

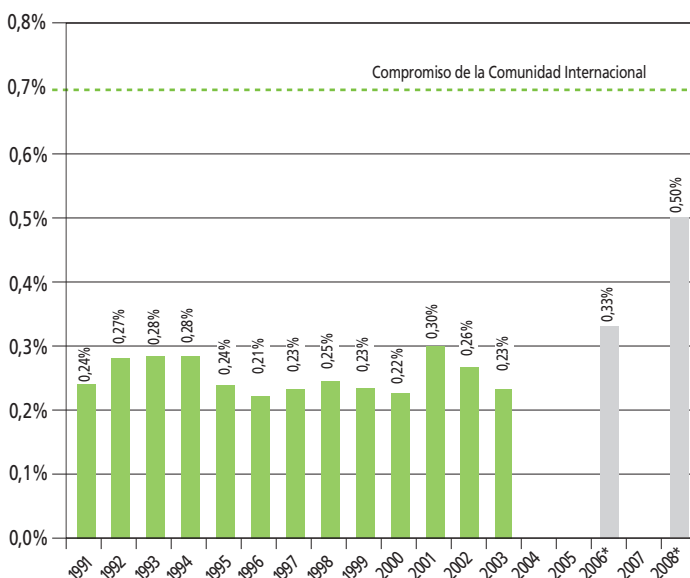
El reto de la AOD española: cumplir los compromisos

En 2003, la AOD española retrocedió situándose en **1.738 millones de euros**, 79 millones menos que en 2002. En porcentaje sobre el PNB se sitúa en el **0,23%** frente al **0,26%** de 2002, confirmando el descenso de los últimos años.

Para cumplir el compromiso del nuevo Gobierno de alcanzar el 0,5% al final de la legislatura, deben producirse avances desde su comienzo, destinando a la AOD el **0,3%** en los presupuestos de 2005.

El incremento de recursos debe ir acompañado de las necesarias **reformas estructurales** que garanticen la eficacia de la ayuda y su orientación a la pobreza.

Evolución (real y comprometida) de la AOD sobre el PNB en España



* Porcentajes comprometidos por el Gobierno.

Fuente: PACI Seguimiento 2002. Avance datos 2003.



La realidad de la ayuda 2004-2005, junto al análisis cuantitativo y cualitativo de la AOD española, incluye:

- Propuestas para el Plan Director (Capítulo 2).
- Créditos FAD: de nuevo en el punto de mira (Capítulo 3).
- La cooperación cultural española: más allá de la promoción exterior (Capítulo 4).
- ¿Es la igualdad de género un objetivo real de la AOD española? (Capítulo 5).

Como en años anteriores, el informe ha contado con la colaboración del ICEI, bajo la dirección de José Antonio Alonso, en los capítulos 1 y 4.



Intermón Oxfam

Panorama internacional: más fondos, pero todavía insuficientes

Por segundo año consecutivo, se han incrementado los recursos internacionales destinados a la ayuda al desarrollo. Sin embargo, los países donantes están aún lejos de cumplir los compromisos adquiridos tanto en la Declaración del Milenio (2000) –en la que se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio para avanzar en la erradicación de la pobreza y del hambre, y en la promoción de la educación, la salud, la equidad de género y la sostenibilidad ambiental–, como en la Cumbre de Monterrey (2002) sobre Financiación para el Desarrollo.

En 2003, los países del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE) destinaron **68.483 millones de dólares a la AOD**. Esta cifra representa un incremento de 10.209 millones de dólares con respecto a 2002, pasando del 0,23% al **0,25% del PNB conjunto**.

Más de dos terceras partes del incremento (6.876 millones de dólares) corresponde a los países miembros de la UE, que en porcentaje sobre el PNB conjunto mantiene el 0,35% del año anterior.

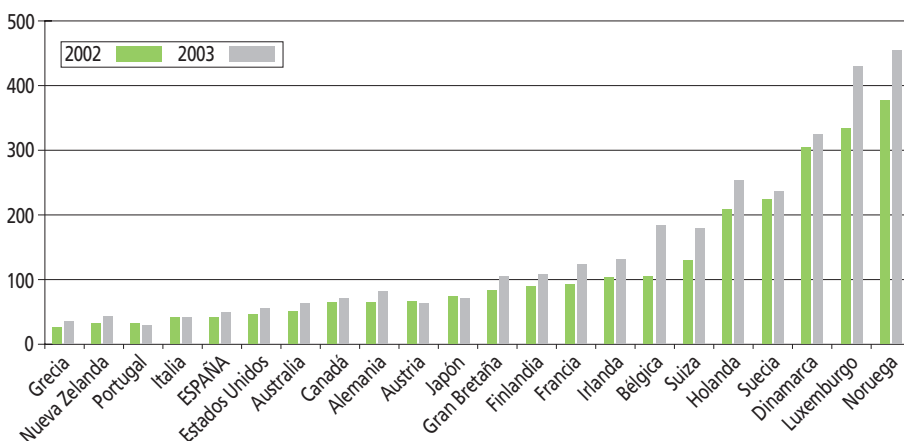
Tan sólo cinco países cumplen el objetivo del 0,7%, mientras que Estados Unidos y Japón se mantienen muy alejados de la cuota requerida.

Para cumplir los objetivos marcados, además de incrementar de forma notable la AOD, los donantes deben evitar la distorsión de los flujos de ayuda en función de otros intereses –como la seguridad internacional o la lucha contra el terrorismo– reconociendo que la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano son un objetivo en sí mismos.

Panorama general de la ayuda internacional. Países miembros del CAD				
	Millones de dólares		% AOD/PNB	
	2002	2003	2002	2003
Nueva Zelanda	122	169	0,22	0,23
Luxemburgo	147	189	0,77	0,80
Portugal	323	298	0,27	0,21
Grecia	276	356	0,21	0,21
Austria	520	503	0,26	0,20
Irlanda	398	510	0,40	0,41
Finlandia	462	556	0,35	0,34
Australia	989	1.237	0,26	0,25
Suiza	939	1.297	0,32	0,38
Dinamarca	1.643	1.747	0,96	0,84
Bélgica	1.072	1.887	0,43	0,61
ESPAÑA	1.712	2.030	0,26	0,23
Noruega	1.696	2.043	0,89	0,92
Suecia	1.991	2.100	0,83	0,70
Canadá	2.006	2.209	0,28	0,26
Italia	2.332	2.393	0,20	0,16
Holanda	3.338	4.059	0,81	0,81
Gran Bretaña	4.924	6.166	0,31	0,34
Alemania	5.324	6.694	0,27	0,28
Francia	5.486	7.337	0,38	0,41
Japón	9.283	8.911	0,23	0,20
Estados Unidos	13.290	15.791	0,13	0,14
TOTAL CAD	58.274	68.483	0,23	0,25

Fuente: CAD/OCDE.

AOD per cápita de los países miembros del CAD



Para más información:
La realidad de la ayuda
2004-2005
El panorama
internacional
de la cooperación
para el desarrollo.
Páginas 11-17

Fuente: OCDE/CAD.

Análisis de la Ayuda Oficial española en 2003

Distribución por partidas

Distribución cuantitativa de la AOD neta bilateral y multilateral por partidas 2000 - 2003 (miles de euros)									
	2000		2001		2002		2003		Variación 2002-2003
Aportaciones a la UE	382.449	28,99%	382.600	20,07%	440.180	24,22%	464.819	26,75%	5,60%
Org. Int. Financieros	67.481	5,11%	208.791	10,95%	234.547	12,91%	173.887	10,01%	-25,86%
Org. Int. no Financieros	65.489	4,96%	66.074	3,47%	83.189	4,58%	78.149	4,50%	-6,06%
Total Multilateral	515.419	39,06%	657.465	34,48%	757.916	41,70%	716.856	41,26%	-5,42%
AOD bilateral reembolsable	196.731	14,91%	162.777	8,54%	243.407	13,39%	222.070	12,78%	-8,77%
Créditos FAD	172.690	13,09%	142.248	7,46%	198.313	10,91%	206.342	11,88%	4,05%
Línea FCM	24.040	1,82%	20.529	1,08%	1.966	0,11%	11.387	0,66%	479,01%
Líneas de consultoría del FAD					334	0,02%			
Otros Créditos					42.792	2,35%	4.339	0,25%	-89,86%
AOD bilateral no reembolsable	607.254	46,02%	1.086.290	56,98%	816.116	44,90%	798.647	45,96%	-2,14%
Adm. General del Estado									
Operaciones de Deuda	18.205	1,38%	434.880	22,81%	125.313	6,90%	93.683	5,39%	-25,24%
FAD (no reembolsable)					1.268	0,07%	11.428	0,66%	800,92%
Programas/proyectos	247.012	18,72%	324.036	17,00%	300.586	16,54%	231.357	13,31%	-23,03%
Ayuda Alimentaria	4.878	0,37%	5.690	0,30%	8.631	0,47%	3.761	0,22%	-56,43%
Ayuda de Emergencia	41.073	3,11%	25.547	1,34%	19.792	1,09%	65.938	3,79%	233,15%
ONG (AGE)	87.814	6,66%	87.981	4,61%	99.189	5,46%	106.013	6,10%	6,88%
promoción y sensibilización									
Total Adm. Gral. del Estado	398.982	30,24%	878.134	46,06%	554.780	30,53%	512.181	29,48%	-7,68%
Administración Autonómica	117.653	8,92%	120.171	6,30%	172.354	9,48%	197.485	11,37%	14,58%
Administración Local	90.619	6,87%	87.985	4,61%	88.980	4,90%	88.980	5,12%	0,00%
Total Cooperación Oficial Descentralizada	208.272	15,79%	208.156	10,92%	261.335	14,38%	286.466		9,62%
Total Bilateral	803.985	60,94%	1.249.066	65,52%	1.059.523	58,30%	1.020.717	58,74%	-3,66%
TOTAL AOD	1.319.404	100%	1.906.532	100%	1.817.440	100%	1.737.574	100%	-4,39%
Porcentaje AOD/PNB	0,2210		0,2976		0,2649		0,2338		
PNB (en millones de euros)	5.994.870		6.405.530		6.860.120		743.04		

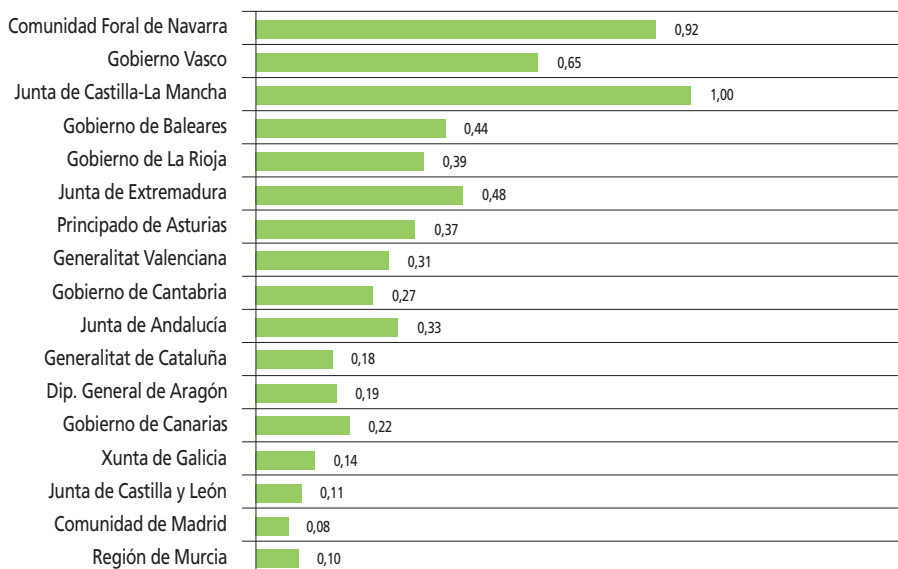
Fuente: PACI-Seguimiento, varios años.

AOD per cápita / PIB per cápita

Cooperación descentralizada: sigue el incremento de fondos

En 2003, la cooperación descentralizada ha superado los **286 millones de euros**, con un incremento del 10% en términos absolutos con respecto a 2002. Representa **más del 16% de la AOD total** y el **28% de la bilateral**.

Fuente: Elaboración propia.



Países receptores: falta de compromiso con los más pobres

En 2003, el 52% de la AOD se dirigió a países de renta media. Los Países Menos Adelantados (PMA) recibieron el 12%, lo que representa el 0,04% del PNB. España ocupa el tercer lugar entre los países menos comprometidos con los PMA. Además, la ayuda por persona pobre es mayor para los países de renta media que para los PMA. La elección de los países receptores se ve condicionada por intereses políticos y económicos.

De proyectos a programas: un camino por recorrer

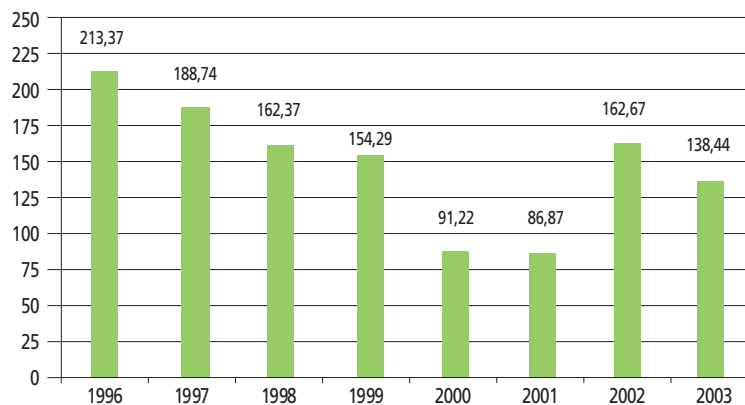
En 2003, se destinaron 231 millones de euros a proyectos y programas, un 13% del total de la ayuda. De esta cifra, más del 90% corresponde a proyectos y sólo el 9% a programas.

Uno de los principales retos de la cooperación española es avanzar desde el enfoque de proyectos hacia el de programas (intervenciones amplias que se integran en una línea de acción acordada con el receptor). Se trata de evitar la dispersión de las acciones, mejorar la coherencia de la ayuda y posibilitar que el receptor asuma una mayor responsabilidad y genere capacidades de gestión de las políticas públicas.

En los programas se contemplan instrumentos como: marcos de gasto a medio plazo, enfoques sectoriales amplios, recursos para la estrategia de reducción de la pobreza, fondos compartidos o fondos comunes.

Para este cambio, se requiere mejorar la dotación técnica de la AEI y su capacidad de formulación y diálogo en el ámbito de las políticas públicas.

Evolución de la AOD española a África subsahariana (en millones de dólares)

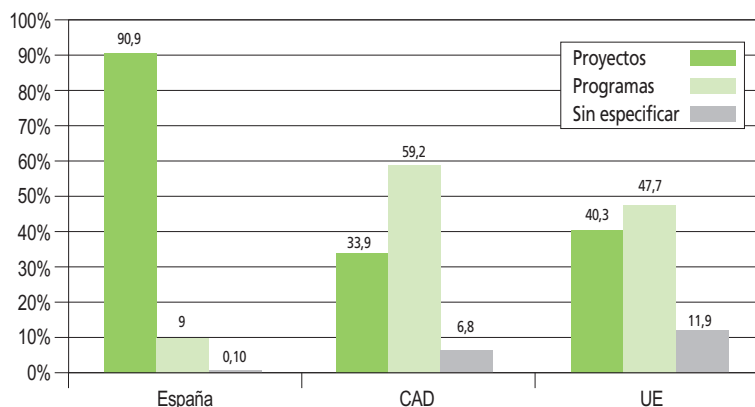


Fuente: CAD/OCDE y OPE.

Prioridades sectoriales: lejos del Plan Director

La distribución sectorial experimenta una variabilidad notable a lo largo de los años, lo que evidencia la ausencia de un modelo consolidado de especialización sectorial de la ayuda española. Además, el peso que se otorga a cada sector se encuentra muy alejado de lo previsto en el Plan Director, destacando la apuesta por los sectores económicos y sociales, y la debilidad de la orientación a las necesidades básicas de los más empobrecidos. Los recursos destinados a los sectores sociales básicos siguen muy lejos del 20% comprometido en las cumbres internacionales.

Peso relativo de proyectos y programas



Fuente: CAD/OCDE.

Para más información:
La realidad de la ayuda 2004-2005

Páginas 18-56

Cooperación cultural: definir su papel

España se sitúa entre los tres principales donantes en este ámbito. En 1997-2002 le dedicó el **2,98% de la AOD bilateral**, destinando el 86% a países de renta media. **La promoción de la cultura española tiene un peso significativo, que debe ser revisado.** Entre las principales debilidades destacan la falta de claridad en la visión y conceptos, la **ausencia de una estrategia integral** de trabajo en el sector y la **dispersión y falta de coordinación** entre los agentes implicados.

Se requiere una reflexión sobre el papel de la cultura en los procesos de desarrollo, que tenga en cuenta:

- La necesidad de hacer de la cultura un componente a considerar en toda intervención de desarrollo.
- El valor de la diversidad cultural, desde el respeto a los derechos de las personas.
- La participación social y el fortalecimiento de las instituciones gestoras de la política cultural de los receptores.
- El establecimiento de indicadores para conocer el impacto a medio plazo de las intervenciones.

En cuanto a las actividades del **Instituto Cervantes** que se computan como AOD, se debe garantizar que responden a los objetivos y prioridades propios de la política de ayuda, definidos en la Ley de Cooperación y el Plan Director.

Igualdad de género: más allá de la retórica

La Ley de Cooperación menciona la igualdad de género como objetivo de la política española, pero **no se han establecido mecanismos para incorporar el Enfoque de Género más allá de proyectos puntuales** dirigidos a las mujeres. Para ello, se hace necesario:

- Mantener un diálogo entre los organismos responsables de la igualdad de género y de la cooperación para el desarrollo.
- Aplicar estrategias de género en todos los organismos de cooperación.
- Establecer indicadores para cada uno de los instrumentos, que permitan valorar los avances.
- Fortalecer las capacidades institucionales e intercambiar experiencias entre agentes de desarrollo.



© Esther Mira/Intermón Oxfam

Para más información:

La realidad de la ayuda 2004-2005

La cooperación cultural española: más allá de la promoción exterior.

Páginas 115-151

¿Es la igualdad de género un objetivo *real* de la AOD española?

Páginas 153-172

Recursos incluidos en el sector Mujer y Desarrollo, en porcentajes sobre el total de AOD bilateral

Sector Mujer y Desarrollo	% del total
PACI 19990,78
PACI 20000,91
PACI 20010,95
PACI 20021,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Seguimiento PACI de 1999, 2000, 2001 y 2002.

Créditos FAD: en la encrucijada

El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) es uno de los instrumentos más relevantes de la ayuda española: en sus casi 30 años de historia ha financiado más de 920 proyectos por un importe cercano a los 8.500 millones de euros. Sin embargo, el intento de combinar dos objetivos diferentes –apoyo a la internacionalización de la empresa española y contribución al desarrollo de los países receptores– lo ha convertido en el más polémico. En la actualidad, su eficacia es cuestionada por colectivos tanto de la cooperación como del sector empresarial.

Servir a dos amos: un callejón sin salida

Desde el ámbito de la cooperación se cuestiona la eficacia de la ayuda ligada y la falta de orientación a la pobreza de los FAD. Su distribución geográfica y sectorial no ha venido marcada por las prioridades de la cooperación española, sino por los intereses del sector exportador y por las limitaciones impuestas por la OCDE a los créditos a la exportación.

Por su parte, el sector empresarial cuestiona las restricciones presupuestarias derivadas de su uso creciente en la contribución a Organismos Internacionales Financieros, así como la falta de flexibilidad del instrumento para adaptarse a las necesidades cambiantes de la empresa. Además, los países potencialmente destinatarios de los créditos FAD no representan un segmento relevante de las exportaciones españolas.

Ayuda ligada: un instrumento en desuso

La ayuda ligada a la compra de bienes y servicios en el país donante está cada vez más sometida a las limitaciones y condicionantes marcados por la OCDE y el CAD, reduciendo su margen de maniobra. La tendencia entre los donantes es desvincular la ayuda, lo que facilita que los países receptores asuman una mayor responsabilidad sobre sus proyectos de desarrollo, al tiempo que posibilita una mejor coordinación entre donantes y receptores.

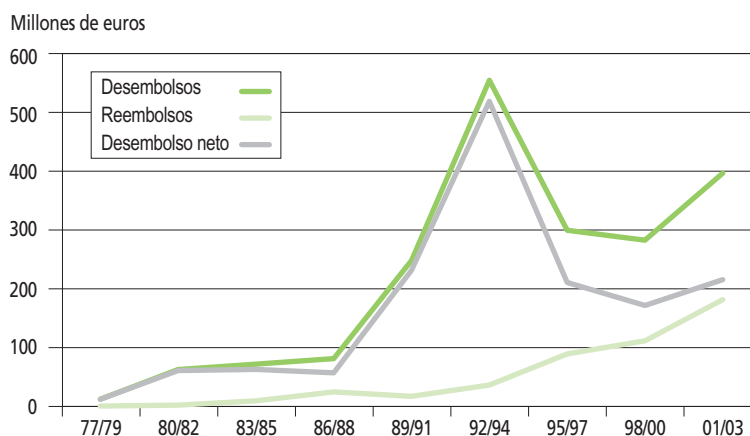
Los FAD en 2003: mantienen su relevancia

En 2003, el importe máximo establecido ascendió a 631,06 millones de euros, de los cuales el Consejo de Ministros aprobó 615,65 millones, manteniendo la tendencia ascendente. El principal receptor ha sido Turquía, que recibió un 40,13% del FAD bilateral para un macroproyecto de rehabilitación de una línea férrea. Le siguieron China, Indonesia y Argentina, países (excepto China) no prioritarios de la cooperación española. Destaca el considerable incremento de las contribuciones a Organismos Internacionales Financieros.

Magnitudes más significativas del FAD 2000-2003 (datos en millones de euros)				
Magnitudes	2000	2001	2002	2003
Aprobaciones CM	320,48	576,61	612,36	615,65
Formalizaciones	308,61	629,35	549,01	561,48
(1) Disposiciones (pagos por FAD)	371,81	453,78	578,56	527,01
(2) Ingresos por créditos	227,75	231,01	248,78	250,27
(1)-(2) Desembolsos netos	144,06	222,76	329,78	276,74

Fuente: La actividad del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 2003. Secretaría de Estado de Comercio y Turismo.

Evolución del FAD (desembolsos y reembolsos)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del ICO y Seguimiento PACI.

Reforma normativa: una oportunidad perdida

La Ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado para 2004, incorpora una reforma de los FAD que recoge las últimas regulaciones internacionales, pero que no resuelve algunas de las cuestiones más significativas:

- **No menciona la Ley de Cooperación** como referencia, ni especifica que los destinatarios deban ser países prioritarios de la cooperación española.
- Mantiene la **vinculación a la adquisición de bienes y servicios españoles**, sin recoger siquiera la recomendación del CAD de desligar la ayuda a los Países Menos Adelantados.
- **No establece normas claras para su uso**. Consagra su utilización en la Ayuda Humanitaria y, aunque prohíbe su empleo para material militar, no contempla el material de doble uso.
- **No establece unos criterios claros de gestión**, ni resuelve las tensiones con el sector exportador en cuanto a la identificación y adjudicación de los proyectos. No incluye análisis de riesgos sociales y ambientales, ni una evaluación de su impacto sobre la pobreza.
- **No recoge criterios** concretos de actuación de las empresas en el ámbito de la **Responsabilidad Social Corporativa (RSC)**.

Recomendaciones

Ha llegado el momento de abrir un proceso de reflexión sobre el futuro del FAD en el que, con la participación de todas las partes implicadas, se considere qué tipo de apoyo necesitan las empresas españolas en el contexto actual y qué tipo de cooperación debe hacer nuestro país para contribuir de manera eficaz a la erradicación de la pobreza y al logro de los Objetivos del Milenio. Resumimos algunos de los puntos clave a tener en cuenta.

- **Analizar los resultados del FAD** en su doble vertiente: desarrollo de los países receptores y expansión de las empresas españolas en el exterior.
- Considerar su **sustitución por dos instrumentos diferentes**, uno para cooperación y otro para apoyar la expansión comercial.
- Definir una **estrategia clara sobre el uso del crédito**, a la luz de su impacto en la erradicación de la pobreza.
- **No recurrir a los créditos** para financiar el desarrollo de los **Países Menos Adelantados** o de los altamente endeudados, ni para la provisión de **Servicios Sociales Básicos**.
- Avanzar en la **planificación integrada de instrumentos**, analizando qué papel pueden jugar los créditos en cada uno de los ámbitos prioritarios de la cooperación española.
- Establecer criterios de **seguimiento y evaluación**, que deben ser los mismos para todos los instrumentos de la cooperación.
- Incorporar, tanto en los créditos al desarrollo como en las herramientas de fomento a la exportación, provisiones relativas a la **actuación socialmente responsable de la empresa española en el exterior**.
- Adoptar medidas proactivas para mejorar la **transparencia**.

FAD y Ayuda de Emergencia: el caso del huracán Mitch

El total de los fondos FAD destinados a paliar las consecuencias del huracán Mitch en Nicaragua se destinó a financiar la carretera Managua-Masaya. Este proyecto, que no se ubicaba en la zona arrasada por el huracán, desplazó a otras posibles actuaciones en el área afectada.

Diversas irregularidades en su adjudicación y ejecución, junto con problemas burocráticos, han hecho que seis años después aún no se haya asfaltado ni un sólo kilómetro de la carretera.

(Ver *La carretera Managua-Masaya-Granada: 6 años - 0 km*. páginas 105-106).

Para más información:

La realidad de la ayuda 2004-2005

Créditos FAD: de nuevo en el punto de mira.

Páginas 81-114

Nuevo Plan Director:

propuestas de Intermón Oxfam

El nuevo Plan Director además de precisión técnica debe reflejar ambición política. Entre los retos a los que debe dar respuesta, destacamos: integrar los instrumentos y recursos de la AOD en una política de cooperación que obligue a todos los ministerios implicados, avanzar en la coherencia de las políticas (más allá de la AOD) que tienen impacto en las poblaciones empobrecidas del Sur, y establecer etapas progresivas para alcanzar el 0,5% en los presupuestos de 2009, como paso hacia el 0,7%. Resumimos las principales propuestas de Intermón Oxfam.

Principios rectores del Plan Director

- Marcar la **lucha contra la pobreza como objetivo central y rector**, desglosado en estrategias que respondan a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- **Integrar la ayuda en los planes nacionales** de lucha contra la pobreza de los receptores.
- Apostar por una **política multilateral activa** y por el **trabajo con otros donantes**.
- Facilitar la **participación social** en España, en los países del Sur y en los foros internacionales.

Marco presupuestario

Alcanzar el **0,3% en 2005** y **avanzar progresivamente** para cumplir el compromiso del Gobierno de llegar al **0,5% en los presupuestos de 2009**. Los incrementos deben primar las partidas de AECI, cofinanciación con ONGD y contribuciones al sistema de Naciones Unidas y a fondos globales.

Prioridades geográficas

- Reforzar la ayuda a los **Países Menos Adelantados**, en especial a los de **África subsahariana**.
- Dirigir al menos el **80% de la AOD bilateral** a **países prioritarios** de la cooperación española. Evitar que los intereses comerciales desvíen la ayuda.

Prioridades sectoriales

- Priorizar los Servicios Sociales Básicos, en especial **educación básica y salud primaria**, destinando al menos el **20% de la AOD bilateral en 2008**.
- Desarrollar una estrategia específica para cada uno de estos sectores y apostar por la contribución a procesos multilaterales como la **Iniciativa Global por la Educación** y los fondos globales asociados con la salud como el **Fondo SIDA**.

Instrumentos

- Abordar una reforma profunda del **FAD**.
- Facilitar el acceso de las poblaciones más empobrecidas al programa de **microcréditos**.
- Asumir que el servicio de la **deuda** es una de las principales limitaciones para cumplir los Objetivos del Milenio. Abrir el camino a una Ley de Tratamiento de la Deuda.
- Avanzar del enfoque basado en proyectos hacia **programas integrados** en las estrategias nacionales de los receptores. Reformar en profundidad la **AECI**.

- Fomentar el diálogo con las **ONGD**, para asegurar la complementariedad de esfuerzos.
- Definir una política de **acción humanitaria** que delimite el papel de las Fuerzas Armadas.
- No primar el incremento de **otros ministerios** como Educación, Asuntos Sociales o Defensa. Sus programas deben acordarse con la AECI.
- Orientar la coordinación con **administraciones autonómicas y municipales**, respetando su autonomía.
- Fomentar el debate en el Parlamento y con las organizaciones sociales sobre la participación en los **Organismos Internacionales Financieros**.
- Incrementar las aportaciones a las **agencias de Naciones Unidas y fondos globales**, orientándolas a las prioridades geográficas y sectoriales de la cooperación española.

Para más información:
La realidad de la ayuda 2004-2005
Propuestas para el Plan Director.
Páginas 57-79.

Adaptación de textos y maquetación: **punto&coma**

DEPARTAMENTO DE CAMPAÑAS Y ESTUDIOS
Alberto Aguilera, 15. 28015 Madrid
Tfn.: 91 548 04 58 - Fax: 91 559 16 67
e-mail: msambade@IntermonOxfam.org
www.IntermonOxfam.org


Intermón Oxfam
Soy IO

Intermón Oxfam somos personas que creemos en la justicia, la solidaridad y la paz.