



INFORME SOBRE EL “DOCUMENTO DE SEGUIMIENTO AOD 2014”

(Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo en su reunión de 8 de junio de 2016)

Una vez recibido el documento de *Seguimiento AOD 2014* y en uso de sus competencias, de acuerdo con el Real Decreto 2217/2004 de 26 de noviembre, el Consejo de Cooperación emite el siguiente Dictamen:

I.- INTRODUCCIÓN

1.- El Consejo de Cooperación agradece que se le haya enviado, para su estudio y dictamen, del documento de *Seguimiento AOD 2014*. Se trata de un documento crucial para conocer la evolución anual de la ayuda española y el grado de ejecución de los compromisos adquiridos en el Plan Director y en la correspondiente Comunicación anual. El análisis del *Seguimiento* permite conocer dónde se han producido las principales desviaciones y dónde, por tanto, deben adoptarse decisiones correctoras en ciclos subsiguientes. Por este motivo, y en línea con lo señalado en anteriores informes, el Consejo considera que es necesario que haya una mayor cercanía entre el final del período al que remite el documento y el momento en que ese documento está disponible para su análisis. En esta ocasión, el documento fue remitido al Consejo a finales de diciembre, casi un año después de cerrado el ejercicio al que remite el informe. Esta demora debilita la capacidad correctora que el dictamen del Consejo pueda tener sobre las decisiones de los gestores de la ayuda.

2.- A la relevancia que, en general, tienen los documentos de *Seguimiento de la AOD*, se unen en este caso dos factores adicionales de interés. En primer lugar, que el documento es el último correspondiente a un ciclo legislativo: el próximo documento de *Seguimiento* habrá de ser presentado por el nuevo gobierno que resulte de las últimas elecciones, celebradas en 2015 (aun cuando el informe dé cuenta de la gestión del gobierno precedente). En segundo lugar, con el *Seguimiento* de 2014 se ha pasado el meridiano del período al que remite el IV Plan Director de la Cooperación Española. En la medida en que el documento se ha recibido ya vencido el ejercicio de 2015, esta va ser la última ocasión para introducir, si procede, mecanismos correctores en la senda de ejecución del Plan Director a lo largo de 2016, último año de vigencia del Plan.

II.- VALORACIÓN

3.- El documento elaborado por la SGCID aporta una información detallada y completa de los desembolsos realizados por la Cooperación Española, durante 2014, dando cuenta de la posición española en los principales acontecimientos del año y aportando información de los recursos gestionados de acuerdo a las modalidades, destinos, actores e instrumentos de nuestra ayuda internacional. Es, pues, un documento rico en información que, en ocasiones, incorpora cifras de años precedentes (o de los compromisos presupuestarios del ejercicio objeto de análisis) para permitir comparaciones útiles. No obstante, la estructura del documento merecería una revisión: no parecen bien integradas las partes referidas a la agenda de desarrollo con aquellas otras que dan cuenta de los desembolsos realizados en el año; la estructura de la información cuantitativa es, en ocasiones, repetitiva y compleja; y hay un



exceso de información numérica en el texto principal que entorpece la lectura. Sería deseable revisar la estructura del documento, fortalecer el carácter argumentativo y valorativo del texto y ser más selectivo en la información cuantitativa, quizá remitiendo a anexos parte de las tablas.

4.- El Consejo de Cooperación quiere expresar su decepción por la caída que, un año más, ha tenido la ayuda española en 2014, corrigiendo a la baja el leve repunte que había tenido en 2013. De acuerdo con las cifras ofrecidas, la AOD española ha sido, en 2014, de 1.414 millones de euros, 354 millones de euros menos que la ejecutada en el año anterior, lo que supone una mayúscula caída del 20%. Como consecuencia, la cuota que expresa el esfuerzo relativo de AOD en términos del PIB ha pasado a ser del 0,13% (cuatro décimas menos que el año previo): esto hace retroceder la ayuda española a niveles relativos similares a los que tenía hace un cuarto de siglo, en el final de los años ochenta, recién nacido el sistema de cooperación. Cae la ayuda, por tanto, a algo menos de una tercera parte de la que se gestionó en 2008 (4.761 millones de euros). Las cifras manejadas en 2014 sitúan a España en el puesto decimoquinto de los miembros del CAD (de la OCDE) por el volumen de los recursos manejados; y si la relación se hace en términos relativos a los respectivos PIB, España pasa a ocupar el puesto vigésimo segundo, equiparado con Eslovenia y Corea, y solo por delante de la República Eslovaca, Polonia, Grecia y la República Checa, la mayor parte de ellos, recientes donantes. Es claro que esa posición no se corresponde en absoluto con el peso que España debe tener, por su nivel de desarrollo y proyección externa, ni con los compromisos adquiridos por España a nivel internacional y europeo. El Consejo opina que esta nueva caída de la ayuda daña la imagen que España ofrece al exterior en materia de compromisos de desarrollo.

5.- El Consejo es consciente de que la más reciente evolución de la Cooperación Española ha estado condicionada por la severidad de la crisis y los drásticos ajustes presupuestarios que han sido acometidos por el gobierno desde el inicio de su legislatura. No obstante, la severidad de la caída de los recursos dedicados a la ayuda no puede explicarse sólo por esos factores. Son muchas las políticas públicas que han sufrido recortes con motivo de la crisis, pero son pocas –si es que alguna– que hayan visto reducido su presupuesto a menos de un tercio en apenas un lustro. Por lo demás, la caída de la ayuda española es solo comparable a la que experimentó la ayuda griega y es más acentuada que la experimentada por países, como Portugal, Irlanda o Islandia, que han sido más severamente afectados por la crisis que España. Todo ello sugiere que, además de los factores asociados a la crisis, ha habido una deliberada postergación de la ayuda en el seno de las prioridades políticas y presupuestarias del gobierno. El Consejo considera que esa situación se debe revertir con carácter urgente, si se quiere disponer de una política pública capaz de situar a España en el lugar que le corresponde a nivel internacional.

6.- En relación con las modalidades, el 75% de la AOD neta se ha canalizado a través de vías multilaterales, restando una cuota cercana al 25% que se ha canalizado por vía bilateral. Esta distribución de la ayuda, con tan elevado peso del componente multilateral, constituye una anomalía si se compara tanto con la historia previa de nuestra ayuda como con el comportamiento de la mayor parte de los países del CAD. Es, por lo demás, una composición que no es consecuencia del deseo deliberado de los gestores de promover los compromisos multilaterales, sino de la brusca caída que ha tenido la ayuda bilateral (que es la que más autónomamente decide un país). Dicho de otro modo, la caída de los flujos propios bilaterales no se acompasó con una caída similar del componente multilateral, en virtud del carácter obligatorio de parte de sus componentes. Es este mismo hecho el que explica que el 95% de los desembolsos brutos de ayuda a instituciones multilaterales se hayan producido como



consecuencia de cuotas obligatorias, restando un minúsculo 5% para las aportaciones voluntarias a ese sistema. Y de forma más específica, las aportaciones a la UE (el grueso de ellas obligatorias) y realizadas desde el MINHAP, constituyen el componente más sustancial de las aportaciones en el año a los organismos multilaterales (OMUDES): 772 sobre 1130 millones de euros. Por su parte, la ayuda bilateral bruta apenas ha canalizado 531 millones de euros. Si de ese componente se descuenta el componente multilateral (76 millones), las subvenciones a los ONGD (198 millones) y los gastos administrativos y de gestión (más de 96 millones de Euros), queda un margen muy limitado para sobre él construir una política de ayuda con criterios propios. Una evidencia que pone de relieve, una vez más, la necesidad urgente de recuperar los recursos asignados a la ayuda si se quiere disponer de una política pública de entidad en este ámbito.

7.- Dada la limitación de los recursos disponibles, resulta cuestionable el bajo nivel de ejecución de sus compromisos presupuestarios por parte de las instituciones centrales del sistema de cooperación. La Administración General del Estado presenta un grado de ejecución del 80% de los recursos comprometidos, pero este coeficiente baja al 37% en el caso del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), justamente la institución responsable de gestionar la ayuda. En el caso de la Administraciones Autonómicas el grado de ejecución fue solo ligeramente superior al de la Administración General del Estado, alcanzando el 82%. Solo las Corporaciones Locales y las Universidades lograron hacer gala de los compromisos adquiridos, con grados de ejecución iguales o superiores al 100%. Ha habido algunas razones que ayudan a explicar, al menos parcialmente, los bajos niveles de ejecución de los presupuestos de la ayuda por parte de la Administración General del Estado, entre otros el retraso en operaciones de alivio de la deuda, inicialmente previstas para 2014, las dificultades para acometer las operaciones inicialmente previstas a través de FONPRODE e, incluso, la devolución en el año de una operación ya inicialmente contratada con el BID. Particularmente, estos dos últimos aspectos afectaron seriamente al cumplimiento de los compromisos presupuestarios asumidos por el MAEC. No obstante, este bajo nivel de ejecución es un fenómeno recurrente en los últimos años que debiera corregirse, especialmente si se tiene en cuenta los limitados recursos disponibles para la ayuda.

8.- Por lo que respecta a la distribución geográfica de la ayuda, América se erigió como la región prioritaria de la cooperación española: hacia esa región se encaminó el 50% de la ayuda bruta localizable. África, por su parte, concentró el 33% de los recursos, quedando márgenes menores para Asia y Europa. Si los países se clasifican en relación con su nivel de renta per cápita, se constata una saludable recuperación de la cuota atribuible a los PMA: era del 19,3% en 2013 y asciende al 30,7% en 2014. Semejante crecimiento es acorde con la demanda que el Consejo de Cooperación formuló sobre la necesidad de dedicar más atención a este grupo de países: no obstante, el peso que la AOD reembolsable tiene en el total de recursos recibidos por estos países no parece la composición de la ayuda más adecuada para este tipo de países y, más allá de este hecho, es necesario recordar que el volumen de recursos asignado a este grupo de países es apenas del 0,03% del PIB, una cuota muy lejana, por tanto, de aquella (del 0,15/0,20%) acordada a nivel internacional. Los países de renta media baja concentran el 41% de la ayuda bilateral bruta localizable y los de renta medio alta, el 28%.

9.- Tres orientaciones estratégicas del IV Plan Director concentran casi la mitad de la ayuda bilateral bruta: sectores no asignables (113 millones de euros), fomento de sistemas de cohesión social (104) y consolidación de los procesos democráticos (73). El resto de las orientaciones estratégicas concentra un volumen de recursos relativamente similar (de entre 40 y 60 millones). Por su parte, de entre las prioridades del IV Plan Director, la que menor



movilización de recursos suscitó en el año es la de promoción de los derechos de las mujeres y de la equidad de género: un aspecto que debiera revisarse si se quiere que España siga manteniendo su prioritario compromiso en este campo. Si en lugar de considerar las orientaciones estratégicas se consideran los sectores establecidos por el CAD, las infraestructuras y servicios sociales se alzan como el ámbito sectorial más relevante, concentrando el grueso de la ayuda bilateral bruta distribuible (el 69,7%), a los sectores productivos fueron el 19,6%, al ámbito multisectorial el 8,5% y, finalmente, a las infraestructuras y servicios económicos el 2,6%.

10.- La ayuda humanitaria incrementó su presupuesto respecto al año previo, si bien desde bases muy exiguas: pasó de 42 millones de euros en 2013 a 56 millones en 2014, lo que supone que este componente alcance una cuota cercana al 10% de la ayuda bilateral bruta. Aun así, el volumen de recursos canalizado por la ayuda es notablemente limitado, si se tienen en cuenta algunas de las catástrofes a las que se hubo de dar respuesta en el año (incluidas las crisis de los países afectados por el Ébola, la crisis de Siria e Irak, la crisis alimentaria del Sahel, la atención a la población saharauí y palestina, entre otros). El 80% de los recursos de la ayuda humanitaria ha sido gestionado por la AECID, correspondiéndole a las Comunidades Autónomas el 8% del total. El Consejo alienta al gobierno a incrementar significativamente los recursos destinados a la Ayuda Humanitaria.

11.- A juzgar por los recursos manejados, es muy bajo el nivel de prioridad que el gobierno ha otorgado a la educación para el desarrollo: apenas 21,6 millones de euros, más de un millón menos que los invertidos en 2013, atribuibles fundamentalmente a la caída de presupuesto de la AECID en este sector, en contraste con otros actores (cooperación autonómica, local y universidades) que aumentan ligeramente, respecto a 2013, los recursos destinados a este ámbito. El Consejo de Cooperación quiere insistir en que sin generar una ciudadanía consciente y comprometida, será difícil construir una política de cooperación al desarrollo sólida. Por este motivo llama a revertir esta tendencia, otorgándole a la educación para el desarrollo la relevancia que merece.

12.- Se incumple por un año más el compromiso internacional de asignar a los servicios sociales básicos el 20% de la ayuda bilateral distribuible. En 2014 se destinó a esos sectores el 15% de los recursos, casi cuatro puntos porcentuales por debajo de la cuota alcanzada en 2013. El Consejo de Cooperación llama la atención, una vez más, de la necesidad de que este tipo de compromisos se cumplan.

13.- En relación con los actores del sistema de cooperación, es la Administración General del Estado la que canaliza la mayor parte de los recursos de ayuda: 1242 millones de euros, cerca del 87% de la AOD neta. Aun así, la aportación de este agente ha caído respecto a 2013 en cerca de 330 millones. Particularmente grave es el retroceso que ha venido experimentado a lo largo de los últimos años el presupuesto de la AECID. Respecto al año previo, la AECID vio recortado su presupuesto en un 15%. En concreto, en los últimos años el presupuesto de esta institución ha caído desde 921 millones de euros de 2008 a los 251 millones de 2014. Si se tienen en cuenta los gastos operativos de la institución asociados a la gestión de los proyectos, se percibe la limitada capacidad que la AECID tiene, con el presupuesto mencionado, para desplegar una política de ayuda activa en los 23 países que se han definido como prioritarios. Por su parte, las Comunidades Autónomas aportaron cerca del 7,6% de la ayuda, lo que supone una magnitud de 108 millones de euros, con una caída de los recursos cercana al 21,5% respecto a lo canalizado en el año precedente. Las Corporaciones Locales han



incrementado su cuota en el total de la ayuda, aportando el 3,8% del total. Y, finalmente, las Universidades aportan el 0,7% del total.

14.- En relación con los actores y por su crucial importancia, interesa resaltar el volumen de la ayuda que es asignada a través de ONGD. De acuerdo con los datos, las ONGD canalizaron en 2014 197 millones de euros, lo que supone el 37,2% del total de la ayuda bilateral. Se confirma, de este modo, el elevado nivel de descentralización de la ayuda que caracteriza a la Cooperación Española. No obstante, conviene resaltar que la ayuda asignada a las ONGD en 2014 supone 74 millones de euros menos que la propio de 2013 y cerca de 120 millones menos que en 2012. El Consejo de Cooperación quiere llamar la atención acerca del coste que este proceso tiene para la previsibilidad de las actuaciones y la sostenibilidad financiera de unas instituciones que atesoran experiencia y capacidades muy valiosas para el desarrollo de la política de cooperación y que despliegan una actividad de valor público.

15.- Respecto a los criterios del Marco de Resultados previsto en el IV Plan Director, la ejecutoria de la Cooperación Española en 2014 presenta un balance ambiguo. De forma sumaria, se han logrado algunos avances en los siguientes criterios:

- Concentración de la ayuda en torno a los países prioritarios: con el cierre responsable de 4 programas país ajenos a la selección de los prioritarios (2 de los cuales con planes de salida acordados) y con la concentración del 74% de la ayuda en torno a los 23 países de asociación.
- Mejora en la gestión del conocimiento: se ha avanzado en la política de evaluación, incrementando el número de las realizadas, su planificación y la información acerca de sus resultados, si bien no hay indicios de que los resultados de las evaluaciones hayan sido integradas en la gestión (el Consejo de Cooperación ha emitido un informe al respecto).
- Incremento en la rendición de cuentas y en la transparencia: lo que se ha manifestado en la puesta en uso de info@od, en los esfuerzos de comunicación e información sobre los compromisos y desembolsos de la ayuda española y en los ejercicios de comparecencia de los responsables de la SECID en la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados.

Parecen insuficientes, sin embargo, los avances en los siguientes criterios:

- Actuación orientada a resultados de desarrollo: si bien se ha avanzado en materia de programación, a través de los MAP (en 16 de los 23 países de asociación), solo en 2 se han establecido sistemas de seguimiento; y no hay avances en otras dimensiones de la gestión por resultados.
- Modalidades e instrumentos orientados a la calidad y eficacia: El único capítulo en el que se ha avanzado en este campo es en la incorporación de los instrumentos de la cooperación reembolsable, a través de los MAP, pero se ha retrocedido en la ayuda programática.
- Una acción multilateral más selectiva y estratégica: Se ha concentrado la ayuda en torno a un número más reducido de instituciones multilaterales, en parte motivado por la reducción de los recursos disponibles, pero no se ha avanzado en la renovación



de los marcos de asociación con las instituciones multilaterales. Además la drástica reducción de un 37% de los ya escasos fondos a instituciones multilaterales, incluidas las agencias de Naciones Unidas, deja poco margen para una cooperación multilateral activa y estratégica.

- Políticas más coherentes con los objetivos de desarrollo: En materia de coherencia de políticas de desarrollo son pocos los avances efectivos producidos en el año, si bien se mejoró la coordinación de actores a través de los MAP.
- Mejora en la calidad de la respuesta humanitaria: Aun cuando se mejoraron algunos aspectos relacionados con los protocolos de actuación, la capacidad de respuesta humanitaria queda seriamente comprometida por la limitación de los recursos disponibles.
- Mejoras en la educación para el desarrollo: Son pocos los avances en materia de educación para el desarrollo, aun a pesar de que se incrementaron ligeramente el número de centros de escolares implicados en el programa docente para el desarrollo.
- Capacidades y recursos se ajustan a los objetivos: Son muy limitados los avances registrados en este ámbito a lo largo del año, lo que de nuevo tiene que ver con los limitados recursos disponibles y con la necesidad de acometer una reforma, hasta ahora pospuesta, del sistema institucional de cooperación (incluida, muy particularmente, la AECID).

16.- El documento se complementa con una crónica de los acontecimientos ocurridos en el año en el ámbito del desarrollo y del papel que en ellos jugó la Cooperación Española. Se recorren, así, acontecimientos tan dispares como la dinámica de trabajo del *Working Group* de Naciones Unidas sobre los ODS, las discusiones del CAD sobre la medición de la AOD, el 25 aniversario de la AECID, la agenda de trabajo del Consejo de Cooperación, la creación del Fondo ODS, como continuación del Fondo ODM, o la consolidación de los MAPS. En general, se trata de una crónica descriptiva, con muy poco contenido de análisis y sin una clara definición de prioridades que articule los mensajes.

III.- RECOMENDACIONES

17.- En función de recorrido realizado por el documento de *Seguimiento AOD 2014* y de la valoración realizada en las páginas precedentes, el Consejo de Cooperación emite las siguientes recomendaciones:

1. Es necesario revisar la estructura y contenidos del documento de *Seguimiento AOD*, al objeto de hacerlo más legible y ordenado, incrementando su contenido valorativo, sin restar por ello valor a la aportación informativa.
2. Es urgente revertir la caída de la ayuda internacional, poniendo en marcha un proceso de crecimiento programado de los recursos a lo largo de la próxima legislatura, de modo que España recupere el lugar que le corresponde en el escenario internacional por su peso y proyección exterior.
3. Es difícil que la política de ayuda responda a las prioridades definidas por el país sin un componente sustancial de la ayuda bilateral. Es preciso, por tanto, recuperar la dimensión de esa modalidad de la ayuda. Dentro de ella, debe revertirse la senda



contractiva seguida por el presupuesto de AECID, promoviendo su secuencial ampliación, acompañada de un proceso necesario de reforma de la institución, que debe afectar a su estatuto jurídico y modelo organizativo, potenciando sus capacidades técnicas y de gestión.

4. Disponer de un sector de la sociedad civil sólido y comprometido es crucial para la calidad de la ayuda. Por eso es relevante ampliar el presupuesto asignado a las ONGD y otorgar mayor prioridad, más recursos y un enfoque más estratégico a la sensibilización y educación para el desarrollo.
5. La distribución de la ayuda por niveles de renta de los países ha mejorado, pero para evitar la variabilidad en este aspecto, sería conveniente fijar una cuota mínima de ayuda bilateral distribuible orientada a los países PMA.
6. Por último, el Consejo reitera su juicio de que la política de cooperación para el desarrollo debe conformarse como una política de Estado, asentando sus orientaciones estratégicas básicas en compromisos compartidos, que trasciendan el ciclo legislativo de un determinado gobierno u opción política.

Madrid, junio 2016