



## INFORME SOBRE EL SEGUIMIENTO DE LA AOD ESPAÑOLA EN 2015

*(Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo en su reunión de 16 de febrero de 2018)*

### I.- INTRODUCCIÓN

El Consejo de Cooperación agradece a la Administración el envío del documento “Principales cifras de la AOD española, 2015”, en el que se ofrecen, de modo sucinto las magnitudes consolidadas relativas a la ayuda española en el ejercicio de 2015. Y, de acuerdo con una de las tareas preceptivas del Consejo según establece al RD 2217/2004 de 26 de noviembre, emite el siguiente informe:

### II.- VALORACIÓN

1.- En primer lugar, el Consejo quiere llamar la atención sobre la progresiva pérdida de contenido informativo que se ha producido en los documentos que, como el presentado, pretenden informar el seguimiento de la Cooperación Española. Respecto a los PACI Seguimiento que eran preceptivos en el pasado, el presente documento se limita a ofrecer una relación de cifras básicas, sin comentarios ni desarrollos ulteriores. Es cierto que, en la actualidad se dispone de una fuente informativa (info@od) que antes no existía, en donde se recoge el conjunto de la información cuantitativa referida a la ayuda española, pero ni en esa plataforma, ni en el documento que ahora se informa se ofrece un balance acerca de lo conseguido en el año, respecto a lo inicialmente propuesto, en el que se contextualicen las cifras, se expliquen las decisiones adoptadas y se señalen los asuntos y desafíos que queden pendientes. Este ejercicio argumentativo, acompañado con el detalle de las cifras, es crucial para permitir hacer un seguimiento adecuado de una política pública, como la cooperación, sobre la que la Administración debe rendir cuentas a la sociedad. Desde esta perspectiva, el documento ofrecido en esta ocasión resulta manifiestamente limitado.

2.- De igual modo, el Consejo advierte acerca del retraso creciente con el que se ofrece una información que, por su carácter central, debiera ser puntualmente ofrecida. El documento que ahora se informa fue elevado al Consejo en febrero de 2017, más de un año y un cuatrimestre después del período al que la cifras aluden. El objetivo de los Informes al Consejo es asistir al gobierno para mejorar los contenidos y orientación de sus políticas de desarrollo, no obstante esta tarea será poco efectiva si la información sobre la que el Consejo debe formar sus juicios está manifiestamente desfasada. El Consejo es consciente de que parte de los problemas aludidos se debe al vaciamiento de personal que ha tenido la anterior Secretaría General de Cooperación Internacional (actual DGPOLDE), que ha afectado justamente a parte del personal encargado de acopiar y procesar la información estadística y preparar el material de base para los informes. Es difícil construir una política eficaz si no se dispone de los medios adecuados para darle seguimiento, también de tipo factual. Por este motivo, el Consejo apela al gobierno para que asigne a estas tareas de recogida y procesamiento de la información estadística a personal adecuado, en número y cualificación, y con las fórmulas de vinculación laboral apropiadas. El proceso de modernización de la AOD y de desarrollo del TOSSD no hará sino acrecentar esa demanda de capacidades para la construcción de información sobre la financiación para el desarrollo.



3.- El Consejo no puede sino expresar su decepción ante las cifras de AOD neta que se gestionaron en 2015: apenas 1260 millones de euros. Esto supone que, con un esfuerzo relativo en materia de ayuda equivalente al 0,12% del PNB, España retrocede a parámetros propios de mediados de la década de los años ochenta del pasado siglo (es decir, tres décadas atrás), cuando se estaban dando los primeros pasos en la política de ayuda y ni siquiera existía la AECID. En términos comparados, eso nos sitúa en una posición postrera en la relación de donantes (el 24 de 28 en ese año), al lado de países (como la República Checa o Eslovenia) que sólo muy recientemente se han incorporado al CAD de la OCDE. Por lo demás, esas mismas cifras profundizan en una senda de progresiva reducción de la ayuda que debilita la imagen de España en el concierto internacional, pone en riesgo el propio sentido de esa política y pone en riesgo la sostenibilidad de las instituciones y capacidades creadas, con notable trabajo, a lo largo de las décadas previas.

4.- La caída de las cifras de ayuda ha afectado más al componente bilateral que al multilateral, al estar este último asociado, en muchas ocasiones, a cuotas obligatorias, con menor flexibilidad para el ajuste a la baja. Como consecuencia, se ha descompensado el peso de estas dos modalidades en el seno de la ayuda española, aportando la multilateral casi el 75% de los recursos netos transferidos. Esto ha dejado la ayuda bilateral en cifras mínimas, de apenas 321 millones de euros en términos netos. En términos operativos, de apoyo a las intervenciones de desarrollo, los recursos son menores, habida cuenta de que algo más de 93 millones de euros se computan como costes administrativos asociados a la gestión de la ayuda. No es extraño, por tanto que se haya recortado (o eliminado) programas de notable interés en el ámbito bilateral, ante la ausencia de recursos. Es, no obstante, este componente bilateral el más central y manejable para expresar las prioridades que la sociedad española desea imprimir a su política de cooperación para el desarrollo. El debilitamiento de este componente deja a la Cooperación Española con muy limitados márgenes para definir sus políticas.

5.- A su vez, dentro del componente multilateral, destaca el peso que tienen las aportaciones españolas a la UE (Presupuesto y FED): en torno a 817 millones de euros, sobre un total de 939 millones. Estas aportaciones son también las que explica el protagonismo que adquiere el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas entre las instituciones proveedoras de recursos en el seno de la Administración General del Estado. Los márgenes que quedan para que España se comporte como un socio activo, también desde el punto de vista financiero, en el seno de organismos centrales del sistema de cooperación, como los propios de Naciones Unidas, es, pues, mínimo. El protagonismo (no deliberado) adquirido por la cooperación multilateral debiera traducirse en un estudio más detenido de las posibilidades estratégicas que le brindan a España esos canales, habida cuenta de la limitada dimensión de su ayuda bilateral. Sin embargo, esto apenas se ha producido, si se hace excepción del ensayo –que debe juzgarse con tonos positivos- de ampliar las posibilidades de la cooperación delegada con la UE.

6.- Dada la limitación de recursos para la ayuda bilateral, llama la atención que instrumentos a los que les ha sido asignado un volumen de fondos apreciable, ni siquiera haya llegado a ejecutar el 20% de los recursos previstos: es el caso de FONPRODE. No es este el primer año que sucede: la sucesión de ejercicios con ejecuciones de FONPRODE muy por debajo de lo presupuestado debiera mover a reflexión al gobierno, para tratar de revisar su marco normativo y de gestión, al objeto de convertirlo en un instrumento útil para la Cooperación



Española y homologable con lo que otros donantes tienen en el ámbito de la cooperación financiera.

7.- El grueso de la ayuda española se sigue orientando hacia países de renta media: en 2015, algo más del 80% de los recursos están destinado a este tipo de país. Es preocupante, además, que los principales receptores sean los países que ocupan el estrato de más elevada renta de ese grupo: en concreto, casi la mitad de la ayuda bruta española asignable geográficamente (el 49%) se orienta hacia países de renta medio-alta. El Consejo de Cooperación ha expresado siempre su juicio favorable a que se brinde cooperación a los países de renta media y es consciente de que buena parte de nuestros socios, con los que nos sentimos más comprometidos, pertenecen a ese estrato de renta media. No obstante, la ayuda tiene también una función redistributiva que no debe perder; desde esta perspectiva, un sesgo tan acusado hacia los países de renta medio-alta debiera corregirse, otorgando más peso en la asignación de recursos a los países con mayores necesidades (PMA o países con Estados frágiles, por ejemplo).

8.- La distribución de los recursos por sectores revela el protagonismo que tienen las actividades relacionadas con las infraestructuras y servicios sociales, particularmente aquellas conectadas con aspectos de la gobernabilidad (28%), educación (11%) y salud (9%). Dentro de gobernabilidad, el capítulo dedicado de forma focalizada a género es relativamente menor (6%), aunque este componente debe contemplarse en asociación con la medida que se derive de los marcadores de género (de forma transversal): un aspecto que no está contenido en la información ofrecida por el documento. Es remarcable, el bajo peso que tienen las actividades relacionadas con las infraestructuras económicas y sectores productivos (apenas un 20% sumadas ambas). Lo mismo cabría decir de los aspectos estrictamente ambientales, que apenas captan el 2% de la ayuda bruta distribuible. Dada la relevancia que adquieren en la Agenda 2030 los objetivos relacionados con el cambio de modelo productivo y energético, la mejora de las infraestructuras y la promoción del empleo, aconsejarían dedicar una atención más equilibrada a estos ámbitos en el futuro.

9.- Como en otras ocasiones, el Consejo quiere llamar la atención acerca de la limitada dimensión que tienen los recursos dedicados a la educación y sensibilización para el desarrollo, que además han sufrido un importante recorte en el año: han pasado de 21 millones de euros a apenas 16 millones (un descenso del 25%). Es necesario recordar que este capítulo es crucial, si se quiere crear una ciudadanía informada y comprometida, que dé soporte a la política de ayuda; y que la contribución de este componente se hace tanto más necesaria en un momento en que se está lanzando una agenda de desarrollo desafiante y compleja que requiere ser entendida y apoyada por el conjunto de la sociedad.

10.- De igual modo, el Consejo expresa su decepción por la limitada dimensión de la ayuda humanitaria, especialmente en un contexto de severas crisis alimentarias en África, de masivos movimientos de población a la búsqueda de refugio como consecuencia de la guerra y de la sucesión de episodios climatológico críticos. También en este caso la ayuda cayó en el año, pasando de 56 millones de euros a apenas 46 (un descenso de cerca del 19%).

11.- Por último, el Consejo también quiere señalar su juicio crítico acerca del descenso de fondos canalizados a través de las ONG: una tendencia que refuerza lo sucedido en años previos y sitúa a muchas organizaciones, que han acumulado competencias y recursos



humanos, en situaciones críticas. Es destacable la caída que se percibe en la financiación que asigna a las ONGD la AECID: ha pasado de 82,9 millones de euros en 2014 a 75 millones en 2015 (una caída de casi el 9%). También aquí es preciso insistir en el papel clave que las ONGD despliegan (en los países proveedores y en los receptores en la cooperación) en el ámbito de la articulación de la sociedad civil, de control y presión sobre los poderes públicos y de prestación de servicios de desarrollo, con alta capitalidad social para llegar a los segmentos más vulnerables.

## II.- RECOMENDACIONES

Acorde con lo señalado en los puntos anteriores se hacen las siguientes recomendaciones:

- 1.- La Administración debiera dedicar suficientes recursos humanos a la tarea de seguimiento (no solo estadístico) de la cooperación española. En correspondencia con la relevancia que tiene el puntual seguimiento de lo comprometido, debiera garantizarse que los documentos con la información consolidada se acompañen de un juicio argumentativo por parte de las instituciones responsables acerca de lo conseguido y se ofrezcan al Consejo dentro de los tres primeros trimestres del año siguiente al del ejercicio que se valora.
- 2.- Como se ha reiterado en otras ocasiones, las cifras de 2015 ponen en evidencia la necesidad de que el gobierno revierta con urgencia el proceso de caída de la ayuda, otorgando más fondos a la ayuda bilateral, como principal mecanismo para proyectar las prioridades que la sociedad española tiene en este campo.
- 3.- Dentro de los componentes de ayuda, es importante que el gobierno incremente en el futuro los recursos dedicados a la ayuda humanitaria, a las actividades de educación y sensibilización ciudadana y a la cofinanciación de actividades de las ONG. En todos estos casos se han producido retrocesos recurrentes en las asignaciones presupuestarias que deben ser corregidos.
- 4.- Dada la escasez de recursos disponibles, es importante que la Administración ejecute los fondos que se le asignan para cada instrumento en los Presupuestos Generales del Estado. Este juicio es especialmente relevante en el caso de FONPRODE, cuya ejecución de recursos está, desde hace varios años, manifiestamente por debajo de lo comprometido.
- 5.- Por último, es importante que el gobierno trate de equilibrar la distribución de la ayuda, tanto geográficamente, otorgando mayor peso como receptores a los países de más bajo ingreso o mayores necesidades, cuanto sectorialmente, dando mayor relevancia a las actividades relacionadas con la creación de tejido productivo ambiental y socialmente sostenible en los países en desarrollo. Así mismo, cabe señalar la relevancia estratégica que el enfoque de género debe mantener en el conjunto de la cooperación española.