonces y se discute la estrategia que deberá guiarnos hasta 2030, el fin de la pobreza extrema y la supervivencia infantil universal han dejado de ser aspiraciones utópicas para convertirse en objetivos al alcance de nuestra generación.

A través de una serie de estudios de caso realizados a lo largo de los dos últimos años, UNICEF Comité Español ha ilustrado algunas contribuciones de la sociedad y las instituciones españolas en donde la cooperación ha transformado realidades devastadas por la pobreza y ofrecido esperanza a decenas de millones de niños y niñas. En Mauritania, la ayuda española financia intervenciones innovadoras que solo en 2012 ayudaron a salvar de la desnutrición a cerca de 90.000 niños. En todo el mundo, el impacto de las políticas de inmunización podría verse multiplicado por la primera generación de vacunas contra la malaria, desarrollada en parte por españoles gracias a la cooperación científica que se realiza en Mozambique.

Lamentablemente, las decisiones derivadas de la crisis económica que sufre nuestro país podrían convertir estos ejemplos en un buen recuerdo. En tan solo tres años (2010-2012) los presupuestos de la cooperación han caído un 67%, situando a España en el tercer lugar por la cola de los donantes de la OCDE y poniendo fin a programas que hasta hace poco constituían un sello de identidad de su política exterior. Al justificar estas decisiones, se ha sugerido que España cooperaba hasta ahora por encima de sus posibilidades y que el recorte responde al mismo ajuste presupuestario que han tenido que realizar otros países castigados por la crisis.

Los datos, sin embargo, permiten hacer interpretaciones diferentes. Con excepción de períodos puntuales, el esfuerzo relativo de España durante las dos últimas décadas ha estado sistemáticamente por debajo de la media de los países europeos. Cuando los sucesivos Gobiernos se han visto obligados a reducir el déficit público, la ayuda ha sufrido un castigo global desproporcionado con respecto a otros países, en donde las reducciones de la cooperación no han estado muy por encima del recorte medio del gasto. Con ello reconocen que, incluso en estas circunstancias, la brecha de pobreza y sufrimiento que separa a Europa y a las regiones en desarrollo sigue siendo intolerable.

Es una deriva cargada de implicaciones. En el comienzo del siglo XXI, la ayuda juega un papel diferente del que jugó en el pasado, pero igualmente imprescindible. Aunque 43

En el comienzo del siglo XXI, la ayuda juega un papel diferente del que jugó en el pasado, pero igualmente imprescindible.

▼ Un grupo de niños en el camino a Torit, la capital del estado de Equatoria del Este, en Sudán del Sur.



de los países más pobres del planeta siguen dependiendo todavía del apoyo exterior, la cooperación es cada vez más relevante a la hora de movilizar recursos nacionales que ayudarán a cerrar las crecientes brechas de desigualdad. De hecho, una de las funciones más importantes que pueden cumplir estos programas es estimular otras fuentes de financiación (como las reformas fiscales nacionales e internacionales), orientar el gasto y actuar de referente moral para las políticas públicas y prácticas privadas que afectan de manera directa a los países pobres, como el comercio, la energía o las inversiones. En Bolivia, por ejemplo, UNICEF Comité Español ha ilustrado el modo en el que España apoya con su cooperación técnica y su experiencia la consolidación de un sistema de salud que ya ha logrado reducir a la mitad las muertes evitables de menores de 5 años. Este progreso, que se fundamenta en los crecientes recursos nacionales, ha salvado la vida de más de 230.000 niños y niñas a lo largo de las dos últimas décadas.

La evolución presupuestaria de la Cooperación Española puede tener implicaciones tangibles en la proyección exterior de España. Como ha señalado el Real Instituto Elcano, nuestro país había encontrado en la solidaridad internacional una fuente de prestigio. Ahora la cooperación corre el riesgo de convertirse en una pieza irrelevante y echar por la borda el capital acumulado durante más de una década. Con ello se traicionarían los compromisos asumidos ante la comunidad internacional y la voluntad expresada de manera repetida por la sociedad española.

La alternativa es apoyarse en las oportunidades disponibles para reconstruir de manera lenta, pero eficaz, un sistema que se encuentra en serio peligro. El nuevo Plan Director ofrece algunas vías y también existe una importante oportunidad en la futura Estrategia de la Política Exterior, que el Gobierno está obligado a elaborar en los próximos meses.

La estrategia de reconstrucción de la ayuda debería estar fundamentada en cuatro pilares:

Nuestra cooperación debe aspirar a situarse a medio plazo en el nivel general de la Unión Europea: un 0,40% del PIB.

**a) Recuperar la capacidad presupuestaria:** no se puede exigir a España que contribuya a la solidaridad internacional por encima de sus posibilidades, pero tampoco deberíamos aceptar que lo haga por debajo o que se someta a las actuales tasas de volatilidad presupuestaria. Nuestra cooperación debe aspirar a situarse en el medio plazo en el nivel general del conjunto de la Unión Europea, que en 2012 rondó el 0,40% del PIB. Para lograr este objetivo, España debería garantizar que en 2014 no habrá nuevos recortes y establecer un calendario de incrementos lentos pero continuados (y previsibles) de la ayuda a lo largo de la próxima década. Para ello puede apoyarse en mecanismos alternativos de financiación, tales como la nueva Tasa a las Transacciones Financieras, que podría llegar a generar en España 5.000 millones de euros anuales.

**b) Convertir el Plan Director en el verdadero timón de la ayuda:** el nuevo Plan Director hace un ejercicio de concisión estratégica que, de ser aplicado, sentaría las bases de una cooperación de mayor calidad. El sistema debe apuntalar su calidad siendo fiel a la concentración geográfica y sectorial prevista, desarrollar capacidades institucionales acordes con estos planes, y garantizar la coherencia de los diferentes instrumentos y agentes con esta estrategia.

**c) Un esfuerzo de pedagogía pública para recuperar a la sociedad:** sabemos que los valores de solidaridad y compromiso de la cooperación coinciden con los de buena parte de la sociedad, pero el impacto de la crisis en España ha enfriado el apoyo a los programas de ayuda. El Gobierno puede contribuir a recuperarlo estableciendo una estrategia de comunicación pública sobre la importancia de la ayuda y su impacto en las poblaciones afectadas, incluyendo los beneficios que reporta a España, que indudablemente existen. Esta estrategia debe incorporar la transparencia y la explicación activa de

los resultados de la ayuda por parte de distintos representantes de las Administraciones Públicas, así como alianzas amplias con las organizaciones sociales y académicas involucradas en este campo.

**d) Ofrecer a la cooperación un liderazgo político efectivo:** ninguno de los tres puntos anteriores será posible a menos que la dirección política de la Cooperación Española tome las riendas de su propio futuro. La reivindicación del valor ético y práctico de la ayuda debe estar encabezada por sus propios responsables, para trascender progresivamente a otros actores en distintos ámbitos. El liderazgo efectivo de la política de cooperación debe ser ejercido tanto al interior de la Administración como fuera de ella, buscando la complicidad de los sectores afectados y recuperando el carácter de política de Estado que tuvo en algunos momentos del pasado.

▼ **El Doctor Coca atiende a Ofelia, embarazada de 25 semanas, en el centro de salud de Ucumasi, en el altiplano boliviano. El centro ha logrado un 0% de mortalidad infantil de menores de 1 año desde 2009.**



# 1. INTRODUCCIÓN

---

A principios de 2012 el Comité Español de UNICEF puso en marcha su proyecto *Ahora no podemos parar*, un esfuerzo de dos años por recuperar el interés de la sociedad y las Administraciones Públicas en la cooperación internacional para el desarrollo. Durante estos dos años, sus equipos han trabajado para identificar y comunicar algunos casos destacados en los que la ayuda española ha contribuido a cambiar de manera eficaz el panorama de pobreza extrema y desesperación en el que se levanta cada mañana la mitad de la población mundial, en particular en lo que toca a la salud y la supervivencia de los niños. Un panorama que, pese a la crisis que golpea a muchos países del entorno europeo, marca todavía una diferencia entre distintas regiones del planeta.

El primero de los estudios de caso se centró en Mauritania, uno de los escenarios de la crisis alimentaria que golpea al Sahel de forma recurrente desde hace décadas. Nuestra investigación mostró el modo en el que el esfuerzo coordinado de agencias humanitarias y Gobierno podría reducir a la mitad los niveles de desnutrición infantil antes de 2015, en un proceso que sólo en 2012 habría salvado a 90.000 niños de la desnutrición. La segunda historia, en Bolivia, se plantea en un contexto completamente diferente –el de un país de renta media con recursos propios crecientes– pero sus resultados son igualmente inspiradores: apuntalar un sistema de salud que ha contribuido, en veinte años, a desplomar a la mitad los niveles de mortalidad infantil y salvar la vida de 231.000 niños. En Mozambique, finalmente, ilustramos el sobrecogedor impacto de las políticas de inmunización en la salud de un país que ocupa todavía el tercer lugar por la cola en los indicadores mundiales de desarrollo. Según cálculos de UNICEF, al menos 1.600.000 mozambiqueños menores de 5 años han salvado la vida en las dos últimas décadas gracias a medidas como estas.

Son millones de vidas salvadas, ventanas de oportunidad que se abren para millones de niños. Y en cada uno de estos casos, con recursos, voluntad política y creatividad, la Cooperación Española jugó un papel determinante. Buenas noticias y resultados que la sociedad debe conocer para valorar el coste de renunciar a ellos. Porque la evolución de los presupuestos de la ayuda desde 2010 amenaza con revertir esta trayectoria, reduciendo la ayuda española a una política menor en el vagón de cola de los donantes internacionales.

Lo que demuestran los tres estudios de caso realizados por el Comité Español de UNICEF es que una cantidad pequeña de recursos puede tener un impacto determinante en un número grande de personas. Demuestran también que el prestigio exterior de España –su forma de ser reconocida en el mundo– pasa en parte por sostener una política de influencia ‘blanda’ que ofrece retornos que van más allá de los resultados inmediatos de una acción concreta. Sus conclusiones permiten además reforzar con datos la voluntad de una sociedad que ha expresado de manera continuada su apoyo a la cooperación internacional.

Los estudios de caso demuestran que una cantidad pequeña de recursos puede tener un impacto determinante en un número grande de personas.



Este documento está dividido en cuatro secciones. Tras esta introducción y un monográfico sobre mortalidad infantil, la segunda sección explica la necesidad de la ayuda al desarrollo en el contexto del esfuerzo internacional contra la pobreza. La tercera ofrece un diagnóstico del estado de la Cooperación Española y el apartado final sugiere una hoja de ruta para su recuperación, basada en cuatro puntos.

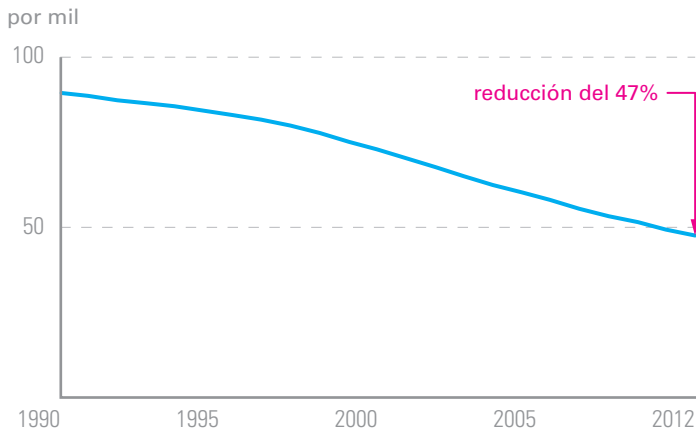
▼ Alumnos de una escuela de Torit, la capital del estado de Equatoria del Este, en Sudán del Sur.



# SUPERVIVENCIA INFANTIL: UNA HISTORIA DE ÉXITO

Entre 1990 y 2012 la mortalidad infantil se ha reducido en un 47%

## Tasa de mortalidad menores de 5 años en el mundo

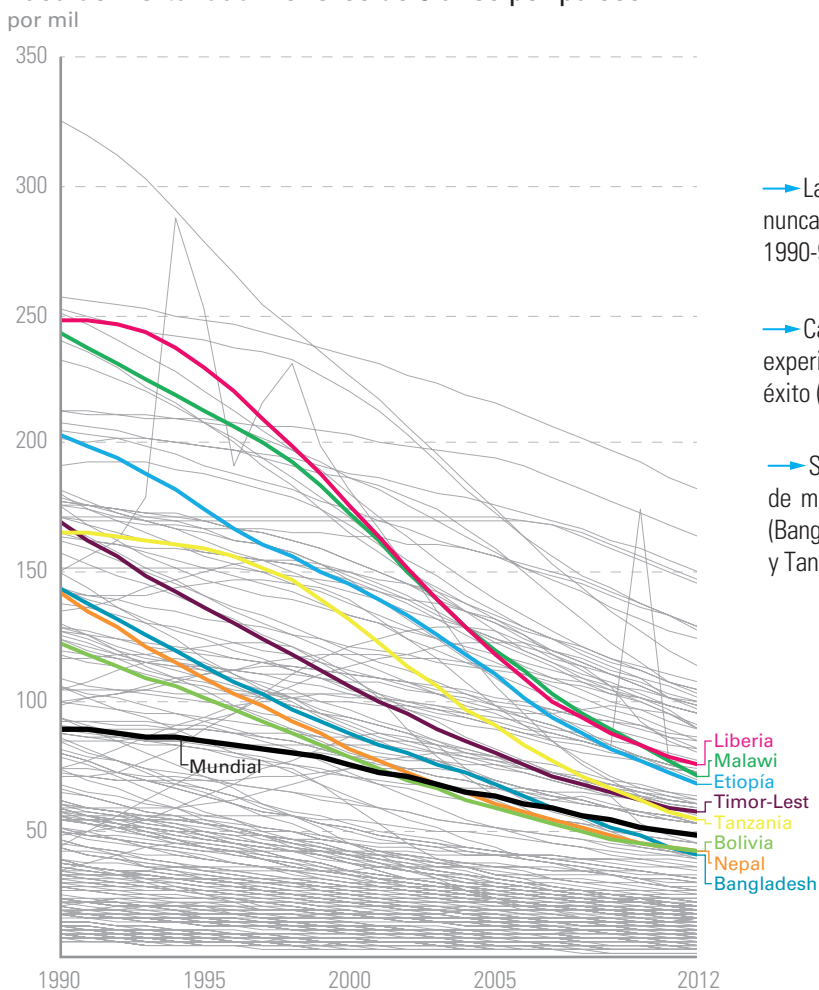


→ La tasa de mortalidad de menores de 5 años ha pasado de 90 a 48/1000, o lo que es lo mismo, de 12,6 a 6,6 millones de muertes cada año.

→ Cada día mueren 17.000 niños menos de los que morían en 1990.

→ Esto supone que desde 1990 se ha salvado la vida de 90 millones de menores de 5 años, equivalente a los que viven en la actualidad en la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Rusia y toda Sudamérica.

## Tasa de mortalidad menores de 5 años por países



→ La mortalidad infantil se reduce más rápido que nunca: 3,9% anual en 2005-12 frente a 1,2% en 1990-95.

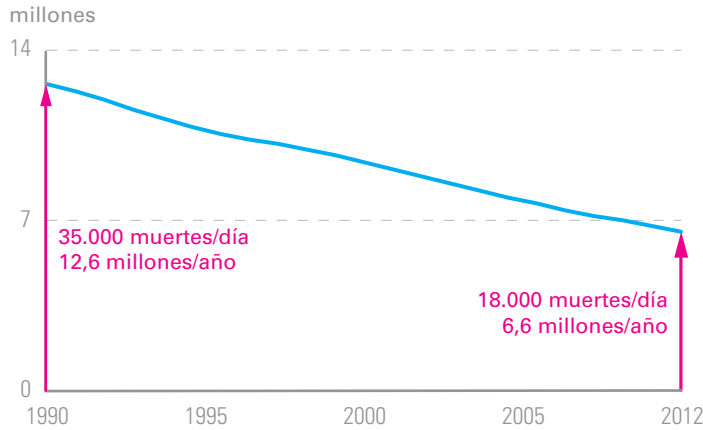
→ Casi todas las regiones de África subsahariana han experimentado aceleraciones, igual que otros casos de éxito (Bangladesh, Malawi, Nepal, Liberia, Bolivia).

→ Siete países de pobreza extrema y con altos niveles de mortalidad ya han logrado reducirla en dos tercios (Bangladesh, Etiopía, Liberia, Malawi, Nepal, Timor-Lest y Tanzania). Otros 18 van en camino.

# EL CAMINO POR DELANTE

A pesar de los avances, los niveles de mortalidad infantil siguen siendo intolerablemente altos

## Muertes de menores de 5 años en el mundo

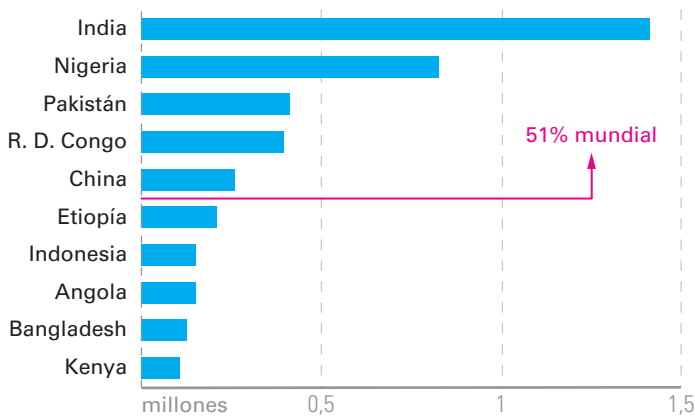


→ En 2012 murieron 6,6 millones de niños menores de 5 años, lo que supone 18.000 cada día, la mayoría por causas que podemos evitar.

→ Desde 1990 han muerto 216 millones de niños, más que toda la población de Brasil.

## Muertes de menores de 5 años en 2012

10 países más afectados



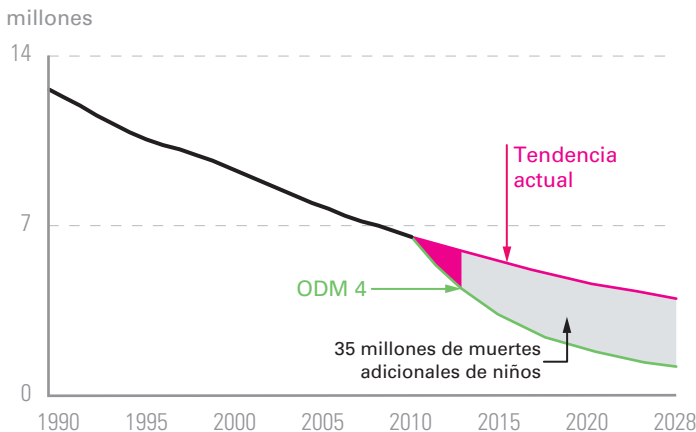
### La lotería de la inequidad

→ 5 países concentran más de la mitad de las muertes.

→ El lugar en que uno nace (el país y las condiciones dentro del país) determina las posibilidades de supervivencia. Las diferencias de ingreso, raza o residencia determinan la supervivencia de los niños. En amplias regiones de África la mortalidad infantil en zonas rurales es dos veces más alta que en las urbanas.

## Muertes de menores de 5 años en el mundo

desviación con el ODM 4



### La agenda internacional

→ Para lograr en 2015 el ODM 4 (reducir en dos tercios la mortalidad infantil con respecto a 1990), el ritmo de reducción debería ser 4 veces más alto.

→ De continuar al ritmo actual, sólo llegaremos en 2028 y se habrán perdido 35 millones de vidas adicionales entre 2015 y 2028.

→ La comunidad internacional se plantea incluir el fin de las muertes evitables de menores de 5 años entre sus objetivos para 2030.

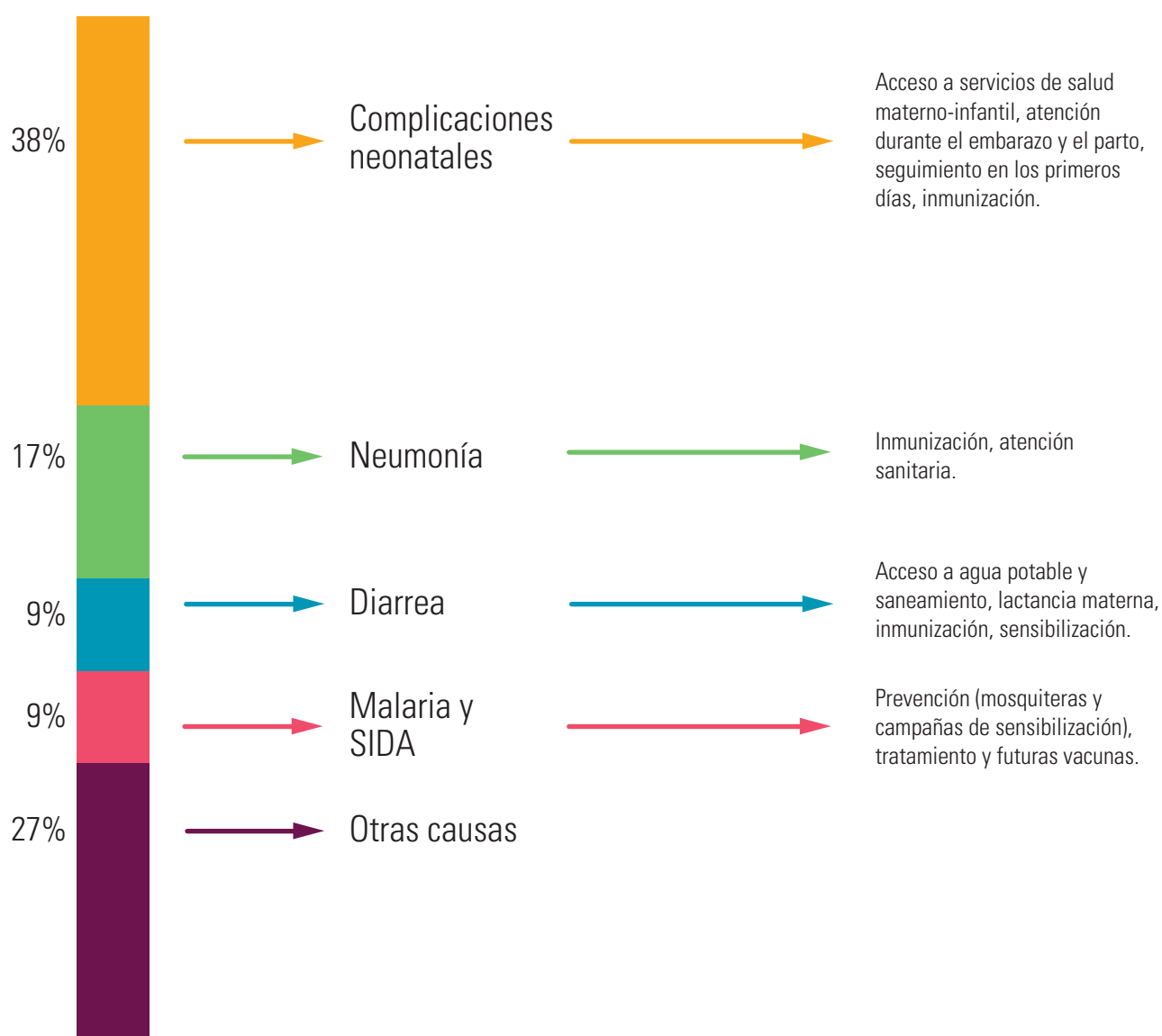
# LAS CLAVES DE LA SUPERVIVENCIA INFANTIL

Garantizar la supervivencia infantil en todos los países del planeta exige recursos económicos, voluntad política y creatividad científica e institucional para abordar las causas que concentran las muertes evitables de los menores de cinco años. 7 de cada 10 de ellas están relacionadas con las complicaciones neonatales (partos prematuros, complicaciones en el parto y sepsis, entre otros), la neumonía, la diarrea, la malaria y el SIDA, agravadas a menudo por la desnutrición. Es habitual que estos problemas no aparezcan solos sino que se relacionen entre sí.

PORCENTAJES SOBRE EL TOTAL DE MUERTES

PRINCIPALES PROBLEMAS

PRINCIPALES RESPUESTAS



Un 45% de las muertes de menores de 5 años están relacionadas directamente con la desnutrición, que agrava los problemas descritos arriba

Desnutrición

Tratamientos contra desnutrición aguda, prevención de la desnutrición crónica, lactancia materna.

# LA ACCIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Los fondos de cooperación destinados a la salud de los niños, las madres y los recién nacidos se multiplicaron por 2,5 entre 2003 y 2010. Más de la mitad de estos recursos fueron a parar a los 75 países de la llamada Iniciativa Countdown -que concentran el 95% de toda la mortalidad materno-infantil- y al servicio de las estrategias que han demostrado más eficacia en este campo. Las claves del éxito: acción concertada (donantes, Gobierno nacional, ONG), estrategias definidas (salud, inmunización, nutrición), determinación en el tiempo, recursos.

## Algunos ejemplos:

**Fortalecimiento de los sistemas de salud:** en países como Bolivia, la cooperación española ha aportado asesoría técnica para poner en marcha el Sistema Nacional de Salud, ha apoyado el control de enfermedades y ha construido y rehabilitado hospitales de atención primaria y especializada.

**Reducción de las desigualdades a través de la cooperación técnica en materia fiscal:** a través de sus programas de cooperación técnica y fortalecimiento institucional, España mejora las capacidades de los países para reducir las brechas de desigualdad con instituciones más fuertes y con más recursos propios.

**Contribuciones a organismos multilaterales clave en la supervivencia infantil:** las agencias multilaterales especializadas no solo aportan recursos económicos, sino que fortalecen la capacidad de los propios Gobiernos, introducen buenas prácticas desarrolladas en otros países y construyen alianzas entre actores gubernamentales y no gubernamentales. España ha llegado a ser uno de sus principales contribuyentes.

**Impulsar la cobertura básica de inmunización:** en países como Mozambique la Cooperación Española apoya la extensión de los programas de inmunización a través de brigadas rurales que acceden a las poblaciones más remotas.

**El Fondo ODM:** este fondo fue creado en 2007 con recursos de la Cooperación Española para impulsar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una de las áreas destacadas de este trabajo es la de la nutrición, con 1.600.000 niños y 800.000 madres atendidas.

**Contribuciones al Fondo Mundial contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria:** desde su fundación en 2002, este Fondo ha facilitado tratamientos antirretrovirales para más de 6 millones de personas, identificado y tratado la tuberculosis de 11 millones y repartido 360 millones de mosquiteras impregnadas de insecticida. España ha sido hasta hace poco un importante financiador de sus actividades.

**La investigación de las enfermedades olvidadas:** el CISM de Manhica (Mozambique) se creó con los fondos y el liderazgo de la Cooperación Española y se ha convertido en uno de los pocos centros de investigación de referencia mundial en África. Hoy desarrolla investigaciones en seis áreas principales: malaria, SIDA, tuberculosis, diarreas, dolencias bacterianas invasivas (como la neumonía) y salud materno-infantil.

**Programas de fortalecimiento nutricional:** la Cooperación Española contribuye con programas como REACH (de coordinación de agencias donantes) a que Mauritania sea uno de los pocos países del Sahel que está ganando la batalla a la desnutrición infantil. Más de medio millón de niños se han salvado del hambre desde 1990.

Fuentes: La información incluida en esta páginas ha sido obtenida de las fuentes estadísticas de UNICEF, A Promise Renewed y estudios de caso del proyecto *Ahora no podemos parar*.

## 2. ¿POR QUÉ ES NECESARIA LA AYUDA?

Considerando de dónde venimos, la evolución de los indicadores globales de bienestar a lo largo de los últimos quince años es poco menos que impresionante. Desde que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fuesen establecidos en 2000 como la hoja de ruta global contra la pobreza, la comunidad internacional logró en 2010 –cinco años antes de la fecha acordada– reducir a la mitad los niveles de pobreza extrema (rentas por debajo de 1,25 dólares diarios) y garantizar para centenares de millones de personas derechos fundamentales como la alimentación, la atención sanitaria o el acceso al agua potable.

Mueren 6 millones menos de menores de 5 años que en 1990. Los factores más destacados: inmunización, asistencia sanitaria y mejoras en la nutrición.

Ningún indicador expresa mejor esta transformación histórica que la salud de los niños. El número de menores de cinco años que mueren anualmente por causas evitables es hoy 6 millones más bajo de lo que era en 1990, gracias a una serie de factores entre los que destacan las políticas de inmunización, la asistencia sanitaria para ellos y sus madres, y las mejoras en los niveles nutricionales. En un mundo que está a punto de convertir la polio en una enfermedad del pasado y que ha disminuido en un tercio las infecciones por VIH, nadie queda ya fuera del sueño de la supervivencia infantil: con excepción de África occidental y central, todas las regiones del planeta han reducido al menos a la mitad sus niveles de mortalidad, e incluso aquellas se acercan rápidamente a este objetivo. Cuando 17.000 niños menos mueren cada día con respecto a los niveles de 1990, la comunidad internacional puede reclamar legítimamente un progreso.<sup>1</sup>

Cada una de estas cifras esconde millones de historias de esperanza. En países como Bolivia, Mauritania y Mozambique, UNICEF Comité Español ha sido testigo de la transformación que está dando paso a sociedades más seguras y comunidades más felices. La muerte de un niño no es ya una realidad insorteable, como lo ha sido para la mayor parte de los habitantes de estos países desde que tienen memoria. El círculo vicioso de la pobreza, la desnutrición y la enfermedad está siendo roto por un sistema de protección que garantiza redes de seguridad frente a imponderables como el encarecimiento de los alimentos y los shocks climáticos. La protección reduce de manera natural los niveles de natalidad e incrementa la inversión relativa en educación, multiplicando las oportunidades de una vida más próspera.

Este es el hecho cierto: por primera vez en la historia, la posibilidad de poner fin a la vergüenza de la pobreza está al alcance de nuestra generación. Lograr este objetivo exigirá sostener niveles razonables de crecimiento económico en las regiones más vulnerables del planeta, pero también desarrollar mecanismos eficaces de redistribución global y nacional de la riqueza que garanticen el tipo de políticas dirigidas que tanto éxito han demostrado hasta este momento. En este contexto, la ayuda al desarrollo juega un papel diferente del que ha jugado en el pasado, pero igualmente insustituible.



## EL FIN DE LA POBREZA

▲ Una niña en la ciudad de Kiffa, Mauritania, mientras le miden el perímetro braquial para averiguar su estado nutricional.

Desde el Panel de Alto Nivel designado por el Secretario General de la ONU para definir el futuro de los objetivos del desarrollo, hasta los informes que publican instituciones poco proclives a las ensoñaciones, como la OCDE, el fin de la pobreza se ha convertido en un argumento habitual para el que se establecen estimaciones, objetivos y planes. Son muchos quienes opinan que en el período que llega hasta 2030 podemos reducir al mínimo la cifra de quienes viven con menos de 1,25 dólares al día, acabar con las muertes evitables de los menores de cinco años o garantizar el acceso de todos los niños y niñas a una educación de calidad.

Lo que es igualmente importante, la lucha contra la pobreza extrema puede constituir la punta de lanza de un esfuerzo que revierta las diferencias crecientes que amenazan con descolgar a centenares de millones de personas de las oportunidades de progreso, también en los países que disfrutaban de una mayor prosperidad. En amplias regiones del mundo –donde los niños que residen en los hogares más pobres tienen dos y tres veces más posibilidades de sufrir desnutrición crónica y de morir antes de cumplir los cinco años que los niños que nacen en los hogares de ingresos más altos– la Convención sobre los Derechos del Niño está todavía muy lejos de la realidad. Como ha señalado Anthony Lake, Director Ejecutivo de UNICEF, se trata de “ir más allá de la tiranía de las medias estadísticas y encarar los avances que debemos hacer para aquellos que se han quedado atrás”.<sup>2</sup>

La existencia de inequidades que perjudican una distribución justa de los beneficios del crecimiento económico difícilmente es una novedad o un problema limitado a los países en desarrollo. Más aún, la virulencia de la crisis económica y la movilización social de los últimos años han situado el debate sobre el futuro de los ODM en una agenda por la justicia social en la que resulta cada vez más complicado establecer líneas claras entre

► Eleuteria Cruz, de 20 años, y su hija Luz Jhenny, de 13 meses, reciben una visita médica domiciliaria en su casa de Ucumasi, en el altiplano boliviano.



países pobres, emergentes y desarrollados. En Sao Paulo, como en Johannesburgo o en Madrid, los Estados encuentran dificultades políticas crecientes para establecer un equilibrio entre el dinamismo de las economías, la protección social de los ciudadanos y la sostenibilidad de los recursos naturales.

La cohesión de las sociedades y entre los países es algo más que una aspiración moral. Las brechas entre niños y niñas, mundo rural y urbano, o grupos étnicos y sociales no solo determinan de manera insoportable las condiciones de vida de las poblaciones afectadas, sino que suponen un obstáculo al progreso general de sus sociedades. Un informe publicado en 2011 por el Fondo Monetario Internacional demostraba que una reducción del 10% en los niveles de desigualdad incrementaba en un 50% la duración de períodos expansivos de crecimiento, lo que supone beneficios económicos muy por encima del coste de las políticas de redistribución.<sup>3</sup> Solo en lo que se refiere a la inmunización, la Universidad Johns Hopkins de EE.UU. estimó en 63.000 millones de dólares el ahorro resultante de extender las vacunas del HiB, rotavirus y neumococo al total de los niños del planeta a lo largo de esta década.<sup>4</sup>

El mensaje parece haber sido recogido por el Panel de Alto Nivel de la ONU sobre el futuro de los ODM. Su informe –presentado en mayo de 2013 al Secretario General Ban Ki-Moon– sitúa como punto número uno de la agenda el objetivo de “No dejar a nadie atrás”. Dicho de otro modo, completar la tarea de los actuales ODM centrándose en aquellos grupos que han quedado excluidos de los beneficios del desarrollo por su raza, su ubicación, su sexo o cualquier otra razón. Son unos 1.300 millones de personas cuyo rescate exige la introducción de mecanismos de redistribución del ingreso y protección social mucho más tangibles y eficaces que los que han operado hasta este momento. La buena noticia es que ya no se trata de un experimento. El viejo dilema entre crecimiento y distribución está siendo resuelto en la práctica en países como China, Brasil o Vietnam, donde la variable redistributiva multiplica los efectos del crecimiento sobre la reducción de la miseria.



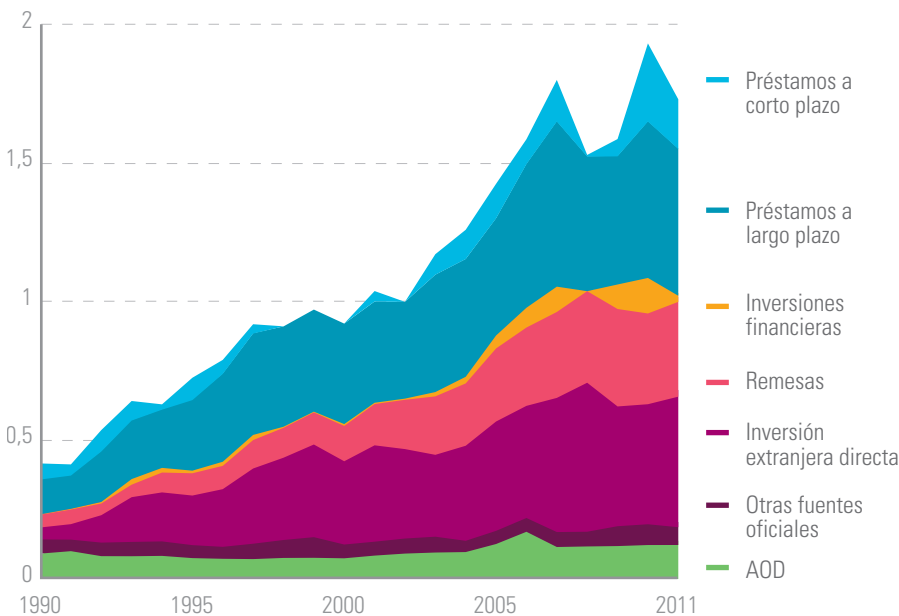
## EL PAPEL DE LA AYUDA

El tiempo en el que la ayuda constituía la principal fuente de financiación del desarrollo internacional parece haber quedado atrás. A medida que las naciones abandonan el grupo de países menos avanzados, la capacidad de generar recursos internos y atraer financiación privada –combinadas con una orientación al gasto redistributivo que garantice modelos inclusivos de crecimiento–<sup>5</sup> se ha convertido en una prioridad en muchos países pobres. De acuerdo con el centro de análisis Development Initiatives, la ayuda al desarrollo solo sigue siendo esencial (más del 60% del gasto público) en 43 de los países más pobres, en los que el gasto per cápita del Gobierno sigue estando por debajo de los 500 dólares anuales. En 1990, el número de países dependientes de la ayuda era más del doble.<sup>6</sup> En algunos sectores, como el de la salud, las contribuciones domésticas suponen ya 94 de cada 100 dólares gastados.<sup>7</sup>

Esta es la paradoja de la ayuda en el escenario post-2015: mientras los recursos disponibles para la cooperación internacional no han hecho más que crecer desde el año 2000 (espoileados por los ODM y la movilización ciudadana), su importancia relativa ha ido disminuyendo a medida que otras fuentes de financiación externa iban tomando peso en los países receptores. En 2011 los Gobiernos de los países en desarrollo gastaron en conjunto 5,9 billones de dólares, mientras que el total de los flujos financieros procedentes del exterior se limitaron a los 2,1 billones (de los cuáles buena parte fueron canalizados por vías privadas, como las remesas o la Inversión Extranjera Directa).<sup>8</sup>

La ayuda solo sigue siendo esencial en el 43% de los países más pobres. En 1990, el número de países dependientes era más del doble.

La ayuda pierde peso en la financiación de los países en desarrollo (flujos netos 1990-2011, en billones de dólares de 2011) Gráfico 1



Fuente: Development Initiatives (2013).

¿Significa esto que la ayuda al desarrollo ya no es necesaria para poner fin a la pobreza? Difícilmente. Ahora, como antes, la cooperación juega un papel instrumental que –adecuadamente combinado con esfuerzos internos y con la reforma de otras políticas internacionales– puede contribuir de manera determinante a acabar con la pobreza extrema, reducir las brechas de progreso y consolidar intereses comunes en un planeta interdependiente. Estas son algunas de las razones que justifican hoy la existencia de la ayuda:<sup>9</sup>

**a) Las necesidades financieras del desarrollo tienden a crecer:** los nuevos objetivos de desarrollo deben plantearse en un contexto demográfico galopante (nada puede evitar que el planeta alcance los 9.000 millones de habitantes en 2050) en el que la pobreza ya no está determinada tanto por la carencia de ingreso como por la vulnerabilidad ante los shocks. En ausencia de redes eficaces de protección, una sequía, una enfermedad, el incremento del precio de los alimentos o la pérdida de un empleo pueden establecer la diferencia entre la seguridad y la pobreza, desencadenando un efecto dominó que se ceba a menudo en la educación y la salud de los niños.

Por si fuera poco, la agenda actual de la financiación del desarrollo se ha centrado mucho más en garantizar derechos sociales que en promover la agenda productiva de los países, una situación que tendrá que ser reequilibrada en el futuro. En el ámbito de la alimentación, por ejemplo, la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) calcula que el planeta necesitará producir en 2030 un 70% más de alimentos, lo que supone poner en juego el sector agrario de regiones como el África subsahariana, con niveles de inversión interna y externa que ahora son una fracción de lo necesario.<sup>10</sup>

Diferentes estudios han señalado que –incluso considerando el incremento de los recursos nacionales– la financiación del desarrollo está muy por debajo de lo que exige el cumplimiento de los ODM. Investigadores del Overseas Development Institute, por ejemplo, han calculado que las brechas financieras en cinco áreas clave del futuro del desarrollo rondarían en conjunto los 186.000 millones de dólares anuales, y entre 400.000 y 900.000 añadidos si consideramos el desarrollo de las energías renovables.<sup>11</sup> Las negociaciones del Clima han estimado en 100.000 millones de dólares anuales y adicionales los costes de hacer frente a la mitigación de las emisiones contaminantes y a la adaptación de las comunidades y países más vulnerables. Hoy no llegamos ni a 20.000 millones. El tifón Haiyan en Filipinas es un recordatorio trágico y reciente de un reto que en su versión menos espectacular se manifiesta de modo permanente en otros muchos países del mundo destruyendo cosechas, elevando los precios de los alimentos y provocando el desplazamiento lento de millones de seres humanos.

**b) Los ‘Estados frágiles’ dependen del apoyo exterior:** regiones enteras de África subsahariana y Asia central agrupan los llamados 47 Estados frágiles del planeta, países marcados por el conflicto y la vulnerabilidad, que en 2015 podrían albergar la mitad de toda la pobreza extrema del mundo (incluyendo importantes bolsas de refugiados y desplazados internos) y en donde las carencias de los niños son particularmente graves. Un informe reciente del Banco Mundial establecía que los países afectados por conflictos padecen

► Hospital Boliviano Español Patacamaya, gestionado con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.





niveles de mortalidad infantil y alumnos fuera de la escuela primaria que doblan y triplican, respectivamente, la media de los países en desarrollo. El número de niños sin acceso a cualquier tipo de educación en estos países se incrementó en un 42% entre 2008 y 2011.<sup>12</sup>

▲ Un grupo de madres recibe suplementos nutricionales para sus hijos en el Centro de Salud de Kiffa, en la región de Assaba (Mauritania).

En ausencia de Estados operativos, la ayuda internacional constituye el soporte fundamental de estas poblaciones y un modo de evitar la extensión de sus conflictos. Los recursos de la AOD disponibles para este grupo han crecido de manera sostenida desde 2000, pero creando un doble fenómeno de concentración: 9 de los 47 países se llevan más de la mitad de los recursos y algunos de ellos dependen excesivamente de uno o dos donantes, lo que los sitúa en una posición particularmente vulnerable.<sup>13</sup> En otras palabras, necesitamos más recursos para atender este frente adecuadamente.

**c) La cooperación debe trabajar para llegar a volverse irrelevante:** una de las funciones más importantes que puede cumplir la ayuda es estimular otras fuentes de financiación que acabarán por hacerla innecesaria. El crecimiento sostenido de los países de renta media y media-baja ha destapado durante los últimos años el fabuloso potencial de los recursos domésticos basados en sistemas económicos más justos y eficaces. Pero la construcción de estos sistemas exige fundamentos legales e institucionales con los que no siempre cuentan los países en desarrollo. Y ahí es donde la cooperación puede tener un valor muy por encima de sus presupuestos. Un informe reciente de Oxfam calculó en 269.000 millones de dólares (el doble de la ayuda total mundial en 2012) el potencial de realizar en 52 países en desarrollo una reforma fiscal que incrementase la carga tributaria y mejorase la progresividad de los impuestos.<sup>14</sup> Otras iniciativas de la cooperación se han centrado en reducir el coste del envío de remesas, cuyo volumen alcanzó en 2012 la cifra récord de 530.000 millones de dólares, más de cuatro veces el valor total de la ayuda al desarrollo.<sup>15</sup>

Uno de los ámbitos en los que la oportunidad de reforma es mayor es el de la imposición fiscal de los recursos naturales, donde diferentes mecanismos de evasión y elusión fiscal permiten a las compañías internacionales y a los Gobiernos corruptos coaligarse para negar a los Estados los beneficios del petróleo, el gas, los diamantes o los minerales. De acuerdo con el Africa Progress Report de 2013 –una iniciativa liderada por Kofi Annan–,

solo a través del mecanismo de transferencia de precios (que permite a los inversores trasladar los beneficios a países con impuestos más bajos) África pierde cada año recursos equivalentes a toda la ayuda que recibe.<sup>16</sup>

**d) La ayuda ejerce de referente moral para otras políticas por una justicia global:**

más allá de la generación de nuevos recursos, las políticas y las instituciones de la ayuda actúan como ‘palanca’ moral y legal en ámbitos que escapan a su influencia pero que tienen un impacto directo sobre el desarrollo, como las finanzas, las migraciones, el comercio o la inversión extranjera. Cada uno de estos ámbitos genera perjuicios u oportunidades cuyo valor económico supera ampliamente el de la ayuda y en los que los principios de solidaridad y responsabilidad colectiva que inspiran la cooperación pueden tener una influencia definitiva a la hora de garantizar bienes públicos globales y derechos fundamentales como los de la infancia.

Los últimos años han sido testigos de alguna victoria importante en este sentido, como la reforma de las reglas de propiedad intelectual de la Organización Mundial del Comercio, que permitían a las compañías farmacéuticas exigir para sus medicamentos precios tan elevados que destruían el esfuerzo de la cooperación en materia de salud. Pero el caso reciente más significativo es el de la imposición fiscal de los mercados financieros internacionales, en el que las consecuencias de la crisis y las necesidades del desarrollo se han coaligado para lograr lo que podría ser la primera tasa de la Unión Europea a las transacciones financieras más especulativas.

El conjunto de estos argumentos expresa razones que son, al mismo tiempo, éticas y prácticas. La cooperación debe existir porque es, sencillamente, lo correcto e inteligente.<sup>17</sup> Un planeta menos pobre y desigual garantiza sociedades más justas, prósperas y sostenibles en las que todos, sin excepción, resultan beneficiados. La misma lógica que dio lugar a la construcción de los estados del bienestar y los sistemas fiscales modernos –la justicia y la responsabilidad frente a otros, pero también el interés común y la seguridad– es aplicable hoy a un planeta en el que el destino de unos está imbricado en el de los demás. Comprender esto y actuar en consecuencia supone ejercer un liderazgo que se traduce en influencia y prestigio para los países donantes, como demuestra el caso de Escandinavia.

Gracias a un esfuerzo sostenido durante más de una década sobre la base del consenso político, España llegó a formar parte del grupo de donantes de referencia y a beneficiarse del prestigio asociado a este modelo de política exterior. Pero la crisis económica ha golpeado esta trayectoria hasta el punto de hacerla tambalearse. Las próximas páginas describen los retos fundamentales a los que hace frente el sistema español de cooperación internacional.

**La cooperación debe existir porque es, sencillamente, lo correcto e inteligente.**

► La contribución de España al Centro de Investigación en Salud de Manhica está presente en la entrada del edificio. La salud ha sido uno de los sectores prioritarios de la Cooperación Española en Mozambique.



# 3. EL MOMENTO CRÍTICO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

---

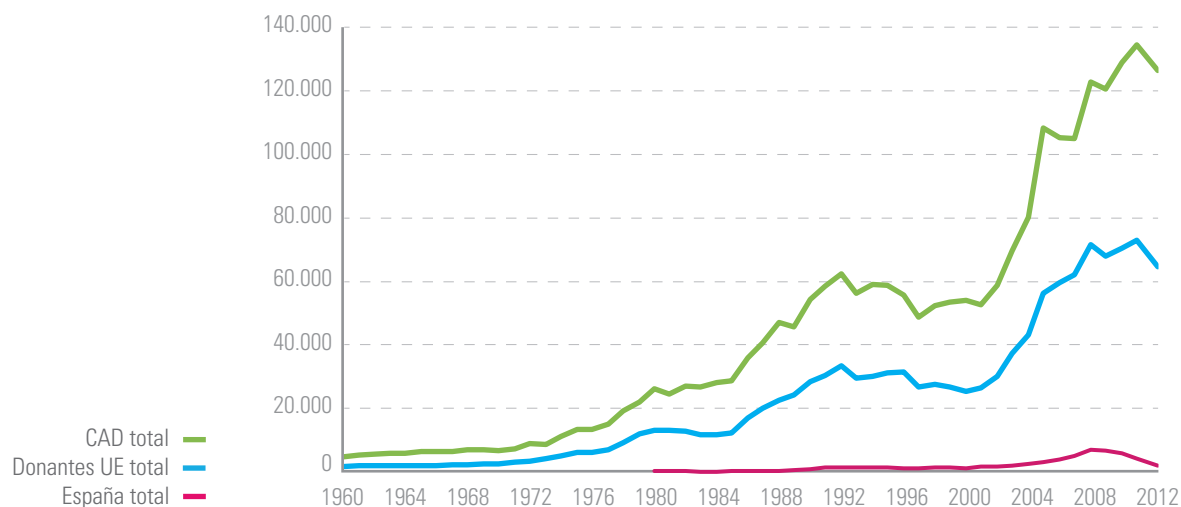
Cuatro años de una crisis económica y financiera que ha golpeado con especial dureza a los países desarrollados han dejado un resultado sorprendente: la cooperación internacional resiste el golpe. Quince de los 24 donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE para los que tenemos datos redujeron los presupuestos de la ayuda entre los años 2010 y 2012, pero la mayor parte de ellos lo hicieron de forma moderada y con recortes acumulados por debajo del 10% del total de la ayuda. Considerando los incrementos que realizaron otros donantes (en algunos casos, como en el de Australia y Corea, por encima del 20%), el recorte medio de la ayuda durante este período se ha limitado al 6%, una cifra razonable que permite garantizar la sostenibilidad de la mayor parte de programas. A pesar de la crisis, 2012 fue para la ayuda el tercer año más abundante de la historia de la OCDE (*ver gráfico 2*).<sup>18</sup>

Lamentablemente, no todos los países se han comportado del mismo modo. Entre los años 2010 y 2012 España redujo su ayuda oficial al desarrollo un 67%, multiplicando por 10 el recorte medio de los países del CAD y castigando de manera particular las partidas de la cooperación no reembolsable gestionadas por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Es una situación que tiende a consolidarse en los próximos años. La cantidad y la distribución previstas por el Gobierno para la ayuda en 2014 (1.815 millones de euros según Proyecto de PGE) reflejan que la parte del león de la Cooperación Española quedará limitada a las contribuciones obligatorias a organismos multilaterales y a la UE.<sup>19</sup>

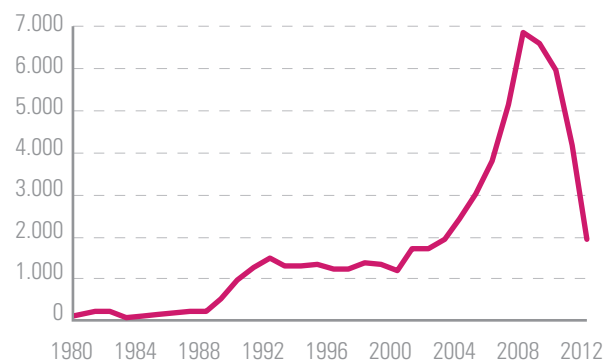
De forma más o menos explícita, las distintas Administraciones Públicas han justificado estas decisiones con dos argumentos:<sup>20</sup> el primero es que los años de crecimiento acelerado de los presupuestos de la cooperación llevaron a España a dar por encima de sus posibilidades y, sobre todo, por encima de su capacidad de gestión. El segundo es que estos ajustes no son más que una adaptación al contexto del déficit presupuestario, equivalente a la que han hecho otros países castigados por la crisis. Veamos qué conclusiones se pueden extraer repasando los datos.

## Evolución de la AOD (1960-2012, millones de dólares)

Gráfico 2



## Evolución de la AOD española (1980-2012, millones de dólares)



Fuente: CAD/OCDE, Aid Statistics Online.

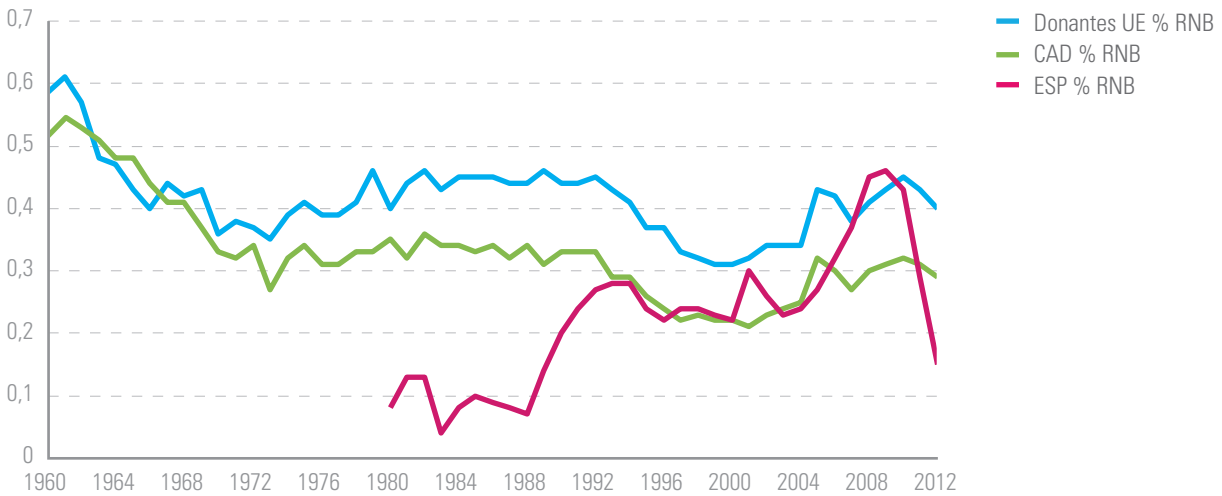
Hasta mediados de los años 90, cuando España había superado con holgura los niveles de renta equiparables a un país desarrollado, nuestro esfuerzo relativo en cooperación con respecto a la riqueza nacional estaba muy por debajo de otros donantes. Desde entonces nos hemos mantenido en la media de los países del CAD y siempre varios escalones por debajo de la media de los donantes de la Unión Europea, que constituyen nuestro marco natural de comparación (*ver gráfico 3*). Solo en ocasiones puntuales (2001 y 2007-09), el esfuerzo de España ha sido comparable al de los países de nuestro entorno. Otros indicadores, como el crecimiento de la ayuda con respecto a la renta nacional y a la evolución demográfica, demuestran que el esfuerzo de España en este ámbito ha estado, en general, por debajo de lo que era posible y exigible.

La limitada capacidad de gestión de las Administraciones españolas es un problema real que no ha sido resuelto en veinte años. La pregunta es si -en un asunto central para el bienestar de millones de personas- el medio determina el fin. Reducir los fondos de la cooperación porque no somos incapaces de gestionarlos sería como eliminar el sistema de pensiones porque las oficinas de la seguridad social carecen de recursos, liderazgo e infraestructura.

El hecho es que, con la llegada de la crisis, España se puso rápidamente a la cabeza de los recortes en la cooperación internacional. Desde las Administraciones se argumenta

## Evolución comparada de la AOD (UE, CAD, España)

Gráfico 3



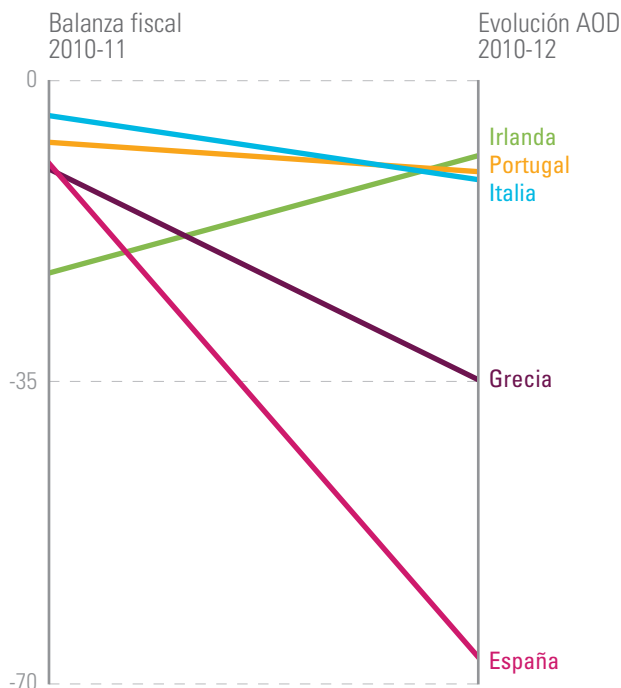
Fuente: CAD/OCDE, Aid Statistics Online.

que no se ha hecho más que replicar lo que está ocurriendo en los países más afectados por la recesión, pero una mirada más detenida a los datos ofrece matices ilustrativos. De acuerdo con la información publicada por la OCDE en su último informe anual sobre la cooperación al desarrollo, no existe una vinculación automática entre altos niveles de déficit presupuestario y recortes de la ayuda. De hecho, cuando se compara a España con otros países europeos que se enfrentan a duros ajustes presupuestarios (*ver gráfico 4*), el resultado es que sus recortes de la ayuda no han estado muy por encima del recorte general del gasto. La excepción es Grecia, pero incluso en este caso el Gobierno redujo su solidaridad internacional la mitad de lo que lo hizo el español.<sup>21</sup>

Los recortes de la ayuda en otros países europeos que se enfrentan a duros ajustes presupuestarios no han estado muy por encima del recorte general del gasto.

## La misma crisis, distintas respuestas

Gráfico 4



Fuente: OCDE (2013).

Si entendemos el mapa de los ajustes como un indicador de las opciones que toma una Administración, la evolución de las partidas de cooperación en España desde el año 2010 sugiere que esta política ha sido relegada a la categoría de gastos prescindibles, antes que a un compromiso estable que emana de nuestra responsabilidad global. De nuevo, resultaría impensable asumir ajustes de este tipo en políticas ‘duras’ que la sociedad vincula a la responsabilidad directa del Estado, como la educación, la sanidad o las pensiones.

## TRES DEBILIDADES ESTRUCTURALES

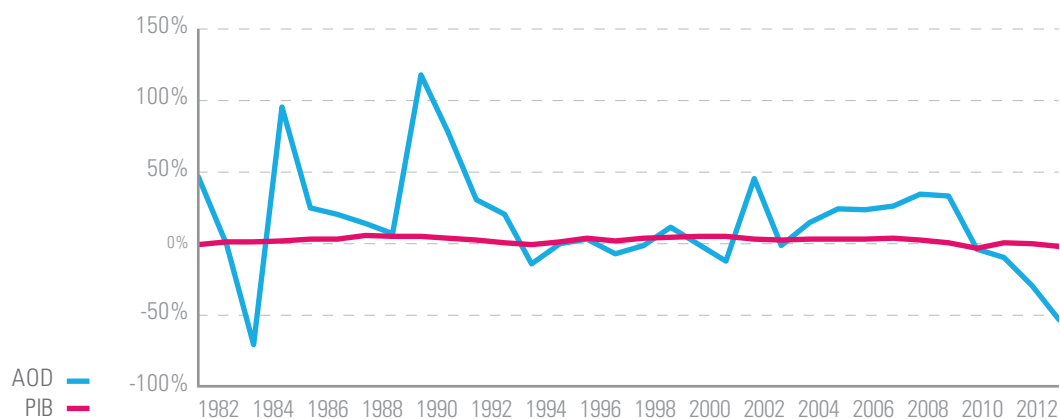
La agresividad de los recortes ha hecho aún más evidentes tres vías de agua de la Cooperación Española: la variabilidad extrema de los recursos; la atomización de los destinatarios, agentes y programas; y la endeblez política de sus instituciones. Cualquier intención seria de reconstruir el sistema debe considerar el modo de resolverlas.

### a) La variabilidad de los recursos:

Desde sus inicios en 1980, los presupuestos de la Cooperación Española han estado sujetos a un proceso permanente de expansión y contracción. Las variaciones bruscas de los recursos resultaban comprensibles al principio, cuando el volumen absoluto era bajo, pero con el tiempo estas cantidades no han hecho más que aumentar y las variaciones siguen multiplicando las que se producen en otras áreas del gasto público: incrementos superiores al 25% anual durante la etapa 2006-08 fueron seguidos por reducciones de hasta el 53% en la etapa 2010-12 (ver gráfico 5).

La inestabilidad presupuestaria tiene implicaciones en la calidad de la ayuda. Los programas de cooperación y emergencias son intervenciones complejas en las que la ‘predictibilidad’ de los recursos constituye una condición necesaria. Las ONG, los Gobiernos y las instituciones locales desarrollan planes, capacidades e infraestructuras sobre la base de unos compromisos que no deben ser alterados a la ligera. La salida de un país o la descapitalización casi absoluta de sus programas durante un tiempo demasiado prolongado multiplica los costes y el esfuerzo necesarios para reintroducirlos más adelante. Algo similar ocurre con los organismos multilaterales. El Fondo Mundial contra el SIDA, la Malaria y la Tuberculosis, por ejemplo, hubiese tenido muchas dificultades para garantizar sus operaciones si dos o tres financiadores importantes hubiesen hecho lo mismo que España, que en un solo año (2010-2011) redujo sus compromisos de 250 millones de euros a cero.<sup>22</sup> No es por casualidad que esa ‘predictibilidad’ constituye uno de los indicadores de la agenda de eficacia de la ayuda que suscribió España.<sup>23</sup>

Una cooperación “Up&Down” (variaciones interanuales 1980-2012) **Gráfico 5**



Fuente: CAD/OCDE, Aid Statistics Online.





### b) La atomización de destinatarios, agentes y programas:

Una condición característica del sistema español de ayuda al desarrollo ha sido su incapacidad de cerrar puertas. Los programas y los destinatarios de la cooperación se han ido abriendo en un proceso de fragmentación permanente de los recursos, sin que los responsables de la ayuda quisieran o pudieran evitarlo. Aunque el volumen total de la Cooperación Española ha sido durante los últimos años entre cuatro y seis veces más pequeño que el británico, España llegó a destinar recursos en 2010 a 123 países, frente a los 28 del Reino Unido.

Los recortes presupuestarios han forzado al nuevo Gobierno a reconsiderar esta estrategia de extensión amplia pero superficial de la ayuda, y el nuevo Plan Director aprobado en 2013 plantea concentrarse en tres regiones y 23 países. A pesar de las dolorosas decisiones que conlleva este proceso, desde un punto de vista estratégico parece un esfuerzo razonable. Pero la fragmentación del sistema español de cooperación no se limita a su presencia geográfica. La gestión de los recursos está repartida entre un número tan amplio de ministerios y organismos públicos (incluyendo comunidades autónomas y entidades locales) que resulta muy difícil garantizar una estrategia coherente que aglutine a todos ellos. Tampoco la lista de contrapartes multilaterales y no gubernamentales ha dejado de crecer hasta que los recortes pusieron a muchas de ellas fuera de juego: las 665 y 521 ONG y organizaciones privadas que recibieron recursos en 2010 y 2011, respectivamente, pasaron en 2012 a 78.<sup>24</sup>

### c) La debilidad política de las instituciones de la ayuda:

A pesar de la miríada de planes directores, sectoriales, multilaterales y nacionales, existe una percepción fundamentada de que la Cooperación Española carece todavía de la orientación estratégica que reclama desde hace dos décadas. Con algunas excepciones puntuales, la ayuda no ha logrado permear de forma sostenible el discurso global y la presencia exterior de España más allá de sus responsables directos, lo que explica en buena medida los vaivenes presupuestarios y administrativos descritos arriba.

▲ El centro de salud de Incassane, en Mozambique, fue construido por Médicos sin Fronteras con el apoyo de la Cooperación Española y UNICEF.

La ayuda no ha logrado permear de forma sostenible el discurso global y la presencia exterior de España más allá de sus responsables directos.

En parte, esta debilidad refleja los propios retos que afrontan el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y la AECID. Con 1.200 profesionales sobre el terreno, 33 oficinas técnicas de cooperación, 12 centros culturales y 4 centros de formación repartidos por medio mundo –además de una experiencia contrastada en ámbitos como la ayuda humanitaria o la cooperación técnica con países de renta media– el organismo de referencia de la Cooperación Española se limitará a gestionar este año 12 de cada 100 euros del presupuesto de la ayuda.

Que el estado de emergencia de la Cooperación Española se convierta o no en permanente depende en parte del grado de apropiación de la sociedad. Si tenemos que creer al Eurobarómetro especial publicado en noviembre de 2013, hay razones para ser optimistas: un 84% de los españoles consultados considera que ayudar a los países pobres es “bastante” o “muy importante”. Una cifra ligeramente superior a la de la media de la UE (83%) e incluso a la de países cuyos niveles de AOD están muy por encima de los de España, como el Reino Unido (81%) u Holanda (82%). España es uno de los países que puntúan más alto en la responsabilidad individual de los ciudadanos frente a la pobreza y en la exigencia de responsabilidades a las instituciones comunitarias (un entusiasmo que decrece cuando se trata de la responsabilidad del propio Gobierno, pero que aún así se mantiene en niveles de apoyo del 54%, el tercero más alto de la UE). La reacción social ante crisis humanitarias como la de Filipinas constituye una manifestación práctica de este indicador.<sup>25</sup>

La sociedad española no ha establecido un vínculo suficientemente sólido con el sistema público de ayuda al desarrollo.

¿Cómo se explica entonces una reducción de la ayuda en dos terceras partes sin ningún tipo de desgaste público (más bien al contrario) de las Administraciones implicadas? Se explica mal. Cada uno de los números del Eurobarómetro refleja una actitud social en la que la solidaridad y la empatía juegan un papel relevante, tal como está quedando claro durante esta crisis. Pero una cosa es desear lo mejor para quienes viven en la pobreza fuera de nuestras fronteras y otra muy distinta anteponer esas necesidades a las propias. Más allá de una referencia vaga a la crisis económica, en ningún momento el Eurobarómetro hace la pregunta capital para los países del sur de Europa: si se trata de hacer recortes, ¿protegería usted la ayuda frente a otras partidas de interés público? El hecho es que la sociedad española no ha establecido un vínculo suficientemente sólido con el sistema público de ayuda al desarrollo, lo cual significa, en primer lugar, que

► Cartel en el hospital boliviano español Patacamaya. La extensión del sistema de salud materno-infantil ha evitado la muerte de 231.000 niños menores de 5 años entre 1990 y 2011. La ayuda internacional ha sido clave.





no lo entiende como una obligación equiparable a los pilares del Estado del bienestar, como la educación o la sanidad. En segundo lugar, significa que no ha entendido adecuadamente la importancia que unos pocos recursos tienen en la vida de muchas personas, por lo que no valoran adecuadamente el coste de retirarlos. La responsabilidad de esta situación recae a partes iguales sobre los hombros de las Administraciones Públicas y los de la sociedad civil.

Revertir esta situación exigirá un meritorio ejercicio de pedagogía pública que comience por un proceso de reflexión sobre los errores que se han cometido. Mientras tanto, la esperanza de la ayuda española es que los responsables de la política exterior acepten el papel crítico que la ayuda juega en la presencia internacional de nuestro país. Como en el caso de otros Estados de tamaño medio que no destacan por su capacidad económica o militar, España ha utilizado la ayuda en el pasado como un mecanismo de influencia y un modo de relacionarse con los demás. Desde Mozambique a Guatemala, pasando por Filipinas, Marruecos o el Sahel, la Cooperación Española ha sido a menudo la tarjeta de presentación del país y una base sobre la que establecer relaciones económicas y políticas más amplias.<sup>26</sup>

Los intereses propios –económicos o de otro tipo– no pueden ser en ningún caso el punto de partida de la cooperación internacional. Pero negarlos y renunciar a vincularlos de forma ética e inteligente es equivalente a dispararse en el pie.

La Cooperación Española tiene un importante desafío presupuestario, pero también estratégico, político y social. La sección final de este informe ofrece algunos elementos para reconstruir el sistema de la ayuda en estos cuatro frentes.

▲ Una trabajadora de UNICEF habla con un grupo de madres sobre lactancia y nutrición infantil en Torit, Sudán del Sur.

Los intereses económicos o de otro tipo no pueden ser el punto de partida de la cooperación internacional. Pero negarlos es equivalente a dispararse en el pie.

# 4. CONCLUSIÓN: UNA HOJA DE RUTA PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

El sistema español de ayuda al desarrollo se encuentra ante una encrucijada. De continuar con la evolución financiera y política de los últimos años, la Cooperación corre el riesgo de convertirse en una pieza irrelevante de la estrategia exterior de España y echar por la borda el capital acumulado durante más de una década. Con ello no solo se traicionarían los compromisos asumidos ante la comunidad internacional y ante nosotros mismos, sino que se pondrían en peligro importantes objetivos de la política exterior.

La alternativa es apoyarse en las oportunidades disponibles para reconstruir de manera lenta, pero eficaz, un sistema que ha sido severamente castigado. El nuevo Plan Director ofrece algunas vías, siempre que sea capaz de traducir el deseo de orientación estratégica, concentración del gasto y vocación por la evaluación en decisiones tangibles. También existe una importante oportunidad en la futura Estrategia de la Política Exterior, que el Gobierno está obligado a elaborar en los próximos meses.

La reconstrucción de la ayuda debería estar fundamentada en cuatro pilares: la recuperación de la capacidad presupuestaria en el medio plazo; la fidelidad a las estrategias y prioridades definidas en el Plan Director; la reconquista de la sociedad a través de una alianza entre los diferentes actores de la cooperación; y el liderazgo político efectivo de este proceso por parte de la Secretaría General de Cooperación y de la AECID, apoyándose en la sociedad civil y en los grupos parlamentarios.

▼ Una niña es pesada en el Centro de Salud El Mina, en Nouakchot (Mauritania).





• Una madre alimenta a su hijo en el Centro de Salud El Mina, en Nouakchot (Mauritania).

## A) RECUPERAR LA CAPACIDAD PRESUPUESTARIA:

No se puede exigir a España que contribuya a la solidaridad internacional por encima de sus posibilidades, pero tampoco deberíamos aceptar que lo haga por debajo o que se someta a las actuales tasas de volatilidad. Nuestra cooperación debe aspirar a situarse en el medio plazo en el nivel general del conjunto de la Unión Europea, que en 2012 rondó el 0,40% del PIB. Para lograr este objetivo, España debería:

- Comprometerse a poner freno de manera inmediata a los recortes presupuestarios de la ayuda. El gasto efectivo en 2014 no debería estar ni un euro por debajo de lo gastado en 2013.
- Establecer un calendario de incrementos lentos pero continuados (y previsibles) de la ayuda a lo largo de la próxima década, al menos hasta alcanzar el esfuerzo medio de los donantes europeos. De este modo sería posible ir adaptando en paralelo las capacidades para una correcta ejecución presupuestaria.
- Apoyarse para la recuperación en mecanismos alternativos de financiación, tales como la nueva Tasa a las Transacciones Financieras, que podría llegar a generar en España 5.000 millones de euros anuales.

## B) CONVERTIR EL PLAN DIRECTOR EN EL VERDADERO TIMÓN DE LA AYUDA:

La Cooperación Española se ha caracterizado en el pasado por elaborar prolijas planificaciones estratégicas cuya retórica no necesariamente se reflejaba en la práctica. Esta situación podría cambiar con el nuevo Plan Director, que hace un ejercicio de concisión estratégica bastante más ajustado a la realidad. Con independencia de los detalles sectoriales y geográficos, el sistema debe fundamentar su calidad en algunas variables básicas:

- Ser fiel a la concentración geográfica prevista en el Plan Director, detallando con más precisión los calendarios en los que se producirá.
- Concentrar los escasos recursos disponibles en este momento en aportar verdadero valor añadido en aquellos sectores en los que la Cooperación Española ha desarrollado capacidades y experiencia, como la salud global, la seguridad alimentaria o la cooperación con países de renta media. Incluso con la concentración establecida en el Plan Director, la escasez de recursos no permitirá cubrir todas las áreas prioritarias.
- Desarrollar capacidades institucionales acordes con estos planes, incluyendo sistemas de información y seguimiento, fortalecimiento de las oficinas de país, formación e idoneidad del personal, y una cultura de la evaluación que se traduzca en decisiones de gasto.
- Garantizar la coherencia de los diferentes instrumentos con esta estrategia. El hecho de que estén gestionados ahora por diferentes organismos no justifica la dispersión política de su uso.



• Mileidy Bejarano, de 2 años, en su casa de Loma Alta, en la región de Pando (Amazonía boliviana).

- Acelerar la presentación de una nueva estrategia multilateral que refleje los principios asumidos en el Plan Director y garantice una posición coherente y sustentada de la Cooperación Española en estos foros.
- Aprobar la estrategia de infancia anunciada en el Plan Director, que evite la fragmentación e invisibilidad de las cuestiones de infancia y permita otorgar un tratamiento integral de las mismas en todas las actuaciones de la Cooperación Española.

## **C) UN ESFUERZO DE PEDAGOGÍA PÚBLICA PARA RECUPERAR A LA SOCIEDAD:**

A pesar de lo que indican las encuestas, no existen razones para pensar que la sociedad española considere los programas de ayuda internacional entre sus prioridades, mucho más cuando el país se enfrenta a las consecuencias de una crisis económica. Lo que sí sabemos es que los valores de solidaridad y compromiso de la cooperación coinciden con los de una buena parte de la sociedad, que podría recuperar su entusiasmo político por la ayuda si tuviese buenas razones para hacerlo.

- Las Administraciones deben establecer una estrategia de comunicación pública sobre la importancia de la ayuda, su impacto en las poblaciones afectadas y los beneficios que reporta a los intereses de España.
- Esta estrategia debe combinar la transparencia y la explicación de los resultados de la ayuda con la implicación activa de distintos responsables y departamentos, no solo de aquellos involucrados directamente en la gestión de la cooperación.
- Garantizar la transparencia efectiva de la AECID y de otros organismos de la cooperación facilitando el acceso libre y 'amigable' a datos y otro tipo de información relevante, como el resultado de las evaluaciones y la justificación de las decisiones.
- Las Administraciones deben aspirar a construir alianzas amplias con las organizaciones sociales y académicas involucradas en este campo. Los recursos públicos destinados a la cooperación no gubernamental deben garantizar entre sus prioridades las actividades de educación de la opinión pública (incluyendo los escolares) y de los medios de comunicación.

## **D) OFRECER A LA COOPERACIÓN UN LIDERAZGO POLÍTICO EFECTIVO:**

- Ninguno de los tres puntos anteriores será posible a menos que la dirección política de la Cooperación Española tome las riendas de su propio futuro. La reivindicación del valor ético y práctico de la ayuda debe estar encabezada por sus propios responsables, para trascender progresivamente a otros actores en distintos ámbitos. El liderazgo efectivo de la política de cooperación debe ser ejercido tanto al interior de la Administración como fuera de ella, buscando la complicidad de los sectores afectados.
- Para ello, resulta esencial que la ayuda al desarrollo recupere el carácter de política de Estado que tuvo en algunos momentos del pasado. Gobierno y oposición deben ser capaces de alcanzar un consenso político basado en los tres puntos anteriores, con el respaldo decidido de los órganos de decisión correspondientes.

• Evalda Siteo, de 3 años, en un área rural de la provincia de Gaza, Mozambique.





# NOTAS

1. Los datos han sido tomados de UNICEF (2013).
2. Discurso pronunciado en Copenhague con motivo de la consulta sobre la importancia de las desigualdades en la agenda post-2015. Disponible en [http://www.unicef.org/media/media\\_67945.html](http://www.unicef.org/media/media_67945.html).
3. Berg y Ostry (2011).
4. Fanjul (2013a). Las implicaciones amplias de esta lógica fueron recogidas por un reciente informe de Chandy, Ledli y Penciakova (2013) para el think-tank estadounidense Brookings Institution, donde se establecen tres escenarios para 2030 en los que se combinan diferentes niveles de crecimiento y reducción de la desigualdad. Una previsión optimista de ambos factores permite plantear con seriedad la posibilidad de un planeta en el que la pobreza extrema quedaría limitada a menos del 2% de la población mundial. La alternativa es un statu quo que en 2030 encadenaría a más de 1.000 millones de personas a la pobreza.
5. Ver el interesante comentario de Iliana Oliví sobre este asunto en la red de profesionales de The Guardian Development: <http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2012/dec/10/inequality-post-2015-agenda>.
6. Development Initiatives (2013).
7. Chand (2013).
8. Development Initiatives (2013).
9. Estos argumentos están basados en parte en el informe OCDE (2013), capítulo 14.
10. Oxfam (2011).
11. Greenhill y Ali (2013). Los cinco sectores son: educación, cobertura universal de salud, agua y saneamiento, energía sostenible y seguridad alimentaria.
12. Banco Mundial (2011).
13. OCDE (2013a).
14. Itriago (2011).
15. Ver The Guardian <http://www.theguardian.com/global-development/2013/jan/30/migrants-billions-overshadow-aid?CMP=EMCGBLEML1625>
16. Africa Progress Panel (2013).
17. Oliví (2013).
18. Estadísticas del CAD (<http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm>).
19. CONGDE (2013).
20. Ver, por ejemplo, entrevista al Secretario General de Cooperación en la sección Planeta Futuro de El País del día 16/01/2014.
21. OCDE (2013).
22. [http://theglobalfund.org/documents/core/financiamiento/Core\\_PledgesContributions\\_List\\_en/](http://theglobalfund.org/documents/core/financiamiento/Core_PledgesContributions_List_en/)
23. Ver detalles en <http://www.effectivecooperation.org/files/about-trackingprogress/INDICATORS.pdf>
24. Información elaborada por la Fundación porCausa.
25. Todos los detalles de este documento están en Comisión Europea (2013).
26. Ver en Rivero (2013) una ilustración de este argumento en el caso de Uruguay.

# REFERENCIAS

- Africa Progress Panel (2013). Africa Progress Report: Equity in Extractives. Disponible en [http://www.africaprogesspanel.org/wp-content/uploads/2013/08/2013\\_APR\\_Equity\\_in\\_Extractives\\_25062013\\_ENG\\_HR.pdf](http://www.africaprogesspanel.org/wp-content/uploads/2013/08/2013_APR_Equity_in_Extractives_25062013_ENG_HR.pdf)
- Banco Mundial (2011). Informe sobre desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo. Disponible en [http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world\\_development\\_report\\_2011/overview](http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_2011/overview)
- Berg, A.G. y Ostry, J.D. (2011). Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin? FMI, Washington DC. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>
- Chand, S. (2013). The Challenge of Financing. The Fundamentals of an Equitable Health Financing System. ISGlobal, Barcelona. Disponible en [http://www.isglobal.org/documents/10179/25254/13.The\\_Challenge\\_of\\_Financing.pdf/a356bca6-89ec-4c34-9c9a-1aec1d03c1c7](http://www.isglobal.org/documents/10179/25254/13.The_Challenge_of_Financing.pdf/a356bca6-89ec-4c34-9c9a-1aec1d03c1c7)
- Chandy, L.; Ledli, N.; y Penciakova, V. (2013). The Final Countdown: Prospects for Ending Extreme Poverty by 2030. Brookings Institute, Washington DC. Disponible en <http://www.brookings.edu/research/reports/2013/04/ending-extreme-poverty-chandy>
- Comisión Europea (2013). Special Eurobarometer 405: Eu Development Aid And The Millennium Development Goals Report. Disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_405\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_405_en.pdf)
- CONGDE (2013). Valoración de los PGE 2014. Disponible en <http://www.coordinadoraongd.org/contenidos/valoracion-de-la-coordinadora-de-ongd-sobre-los-presupuestos-generales-del-estado-2014.html>
- Development Initiatives (2013). Investments to End Poverty. Disponible en [http://devinit.org/wp-content/uploads/2013/09/Investments\\_to\\_End\\_Poverty\\_full\\_report.pdf](http://devinit.org/wp-content/uploads/2013/09/Investments_to_End_Poverty_full_report.pdf)
- Fanjul, G. (2012). Mi hijo ya no come arena: Mauritania, la ayuda y la lucha contra la desnutrición infantil. UNICEF, Madrid. Disponible en [http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Informe\\_MAURITANIA.pdf](http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Informe_MAURITANIA.pdf)
- Fanjul, G. (2013). Una victoria posible: la ayuda internacional y la supervivencia infantil en Bolivia. UNICEF, Madrid. Disponible en [http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/firma/Bolivia.\\_Una\\_victoria\\_posible.pdf](http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/firma/Bolivia._Una_victoria_posible.pdf)
- Fanjul, G. (2013a). Una vacuna contra la pobreza: Mozambique, la ayuda internacional y las políticas de inmunización. UNICEF e ISGlobal, Madrid. Disponible en <http://www.unicef.es/actualidad-documentacion/publicaciones/una-vacuna-contra-la-pobreza>
- Greenhill y Ali (2013). Paying for Progress. ODI, Londres. Disponible en <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8319.pdf>
- Itriago, D. (2011). Dueños del desarrollo: Impuestos para combatir la pobreza. Intermón Oxfam, Madrid. Disponible en <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-es.pdf>
- OCDE (2013). Development Cooperation Report: The End of Poverty. OCDE, París. Disponible en <http://www.oecd.org/dac/dcr2013.htm>
- OCDE (2013a). Fragile States 2013. OCDE, París. Disponible en <http://www.oecd.org/dac/incaf/FragileStates2013.pdf>
- Oliví (2013). ¿Cumpleaños feliz? 25 años de la AECID. Política Exterior num. 156. Disponible en <http://www.politicaexterior.com/articulo?id=5313>
- Oxfam (2011). Cultivar un futuro mejor: Justicia alimentaria en un mundo de recursos naturales limitados. Disponible en <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/cr-growing-better-future-170611-es.pdf>
- Rivero, M. (2013). El papel de la cooperación internacional en la construcción de una marca-país. ARI Real Instituto Elcano, Madrid. Disponible en <http://tinyurl.com/pt8w3jo>
- UNICEF (2013). A Promise Renewed 2013. UNICEF, Ginebra. Disponible en [http://www.unicef.org/publications/files/APR\\_Progress\\_Report\\_2013\\_9\\_Sept\\_2013.pdf](http://www.unicef.org/publications/files/APR_Progress_Report_2013_9_Sept_2013.pdf)
- Watkins, K. (2013). Leaving no-one behind: an equity agenda for the post- 2015 goals. Overseas Development Institute, Londres. Disponible en <http://www.odi.org.uk/opinion/7924-leaving-no-one-behind-equity-agenda-post-2015-goals>

• Dos mujeres y el hijo de una de ellas en Chivandlène, una aldea remota de Mozambique, donde las brigadas móviles de salud vacunan a los niños.



#ahoranopodemosparar

CapitalforGood 

unicef 