

2015: AÑO CERO



OXFAM
Intermón

Nos encontramos a meses del final de la actual legislatura, transcurridos **20 años** del lanzamiento del primer informe de la Realidad de la Ayuda, y también 20 años después de las históricas movilizaciones por el 0,7% en ciudades de toda España: es obligado por ello hacer un balance que trascienda el mero ejercicio de revisión y análisis anual que desde Oxfam Intermón hacemos en cada edición de la Realidad de la Ayuda. Nos toca entonces analizar lo inmediato, pero hacer también un balance histórico, especialmente dado que nos encontramos ante un año multielectoral que debe ser un nuevo “año cero” y marcar el futuro de la cooperación como política pública en España.

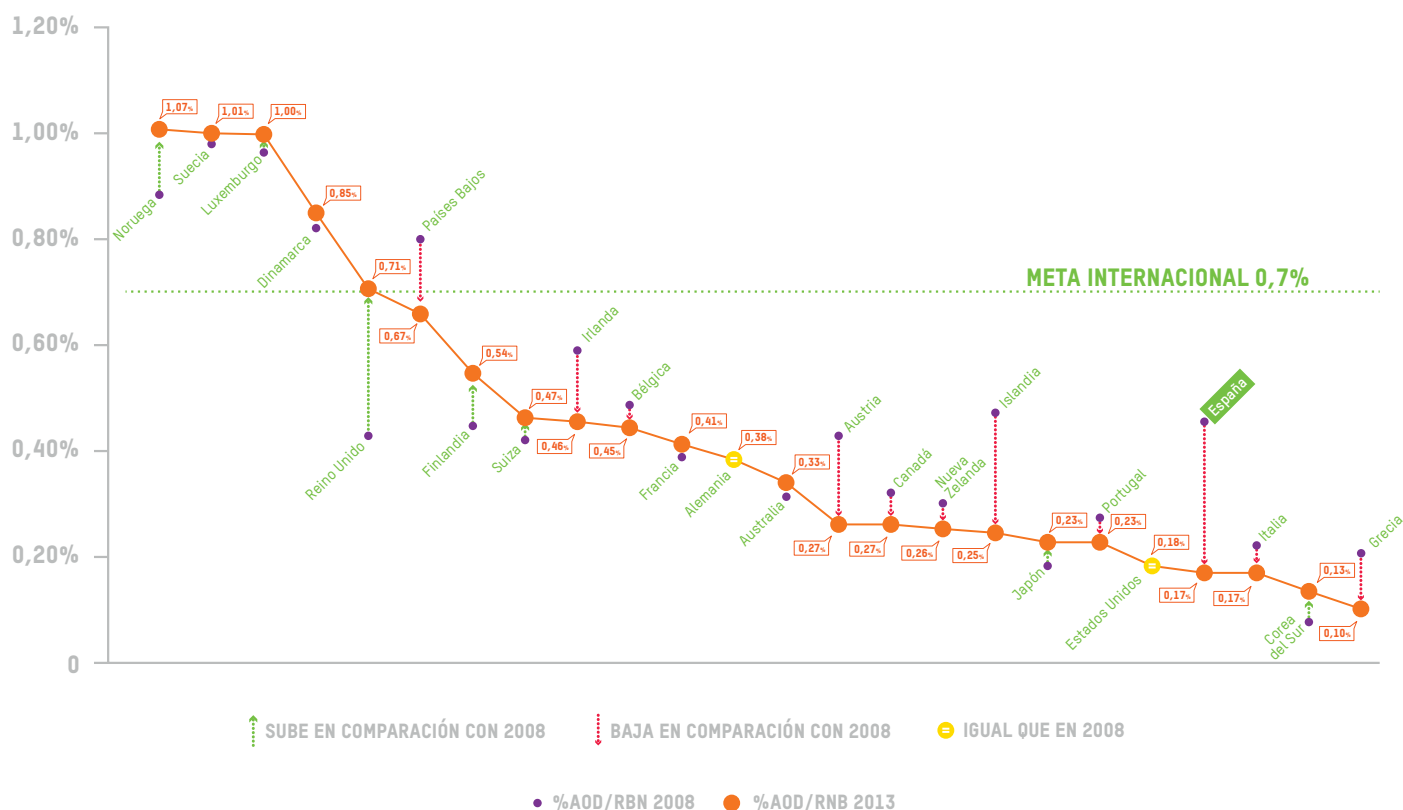
Hemos de reconocer, además, que recorre el espíritu de quienes creemos en la política pública de cooperación un aire que bascula **entre la inquietud y el pesimismo**. Aun así, estamos en un momento en que resulta fundamental concentrar nuestros esfuerzos en construir la cooperación del futuro, que recoja lo mejor de las tendencias internacionales para combatir la pobreza y la desigualdad, sin renunciar a sus valores esenciales y recuperando magnitudes que le permitan el margen de maniobra hoy perdido.

Es absurdo pensar que la cantidad de la ayuda no importa –del compromiso político del 0,7%, pasando por el acuerdo entre los donantes de la Unión Europea del 0,5%, **España ha tocado fondo hoy con un 0,17%**, siendo casi la mitad de esos recursos contribuciones legalmente obligadas al presupuesto conjunto europeo de cooperación. Esos números aluden a un momento crítico desde cualquier punto de vista. Y a un lamentable casticismo, pues no existe comparación remotamente posible en lo que se refiere al maltrato dispensado a la política de cooperación, ni siquiera entre los donantes más castigados por la crisis económica como Irlanda o Portugal¹.

En diciembre de 2014 por vez primera el Consejo de Cooperación emitió un dictamen a los Presupuestos Generales del Estado de 2015 en materia de cooperación, en consonancia con la gravedad y trascendencia de unas cuentas públicas raquíticas en este campo, señalando que “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”.

1 Entre 2008 y 2013 Portugal recortó su volumen de AOD Neta en un 14%, Irlanda en un 31% y España en un 62%.

LA SENDA HACIA EL 0,7% AOD/RNB DE LOS DONANTES DEL CAD, 2013



FUENTE: Elaboración propia con datos del CAD actualizados el 25 de diciembre de 2014.

No caben paños calientes: creemos que **debe producirse una ruptura clara, que reflote y otorgue sentido al sistema español de cooperación** en este año electoral, o peligrarán tanto sus logros históricos, como su presencia como política con peso específico, e incluso la supervivencia misma de sus órganos gestores y ejecutores, con la Agencia Española de Cooperación (**AECID**) a la cabeza, dado su vaciamiento de recursos y por ende, de capacidad de acción.

En medio del marasmo, es importante y justo **destacar el gran trabajo de los profesionales y equipos gestores de la Agencia y la cooperación española en su conjunto** – (Sedes y Oficinas de Cooperación en los países socios) por sostener su actividad en una situación de considerable precariedad y dificultad para la acción. La capacidad y profesionalidad de esos equipos, junto a la disposición de remanentes no ejecutados de ejercicios anteriores, es la que ha permitido sostener la actividad y en tiempos de tanta escasez proyectar una imagen de seriedad y compromiso ante la comunidad de donantes y con nuestros países socios.

España ha mantenido a flote su papel internacional **jugando un rol activo, aunque con menguante credibilidad en los diálogos y procesos internacionales**. El diálogo post-2015, la agenda de resiliencia y acción humanitaria, la recurrente agenda de cooperación con países de renta media, la revisión del concepto de ayuda en el CAD, o la agenda de Financiación del Desarrollo, son ejemplos de ese esfuerzo y de un cierto nivel de influencia... Pero nuestro bagaje político y nuestra experiencia como país donante no nos faculta a jugar un papel de coliderazgo cuando únicamente aportamos opiniones o ideas, como viene sucediendo en los tiempos más recientes, sin ofrecer apenas contribución a las muchas iniciativas conjuntas existentes en el marco de la cooperación internacional. La combinación de ideas, experiencias, valor demostrable y recursos es imprescindible para influir en la orientación de las grandes líneas de acción en materia de lucha contra la pobreza y la desigualdad a escala global.

1. La cooperación internacional en un momento de transición

El hecho de que España se esté comportando “como una isla” no debe hacernos obviar lo que sabemos hace tiempo: el sistema de cooperación está, en su conjunto, en un momento de transición, también con incertidumbres significativas.

Las señales que llegan de diferentes países son

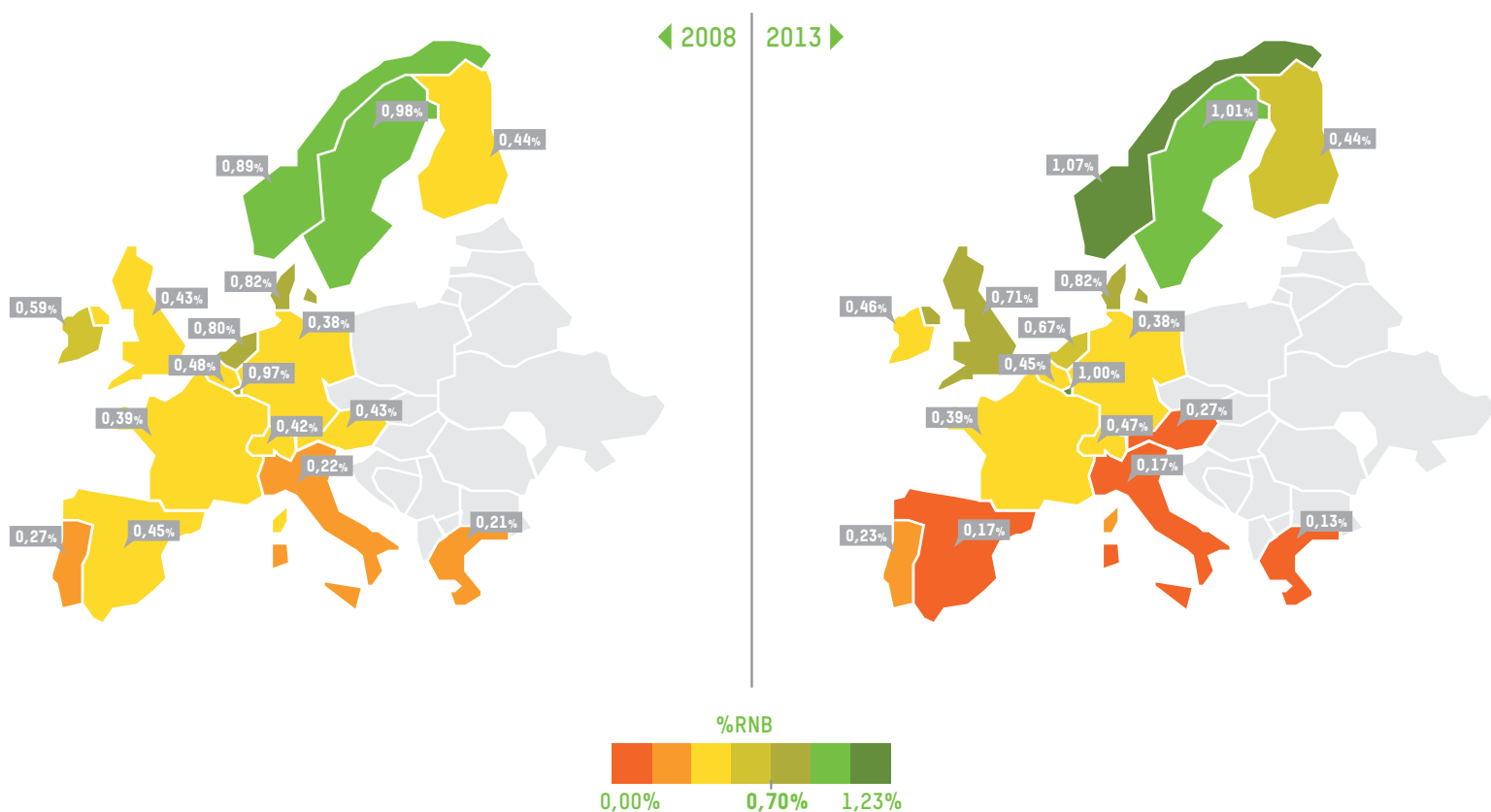
equivocas. Dejando al margen la extrema excepcionalidad española, estamos viendo como algunos de los donantes más tradicionales, como es el caso de Holanda, han bajado por vez primera del 0,7% mientras otros como el Reino Unido lo han alcanzado, también por vez primera, y en diciembre de 2014 blindaron el 0,7% por ley. Mientras, países “rescatados” como Irlanda se mantienen en niveles estables por encima de los promedios del Unión Europea, y Australia anuncia un amplio recorte en 2015. La Unión Europea mantiene para el 2015-2019 su cooperación y acción humanitaria en niveles similares pese a las fuertes presiones de algunos estados por reducirlos en tiempos de tensión financiera, aunque hemos visto problemas de caja en este 2014 que podrían ser recurrentes en el próximo período. Así pues las tendencias cuantitativas de los donantes tradicionales son muy variables y no podemos extraer un patrón; en todo caso son menos de un tercio los donantes del CAD que han reducido sus ayudas, pese a las tensiones presupuestarias que la mayoría está afrontando.

Se ha sumado, ya con cierta trayectoria, un **grupo de donantes no tradicionales que se encuentran en la fase de implantar sus propios sistemas de cooperación**, con montos muy bajos por el momento, y una combinación de innovación en la forma de actuar con una renuncia a conceder valor a lo avanzado por los donantes más veteranos, huyendo de las prácticas y normativas acordadas en el seno del CAD de la **OCDE**. Las cifras de los Brasil, Chile o Sudáfrica son por el momento poco significativas, aunque con un alto valor político y simbólico; su influencia se siente, hace ya tiempo y con mucha fuerza, en los diálogos temáticos multilaterales, ya desde los tiempos de la Ronda de Doha de la OMC. Eso ha provocado que estén cobrando fuerza foros de diálogo sobre cooperación en los que sí entran y se sienten cómodos estos nuevos donantes (como la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo), lejos del CAD – OCDE con su pecado original de ser un club de países ricos.

En una categoría especial se encuentra **China**, país para el que la acción exterior, la política comercial y la cooperación para el desarrollo se funden de tal modo que se hace difícil diferenciar –y por ende, cuantificar y analizar adecuadamente- sus estrategias. Su presencia, ya dominante en el continente africano, se está extendiendo de forma creciente en diferentes países de América Latina y el Sur de Asia.

Por otra parte, un factor que sin duda ha ganado peso de forma progresiva es la implicación y el papel del **sector privado** en las políticas de cooperación. Un asunto que tiene tanta antigüedad como la cooperación misma –en el pasado con los créditos para

DONANTES EUROPEOS DEL CAD: COMPARATIVA 2008-2013 %AOD/RNB



FUENTE: Estadísticas CAD/OCDE. Datos a 25/12/2014.

el desarrollo y el fomento de la internacionalización de la empresa, siempre controvertidos por su difícil mix de objetivos comerciales y sociales- pero que está cobrando un renovado vigor con orientaciones renovadas: diferentes modalidades de alianzas multi actores, uso de instrumentos financieros complejos, mezclas de modalidades de financiación (blending), fondos semilla...

La bondad que podría tener un creciente protagonismo del sector privado en el desarrollo se ha convertido en un mantra repetido entre los donantes, aunque con escasa evidencia de soporte. Las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre un mayor papel del sector privado en la cooperación para el desarrollo de diciembre de 2014² son un ejemplo de esa apuesta, a partir de principios válidos, pero planteando la necesidad de exhibir buenos resultados todavía por llegar. Aunque es cierto que existen ejemplos positivos de colaboraciones público-privadas –especialmente cuando se producen aportaciones económicas sustanciales por parte de grandes donantes privados como la Fundación Ga-

tes con el GAVI o el Global Fund- no hay evidencias claras de ese mayor impacto y se conocen también sonoros fracasos³.

El impulso de la Unión Europea en esta materia, aparece como guiado por una fe sin el peso de la evidencia en que mecanismos de apalancamiento conseguirán aflorar nuevos recursos financieros privados para promover el desarrollo en los países más pobres. Parece claro que junto al interés por explorar esos mecanismos está también el de fortalecer a agentes del sector exterior de las economías de unos países donantes ávidos por encontrar nuevos mercados ante las restricciones de la demanda interna.

Promover el empleo decente (según la definición de la OIT), **impulsar inversiones ambientalmente sostenibles o mejorar la financiación para las pequeñas y medianas empresas**, son ámbitos de acción en los que el sector privado tiene **un claro valor añadido**—que siempre debe ir de la mano de una inta-

2 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/146174.pdf

3 <http://www.eurodad.org/Entries/view/1546237/2014/07/10/A-Private-Affair-Shining-a-light-on-the-shadowy-institutions-giving-public-support-to-private-companies-and-taking-over-the-development-agenda>

chable **responsabilidad social y fiscal corporativa**, es decir, de la renuncia a usar los múltiples mecanismos existentes para eludir el pago de impuestos de acuerdo al espíritu de las leyes, que es tributar allá donde tiene lugar la actividad económica. La mayor contribución del sector privado a la cooperación no puede hacerse a costa de reducir los recursos en forma de donaciones (*grants*), ni limitando la atención a las poblaciones más pobres —recordemos que el sector privado más importante en África son decenas de millones de familias campesinas, que luchan contra el hambre de manera efectiva y requieren de un apoyo más tecnificado, sí, pero que no les desplace del centro.

En lo que se refiere a la agenda internacional, se han confirmado los **cambios en el concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)** en el seno del CAD, y aunque los mismos requieren de un análisis más detallado, es importante tener presentes tres cuestiones básicas: (i) todo lo que pueda hacerse por mejorar las inversiones a favor del desarrollo y hacer llegar mayores recursos a la lucha contra la pobreza, debe hacerse, (ii) deben evitarse mecanismos para crear una falsa apariencia de mayor cooperación en tiempos de escasez de presupuestos públicos (como podría pasar con la decisión de que los reembolsos dejen de computarse como ayuda en negativo dentro del nuevo sistema de contabilización de los créditos concesionales, o con los retoques en lo que se refiere a gestión de la deuda); y (iii) el legítimo interés por integrar y explicar todas las aportaciones de diferentes actores a la cooperación no puede ser la coartada para justificar agresivos recortes de la ayuda como los que algunos Gobiernos están impulsando. No es, desde luego, oro todo lo que reluce en esta reforma.

Las situaciones que requieren de la **acción humanitaria** han aumentado, y no hay visos de que remitan. El efecto del cambio climático está resultando en fenómenos ambientales extremos recurrentes, incluyendo sequías cíclicas en regiones como el Sahel o Centroamérica, que requieren de intervenciones continuadas. Y fenómenos no previsible como los terremotos o las erupciones volcánicas requieren de sistemas de preparación y prevención más intensivos. En muchos casos la preparación y la inversión en **resiliencia** están cobrando una importancia mayor, y así debería seguir siendo hacia el futuro; de hecho cabría pensar que en 10 a 15 años la mayor parte de los países —excepción hecha de los que viven situaciones de conflictos o aquellos considerados estados fallidos— debieran contar con las capacidades de respuesta instaladas en sus instituciones públicas. En el lado contrario, la intensificación de diversos conflictos —Siria, Palestina, Sudán del Sur, República Centroafricana— está haciendo que el flujo de personas en busca de refugio y la inversión nece-

saria para ello sea creciente. A los conflictos hay que sumar crisis sanitarias, como la epidemia del Ébola, que desborda a los sistemas de salud de los países afectados, necesitados de recursos de la comunidad internacional para poder vencerla. El sistema humanitario en su conjunto está en una creciente situación de tensión ante las dificultades para dar respuesta a tantas situaciones de crisis simultáneas, por la multiplicidad de escenarios en los que es necesario operar para salvar vidas o prepararse para afrontar situaciones críticas.

Para terminar este diagnóstico es preciso señalar que, aunque poco a poco se reduce el número de países altamente dependientes de la ayuda, ésta sigue siendo fundamental para el funcionamiento y el progreso desde estándares de pobreza muy fuertes en numerosos Estados frágiles y menos adelantados. Por otra parte, **países que han pasado a ser considerados de renta media-baja están viendo cómo se retira la ayuda**, mientras crece la pobreza en paralelo a la renta del país. Zambia es un buen ejemplo, al ver cómo la desigualdad hace que esa riqueza que ha hecho al país subir un escalón de renta per cápita, y dejar de ser país de renta baja, como resultado de una mayor concentración de la renta, se ha traducido en un mayor porcentaje de población en situación de pobreza (más del 70%). En estos casos la ayuda es fundamental, y su retirada, dramática.

Y por supuesto, la ayuda ha de ser un complemento financiero necesario de aquellas políticas que permiten la movilización de recursos domésticos, a partir de una **fiscalidad justa: esas reformas** son inaplazables y pieza clave para la progresiva *emancipación* de la ayuda para casi todos los países. El abordaje de la tributación de las compañías extractivas, beneficiarias de regímenes muy laxos en numerosos países, el establecimiento de sistemas fiscales progresivos y justos, y el combate a la evasión y a la elusión fiscales que detraen más recursos del mundo en desarrollo que los que aporta la AOD, son cuestiones clave para que exista financiación del desarrollo en cantidad suficiente para todos los países.

2. España 2013-2014: casi un balance de legislatura

Es el momento de centrarnos en la cooperación española, y de hacer un balance que no es solamente de un ejercicio sobre el que tenemos ya las cuentas consolidadas, el 2013, sino que hemos de incorporar elementos de la actual legislatura que ya ha consumido tres años, y algunos apuntes acerca del año 2015, un año para el que ya hay presupuesto y estrategia, y que cerrará el actual ciclo político.

Balance general

Por desgracia, el Ministerio de Asuntos exteriores y Cooperación nos ha demostrado que **el mantenimiento de la “C” de cooperación en su nombre se ha quedado en una cuestión meramente testimonial**. No ha habido en los actos y las palabras de su titular respaldo, aliento o defensa de la cooperación para el desarrollo como parte fundamental de la acción exterior de España. La legislatura se inició con la desaparición de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional –rectificando poco después por decreto para establecer la vieja fórmula de integrar Iberoamérica y la cooperación en la de nuevo vigente SECIPI (Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica).

Los primeros presupuestos del actual Gobierno –en realidad la reforma a unos presupuestos preexistentes– supusieron un mazazo de 1.000 M€, centrados en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que vio sus recursos caer en casi dos terceras partes. El presupuesto de 2012 contenía una AOD neta de 2.336 M€ frente a los 4.234 M€ del 2011, año en se quedó sin ejecutar una cantidad superior a los 1.000 M€; en síntesis se acumuló una caída de casi 2.000 M€ en dos ejercicios, magnitudes

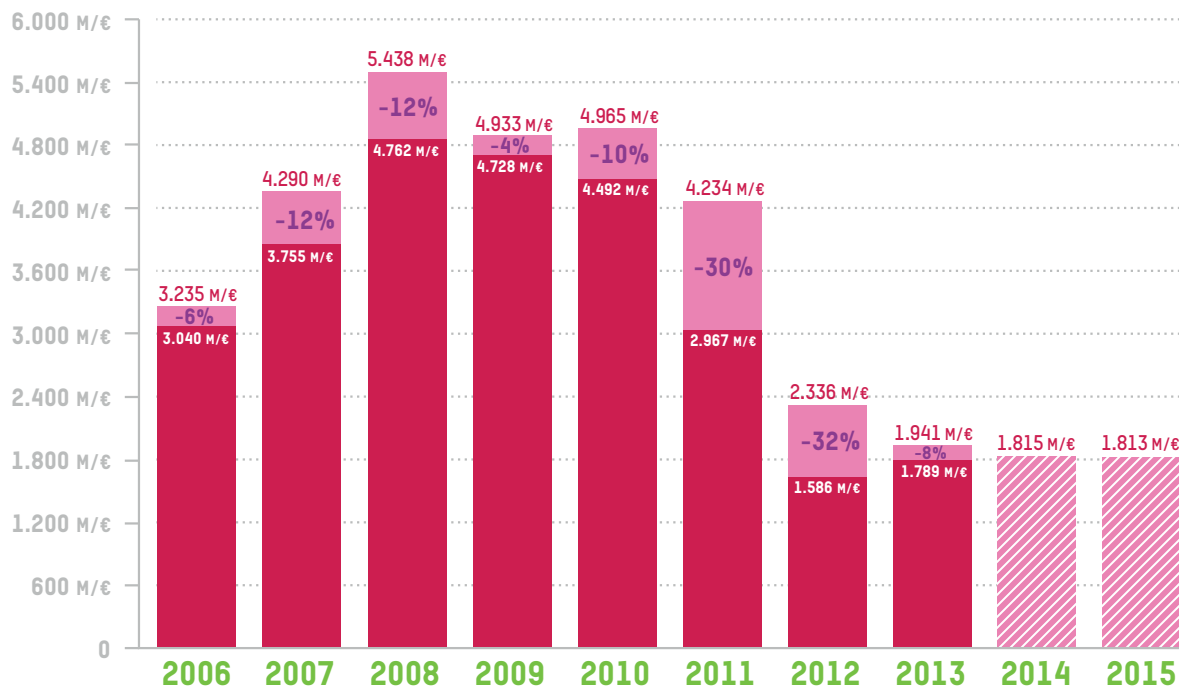
que tocaron fondo en 2013, con especial impacto en la capacidad de acción de la AECID. Tanto por el lado político como desde el ángulo económico las señales fueron muy pronto inequívocas, pese a una retórica positiva y en apariencia comprometida del Presidente del Gobierno ante las sucesivas Asambleas Generales de Naciones Unidas⁴.

El acumulado de las sucesivas reducciones de la ayuda al desarrollo ha dejado a **España en el furgón de cola de los donantes**, en una posición no acorde con la dimensión de su economía y con la responsabilidad internacional que cabría imaginar de un país como España. Ocupar la posición 21 de 28 del ranking de donantes del CAD de la OCDE, con una cuota de solidaridad internacional de un tercio de la mayor parte de nuestros “iguales europeos”, expone bien a las claras la posición del actual Gobierno en materia de cooperación. El recorte acumulado entre 2009 y 2012 fue del 66,5%⁵.

4 “A medida que la economía española está volviendo a crecer, volveremos a apoyar estos esfuerzos con una gran inversión en cooperación al desarrollo generosa, inteligente y eficaz”

5 Entre 2009 y 2012 España recortó su AOD en 3.142 Mill. €, pasando del 0,46% AOD/RNB al 0,16%; este recorte, del 66,5% en tan solo tres años, es la caída más brusca en ejecución de AOD realizada nunca por un donante del CAD.

AOD NETA ESPAÑOLA PLANIFICADA Y EJECUTADA, 2006-2015



FUENTE: :Datos de AOD Neta ejecutada Volcados de Seguimiento PACI 2006-2015; Datos de AOD Neta planificada: PACI (2006-2012), Comunicación SGCID (2013) y PGE (2014-2015).

■ AOD PLANIFICADA
■ AOD EJECUTADA
■ AOD NO EJECUTADA

Aspectos positivos y mejoras

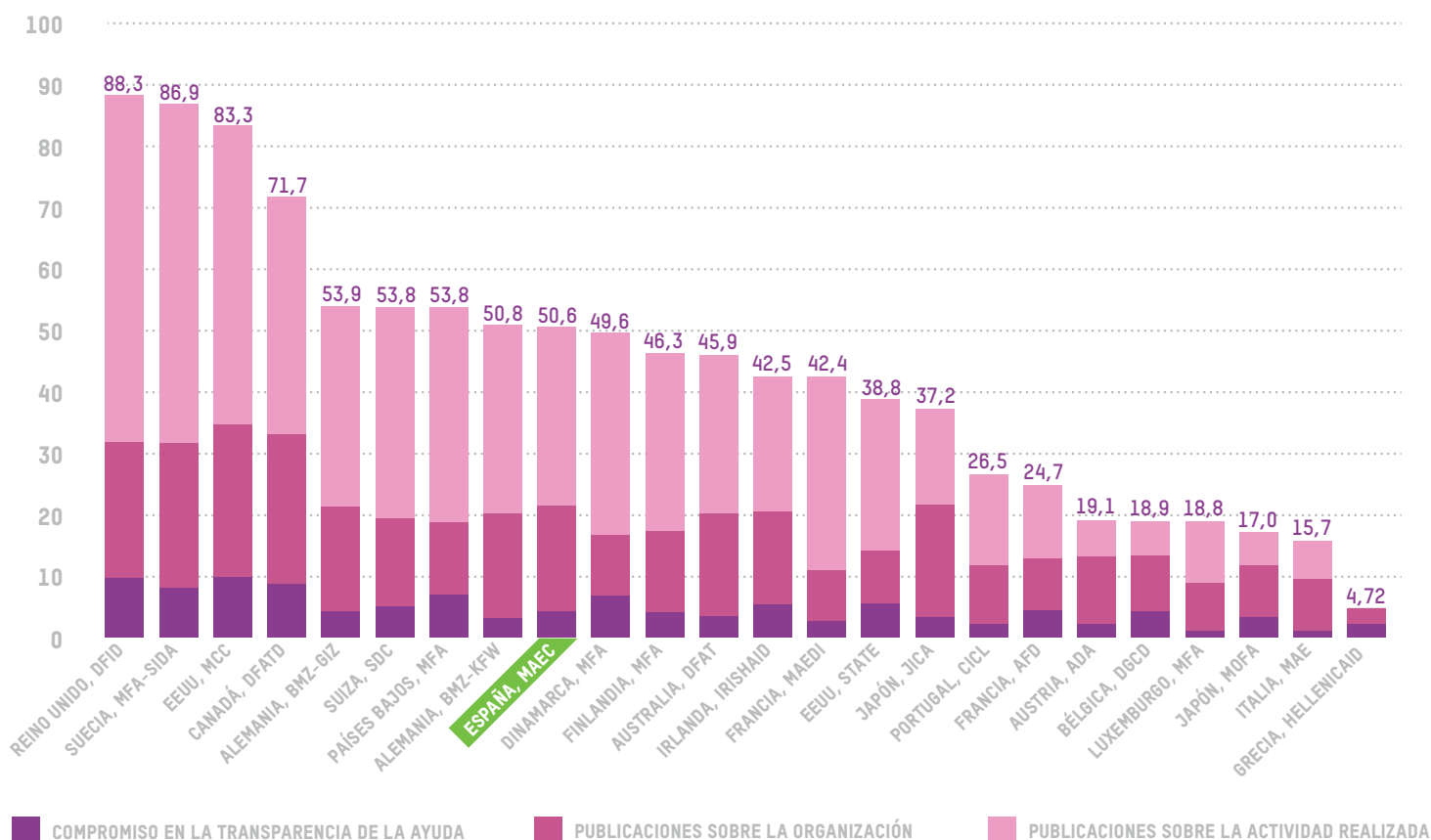
España ha mantenido también un papel de contribución activa en los debates y trabajos referidos a la agenda internacional del desarrollo, marcada en el período actual por la agenda post-2015 que se cerrará en septiembre de este año. En ese ámbito, además se ha comprometido la dotación del primer fondo para los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible), lo que constituye una buena noticia puesto que permitirá a España impulsar programas y acciones encaminados a cumplir con esos renovados objetivos de desarrollo del milenio (ahora sostenibles).

En el proceso post-2015 España ha defendido algunas prioridades que aportan mejoras notables respecto del marco anterior. La defensa de la lucha contra las desigualdades como elemento de una agenda post-2015 transformadora que rebase la lucha contra la pobreza y reconozca una realidad que también afecta a países desarrollados y de renta media, es positiva. En este esfuerzo se ha abierto una reflexión con varios actores y se ha acercado a países como Marruecos o México que trabajan en mecanismos y respuestas adaptadas en el ámbito de la mejora de las políticas sociales y los recursos

domésticos. Para que la aportación de España sea realmente completa, debería sin embargo integrar la lucha contra la desigualdad de ingresos y sus soluciones a nivel global y nacional, que se quedó deliberadamente fuera de la posición defendida por el Gobierno. Asimismo, España va a trabajar una posición propia, fundamentada en el conocimiento académico y debatida con diferentes agentes sociales en materia de Financiación del Desarrollo, que se tratarán en la Conferencia Intergubernamental de Addis Abeba en julio de 2015.

De igual manera el enfoque de resiliencia ha sido una prioridad exitosa para la Cooperación Española en los últimos dos años y ha llevado a cabo transformaciones progresivas en la forma de trabajar en entornos vulnerables a los desastres naturales y a los impactos del cambio climático. La creación de un grupo de coordinación sobre resiliencia que coordina las acciones desde la Oficina de Acción Humanitaria, las perspectivas sectoriales y las visiones geográficas, es un éxito que incide en una mejor calidad de las respuestas y en la flexibilidad y adaptación de los proyectos y programas financiados. Este es el caso en particular de la zona del Sahel, donde España juega un papel importante en el ámbito

TRANSPARENCIA DE LA AYUDA: IATI



FUENTE: Publish What You Fund, Aid Transparency Index 2014.

de la seguridad alimentaria, tanto a nivel regional como en los países en los que está presente. Otros mecanismos como la incorporación del enfoque de resiliencia en las convocatorias debería llevar a una mayor flexibilidad de los instrumentos financieros en dichos entornos.

En este sentido también, a finales de 2014, los debates y consulta con diversos actores llevaron a una **posición ambiciosa y muy relevante en el segundo Comité Preparatorio para la Conferencia Mundial de Reducción de Riesgos de Desastres que tendrá lugar en Sendai (Japón) en marzo de 2015**. Esperamos que de cara a dicha Conferencia, España muestre el mismo nivel de implicación y coordinación interna que en el Comité Preparatorio, partiendo de su conocimiento y especialización en contextos como Filipinas o Centroamérica, y defienda un nuevo marco ambicioso y orientado a la reducción de vulnerabilidades y de exposición de los más pobres a los desastres naturales, que ponen en peligro muchos de los avances conseguidos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Algunas otras **iniciativas de acción de este período que es preciso destacar por su efecto incluyen** operaciones de promoción del agua potable y saneamiento en Centroamérica y Haití, el programa para la gobernabilidad y la democratización del Norte de África o las iniciativas de cooperación técnica con América Latina.

Merece también una mención el **importante esfuerzo realizado por la administración por cerrar con limpieza una ronda de MAPs (Marcos Asociación País) a lo largo de 2014**, asegurando un diálogo ordenado con los países socios de la cooperación española.

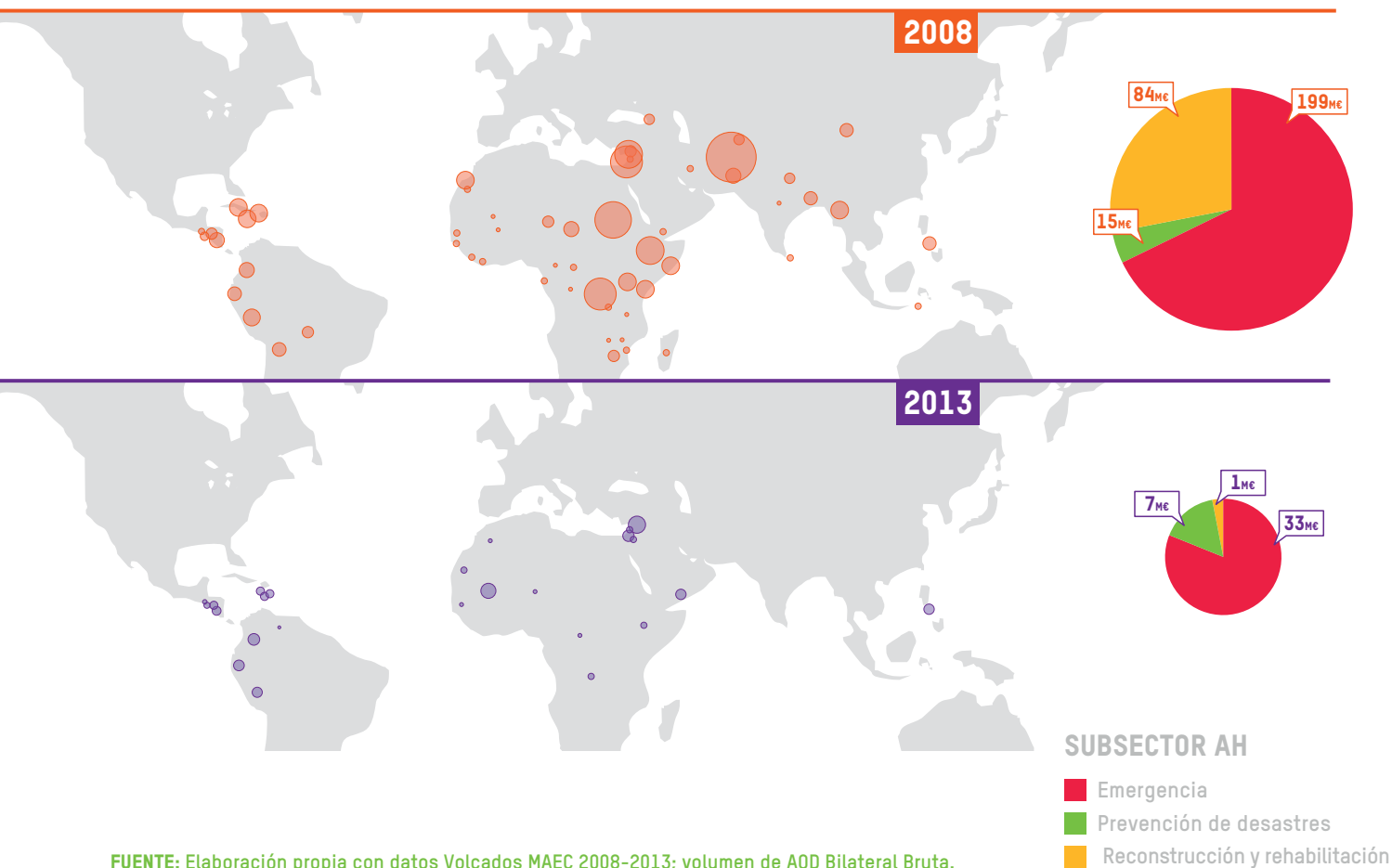
En donde **se ha producido un paso adelante en el actual período es en materia de transparencia**, tal y como se ha reconocido en el reciente balance de la IATI, que sitúa a la cooperación española entre los ocho estados donantes con prácticas más transparentes. La creación del portal info@od ha sido una buena noticia, largamente esperada para asegurar una mejor divulgación del trabajo de la cooperación en su conjunto y para dar acceso a la información. Por el momento el portal tan solo ofrece acceso a los datos de cuatro años, y es de esperar que se mantenga una inversión sostenida para mejorarlo y hacer de ella una herramienta de aprendizaje y mejora continua. Si bien la transparencia ha avanzado, estamos lejos aún de contar con un sistema adecuado de gestión del conocimiento que permita extraer el valor y el aprendizaje de la experiencia histórica y acumulada de la cooperación española.

Aspectos críticos

La opción expresada por el Gobierno era la puesta en marcha de reformas para mejorar la calidad, la organización y la eficiencia del sistema español de cooperación, y ese ha sido un compromiso reiterado que hemos escuchado a los gestores de la cooperación en el actual período. Dado que era un hecho que, con ligeros matices en cada ejercicio, el suelo presupuestario se había roto dejando la capacidad de acción de España en mínimos, parecía momento propicio para los cambios y mejoras organizativas. Sin embargo, entrando en el cuarto año del período y a pesar de algunos avances **no encontramos grandes logros consolidados en materia de mejoras en la organización y las capacidades de nuestro sistema**. La unificación de facto –que no orgánica– de la dirección de la Secretaría General y de la Agencia Española de Cooperación no constituye un cambio de modelo organizativo sino una novedad difícil de valorar que ojalá no tenga como consecuencia un ulterior debilitamiento institucional. Algunos otros cambios en el ámbito de la organización y el funcionamiento de la cooperación nos dejan un balance con claroscuros: la creación de una dirección de sector privado en la AECID, la reforma *cuasi clandestina* de la ley del FONPRODE o la consolidación orgánica de la Oficina Humanitaria de la AECID, eficaz pero con una escasísima dotación presupuestaria.

El Consejo de Cooperación ha mantenido una actividad estable, aunque el balance de su impacto es decepcionante. Quizás el elemento central de este período ha sido un mantenimiento de las rutinas de información y dictamen propias del Consejo que, sin embargo, han tenido un escaso efecto sobre la elaboración de las estrategias y las políticas. La relevancia del Consejo, un órgano tradicionalmente “de guante blanco” en el que se ha priorizado habitualmente el consenso entre la Administración y los actores sociales, nace de la existencia de una voluntad explícita por parte de la Administración de incorporar las recomendaciones y orientaciones emanadas de ese proceso de reflexión colectiva. Cuando no sucede así, como ha sido el caso en el período, los esfuerzos por realizar dictámenes e informes no se trasladan a mejoras efectivas de las políticas. Por otro lado, es destacable que algunas reformas de calado y con impacto sobre la política de desarrollo han llegado al Consejo de Cooperación para ser informadas tan sólo a demanda de algunos de sus miembros, y han constituido un ejercicio testimonial sin impacto alguno, pues la Administración no había solicitado esos informes ex-ante, tan solo los admitió, y con plazos ampliamente rebasados –la reforma del Fonprode, en la Navidad de 2013, o la Ley de

AYUDA HUMANITARIA ESPAÑOLA: 2008/2013



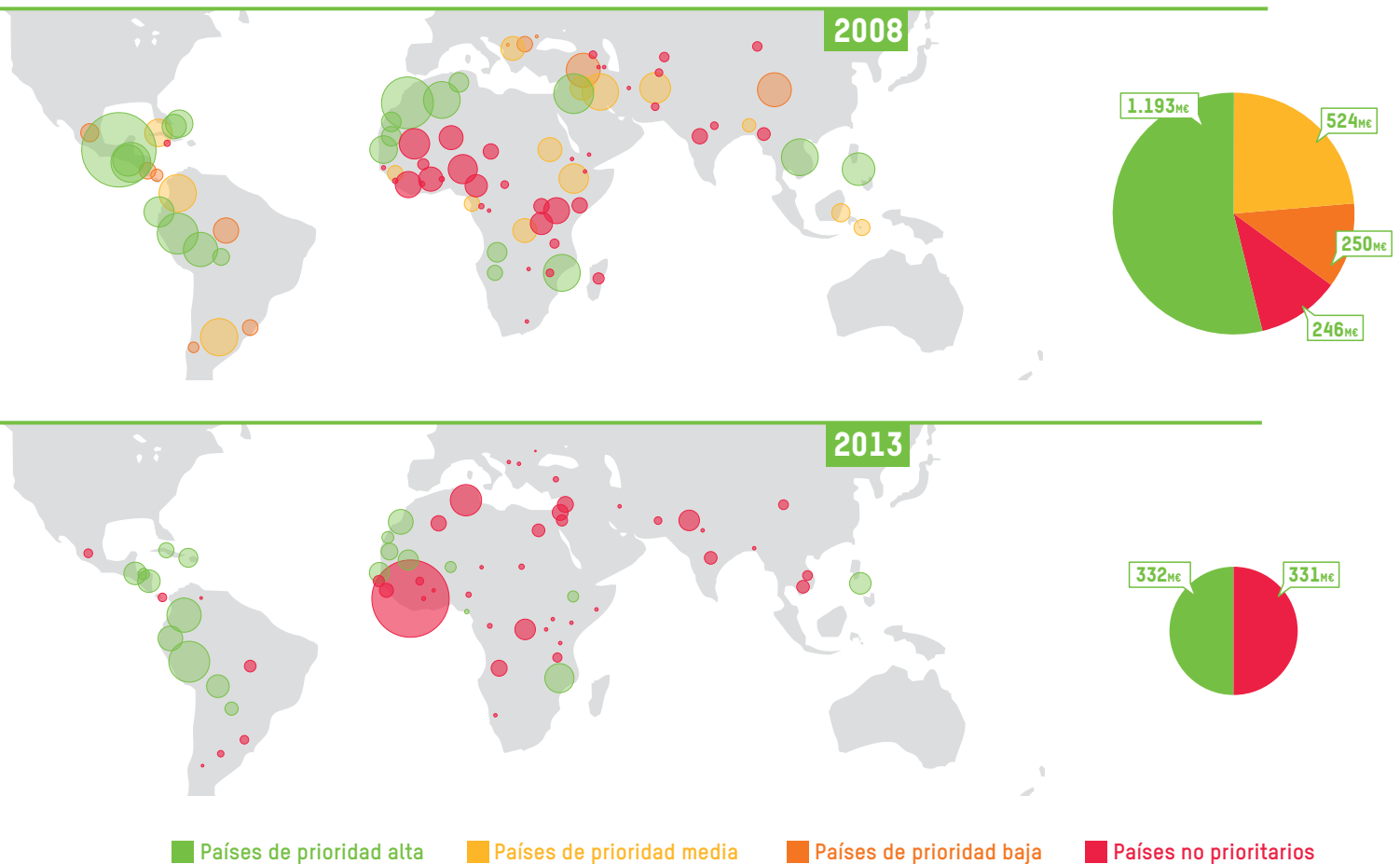
FUENTE: Elaboración propia con datos Volcados MAEC 2008-2013; volumen de AOD Bilateral Bruta.

Acción exterior son dos ejemplos claros. En esta línea, el Consejo ha tenido una menguante relevancia y eficacia.

En el campo de la ambivalencia se mueve especialmente la **acción humanitaria**. Este componente de la ayuda ha sufrido, incomprensiblemente, **el castigo más severo del conjunto de partidas destinadas a la cooperación**. Ello ha dejado a España en una situación muy comprometida, participando en las conferencias de donantes en diferentes geografías siempre desde posiciones precarias, en alguna ocasión afrontando su contribución al abordaje de las diferentes crisis mediante ampliaciones presupuestarias in extremis. Esa práctica ha supuesto por una parte una pequeña ampliación de la capacidad presupuestaria para afrontar algunas crisis –la del ébola ha sido la más reciente- pero ha anulado en la práctica la capacidad para invertir con suficiente anticipación y dedicar atención a aquellas crisis menos mediáticas. España se ha quedado por el momento a una enorme distancia de los indicadores incluidos en el Plan Director vigente, que planteaba que la AH alcanzase el 10% del total de nuestra cooperación (2,1% en 2013). En contraste, se ha fortalecido una Oficina Humanitaria fuerte y competente en la AECID, aunque con muy limitada capacidad de acción por las inexplicables restricciones presupuestarias.

Un elemento especialmente crítico de nuestro sistema ha sido el recurso –ficticio- a la **cooperación reembolsable**. Si en anteriores períodos legislativos vimos operaciones de este ámbito por montos exageradamente altos, en el actual esta ha sido la mayor partida bilateral en los presupuestos, que sin embargo ha incurrido de forma sistemática en gravísimas infraejecuciones. Todos los presupuestos de AOD desde 2011 han incluido partidas muy elevadas de cooperación reembolsable, aunque han sido ejecutadas en un porcentaje muy bajo; como consecuencia de ello, en 2012 y 2013 el balance de la AOD reembolsable fue negativo para los países socios (es decir, hubo transferencia de fondos de estos países a España). Su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado ha constituido un artificio financiero, ofreciendo en el momento de su aprobación la apariencia de una cooperación de mayores magnitudes, este sí autorizado por el Ministerio de Hacienda, al no implicar contribución al déficit. Ese mantenimiento de las previsiones de cooperación reembolsable, significativo, implica una selección adversa de países y sectores, al primar aquellos con capacidad de generación de ingresos y por ende postergar otros sectores con menor potencial en el mercado. Es de desear que esta práctica toque a su fin, tras cuatro ejercicios consecutivos mostrando una reiterada incapacidad para ejecutar los fondos.

DISPERSIÓN GEOGRÁFICA: COMPARATIVA 2008 vs 2013



FUENTE: Elaboración propia con datos Volcados MAEC 2008-2013; volumen de AOD Bilateral Bruta.

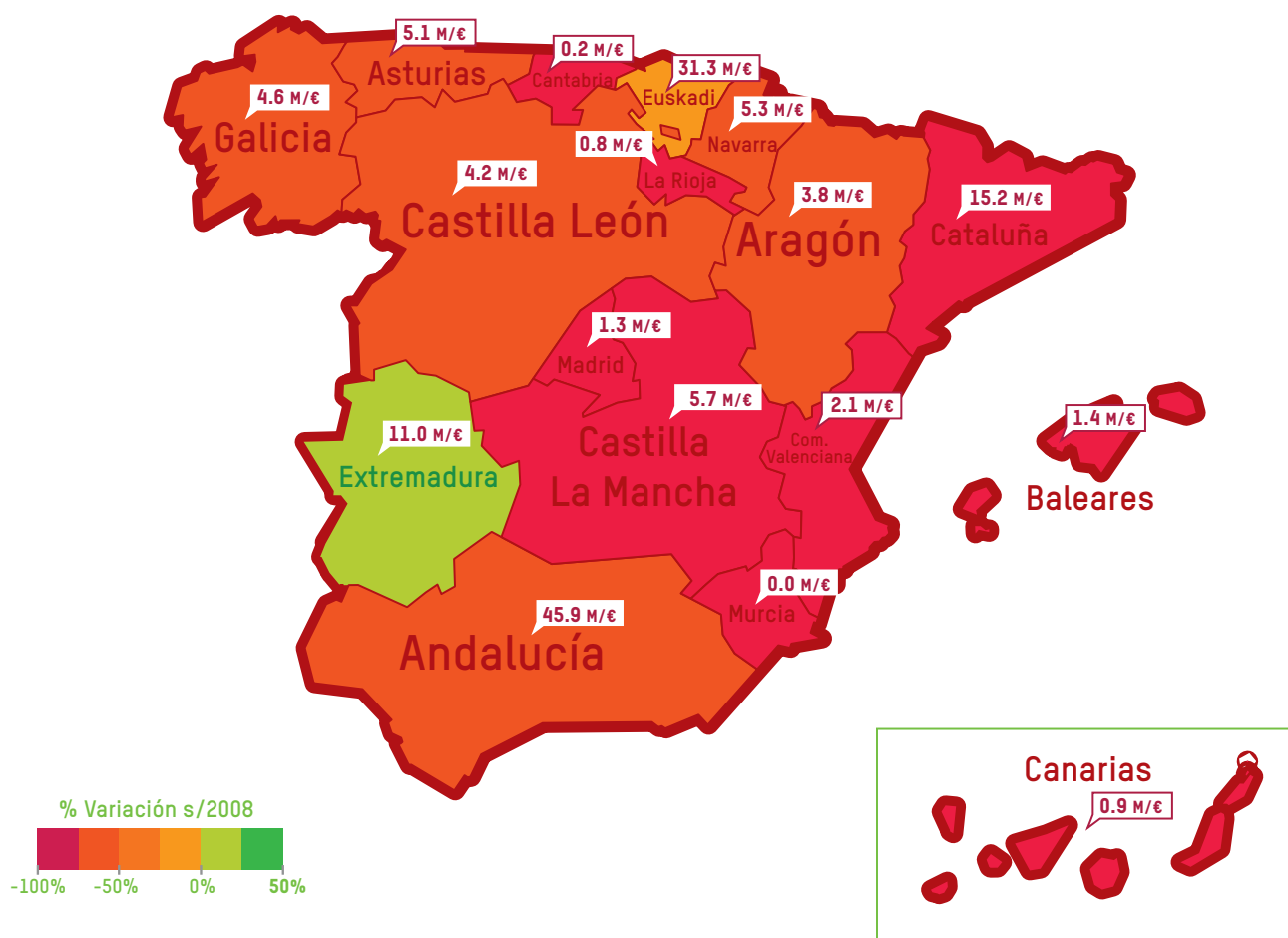
En lo referido a la asignación de la AOD, **nos encontramos con ambivalencias importantes**. En el lado positivo encontramos que en 2013 se concentró un 50% de la AOD bilateral geográficamente distribuible en los 23 países prioritarios (un 73% si excluimos deuda y créditos), acercándose al 75% fijado como meta en el IV PD. Pero se ha reforzado un patrón en el que se reducen las contribuciones españolas tanto a los Países Menos Adelantados –los más dependientes de la ayuda– como, en su conjunto, a África Subsahariana. Una tendencia, que, dados los magros montos actuales de la cooperación española ha sido maquillada en 2013 por la operación de condonación de deuda a Costa de Marfil por 176M€ en el período. Ese recorte inexplicable con el continente africano sucedía mientras veíamos la llegada de migrantes a las fronteras de Melilla y escuchábamos a las autoridades preguntarse qué podría hacerse para evitar el sufrimiento de esas miles de personas desesperadas. Aunque es natural que España mantenga su interés y contribución en aquellos países en los que tiene mayor valor, es injustificable el progresivo abandono de África y la renuncia a participar en la respuesta a las situaciones de mayor pobreza a las que da respuesta concertada la comunidad internacional.

Cooperación descentralizada, las ONG y la educación para el desarrollo

Mención aparte merece la **cooperación descentralizada, que ha caído a mínimos históricos, con algunas honrosas excepciones como Andalucía, Extremadura o Euskadi**, que mantienen apuestas significativas en materia de cooperación, frente a dos de las comunidades más ricas, Madrid y Catalunya, que constituyen el peor ejemplo de abandono de esta política cuando existe la capacidad instalada, la aportación de valor y un demostrado respaldo social y cívico a dichas políticas. El papel de ayuntamientos, entes locales y Comunidades Autónomas es una de las singularidades positivas de la AOD española que debe recuperarse. La proximidad a la ciudadanía, el apoyo a las organizaciones sociales –locales y en los países socios– y la posibilidad de trabajar con actores locales de desarrollo en su misma escala son aportaciones a la cooperación que deben recuperar su vigor.

Conviene no olvidar la cooperación oficial ejecutada por las ONGD, que ha ido bajando escalones progresivamente desde el año 2009, hasta acumular un descenso superior al 60% –especialmente derivado del recorte de la descentralizada. Dado que son las ONG

AOD POR CCAA EN 2013 Y VARIACIONES RESPECTO A 2008



FUENTE: Volcados MAEC 2008 y 2013. Datos en Mill. € AOD Neta.

las que atienden y trabajan directamente con las poblaciones más excluidas, esta reducción tiene un grave impacto directo sobre millones de personas en cuyos territorios ya no podrán desarrollarse programas y proyectos fundamentales para la transformación social y para alcanzar una vida digna. La práctica de la fragmentación y disminución del monto de los convenios y proyectos, lejos de “mantener a flote” un sector altamente dependiente en su mayoría de los fondos públicos, está manteniendo a un significativo número de organizaciones en la cuerda floja, sumamente debilitadas.

Y especialmente grave ha sido el castigo a la llamada “educación para el desarrollo” (EPD), que ha caído un 65% desde 2010. La EPD debe fomentar valores de solidaridad, ciudadanía, y también explicar y divulgar el sentido y los valores de la cooperación para el desarrollo; debe contribuir a una sociedad despierta, crítica, activa y solidaria, pero no podemos hacer recaer sobre este *micro-sector* una responsabilidad que le trasciende: conseguir un apoyo masivo y explícito de la sociedad española a la cooperación para el desarrollo. La inversión en la formación de las futuras generaciones para fomentar un mundo más justo y solidario sigue siendo absolutamente trascendental. Pero el trabajo de realizar una mejor comunicación y didáctica sobre el valor y los resultados de la cooperación corresponde a todos los

actores del sistema, en particular a la propia Administración que nunca ha destinado esfuerzos significativos a este ámbito. También a las ONGD, que tienen el reto pendiente de mejorar la didáctica sobre la importancia de la cooperación para cambiar vidas, sí, pero también para cambiar las reglas de tantas políticas públicas y prácticas privadas, para que se orienten a garantizar los derechos de las poblaciones más vulnerables, o al menos no dañen a las poblaciones más vulnerables.

2015: año cero para la cooperación española

Ante su actual fragilidad y deterioro, el año multielectoral de 2015 se convierte en un auténtico “año cero” para la cooperación española. La actual legislatura a la que le queda un máximo de diez meses, bien puede darse por amortizada o, en el mejor de los casos, como un tiempo para empezar a establecer el camino para un mejor futuro. Ese nuevo comienzo debe basarse en una historia anterior de éxitos e impactos positivos –y también de aprendizaje de los errores y malas prácticas, como hemos denunciado en ocasiones en la Realidad de la Ayuda- pero debe escapar de la tendencia autodestructiva en que ha entrado la cooperación como *política pública* desde 2010.

Nuestras propuestas

1 Recuperar la Cooperación al Desarrollo como una sólida política de Estado, y como práctica que corresponde a los diferentes actores institucionales (CCAA, Entes locales, Universidades públicas).

- España necesita dotar de manera formal a la **política de cooperación del rango que merece** en su tratamiento: se necesita un **discurso “de Estado” estable** en torno a la cooperación para el desarrollo en que se aprecien con todos sus matices los diferentes objetivos a los que contribuye esa política.
- **En 2015, los partidos políticos deben plasmar en sus programas electorales y discursos políticos el compromiso de recuperar la cooperación al desarrollo como una política de Estado.**

2 Establecer una senda para la recuperación de la AOD que devuelva a España a una posición homologable como donante, y blindar legalmente la cooperación.

- Con el **compromiso reflejado en los programas electorales de las principales fuerzas políticas del país de aumentar los presupuestos de AOD hasta recuperar el 0,4%** (promedio de la Unión Europea) al final de la próxima legislatura, acompasando las reformas institucionales necesarias y dotando al sistema de las capacidades que requiera conforme se produce ese crecimiento.
- Estableciendo en leyes o en el mismo marco constitucional, de afrontarse una reforma, el carácter prioritario de la cooperación para el desarrollo —en el Reino Unido se acaba de blindar por ley, una vez alcanzado, el 0,7% para cooperación.
- Acordando que, de la recaudación de la **Tasa a las Transacciones Financieras (TTF)** que entra en vigor en 2016, se destine el 50% de los recursos a luchar contra la pobreza fuera de nuestras fronteras.

3 Mejorar la contribución e influencia de España en el mundo orientada a la defensa de los derechos humanos, la reducción de la pobreza y de las desigualdades —incluida la de género—, la

lucha contra el deterioro ambiental, y la reducción de riesgos de desastres.

- Contribuyendo financieramente y formando parte de los **órganos de gestión y decisión** de los principales organismos y fondos internacionales. Para ello, es imprescindible **recuperar las contribuciones** a agencias y programas de la ONU como el PNUD (-99% entre 2008 y 2013), PMA (-99% desde 2009), UNIFEM (-98% desde 2008), o como el Banco Mundial (-90% desde 2008), entre otras instituciones.
- Contribuir activamente a las decisiones sobre la **agenda post-2015, y la Financiación del Desarrollo o la lucha contra el cambio climático, que vivirán momentos clave este 2015**, incidiendo en los ámbitos de la desigualdad, la sostenibilidad y las causas de la pobreza, y comprometiendo los fondos públicos necesarios para su implementación.
- Aprovechar el asiento en el **Consejo de Seguridad de la ONU** durante el bienio 2015-2016 para impulsar una agenda que tenga como objetivo central la protección de todas las personas en todas las geografías.

4 Crecimiento y liderazgo de la AECID en la acción y en la innovación y gestión del conocimiento dentro del sistema de Cooperación.

- **Deben aumentarse de forma inmediata los fondos gestionados por la AECID hasta situarse en los 500M€** como suelo, en particular los que destina a Ayuda Humanitaria (descenso cercano al 90% desde 2009).
- **La promoción de iniciativas innovadoras y de sistemas de gestión del conocimiento debe ser tarea central de la AECID**, con fondos previstos para ello en diálogo con los países socios y otros donantes y actores: intercambios de experiencias y formación técnica, capital semilla, mayor preparación y capacidad de participar en iniciativas conjuntas, triangulares y multilaterales, y de puesta en marcha iniciativas multiactores, incluyendo el trabajo con las ONG, universidades, colectivos profesionales y actores privados.

5 Potenciar la Acción Humanitaria: desde lo referido a preparación y prevención, reconstrucción y rehabilitación, hasta la atención a crisis olvidadas y la respuesta a situaciones extremas.

- Definir y ejecutar una estrategia integral de acción humanitaria que trascienda el alivio inmediato de la emergencia, abarcando las dimensiones mencionadas.
- Asegurar una recuperación de los recursos para la Acción Humanitaria hasta alcanzar el 10% de la AOD española comprometido en el Plan Director.

6 Mejorar la asignación de recursos, la calidad y el impacto de la ayuda.

- Cumplir al menos con el compromiso anual de destinar el **25% de la AOD bilateral a PMAs**, enfocando la cooperación con estos países especialmente a los **servicios sociales básicos**: educación y salud básicas, salud reproductiva, abastecimiento de agua y saneamiento.
- **Transversalizar el enfoque de género a toda la política de Cooperación al Desarrollo**. Fomentar la participación de mujeres en **papeles de dirección y en espacios de decisión** estratégicos y programáticos, promoviendo cambios en las políticas, en los planes y costumbres de los países con los que coopera.
- **Profundizar el papel de las ONGD como socios clave en la cooperación más allá de los mecanismos de financiación existentes**, poniendo en valor su capacidad para conectar con las organizaciones locales más cercanas a la pobreza y su papel de vigilancia y contrapeso de actores públicos y empresas privadas.
- **Establecer formalmente una proporción óptima de ayuda reembolsable acorde al modelo de la cooperación española**, y presupuestarla con realismo y una adecuada vigilancia del código del FONPRODE, tras años de grandes subejecuciones. Es imperativo desvincular de facto la actuación del FONPRODE de la política comercial del Estado, evitando su instrumentalización al servicio de la internalización de la empresa española.

7 Promover la recuperación de la Cooperación Descentralizada, que ha pasado de ser bandera de la cooperación española, a mantenerse con firmeza solo en ciertos territorios (Euskadi, Andalucía, Extremadura).

- La cooperación española ha sido capaz de **involucrar a todos los niveles de la administración del Estado** (Comunidades Autónomas, Entes Locales y Universidades) aportando un altísimo valor. Entes con un **valor diferencial y complementario**, que nace de su cercanía a la ciudadanía para explicar y comunicar la realidad de la injusticia y la pobreza, convocar a la acción ciudadana, y ofrecer su conocimiento y especificidad como entidades públicas descentralizadas.
- Es necesario recuperar una **dotación de fondos suficiente** para mejorar esos logros. Un buen número de CCAA se han comprometido en sus leyes de cooperación a destinar el 0,7% de su presupuesto de gastos a cooperación al desarrollo, pero el promedio actual (AOD ejecutada en 2013) está lejos de esa cifra.

8 Reformar el Consejo de Cooperación para que juegue un papel relevante e influyente ante las estrategias y actividades de la cooperación española.

- A nivel estatal, es imperativo **recuperar un papel influyente y no rutinario para el Consejo de Cooperación**. Ello exige que la AGE se enfrente a sus informes y dictámenes como documentos con los que mejorar el funcionamiento e impacto de la cooperación.
- Se ha planteado ya la posibilidad de un cambio de reglamentación antes del fin del actual período. Existen diferentes opciones a valorar –(i) abrir la puerta a dictámenes exclusivos de actores sociales, (ii) cambiar la proporción del voto entre la administración, que es asesorada por el Consejo, pero ostenta hoy la mayoría, y los actores sociales, que asesoran en minoría, (iii) pasar a un modelo en que el voto es solo de los actores sociales, evitando que, como sucede en la actualidad, la administración haya de realizar valoraciones incómodas sobre su propia gestión. Todas las opciones tienen pros y contras, pero romper la dinámica de la escasa relevancia es hoy fundamental.

9 Coherencia de políticas: asegurar que los objetivos de desarrollo y la lucha contra la pobreza y la desigualdad guían el conjunto de las políticas públicas, más allá de la Cooperación

- Bajo el **liderazgo del MAEC**, trabajar coherentemente desde los distintos departamentos estatales, evitando que lo que se avanza por las intervenciones de un actor en la lucha contra la pobreza, se frene o anule por las de otro.
- Involucrar en este proceso a los distintos niveles de **administración descentralizada** (autonómica, local), ya que sus decisiones afectan a ámbitos de lo más variados.
- **Dotar una arquitectura institucional específica y los medios humanos y técnicos** que se requieren para promover la coherencia de políticas. Por ejemplo, es necesario un órgano como la extinta Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo, siempre y cuando su creación se acompañe del impulso político necesario (y no como en el período 2008-2011, en que no fue el caso).



OXFAM
Intermón

Jaime Atienza Azcona.

**DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO DE CAMPAÑAS Y CIUDADANÍA.
OXFAM INTERMÓN.**

El presente documento de trabajo es resultado de un trabajo colectivo en el que han colaborado María Villanueva, Zinnia Quirós, Leonardo Pérez-Aranda, Lourdes Benavides, Saya Sauliere, Paula San Pedro y Teresa Cavero. Muchas gracias también a Nacho Martínez, José María Medina, José Antonio Alonso, Mercedes Ruiz-Giménez y Ana Alcalde por sus comentarios / ayuda sobre cuestiones puntuales.

Enero 2015