



**INFORME DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO
SOBRE EL
“Informe de AOD de la Administración General del Estado.
Propuesta de Presupuestos Generales del Estado 2015”**

(Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo en su reunión de 19 de diciembre de 2014)

Dada la relevancia que los compromisos presupuestarios anuales tienen para el diseño y ejecución de la política de cooperación internacional, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo, en uso de sus funciones de iniciativa y tras conocer algunas de las cifras centrales de la Propuesta de Presupuestos Generales del Estado 2015, elabora el presente informe. La información disponible es limitada y no permite hacer una valoración detallada del cumplimiento de los compromisos presupuestarios asumidos por el gobierno en el IV Plan Director (PD) y en otros instrumentos de planificación¹. Por este motivo, los juicios se referirán a aquellas cifras que ya se conocen, si bien se hace constar que sería deseable que el Consejo tuviese acceso a la información más detallada posible para poder realizar un ejercicio valorativo más completo de valoración programática, sobre la pertinencia e idoneidad de los presupuestos presentados.

1. El Consejo es consciente del marco de restricción del gasto en el que se definen los Presupuestos previstos para 2015. Es conveniente señalar que ciertas partidas presupuestarias relacionadas con la cooperación experimentan ligeras mejoras respecto al ejercicio 2014: en concreto, el programa 143 A) “Cooperación para el Desarrollo” del MAEC sube un 4,54%, en la que se incluye la dotación de la AECID que por sí sola se incrementa en un 5,34%. No obstante, considera preocupante que, por séptimo año consecutivo se produzca una **reducción de las asignaciones correspondientes a la AOD española**. En concreto, se prevé para el año 2015 una ayuda de 1.813,35 millones de euros, lejos de la estimación de 2.300 millones que el propio marco presupuestario del IV Plan Director recoge, y que ya en ese mismo documento se calificaba como cifra modesta; y a gran distancia también de lo que constituye el máximo histórico registrado en 2008, de 4.761,69 millones. España se situaría en el 2015 en una AOD equivalente al 0,17% de la RNB, en los últimos puestos de la jerarquía de los donantes del CAD, de acuerdo con el esfuerzo relativo de ayuda, y muy por debajo de la media que los donantes europeos EU15 presentan, que en 2013 alcanzó el 0,5%. El Consejo de Cooperación es consciente de que los recursos financieros manejados no son el único criterio para hacer una buena política de ayuda, pero sin una movilización de recursos económicos de cierta entidad resulta imposible que la ayuda pueda cubrir sus objetivos y configurarse como una política pública de entidad. En los años inmediatamente pasados, la reducción en los nuevos compromisos presupuestarios se trató de compensar con el recurso a remanentes provenientes de ejercicios previos. Con excepción del caso de FONPRODE, el recurso al uso de remanentes de años anteriores apenas existe en la actualidad, por lo que mantener las restricciones al nivel al que se ha llegado es, si acaso, más limitante en el presente, poniendo en riesgo la capacidad operativa de la política de ayuda.
2. El juicio anterior se refuerza al constatar **que las restricciones presupuestarias que ha sufrido la política de ayuda han sido superiores a las experimentadas por otras**

¹ Como el recogido en el Plan de Igualdad de destinar el 3% de la AOD a género



políticas públicas, igualmente sometidas a restricciones de gasto. No parece, sin embargo, que haya razón alguna que justifique ese sesgado tratamiento. Máxime cuando, en primer lugar, España está tratando de hacer un esfuerzo por construir una imagen-país que la sitúe en puestos destacados entre los actores comprometidos y confiables de la comunidad internacional. Es difícil que ese objetivo se logre sin que el país se comprometa activamente en la agenda de desarrollo internacional. La ayuda internacional debiera constituir un pilar estratégico en la acción exterior y en la proyección de España como actor global responsable. En segundo lugar, tampoco se justifica el retroceso de la ayuda en un momento en que la comunidad internacional está definiendo una agenda Post2015 que, por su ambición, convoca a todos a hacer un esfuerzo en materia de financiación del desarrollo. España ha participado activamente en el diseño de esa agenda, por lo que resulta poco consistente que mantenga sus compromisos presupuestarios en los niveles que el Proyecto de Presupuesto define. El Consejo cree que, por ambas razones, España debiera iniciar un proceso pautado de progresiva expansión de los recursos asignados a la ayuda.

3. Dadas las limitaciones presupuestarias existentes, es importante que la política de ayuda mejore en la focalización de sus esfuerzos, concentrando su acción sobre los países definidos como prioritarios. El Consejo confía en que se cumpla en 2015 el compromiso adquirido en el marco presupuestario del IV Plan Director sobre la **concentración del 75% de AOD bilateral bruta especificada geográficamente en los 23 países prioritarios**. Con independencia de que algunas instituciones como la AECID cumplan con ese compromiso en lo que afecta a los recursos que gestionan, ese objetivo de concentración geográfica no se produce para el total de la AOD. De acuerdo con la información de que disponemos, los países prioritarios solo lograron captar el 50% de la AOD bilateral bruta especificada por países, en 2013.
4. La previsión de **AOD Multilateral** en 2015 se sitúa en aproximadamente 900 millones, de los cuales 777 millones corresponden a las aportaciones obligatorias a la UE (el 86%). Es decir, la aportación que se realiza a otras instituciones multilaterales –y, entre ellas, muy especialmente a las pertenecientes al sistema de Naciones Unidas– es notablemente exiguo. En anteriores informes, el Consejo valoró de forma positiva el propósito de ser más selectivo en la acción multilateral, tratando de concentrar los recursos sobre aquellas instituciones que, tras una reflexión estratégica, se considerasen más relevantes y eficaces para la agenda internacional y para los objetivos de la cooperación española, definidos en el Plan Director. No obstante, es difícil realizar una política activa en el ámbito multilateral con los recursos que se asignan a esos fines, más allá de las cuotas que resultan preceptivas. El Consejo quiere, también en este ámbito, expresar su preocupación por la limitada entidad de los nuevos compromisos multilaterales, que puede dañar la imagen de socio comprometido que España ha venido adquiriendo en el sistema internacional. Por lo demás, el menguado apoyo a las instituciones de Naciones Unidas no se corresponde con el papel central que a esta institución se le reclama en la definición y puesta en práctica de la agenda de desarrollo post-2015.
5. La **Acción Humanitaria** estará dotada en 2015 de un presupuesto total de 16,8 millones de euros, lo que supone un 1% del la AOD española. Esta previsión no parece consistente con el compromiso del IV Plan Director de destinar el 10% de la AOD a Acción Humanitaria en 2016, y aleja a España de la recomendación del CAD de consolidar los avances realizados en este ámbito. El **Consejo desea señalar** que en un



contexto internacional en que hay más de 30 conflictos armados, algunos de ellos de elevada virulencia, es poco apropiado reducir la asignación de ayuda humanitaria, máxime si se tiene en cuenta que la preservación de la paz y la reconstrucción post-bélica es uno de los objetivos previstos en la nueva agenda de desarrollo. El juicio formulado ha de enfatizarse como consecuencia de la emergencia humanitaria que sufren algunos países africanos afectados por el virus del Ébola. Una situación ante la que el gobierno español debería responder decididamente con todos los medios disponibles a su alcance, como le solicitó el Congreso de los Diputados en su Declaración Institucional del pasado 25 de septiembre.

6. La **Cooperación Reembolsable** alcanzará en 2015 los 375 millones (el 21% de AOD), lo que supone aproximadamente la mitad de la AOD bilateral gestionada por la Administración General del Estado. El Consejo entiende que esa cuota alcanzada por la cooperación reembolsable puede provocar distorsiones en la política de ayuda, que España ya vivió en el pasado y que convendría no reiterar. La búsqueda de prestatarios con capacidad de honrar los compromisos adquiridos puede volcar la ayuda en perjuicio de los más pobres; y el recurso a fórmulas crediticias puede alimentar el endeudamiento excesivo de alguno de los receptores. Por este motivo, es pertinente en este caso reiterar la recomendación que el Consejo trasladó en su Informe sobre la reforma del FONPRODE, en el que se señalaba que *“la especificidad de los instrumentos financieros, por el tipo selectivo de operaciones a los que se aplica y el tipo de efectos que genera en el beneficiario, requieren una gestión cuidadosa y aconsejan que no sea la modalidad dominante en el sistema de ayuda, debiendo no superar su peso en el total AOD una cuota prudente”*.
7. El presupuesto de **AECID** previsto en 2015 alcanza los 230 millones de euros (el 33% de la AOD bilateral gestionada por la AGE), siendo el más recortado del conjunto de la AOD española desde 2011 (una disminución del 74%). Se trata de una decisión que puede debilitar muy notablemente una institución que debiera ser central en la política de ayuda. La AECID es el resorte instrumental básico para la ejecución de la política de ayuda. Así lo reconoce el IV Plan Director, que hizo de las mejoras técnicas y de gestión de esa institución uno de sus objetivos más centrales. Es muy difícil que esos procesos de fortalecimiento institucional se produzcan en un contexto de tan aguda reducción presupuestaria de la institución. De hecho es difícil que con la asignación presupuestaria mencionada se tenga la **capacidad de responder a las 8 orientaciones del IVPD, a las 26 líneas de trabajo, y a los resultados de desarrollo de los MAPS**, que forman parte de los compromisos planificados. Como consecuencia de estas restricciones no se han podido presupuestar acciones específicas definidas como prioritarias en el IV Plan Director (como, por ejemplo, la cooperación interuniversitaria o el programa de becas o de jóvenes cooperantes) y se hace difícil cumplir los compromisos asumidos en ámbitos (como la igualdad de género y derechos de las mujeres) que constituyen una de las señas de identidad de la cooperación española. Si a los 230 millones de la AECID se le descuenta el Capítulo I, gastos de personal (45mill), la cantidad restante dirigida a este grupo de 23 países se reduce en 2015 a cifras muy limitadas (185mill) para poder desarrollar el IV PD.
8. El Consejo valora positivamente que, en un contexto presupuestario difícil, España haya avanzado en la asunción de responsabilidades internacionales a través de las fórmulas de la **Cooperación Delegada**. Es un proceso que, si se hace correctamente, puede mejorar la eficacia de la ayuda de la UE y puede, al tiempo, alimentar



importantes procesos de aprendizaje en los ámbitos del diseño y gestión de los programas. En todo caso, es importante que no se entienda el recurso a estas fórmulas como sustitutivo, sino complementario a la propia definición cada vez más ambiciosa de los objetivos propios de la cooperación española.