

# CAPÍTULO 2

## La ayuda al desarrollo en 2009

Autora:

**Deborah Itriago, investigadora de Intermón Oxfam  
(con la colaboración de Flora Cabranes)\***



\*Las autoras agradecen la colaboración de los equipos territoriales de Intermón Oxfam en la elaboración de este capítulo y las aportaciones y los comentarios a Verónica Hernández, Jaime Atienza, Cecilia Gelpi, Raquel León, Francisco Yermo, Teresa Cavero y Susana Ruíz. Se agradecen también las contribuciones del IECAH (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria) y del Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG).



# 1. Un panorama general de la financiación internacional al desarrollo

## Introducción

### 2009 y 2010, años convulsionados, años de crisis

Ciertamente los dos últimos años han sido críticos. Pero también podría decirse que estamos en un período que puede servir como inspiración. Los acontecimientos muestran una clara necesidad de ruptura con algunos postulados que han afectado muy negativamente el logro de un mundo con menos pobreza y desigualdad.<sup>1</sup> Es un período que debe analizarse para extraer aprendizajes y mirar el futuro. El respaldo de una crisis global, multifacética y perversa como manifestación de que algunas cosas no funcionaron bien es paradójicamente la fuente que anima esta esperanza.

El reconocimiento de la realidad de un mundo injustamente desigual no es nuevo. Pero esta vez los cuestionamientos son severos y van de *Norte a Sur*: la agencia para el empleo de las Naciones Unidas ha señalado con preocupación lo que denomina una larga “recesión del mercado de trabajo” y ha llamado la atención sobre las numerosas protestas relacionadas con la crisis.<sup>2</sup> La crisis ha destruido el empleo de cerca de 30 millones de personas en todo el mundo. En la gran mayoría de los países europeos se han vivido revueltas por desacuerdo de los ciudadanos con las medidas adoptadas por sus gobiernos. En los países pobres la situación ha provocado un agujero fiscal de aproximadamente 65.000 millones de dólares y en 2010 el déficit está obligando a muchos países a recortar el gasto en salud y educación.<sup>3</sup>

En ambos casos se trasluce una misma sensación: los asalariados, los jubilados y los segmentos de población más vulnerables están pagando injustamente la crisis.

La crisis económica ha generado serias dificultades para las personas más vulnerables en ambos lados del ecuador y también ha permitido evidenciar la gran interrelación entre el mundo en desarrollo y el desarrollado. Esto puede ayudarnos a construir un planeta mejor; aunque nos sitúe también frente a una realidad que requiere soluciones más globales e integrales, pero sobre todo más valientes.<sup>4</sup>

Por ello, en este sismo ideológico en el que vivimos, imbuido entre un proceso de desmantelamiento de centros de poder de decisión a diferentes escalas y de

Los dos últimos años han sido críticos. Pero también podría decirse que estamos en un período que puede servir como inspiración.

Los asalariados, los jubilados y los segmentos de población más vulnerables están pagando injustamente la crisis.

1. Uno de esos postulados fue precisamente evadir la cuestión de la desigualdad como un obstáculo para lograr resultados más favorables para los países pobres producto de la globalización internacional. Véase el discurso del director del Fondo Monetario Internacional: “Human Development and Wealth Distribution” por Dominique Strauss-Kahn, Agadir, 1 de noviembre de 2010.

2. <http://www.guardian.co.uk/business/2010/oct/01/job-market-recession-social-unrest-ilo>

3. Intermón Oxfam, “La crisis económica mundial y los países en desarrollo”, 28 de mayo de 2010, [http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/11762/100626\\_gec\\_and\\_developing\\_countries\\_resumen\\_sp\\_040610.pdf](http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/11762/100626_gec_and_developing_countries_resumen_sp_040610.pdf).

4. Véase Intermón Oxfam, “Objetivo Robin Hood. Cómo podemos evitar que la crisis la paguen los de siempre”, octubre de 2010.

Las legítimas necesidades nacionales no pueden comprometer otras cuestiones fundamentales para el equilibrio de todo el planeta. Lo contrario sería claramente no comprender las razones de fondo de la crisis y plantear un debate populista y corto de miras.

Con un claro renovado papel, la cooperación internacional es hoy más relevante que nunca.

surgimiento de otros como el G-20, así como en el proceso de búsqueda desesperada de salidas sostenibles a la crisis económica y financiera, los países donantes tradicionales y los nuevos actores “emergentes” no deberían perder de vista que las legítimas necesidades nacionales no pueden comprometer otras cuestiones fundamentales para el equilibrio de todo el planeta.

“Debemos considerar la cooperación para el desarrollo una inversión estratégica en un futuro común. En un mundo globalizado, es un instrumento clave para lograr estabilidad, integración económica, seguridad humana y oportunidades para todos”.<sup>5</sup> Lo contrario sería claramente no comprender las razones de fondo de la crisis y plantear un debate populista y corto de miras. La recuperación financiera y la estabilidad social global deben ser partes de una misma solución. Esta solución debe velar por el bienestar de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad aquí y allá.

Hoy, la alianza global por la reducción de la pobreza y la desigualdad en el planeta, fijada como el objetivo 8 de la Declaración del Milenio, está en una encrucijada:<sup>6</sup> si alguna vez pareció sencillo pronosticar el futuro de la financiación del desarrollo, en estos momentos ha dejado definitivamente de serlo.

La forma en la que se definirán muchas cuestiones relevantes para las finanzas de los países pobres del mundo se está debatiendo hoy con más vehemencia que nunca, seguirá debatiéndose en los años venideros, y ciertamente será un producto de valoraciones técnicas pero sobre todo de la voluntad y amplia perspectiva de los políticos, en especial de aquellos que dirigen a las naciones más ricas y poderosas. En lo concreto, urge dejar de vacilar y mirar la ayuda oficial al desarrollo (AOD) como la parte frágil y prescindible del paquete de medidas. Con un claro renovado papel, la cooperación internacional es hoy más relevante que nunca. Esta pieza del rompecabezas es indispensable para que la próxima década pueda ser recordada como la de un nuevo orden o consenso por el desarrollo y el bienestar global.

Esta “nueva” ayuda, que se explora en el capítulo 4, requiere acciones firmes para no solo situarse en niveles más acordes con las metas del milenio y los estragos de la crisis económica y climática sino también para que de una vez por todas se logren superar los retos cualitativos que hace mucho tiempo se reconocen como indispensables para lograr una AOD más eficaz y consistente con las necesidades de los países pobres.<sup>7</sup> Entre estos retos es preciso resaltar la necesidad de mejorar la interacción positiva y la coherencia entre la política de cooperación y otras políticas internacionales y nacionales, un avance más decidido sobre formas de gestión de cooperación más eficientes, transparentes y predecibles, estrategias de cooperación que permitan fortalecer las capacidades de los países pobres para salir de la pobreza por sus propios medios y de forma sostenible, y basar la cooperación en evidencias más robustas sobre

5. OCDE, “Cooperación para el desarrollo: Informe 2010”, 2010.

6. Naciones Unidas, “Objetivo de desarrollo del milenio 8. La alianza mundial para el desarrollo, en una coyuntura crítica”, Nueva York, 2010.

7. Intermón Oxfam, “La ayuda del siglo XXI. Reconocer los éxitos, superar los fracasos”, 7 de julio de 2010, [http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/11774/100707\\_ayudaxxi.pdf](http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/11774/100707_ayudaxxi.pdf).

lo que funciona o no en la lucha contra la pobreza y la desigualdad: una ayuda alejada de posicionamientos ideológicos asfixiantes que obstaculiza una mejor coordinación entre donantes, gobiernos receptores, organizaciones sociales y centros de pensamiento (véanse los recuadros 1 y 2).

Éstos, entre otros elementos, pueden hacer que cada euro de la cooperación internacional se multiplique por un número superior a uno. Por el contrario, si la ayuda internacional es mal gestionada y/o políticamente condicionada, ese esfuerzo económico en la práctica se transformará en una cifra cercana a cero, con lo cual creará una dependencia nefasta entre donantes y receptores y entrampará en la pobreza a los países más vulnerables del planeta. **Estos son algunos de los verdaderos retos de la ayuda internacional, no su eliminación o reducción.** Eliminar la AOD es la salida más fácil y menos adecuada en un contexto de escasez de recursos.

Eliminar la AOD es la salida más fácil y menos adecuada en un contexto de escasez de recursos.

#### Recuadro 1: Algunos retos cualitativos para la ayuda internacional<sup>8</sup>

- **Es evidente la interacción de doble vía entre la política de la ayuda y otras políticas.** Los esfuerzos que se realizan para reducir la pobreza pueden verse gravemente afectados por las políticas del Norte en materias como la inversión extranjera, el comercio o las migraciones. Los modelos de inversión extranjera que promueven la carrera de los países en desarrollo por generar incentivos fiscales sin orden ni concierto para atraer esa inversión en detrimento de ingresos públicos suficientes para financiar servicios sociales básicos<sup>9</sup> es uno de los muchos ejemplos.

- **Los modelos de desarrollo y por ende de cooperación internacional no deberían abrir o reforzar sistemáticamente las brechas de desigualdades.** Latinoamérica y el sur de Asia han experimentado largos períodos de crecimiento económico que coexisten con incrementos significativos del empleo informal.<sup>10</sup> En algunos países en desarrollo la proporción de trabajadores informales puede representar más del 90% si se incluye a la agricultura en la estimación.<sup>11</sup> La gran correlación entre informalidad, pobreza y vulnerabilidad es una manifestación de la paradoja del “crecimiento empobrecedor”.<sup>12</sup> Como mínimo, los donantes deben focalizarse en apoyar procesos que incrementen las capacidades de las personas pobres para aprovechar efectivamente el crecimiento económico.

La gran correlación entre informalidad, pobreza y vulnerabilidad es una manifestación de la paradoja del “crecimiento empobrecedor”.

8. Este análisis se circunscribe fundamentalmente a los donantes tradicionales del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD-OCDE).

9. Informe en elaboración pendiente de publicación: “Sistemas fiscales justos”, Intermón Oxfam.

10. OCDE, “It is Informal Normal?”, 2010.

11. *Ibíd.*

12. Fenómeno paradójico que se produce cuando un país empeora con el crecimiento económico. En general, el crecimiento empobrecedor ocurre debido a la existencia de una distorsión (ya sea del país o externa a él) que no se compensa por una política óptima.

En 2008, apenas el 1% de la AOD bilateral se destinó a tratar asuntos de mejora de las finanzas públicas.

La Agenda de Eficacia de la Ayuda y los procesos derivados de ella son parte de un compromiso internacional necesario para incrementar la probabilidad de éxito de los recursos utilizados en la lucha contra la pobreza.

• **La ayuda es un elemento catalizador de otras políticas nacionales que pueden promover el crecimiento de los países pobres al fortalecer sus bases económicas y las capacidades institucionales de su sector público.** Sin embargo, los donantes todavía no creen en los sistemas de gestión de las finanzas públicas de los países en desarrollo para canalizar la ayuda y por lo tanto promover desde lo más básico el fortalecimiento institucional.<sup>13</sup> Tampoco acompañan en la medida necesaria los procesos de mejora profunda de esos sistemas. En 2008, apenas el 1% de la AOD bilateral se destinó a tratar asuntos de mejora de las finanzas públicas.<sup>14</sup>

• **La cooperación internacional tiene un gran reto por delante en el perfeccionamiento de sus procedimientos e instrumentos en contextos de Estados frágiles.**<sup>15</sup> En reconocimiento a este hecho, en 2007 los ministros de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) suscribieron 10 principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situación de fragilidad. Sin embargo, la crisis que hoy vive Haití es una demostración de que sigue habiendo cuestiones profundas en las que hay que reflexionar para mejorar los enfoques de cooperación en situaciones como estas.<sup>16</sup>

• **La forma en la que se gestiona la ayuda es tan importante como el volumen de ayuda.** Por eso, la Agenda de Eficacia de la Ayuda y los procesos derivados de ella (división del trabajo, apropiación democrática, mutua rendición de cuentas, etc.) no deben verse como elementos superficiales, sino como parte de un compromiso internacional necesario para incrementar la probabilidad de éxito de los recursos utilizados en la lucha contra la pobreza. Según el índice de transparencia de la ayuda,<sup>17</sup> los donantes bilaterales se encuentran a cuarenta puntos de la situación ideal<sup>18</sup> y, según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), solo un 53% de la ayuda bilateral es programable<sup>19</sup> con los países receptores.<sup>20</sup>

Fuente: Elaboración propia.

13. Véase, OCDE, "Cooperación para el desarrollo: Informe 2010", 2010, tercer capítulo.

14. Cálculos propios con datos del CAD-OCDE.

15. Durante la última década los gobiernos de los países donantes y los responsables políticos de la ayuda internacional han llegado a un cierto consenso en el cual estos países constituyen una categoría caracterizada por inseguridad y baja capacidad y legitimidad de los gobiernos.

16. Véase el capítulo 5 de la presente publicación.

17. Índice reciente propuesto por la plataforma Publish What You Fund. Este índice se construye mediante el promedio de tres subindicadores: compromiso con la transparencia, transparencia de la ayuda a los gobiernos receptores y transparencia de la ayuda a las organizaciones de la sociedad civil. <<http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2010/oct/28/aid-budgets-transparency>>

18. En una escala del 1 al 100. Véase <<http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2010/oct/28/aid-budgets-transparency>>.

19. Conocida también como CPA (en inglés). Es la porción de ayuda que cada donante puede programar/planificar para cada país receptor.

20. "Overall, for members of the OECD Development Assistance Committee, CPA is roughly a little over a half of their gross bilateral ODA", documento del CAD de junio de 2010, ubicado en <[http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_45666181\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_34447_45666181_1_1_1_1,00.html)>.

## Los flujos de ayuda hacia los países en desarrollo en 2009

A pesar de la relevancia de la AOD en este contexto, en el año 2009 debe hablarse de un estancamiento de la ayuda internacional para el desarrollo. El crecimiento real<sup>21</sup> fue básicamente inexistente entre 2009 y 2008, en contraste con el crecimiento real del 10% que se produjo entre el año 2007 y el 2008. La AOD neta mundial (de los países del CAD) en 2009 se ubica en 119.500 millones de dólares a precios del año 2009 (118.800 millones de dólares sin incluir Corea) ó 123.100 millones de dólares a precios del año 2008 (121.800 millones sin incluir Corea)<sup>22</sup> –véase el cuadro 1–.

En el año 2009 debe hablarse de un estancamiento de la ayuda internacional para el desarrollo.



Cuadro 1

### Distribución general del esfuerzo en cooperación internacional de los principales países donantes, 2008 y 2009

	2008 (a)				2009				Cambio porcentual 2009-08	AOD 2009 a precios de 2008	Cambio porcentual real 2009-08	
	Num.	País	AOD neta (mill.USD)	AOD % RNB	Num.	País	AOD neta (mill.USD)	AOD % RNB				AOD per cápita
Miembros del CAD	1	Estados Unidos	26.842	0,19	1	Estados Unidos	28.665	0,20	93,37	6,79%	28.305	5,45%
	4	Francia	10.908	0,39	2	Francia	12.431	0,46	198,53	13,96%	12.746	16,85%
	2	Alemania	13.981	0,38	3	Alemania	11.982	0,35	146,34	-14,30%	12.297	-12,04%
	3	Gran Bretaña	11.500	0,43	4	Gran Bretaña	11.505	0,52	186,05	0,04%	13.179	14,60%
	5	Japón	9.579	0,19	5	Japón	9.480	0,18	74,32	-1,03%	8.556	-10,68%
	7	España (b)	6.868	0,45	6	España	6.584	0,46	143,26	-4,14%	6.375	-7,18%
	6	Países Bajos	6.993	0,80	7	Países Bajos	6.425	0,82	388,66	-8,12%	6.675	-4,55%
	10	Suecia	4.732	0,98	8	Suecia	4.546	1,12	488,71	-3,93%	5.083	7,42%
	11	Noruega	3.963	0,88	9	Noruega	4.086	1,06	846,48	3,10%	4.650	17,34%
	9	Canadá	4.795	0,33	10	Canadá	4.013	0,30	118,94	-16,31%	4.341	-9,47%
	8	Italia	4.861	0,22	11	Italia	3.314	0,16	55,03	-31,82%	3.350	-31,08%
	13	Dinamarca	2.803	0,82	12	Dinamarca	2.810	0,88	508,20	0,25%	2.922	4,25%
	12	Australia	2.954	0,32	13	Australia	2.761	0,29	126,22	-6,53%	2.912	-1,42%
	14	Bélgica	2.386	0,48	14	Bélgica	2.601	0,55	241,08	9,01%	2.661	11,53%
	15	Suiza	2.038	0,44	15	Suiza	2.305	0,47	298,14	13,10%	2.271	11,43%
	18	Finlandia	1.166	0,44	16	Finlandia	1.286	0,54	240,90	10,29%	1.319	13,12%
	16	Austria	1.714	0,43	17	Austria	1.146	0,30	137,01	-33,14%	1.179	-31,21%
	17	Irlanda	1.328	0,59	18	Irlanda	1.000	0,54	224,70	-24,70%	1.077	-18,90%
	19	Grecia	703	0,21	19	Grecia	607	0,19	53,80	-13,66%	618	-12,09%
	20	Portugal	620	0,27	20	Portugal	507	0,23	47,69	-18,23%	523	-15,65%
	21	Luxemburgo	415	0,97	21	Luxemburgo	403	1,01	809,47	-2,89%	423	1,93%
	22	Nueva Zelanda	348	0,30	22	Nueva Zelanda	313	0,29	72,52	-10,06%	337	-3,16%
	<b>Total CAD</b>	<b>121.497</b>	<b>0,31</b>		<b>Total CAD</b>	<b>118.770</b>	<b>0,31</b>	<b>131,63</b>	<b>-2,24%</b>	<b>121.799</b>	<b>0,25%</b>	
	<b>Países CAD de la UE</b>	<b>70.978</b>	<b>0,43</b>		<b>Países CAD de la UE</b>	<b>67.147</b>	<b>0,44</b>	<b>169,89</b>	<b>-5,40%</b>	<b>70.427</b>	<b>-0,78%</b>	
	<b>Esfuerzo promedio países UE</b>	<b>4.732</b>	<b>0,52</b>		<b>Esfuerzo promedio países UE</b>	<b>4.476</b>	<b>0,54</b>	<b>257,96</b>		<b>4.695</b>		
	<b>Esfuerzo promedio países CAD</b>	<b>5.523</b>	<b>0,48</b>		<b>Esfuerzo promedio países CAD</b>	<b>5.399</b>	<b>0,50</b>	<b>249,97</b>		<b>5.536</b>		
No miembros del CAD		Instituciones de la UE	14.757			Instituciones de la UE	15.022			1,80%	15.412	4,44%
		República Checa	249	0,12		República Checa	224	0,12	21,35	-10,04%	237	-4,82%
		Hungría	107	0,08		Hungría	116	0,09	11,57	8,41%	130	21,50%
		Islandia	48	0,47		Islandia	34	0,33	106,56	-	43	-10,42%
		Corea (c)	802	0,09		Corea	816	0,10	16,74	1,75%	910	13,47%
		Polonia	372	0,08		Polonia	343	0,08	8,99	-7,80%	422	13,44%
		Eslavaquia	92	0,10		Eslavaquia	74	0,08	13,66	-19,43%	74	-19,43%
		Turquía	780,00	0,11		Turquía	718	0,12	9,60		797	2,18%

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD (para la ayuda oficial al desarrollo y renta nacional bruta) y del Banco Mundial (para los datos de población).

Datos del CAD actualizados a 14 de abril de 2010. <http://www.oecd.org/dataoecd/17/9/44981892.pdf>

Notas: (a) Los datos de 2008 difieren ligeramente de los publicados en el informe de *La realidad de la ayuda 2009* debido a la actualización reciente de datos realizada por el CAD.

(b) Datos corregidos según la información suministrada por el Seguimiento del PACI 2009 y consultas realizadas a la DGPOLE. Según el CAD, en el caso de España, el tipo de cambio para datos en euros de 2009 era de 0,71 euros/dólar y un euro de 2009 equivalía a 0,9683 euros de 2008.

(c) Los datos actualizados por el CAD registran los flujos de cooperación de Corea como país miembro tanto en 2008 como en 2009. Sin embargo, en este cuadro se decidió computar las aportaciones de Corea como no miembro del CAD ya que su incorporación a dicho organismo se realizó en el mes de noviembre de 2009.

21. El crecimiento real se obtiene comparando volúmenes de ayuda de distintos años que previamente han sido ajustados para reflejar niveles de inflación iguales.

22. Corea forma parte del CAD desde finales de noviembre de 2009, por lo que en realidad las aportaciones de este país no deberían ser contabilizadas como flujos de AOD de los países del CAD para 2009.

El panorama general denota un estancamiento generalizado de los flujos de ayuda de los donantes del CAD.

En 2009, los cinco principales donantes en cifras absolutas fueron Estados Unidos, Francia, Alemania, Gran Bretaña y Japón, el mismo grupo que en 2008. Estados Unidos se mantiene como el país que más ayuda internacional aporta en términos de volumen (28.665 millones de dólares), aunque su esfuerzo relativo como porcentaje de la renta nacional bruta (RNB) sigue siendo muy bajo (0,20%). En 2009 también fueron los mismos países que en 2008 los que cumplieron o superaron la meta de las Naciones Unidas de aportar el 0,7% de la renta nacional bruta en AOD: Suecia, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca y los Países Bajos. De lejos les siguen a estos un grupo de siete países encabezados por Bélgica con aportaciones de entre el 0,55% y el 0,46% de la RNB; entre estos se encuentra España con un 0,46%. España, en el conjunto de los donantes del CAD, se ubicó en la posición número seis en valores absolutos de su contribución en AOD, pero como undécimo con respecto a la AOD como proporción de la RNB (véase el gráfico 1).

Mientras que algunos países como Gran Bretaña, Noruega o Francia hicieron esfuerzos para incrementar la ayuda al desarrollo, otros se quedaron muy atrás. Por ello, el panorama general denota un estancamiento generalizado de los flujos de ayuda de los donantes del CAD. Entre los donantes cuyo retroceso es más significativo, dado el histórico peso que han tenido en el total de la AOD del CAD, destacan Italia y Alemania, que reducen su ayuda en términos reales en un 31% y un 12% respectivamente entre 2009 y 2008.

Este año vale la pena destacar el papel que la cooperación Sur-Sur (CSS) está consolidando en un contexto de crisis.

Este año vale la pena destacar el papel que la cooperación Sur-Sur (CSS) está consolidando en un contexto de crisis. Estimaciones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc) ubicó la ayuda de la CSS en valores que oscilan entre 9.500 millones y 12.100 millones de dólares en 2006; cifra equivalente al 7,8% y 9,8% del total de la AOD que se generó en ese año o al 15% si se descuentan del total de AOD partidas que “inflan” la ayuda.<sup>23 24</sup> Basado en estas cifras, Ecosoc estima los flujos de la CSS entre 12.100 millones y 13.000 millones de dólares en 2008 y prevé que para el año 2010 la CSS se eleve a 15.000 millones de dólares.<sup>25</sup>

Tal y como se puede observar en el cuadro 2, los mayores contribuyentes de ayuda bilateral, no miembros de la OCDE, son Arabia Saudí, China, Venezuela y la India, todos reconocidos por haber aportado previamente por lo menos 500 millones de dólares anuales. Estos cuatro países significaron el 76% del total de la AOD proveniente del Sur en 2008. Arabia Saudí y Venezuela aportaron más del 0,7% de su RNB.

De acuerdo con el Ecosoc (2008), la financiación para transporte y comunicaciones, energía y desarrollo de infraestructuras representó el 50% de la AOD de

23. En este cálculo se han excluido partidas como condonación de deuda externa o los costos del mantenimiento de refugiados en los países donantes.

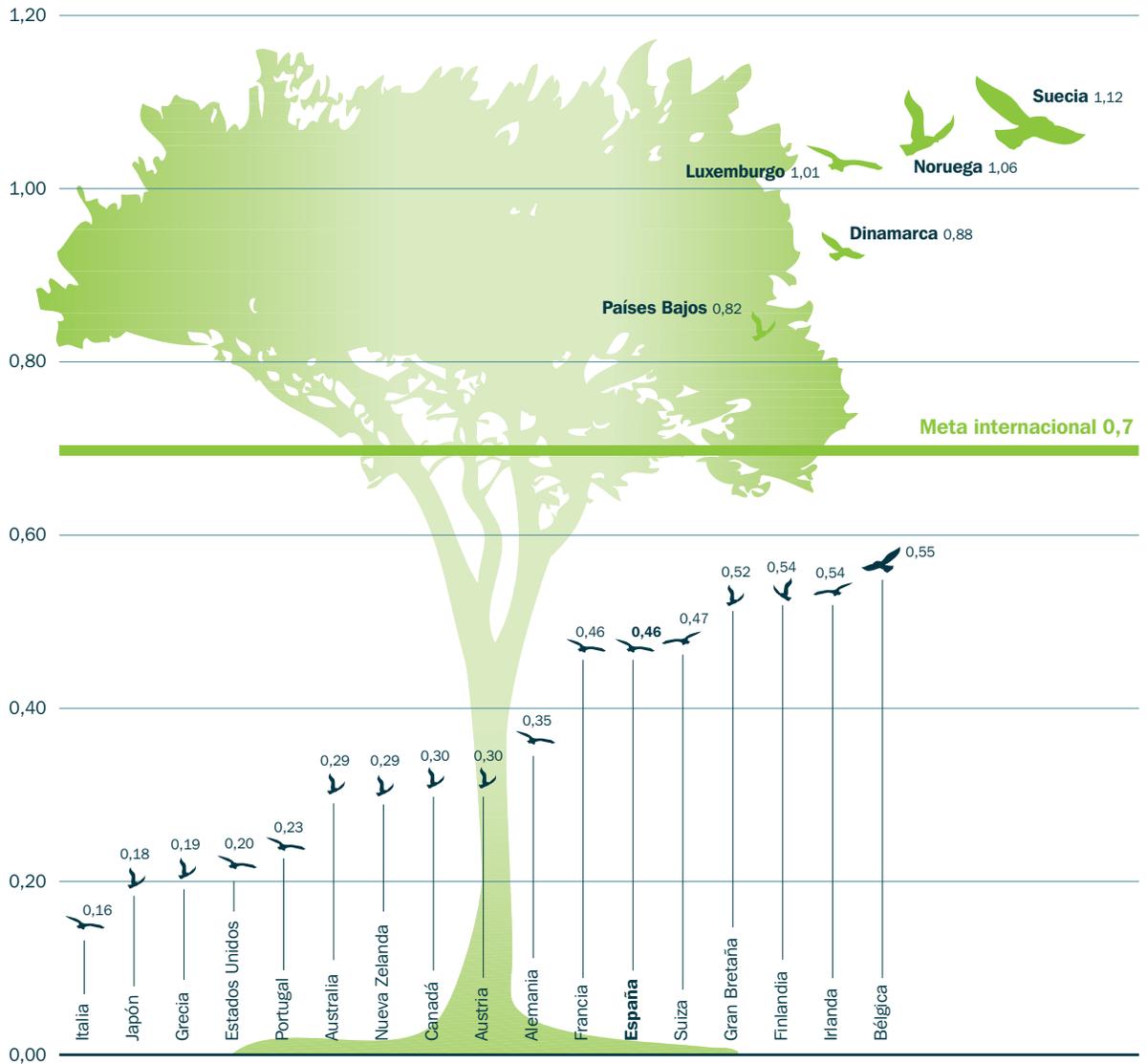
24. *The Reality of Aid*, “Cooperación Sur-Sur. ¿Un desafío al sistema de la ayuda?”, Medellín, marzo de 2010, pág. 6.

25. *Ibid.*



Gráfico 1

## La senda hacia el 0,7% de AOD/RNB de los países del CAD, 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD.

Nota: Datos corregidos para España según la información suministrada por el Seguimiento del PACI 2009.

los mayores donantes del Sur, mientras que cerca de una quinta parte se destinó a los sectores de salud y educación. El informe *The Reality of Aid* del año 2010 presentó un amplio análisis de la CSS,<sup>26</sup> del que se destacan algunas interesantes conclusiones en el recuadro 2.

26. *Ibíd.*

 Cuadro 2 **Desembolsos de AOD Sur-Sur 2008 (en millones de dólares)**

País	Monto	% de PIB	% del total CSS
Arabia Saudí	5,564	1,5	40,0
China	1.500-2.000	0,06-0,08	14,4
Venezuela	1.166=>2.500	0,71-1,52	18,0
Turquía	780	0,11	5,6
Corea del Sur	802	0,09	5,8
India	568,6	0,05	4,1
Taiwán	435	0,11	3,1
Brasil	356	0,04	2,6
Kuwait	283	-	2,0
Sudáfrica	194	0,07	1,4
Tailandia	178	-	1,3
Israel	138	0,07	1,0
Emiratos Árabes Unidos	88	-	0,6
Malasia	16	0,01	0,1
Argentina	5 a 10	0,0025-0,0050	0,1
Chile	3-3,3	0,0026-0,0029	0,0
<b>Total</b>	<b>12.076,60-13.915,90</b>	<b>-</b>	<b>100%</b>

Fuente: The reality of aid (2010).

Al examinar las prioridades de la ayuda proveniente de los donantes emergentes, se revela el uso estratégico de esta para otros fines más allá de la mera solidaridad.

**Recuadro 2: Claroscuro de la cooperación Sur-Sur**

- Los donantes del Sur son reticentes a que se los vea como reproductores de las jerarquías donante-receptor tradicionales.
- Al examinar las prioridades de la ayuda proveniente de los donantes emergentes, se revela el uso estratégico de esta para otros fines más allá de la mera solidaridad. La mayoría de los países del Sur priorizan países vecinos en sus programas de asistencia al desarrollo, lo que permite desvelar intereses que buscan la “seguridad regional” y otros –como los comerciales– que determinan esa cooperación:
  - Casi la mitad de la ayuda externa de **Arabia Saudí** va a otros países árabes con una población predominantemente musulmana al interior de la región, en comparación con solo el 15% que va para los países de África subsahariana. Países que votan en tándem con el Gobierno de **Arabia Saudí** en las Naciones Unidas reciben un 68% más de ayuda en comparación con otros países. Uno de los objetivos principales de la ayuda de Arabia Saudí es promover las exportaciones sauditas y apoyar la diversificación de sus fuentes de ingresos más allá de las exportaciones de petróleo crudo.
  - **Venezuela** parece muy dispuesta a ganar más aliados incluyendo Rusia, Irán y otros gobiernos que son críticos al “imperialismo” de Estados Unidos.
  - **India** está ahora proyectándose con ansiedad sobre el escenario global, por ejemplo compitiendo por un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por lo tanto, este país ha empezado a extender su ayuda al desarrollo mucho más allá de sus vecinos inmediatos.

– En el caso de **China**, el motivo principal que hay detrás de su actual ayuda al desarrollo parece ser su necesidad de extender sus fuentes de energía y materias primas, algo imprescindible para sostener su estrategia de industrialización de manufacturas para la exportación.

- Los donantes del Sur por lo general no imponen explícitamente ninguna condicionalidad macroeconómica o de buen gobierno.<sup>27</sup> Los países del Sur invocan los principios de la no interferencia y el respeto por la soberanía como elementos que subyacen a esta forma de hacer cooperación.

- Parecen ser menos burocráticos con sus receptores, lo que se traduce en desembolsos más rápidos y una mayor predictibilidad al reducir los posibles obstáculos para ejecutar los compromisos de ayuda.

- Los proyectos de cooperación están fuertemente ligados a la compra de bienes y/o servicios del donante. Esto es particularmente cierto para el caso de China, la India y Venezuela. Aunque las experiencias son muy diversas, existen casos en los que se valora la asistencia técnica de estos países como de mejor precio y más adaptada a los contextos de los países en desarrollo que aquella recibida de los donantes tradicionales.

- Los donantes del Sur rechazan explícitamente el papel del CAD para establecer los estándares de calidad de la AOD. Sin embargo, esto se ha traducido en claras dificultades para establecer cuestiones básicas como la definición común de lo que significa “ayuda externa”. Este hecho se relaciona además con altos niveles de opacidad de la CSS.

- En la mayoría de los casos de la CSS difícilmente se hace mención a la participación de ciudadanos o siquiera de parlamentarios en la dirección de estas iniciativas; la AOD de los países del Sur se ha restringido a asuntos de gobierno a gobierno, con muy poca oportunidad para la participación de las organizaciones de la sociedad civil. La falta de transparencia refuerza este problema.

Fuente: *The Reality of Aid* (2010).<sup>28</sup>

Los donantes del Sur por lo general no imponen explícitamente ninguna condicionalidad macroeconómica o de buen gobierno, parecen ser menos burocráticos, y los proyectos están fuertemente ligados.

La CSS es un asunto de gobierno a gobierno, sin participación de las organizaciones de la sociedad civil.

### Grado de cumplimiento de los compromisos de los donantes del CAD

La AOD de los donantes del CAD de 2009 y las previsiones de la AOD para 2010 indican un claro déficit en el cumplimiento de compromisos globales establecidos en materia de financiación al desarrollo y en el logro de un nivel de ayuda acorde con las circunstancias.<sup>29</sup>

27. Las conexiones comerciales o la proximidad geográfica podrían interpretarse como formas de condicionalidad implícitas. Por otra parte, la falta de condicionalidades sobre buen gobierno ha sido objeto de críticas por el riesgo que supone el otorgamiento de la AOD a países que violan derechos humanos.

28. *Ibíd.*

29. [http://www.un.org/esa/policy/mdggap/mdggap2010/mdggap\\_facts\\_2010\\_sp.pdf](http://www.un.org/esa/policy/mdggap/mdggap2010/mdggap_facts_2010_sp.pdf)

Hay un claro déficit en el cumplimiento de compromisos globales establecidos en materia de financiación al desarrollo y en el logro de un nivel de ayuda acorde con las circunstancias.

- **2005, Gleneagles G-8; la meta de alcanzar en 2010 un monto de AOD equivalente a los 126.000 millones de dólares (a precios de 2004)<sup>30</sup> o 145.700 millones de dólares (a precios de 2009).** El déficit de cumplimiento de este objetivo con relación a los flujos de ayuda de 2009 fue de 26.200 millones de dólares.<sup>31</sup> Según las previsiones del CAD, la AOD del año 2010 alcanzará los 126.000 millones de dólares (a precios del año 2009), el déficit será entonces de 19.700 millones de dólares.
- **2005, Gleneagles G-8; la meta de alcanzar en 2010 un monto de AOD para África equivalente a los 46.000 millones de dólares (a precios de 2004)<sup>32</sup> o 61.500 millones de dólares (a precios de 2009).** Según los datos preliminares del CAD, en 2009 la ayuda para África se situó en 43.900 millones de dólares.<sup>33</sup> El déficit de cumplimiento de este objetivo con relación a los flujos de ayuda de 2009 fue entonces de 17.600 millones de dólares. Según las previsiones del CAD, el déficit para 2010 será de 16.300 millones de dólares.
- **Según las Naciones Unidas (2005), los requerimientos de financiación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se situarían en 348.000 millones de dólares en 2010 (a precios de 2003). Esta cifra, sin embargo, no contaba con el escenario de crisis económica y climática que ha hecho mella en los presupuestos públicos de muchos países en desarrollo.<sup>34</sup>**

Los últimos años se ha demandado una mejor focalización y asignación de los presupuestos de ayuda de los donantes. Sin embargo, a pesar de los progresos, la AOD otorgada por los miembros del CAD a los países menos avanzados (PMA) en 2008 fue solo un 0,09% de la RNB de los donantes, nivel muy inferior a la meta del 0,15%.<sup>35</sup> Solo nueve donantes<sup>36</sup> miembros del CAD alcanzaron la meta, es decir, a penas cuatro países más que en el año 2000. Además, estos nueve países concentraron un 34% del total de la ayuda del CAD a los PMA en 2008.<sup>37</sup>

Existe un desfase entre las prioridades acordadas internacionalmente y lo que se ejecuta en la práctica.

Por otra parte, al analizar el mapa de la ayuda de los donantes del CAD se trasluce un desfase entre las prioridades acordadas internacionalmente y lo que se ejecuta en la práctica; la ayuda internacional sigue respondiendo a objetivos muy diversos. Los análisis confirman que la AOD está determinada tanto por consideraciones políticas y estratégicas de los países donantes como por el desempeño político y/o económico de los gobiernos receptores. Según los datos preliminares del CAD con relación

30. Inicialmente la meta para 2010 era de 130.000 millones de dólares (a precios de 2004). Como producto de la reciente contracción de la RNB de los donantes, esta meta se ha actualizado a 126.000 millones de dólares (a precios de 2004).

31. A precios y tipos de cambio del año 2009.

32. Inicialmente la meta era de 50.000 millones de dólares. Como producto de la reciente contracción de la RNB de los donantes, esta meta se ha actualizado a 46.000 millones de dólares (a precios del 2004).

33. A precios y tipos de cambio del año 2009.

34. Para una actualización de los requerimientos de financiación véase el capítulo 4 de la presente publicación.

35. Naciones Unidas, "Objetivo de desarrollo del milenio 8. La alianza mundial para el desarrollo, en una coyuntura crítica", Nueva York, 2010, págs. 18 y 19.

36. Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Suecia, Irlanda, los Países Bajos, Bélgica, el Reino Unido, Finlandia.

37. Naciones Unidas, "Objetivo de desarrollo del milenio 8. La alianza mundial para el desarrollo, en una coyuntura crítica", Nueva York, 2010, págs. 18 y 19.

a los diez principales receptores de AOD de 2008, Iraq recibió ese año flujos de ayuda que fueron casi diez veces lo que recibió Egipto (véase el cuadro 3). La gran diferencia es llamativa dado que ambos países se encuentran entre los diez principales países receptores. De la misma forma, la ayuda a Iraq y Afganistán (países en conflicto), China y la India (que a su vez son países donantes) fue el equivalente a casi 20.000 millones de euros, un 74% de toda la ayuda de los donantes del CAD otorgada a los países de África subsahariana en el mismo año y siete veces lo que recibieron los pequeños Estados insulares.<sup>38</sup> La ayuda per cápita de Uganda fue diez veces menos que la ayuda per cápita recibida por Iraq y cuatro veces menos que la de Afganistán en ese mismo año.

En 2008, la ayuda per cápita de Uganda fue diez veces menos que la ayuda per cápita recibida por Iraq y cuatro veces menos que la de Afganistán en ese mismo año.



Cuadro 3

### Principales receptores de AOD bruta del conjunto de países del CAD en 2008

	Millones de dólares
<b>País</b>	
Iraq	9.927,30
Afganistán	3.960,92
Indonesia	2.818,16
China	2.698,52
India	2.635,87
Vietnam	1.893,34
Etiopía	1.854,73
Sudán	1.822,34
Bangladesh	1.722,97
Egipto	1.478,17
<b>SUBTOTAL 10 RECEPTORES</b>	<b>30.812,32</b>
<b>TOTAL AOD BRUTA - CAD</b>	<b>136.695,50</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD.

Un análisis más riguroso de la ayuda refleja que aún hay una porción de esta que se canaliza a conceptos que no se corresponden con los objetivos de erradicación de la pobreza. Según la Confederación Europea de ONG de Emergencia y Desarrollo (CONCORD),<sup>39</sup> la ayuda de los donantes europeos en 2009 contenía cerca de 3.800 millones de euros en los siguientes conceptos (casi el 8% de la AOD total): 1.400 millones de euros en cancelación de deuda externa; 1.500 millones de euros en costes de manutención de estudiantes de países en desarrollo en los países donantes y casi 1.000 millones en costes de gestión de refugiados en los países donantes. Descontando estos conceptos, la ayuda de los donantes europeos en 2009 cae del 0,44% de la RNB al 0,38%.

Aún hay una porción de la ayuda que se canaliza a conceptos que no se corresponden con los objetivos de erradicación de la pobreza.

38. Cálculos propios utilizando datos del CAD.

39. CONCORD, "Penalty Against Poverty. More and better EU aid can score Millennium Development Goals", 2010, <http://www.actionaid.org/assets/pdf/concordreportlight.pdf>.

## Perspectivas para los donantes del CAD en 2010 y 2011

El pronóstico del CAD es que la ayuda de 2010 se incremente muy ligeramente con respecto a 2009, que llegue al 0,32% de la RNB del conjunto de los donantes y alcance un incremento en términos reales del 36% entre 2004 y 2010. A pesar de la inminente aproximación del año 2015, algunas noticias sugieren que 2011 tampoco nos mostrará grandes sorpresas; más bien todo apunta a un largo estancamiento de la ayuda al desarrollo.

En 2010 los donantes europeos alcanzarán solo un 0,46% de la RNB, lejos del 0,56% fijado.

En 2005 los donantes europeos del CAD se comprometieron a alcanzar el 0,56% de la RNB en AOD con un mínimo esfuerzo de cada país de llegar al menos al 0,51% de su RNB en 2010. Estimaciones preliminares de la CONCORD indican que en 2010 los donantes europeos alcanzarán solo un 0,46% de la RNB, lejos del 0,56% fijado.

Según las primeras informaciones comunicadas al CAD, los países europeos que sobrepasarán en 2010 esta meta específica son Suecia (1,01%), Luxemburgo (1%), Dinamarca (0,83%), los Países Bajos (0,8%), Bélgica (0,7%), el Reino Unido (0,56%),<sup>40</sup> Finlandia (0,56%) e Irlanda (0,52%). En este último caso, el reciente programa de ajuste fiscal aprobado por el Gobierno irlandés situará la AOD en 0,50% de la RNB en 2011.<sup>41</sup> Noruega está excediendo su propia meta de canalizar a AOD el 1% de su RNB tanto en el presupuesto de AOD de 2010 como de 2011.<sup>42</sup>

Reino Unido pretende alcanzar el 0,7% de la RNB en 2013 y 2014. Por ello se propone incrementar el presupuesto en AOD cada año, llegar a un 0,56% en 2010 y mantenerlo así durante 2011 y 2012. Se espera que para el cierre de 2010 la AOD británica haya alcanzado los 8.400 millones de libras esterlinas (12.930 millones de dólares)<sup>43</sup> e incremente esta cifra a 8.700 millones de libras esterlinas en 2011 (13.390 millones de dólares).<sup>44</sup> Además de incrementar el volumen de AOD, se planea cambiar la forma en que se distribuye para lograr un mayor impacto. Como parte de este empeño, se pretende crear una nueva comisión independiente sobre el impacto de la ayuda, reducir los costes administrativos de la AOD (a un 2% en 2015, mientras que el promedio global total de los donantes es del 4%) y cerrar programas de ayuda en China y Rusia, entre otras acciones.<sup>45</sup>

España, a pesar de las previsiones iniciales, llegará solo al 0,47% de la RNB en AOD para 2010 y bajará como mínimo a un 0,4% de la RNB en 2011.

Por otra parte, Francia llegará y se mantendrá en el 0,5% en los próximos años. España, a pesar de las previsiones iniciales, llegará solo al 0,47% de la RNB en AOD para 2010 y bajará como mínimo a un 0,4% de la RNB en 2011. El Consejo Federal de Suiza aprobó una moción parlamentaria en la que la AOD se incrementará a un 0,5% de la RNB para el año 2015. Los fondos adicionales se inyectarían a proyectos y programas principalmente de agua y clima en el ámbito multilateral.<sup>46</sup>

40. Dato corregido por noticias actualizadas provenientes del Gobierno británico.

41. Según informaciones del Gobierno de Irlanda, el presupuesto de AOD quedará congelado para los dos años siguientes a 2011.

42. <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/JALR-89YFPR?OpenDocument>

43. Utilizando como tipo de cambio el promedio de los tipos de cambio libra esterlina-dólar (1 libra esterlina = 1,5389 dólares), del 1 de enero al 31 de octubre de 2010, tomando como fuente al Fondo Monetario Internacional.

44. *Ibid.*

45. <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2010/Spending-Review-2010/>

46. <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=en&msg-id=35183>

Con respecto a los otros donantes del CAD no europeos: Canadá pretende doblar su AOD en 2010 en términos nominales (con respecto a 2001) y Nueva Zelanda pretende alcanzar el 0,28% de la RNB en 2010.<sup>47</sup>

### Encuentros internacionales relevantes para la financiación al desarrollo

#### **Cambio Climático: Una abultada agenda de asuntos pendientes Cumbre de Copenhague, del 7 al 18 de diciembre de 2009**

“[...] Copenhague era una oportunidad única de sacar al mundo de una trayectoria hacia el desastre climático, pero los líderes de las principales potencias negociaron en función de sus intereses nacionales, en lugar de proteger nuestro destino común [...]”<sup>48</sup>

Lo obtenido después de Copenhague es poco más que un acuerdo para mantener próximas reuniones con escasas expectativas y un plan vago sobre el camino que hay que seguir. Demasiadas cosas se quedaron sin resolver en este encuentro; entre lo fundamental: no se actualizaron las metas de reducción de emisiones de gas de efecto invernadero fijadas por el Protocolo de Kioto, cuyo vencimiento se producirá en 2012.<sup>49</sup> Tampoco se establecieron compromisos específicos de reducción de emisiones para Estados Unidos, país que a fecha de hoy no ha firmado ningún acuerdo vinculante y que, junto con China, es el mayor contaminante del planeta.

En materia de financiación, los países desarrollados se comprometieron a establecer esquemas de financiación para que los países en desarrollo puedan mantener sus bosques, y a brindar 30.000 millones de dólares para 2010-2012 como recursos nuevos (adicionales a la AOD) y de canalización rápida. El compromiso es que estos 30.000 millones de dólares puedan incrementarse hasta llegar a 100.000 millones de dólares anuales para el año 2020.

Este es un aspecto positivo, pero la propuesta suscita dudas, entre ellas, que la mayoría de lo ofrecido por Japón es en forma de préstamos y que es difícil creer en las promesas de la Unión Europea, dado el incumplimiento de compromisos pasados.

Con respecto a la propuesta de llevar a 100.000 millones de dólares la financiación para afrontar el cambio climático, no queda claro si esto será adicional o no a lo comprometido hoy en AOD y no se sabe si estos recursos serán gestionados por las Naciones Unidas o por el Banco Mundial, lo que genera reticencias en el ámbito de las organizaciones sociales.

El penoso resultado de las negociaciones en la conferencia de cambio climático en Copenhague supuso un gran fracaso del liderazgo político internacional, debido,

Lo obtenido en Copenhague es poco más que un acuerdo para mantener próximas reuniones con escasas expectativas y un plan vago sobre el camino que hay que seguir.

Con respecto a la propuesta de llevar a 100.000 millones de dólares la financiación para afrontar el cambio climático, no queda claro si esto será adicional o no a lo comprometido hoy en AOD.

47. [http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_44981579\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_34447_44981579_1_1_1_1,00.html)

48. “Un clima de vergüenza: volved a la mesa. Análisis inicial de la reunión sobre el clima en Copenhague”, nota informativa de Intermón Oxfam, 21 de diciembre de 2009, <http://www.oxfamemexico.org/node/309>.

49. El Protocolo de Kioto en vigor solo obliga a los países ricos, con excepción de EEUU, a recortar sus emisiones de CO2 hasta el final de 2012.

El establecimiento de compromisos de los países desarrollados para plantear modelos productivos sostenibles con el planeta es algo bastante improbable de conseguir en el corto plazo.

Los recursos adicionales, aunque insuficientes, se aportaron de forma expedita, pero la gran mayoría finalmente se dirigió a países de ingreso medio.

sobre todo, a diferencias entre los miembros del G-20.<sup>50</sup> La discusión sobre la financiación del cambio climático en los países en desarrollo es más que relevante, dado que el establecimiento de compromisos de los países desarrollados para plantear modelos productivos sostenibles con el planeta es algo bastante improbable de conseguir en el corto plazo.

### **Cumbre del G-20: ¿A la altura de un nuevo consenso para el desarrollo con equidad?**

**Toronto, Canadá, 26 y 27 de junio de 2010**

**Seúl, Corea, 11 y 12 de noviembre de 2010**

Hoy el G-20 es el epicentro de lo que sucederá también en materia de financiación al desarrollo. Entre los principales temas tratados en este nuevo centro de poder y decisión, destacan los debates entre la necesidad de reducir el déficit y a su vez cómo impulsar el crecimiento en las economías desarrolladas y emergentes,<sup>51</sup> pero también se ha discutido la pertinencia de desarrollar vías alternativas para obtener recursos que permitan financiar la crisis global.<sup>52</sup>

En abril de 2009, el G-20 acordó un *paquete de rescate* de 1,1 billones de dólares, con el objetivo de proveer financiación adicional de emergencia, contribuir a frenar la caída de la economía y los flujos comerciales, y restablecer el crecimiento y el empleo a escala global.<sup>53</sup>

En el marco de esta iniciativa, los bancos multilaterales de desarrollo y el Fondo Monetario Internacional (FMI) simplificaron las condiciones para proporcionar recursos a los países de ingreso bajo, incluido el retraso de los pagos por concepto de intereses de deuda externa hasta finales de 2011. Los recursos adicionales, aunque insuficientes, se aportaron de forma expedita, pero la gran mayoría finalmente se dirigió a países de ingreso medio. Los países de ingreso bajo siguen por lo tanto en una situación crítica para financiar los ODM. Según estimaciones de Intermón Oxfam, a pesar de las promesas del G-20 y de los países donantes, solo se han aportado 8.200 millones de dólares a los países pobres, un 13% del agujero fiscal ocasionado por la crisis.<sup>54</sup>

---

50. "Un clima de vergüenza: volved a la mesa. Análisis inicial de la reunión sobre el clima en Copenhague", nota informativa de Intermón Oxfam, 21 de diciembre de 2009, <http://www.oxfamxoxam.org/node/309>.

51. En la cumbre de Canadá en junio de 2010, el debate giró en torno a un consenso no alcanzado para la aplicación de un impuesto al sector bancario que permitiera dotar de recursos las necesidades evidentes de intervención para la recuperación de determinadas economías. La recomendación final consistió en hacer grandes recortes para reducir el gasto público.

52. De hecho, los temas que tuvieron más eco en la prensa.

53. Véase el informe *La realidad de la ayuda 2009* (pág. 37). Dentro de ese paquete se planteaba la movilización de "50.000 millones de dólares en apoyo de la protección social, el estímulo al comercio y las salvaguardias del desarrollo en países de ingreso bajo", así como 6.000 millones de dólares de "financiación adicional flexible y en términos muy favorables para los países más pobres en los próximos dos a tres años", recaudables principalmente sobre la base de ventas de las tenencias en oro y de los excedentes de operaciones del Fondo Monetario Internacional.

54. Intermón Oxfam, "La crisis económica mundial y los países en desarrollo", 28 de mayo de 2010, [http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/11762/100626\\_gec\\_and\\_developing\\_countries\\_resumen\\_sp\\_040610.pdf](http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/11762/100626_gec_and_developing_countries_resumen_sp_040610.pdf).

En el seno del G-20 sigue siendo más que vigente la necesidad de plantear formas eficaces de financiación sostenible para reducir la desigualdad y la pobreza y hacer frente al cambio climático en los países en desarrollo. En esta línea, varias organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) presionaron entonces, y presionan hoy, para lograr la aprobación de una tasa universal a las transacciones financieras (FTT –en inglés– o nueva versión de la tasa Tobin,<sup>55</sup> rebautizada como tasa Robin Hood).

Intermón Oxfam apoya el establecimiento de la tasa Robin Hood, que consiste en la aplicación de un impuesto del 0,05% sobre las transacciones financieras internacionales. Se estima que este impuesto podría generar un nivel de recursos nada despreciable: 400.000 millones de dólares aproximadamente.<sup>56</sup> Una parte de lo recaudado se podría invertir en mitigar la pobreza en el país en que se recauda, mientras que otra parte podría destinarse a paliar y prevenir las consecuencias del cambio climático y reducir la pobreza en los países en vías de desarrollo. Además, esta tasa contribuiría a desincentivar las operaciones especulativas con derivados financieros; por tanto serviría como medida de estabilización.<sup>57</sup>

En este sentido, se han dado avances significativos al superarse de manera progresiva las barreras técnicas que hasta ahora se antepañían. De hecho, el FMI ya reconoció su viabilidad y, en una comunicación reciente, la Unión Europea defiende que es una propuesta viable y útil para financiar bienes públicos de interés global, y propone defender su aplicación global. Sin embargo, en el momento de la publicación de este informe, la posible decisión favorable sobre este impuesto se ha trasladado al G-20 de Francia que se celebrará en 2011.

En materia de AOD, el último encuentro del G-20 del año 2010 celebrado en Seúl (Corea) confirmó los compromisos de Monterrey realizados en 2002.<sup>58</sup> Aunque es positiva la reafirmación; suscita reticencias el que se haya evadido una referencia explícita al compromiso del 0,7%. De hecho, siguen haciendo falta acuerdos vinculantes que garanticen un horizonte claro y no negociable de cumplimiento de promesas antiguas más que reiteradas.

Coherente con los planteamientos tanto de Monterrey en 2002 como los realizados en Doha en 2008,<sup>59</sup> el G-20 de Londres ratificó la idea de que todos los países deberían ser capaces de generar sus propios ingresos, promoviendo una *fiscalidad justa*. Por ello, los líderes políticos que asistieron a este encuentro prometieron unirse para hacer frente a cuestiones que a escala internacional afectan al logro de este cometido: entre estas, la evasión legal (elusión) e ilegal de impuestos que es favorecida y promovida por la presencia de paraísos fiscales o jurisdicciones con secreto bancario.

Sin embargo, hasta la fecha, el G-20 ha fracasado en honrar sus compromisos en esta materia. “Lamentablemente, las convenciones firmadas tras la Cumbre de Lon-

La tasa Robin Hood consiste en la aplicación de un impuesto del 0,05% sobre las transacciones financieras internacionales, y podría generar 400.000 millones de dólares aproximadamente para luchar contra la pobreza y el cambio climático.

El G-20 de Londres ratificó la idea de que todos los países deberían ser capaces de generar sus propios ingresos, promoviendo una *fiscalidad justa*.

55. [http://www.elpais.com/articulo/opinion/Vuelve/tasa/Tobin/version/elpepiopi/20101021elpepiopi\\_12/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/Vuelve/tasa/Tobin/version/elpepiopi/20101021elpepiopi_12/Tes)

56. Véase Intermón Oxfam, “Objetivo Robin Hood. Cómo podemos evitar que la crisis la paguen los de siempre”, octubre de 2010.

57. Intermón Oxfam, “La tasa Robin Hood”, <http://www.intermonoxfam.org/es/page.asp?id=3773>.

58. Cumbre sobre Financiación del Desarrollo (Monterrey, 2002).

59. Cumbre de seguimiento de los acuerdos de la reunión de Monterrey realizada en 2002.

dres para cooperar en asuntos fiscales han demostrado pronto su debilidad. El G-20 necesita garantizar que en cualquier ejercicio de seguimiento se encuentra disponible toda la información que se requiera sobre los paraísos fiscales, y que se puede compartir de forma multilateral y automática. El G-20, además, debe tomar las medidas pendientes sobre transparencia y entregar una lista exhaustiva y objetiva de las jurisdicciones que no cooperan, acompañada de las sanciones prometidas”.<sup>60</sup>

En el ámbito internacional, la lucha contra los paraísos fiscales es una de las cuestiones clave, pero también se necesitan medidas urgentes en otros terrenos, como abordar la laxitud de la regulación internacional de las empresas multinacionales que fomenta la elusión fiscal, eliminar las condicionalidades de política del Fondo Monetario Internacional promoviendo impuestos potencialmente regresivos, o revisar los acuerdos de inversión extranjera que agudizan la ya precaria situación fiscal de los países pobres. El G-20 y los donantes deben apostar de forma más eficaz por favorecer las capacidades y posibilidades de recaudación fiscal de los países en desarrollo, sin olvidar “estratégicamente” que la fiscalidad justa tiene una dimensión local (en los países en desarrollo)<sup>61</sup> pero también internacional.

El G-20 de Seúl adoptó una línea de trabajo permanente sobre desarrollo, reconociendo que un crecimiento sólido, global y sostenible debe abordar los altos índices de pobreza mundial.

A modo de cierre, es muy pertinente destacar que el G-20 de Seúl adoptó una línea de trabajo permanente sobre desarrollo, reconociendo que un crecimiento sólido, global y sostenible debe abordar los altos índices de pobreza mundial. Además, se marca cierta distancia con la aplicación generalizada de los principios del llamado “Consenso de Washington”. Los líderes del G-20 reconocen la necesidad de una mayor adaptación de las políticas a los distintos contextos.<sup>62</sup> Sin embargo, la nueva aproximación sobre crecimiento económico y desarrollo todavía no tiene una clara conexión con la erradicación de la pobreza; es decir, no incorpora lo indispensable que es promover un crecimiento económico basado en más inversión en agricultura a pequeña escala, el acceso universal y gratuito a la educación y a la salud para los más pobres y en el robustecimiento de sistemas de protección social, entre otras cuestiones fundamentales.

Todavía no se hacen las reformas necesarias en las instituciones financieras internacionales para garantizar una mayor representatividad de los países en desarrollo y una mayor democratización de los procesos de decisión internos.

Relacionado con lo anterior, todavía no se hacen las reformas necesarias en las instituciones financieras internacionales para garantizar una mayor representatividad de los países en desarrollo y una mayor democratización de los procesos de decisión internos. Lo concretamente logrado en este aspecto se circunscribe al establecimiento de dos puestos rotativos para los países emergentes con los países de la Unión Europea en el FMI y a la posibilidad de que al menos dos de los cinco países invitados a los próximos encuentros del G-20 sean de África.

### **Cumbre de las Naciones Unidas: De nuevo, una oportunidad perdida Nueva York, 20-22 de septiembre de 2010**

Varias organizaciones sociales esperaban que esta cumbre terminase con un nuevo plan creíble y reforzado para lograr el rescate de los Objetivos de Desarrollo del

60. “La creación del Consenso de Seúl para el Desarrollo. Una agenda imprescindible para el G-20”, nota informativa de Oxfam, octubre de 2010.

61. Informe en elaboración pendiente de publicación: “Sistemas fiscales justos”, Intermón Oxfam.

62. Párrafo 50, b del comunicado oficial de la cumbre.

Milenio, basado entre otras cosas fundamentales en más y mejor ayuda.<sup>63</sup> Sin embargo, los resultados de la cumbre se circunscriben a iniciativas que, aunque positivas, fueron valoradas por muchas organizaciones como aisladas y de escaso calado para lograr ese propósito. De hecho, la debilidad de la propuesta con la que el bloque europeo encaró esta cumbre fue en parte causa de este escuálido resultado.<sup>64</sup>

El secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, promovió una alianza global por la salud de mujeres y niños<sup>65</sup> que fue recibida satisfactoriamente por varios de los países desarrollados así como por algunos países en desarrollo. La campaña tiene como objetivo “salvar la vida de 16 millones de mujeres y niños en los próximos cinco años”. La propuesta tuvo una gran acogida,<sup>66</sup> y durante el evento, gobiernos de distintos países y grupos privados comprometieron 40.000 millones de dólares para este fin. Algunos países en desarrollo, como Tanzania y Ruanda, se comprometieron públicamente a incrementar sus presupuestos públicos en el sector de la salud en el contexto de dicha iniciativa.<sup>67</sup> Desde varias organizaciones, incluida Intermón Oxfam, se expresó escepticismo sobre cuánto dinero era realmente nuevo a la AOD oficial ya comprometida, y cómo sería administrada y rendiría cuentas esta nueva iniciativa.

El respaldo del presidente francés, Nicolas Sarkozy, y del presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero, a la tasa sobre las transacciones financieras fue una nota muy positiva entre la escasa iniciativa del conjunto de los países europeos. Como se ha señalado anteriormente, una posible resolución favorable al respecto ha sido trasladada a la próxima cumbre del G-20 que se realizará en Francia en 2011.

“Si la comunidad internacional sigue haciendo las mismas cosas de la misma manera, no cumpliremos muchos objetivos de desarrollo”. Frase del presidente Obama, abogando además por una *nueva* división del trabajo entre gobiernos, instituciones multilaterales y organizaciones no gubernamentales. Habrá que esperar a ver cómo se materializa esta división del trabajo. En general, existe el riesgo de que en el escenario de crisis los donantes estén intensificando sus planes de reorganización de la ayuda basados en criterios como el riesgo para la “seguridad” mundial u otros distintos del nivel de pobreza de los países receptores.<sup>68</sup> Por su parte, el nuevo presidente británico abogaba por el mantenimiento de los compromisos de la AOD,<sup>69</sup> cuestión que ha cumplido a pesar del estricto plan de ajuste del gasto público que se planea en el Reino Unido.

Como es costumbre, parece que las futuras decisiones políticas que afectarán a las pautas de la financiación para el desarrollo en los próximos años han caído en una instancia distinta de las Naciones Unidas. Esta vez, el G-20.

63. <http://ex360.wordpress.com/2010/09/29/cumbre-de-naciones-unidas-fue-pobre-social-watch/>

64. Véase el capítulo 1 de la presente publicación.

65. <http://www.guardian.co.uk/global-development/2010/sep/22/ban-ki-moon-mother-and-child>

66. [http://www.un.org/sg/hf/global\\_strategy\\_release.pdf](http://www.un.org/sg/hf/global_strategy_release.pdf)

67. <http://www.guardian.co.uk/global-development/2010/sep/22/millennium-development-goals-governments-pledge>

68. Véase Schulz, “Pastel para todos, del Norte al Sur”, en el informe *La realidad de la ayuda 2009*, 2010.

69. <http://www.guardian.co.uk/global-development/2010/sep/22/millennium-development-goals-governments-pledge>

Los resultados de la cumbre de Nueva York se circunscriben a iniciativas que, aunque positivas, fueron valoradas por muchas organizaciones como aisladas y de escaso calado para lograr ese propósito.

El respaldo del presidente francés, Nicolas Sarkozy, y del presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero, a la tasa sobre las transacciones financieras fue una nota muy positiva entre la escasa iniciativa del conjunto de los países europeos.

## 2. Panorama de la cooperación española

La AOD neta española en 2009 alcanzó los 4.728 millones de euros en términos absolutos y un 0,46% en su peso respecto a la renta nacional bruta (RNB). Al igual que sus homólogos del CAD, podría hablarse de un estancamiento (menos del 1% de decrecimiento): la AOD aportada por España en 2009 fue 33,6 millones de euros inferior a la del año 2008.



Cuadro 4

### Distribución cuantitativa de la AOD neta bilateral y multilateral por partidas, 2007-2009 (en euros)

Vía de canalización	2007		2008		2009		Dif 2009-2008	Cambio %
	AOD total	%	AOD total	%	AOD total	%		
<b>Vía de canalización</b>								
Aportaciones a la Unión Europea	680.852.544,00	18,2%	718.712.913,00	15,1%	886.801.373,34	18,76%	168.088.460,34	23,4%
Contribuciones a organismos internacionales financieros (a)	305.511.865,00	8,2%	373.125.830,00	7,8%	312.142.929,47	6,60%	-60.982.900,53	-16,3%
Contribuciones a organismos internacionales no financieros (b)	1.270.020.878,00	33,7%	1.692.946.154,77	35,6%	1.454.824.713,06	30,77%	-238.121.441,71	-14,1%
<b>Total AOD multilateral</b>	<b>2.256.385.287,00</b>	<b>60,0%</b>	<b>2.784.784.897,77</b>	<b>58,5%</b>	<b>2.653.769.015,87</b>	<b>56,13%</b>	<b>-131.015.881,90</b>	<b>-4,70%</b>
Créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (c)	80.487.318,00	2,1%	191.221.926,00	4,0%	270.086.092,71	5,71%	78.864.166,71	41,2%
Microcréditos (Administración General del Estado)	40.036.436,00	1,1%	66.311.322,00	1,4%	31.894.396,33	0,67%	-34.416.925,67	-51,9%
Otros créditos	500.000,00	0,0%	-	0,0%	-	-	-	-
<b>Total cooperación bilateral reembolsable neta</b>	<b>121.023.754,00</b>	<b>3,2%</b>	<b>257.533.248,00</b>	<b>5,4%</b>	<b>301.980.489,04</b>	<b>6,39%</b>	<b>44.447.241,04</b>	<b>17,26%</b>
Operaciones de deuda	177.246.001,00	4,9%	236.776.338,00	5,0%	69.203.668,13	1,46%	-167.572.669,87	-70,8%
Fondo de Ayuda al Desarrollo (no reembolsable)	14.229.978,96	0,0%	-	-	-	-	-	-
Otros (programas, proyectos, ayuda programática)	545.099.702,04	14,9%	708.858.992,00	14,9%	988.395.584,07	20,90%	279.536.592,07	39,4%
Ayudas / subvenciones a ONGD (d)	475.417.753,00	12,7%	635.920.209,00	13,4%	571.150.166,35	12,08%	-64.770.042,65	-10,2%
<b>Total cooperación bilateral no reembolsable</b>	<b>1.211.993.435,00</b>	<b>32,5%</b>	<b>1.581.555.539,00</b>	<b>33,2%</b>	<b>1.628.749.418,55</b>	<b>34,45%</b>	<b>47.193.879,55</b>	<b>2,98%</b>
<b>Total cooperación bilateral para el desarrollo</b>	<b>1.333.017.189,00</b>	<b>35,8%</b>	<b>1.839.088.787,00</b>	<b>38,6%</b>	<b>1.930.729.907,59</b>	<b>40,84%</b>	<b>91.641.120,59</b>	<b>4,98%</b>
<b>Acción humanitaria bilateral (e)</b>	<b>111.220.007,00</b>	<b>3,0%</b>	<b>83.123.912,00</b>	<b>1,7%</b>	<b>84.329.052,52</b>	<b>1,78%</b>	<b>1.205.140,52</b>	<b>1,4%</b>
<b>Sensibilización y educación para el desarrollo bilateral (f)</b>	<b>46.483.650,00</b>	<b>1,2%</b>	<b>54.694.641,00</b>	<b>1,1%</b>	<b>59.220.675,19</b>	<b>1,25%</b>	<b>4.526.034,19</b>	<b>8,3%</b>
<b>Total AOD bilateral neta</b>	<b>1.490.720.846,00</b>	<b>40,0%</b>	<b>1.976.907.340,00</b>	<b>41,5%</b>	<b>2.074.279.635,30</b>	<b>43,87%</b>	<b>97.372.295,30</b>	<b>4,93%</b>
<b>Total AOD neta (euros)</b>	<b>3.747.106.133,00</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.761.692.237,77</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.728.048.651,167</b>	<b>100,00%</b>	<b>-33.643.586,60</b>	<b>-0,71%</b>

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2005-2009).

Notas:

(a) Incluye operaciones de deuda multilateral en el año 2009 por valor de 42,7 millones de euros y por valor de 55,6 millones de euros en el año 2008.

En el año 2007, la porción correspondiente a la deuda multilateral fue contabilizada por la DGPOLDE en las asignaciones a organismos internacionales no financieros.

(b) Al igual que en el año 2008 se incluyen en esta partida las aportaciones multilaterales u OMUDES (organismos multilaterales de desarrollo). La cifra de OMUDES en 2009 incluye aportaciones para ayuda humanitaria (231,9 millones euros) y sensibilización al desarrollo (388.374 euros) canalizadas por esta vía. En 2009 se descontaron 9.125 euros correspondientes a reembolsos de fondos multilaterales del FAD Cooperación gestionados por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del MAEC de años anteriores.

(c) Incluye desembolsos por 2,78 millones de euros y un reembolso por 8,33 millones de euros correspondientes a ayuda humanitaria.

(d) No incluye las subvenciones a ONGD para ayuda humanitaria y para educación/desarrollo y sensibilización ni desembolsos correspondientes al Fondo de Microcréditos gestionados por ONGD.

(e) Este dato no incluye la ayuda canalizada vía créditos FAD en el año 2009 (2,78 millones de euros) ni los reembolsos recibidos por créditos FAD de años anteriores (8,33 millones de euros).

(f) Un 56,30% de estos fondos fueron canalizados vía ONGD.

(f) No incluye OMUDES (ayuda multilateral). Un 59,12% de estos fondos fueron canalizados vía ONGD.

En cuanto al objetivo de la AOD neta como porcentaje de la RNB, solo se produjo un incremento de 0,01 puntos porcentuales con respecto al año anterior, muy lejos aún del objetivo final (0,7% en 2015) y de la meta intermedia de 0,56% (o del mínimo para los donantes europeos de 0,51%) que en principio debería

cumplirse en 2010, según el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) correspondiente.<sup>70</sup>

**Las cifras de AOD del año 2009 parecen confirmar algunas de las tendencias de la política española de cooperación desde 2005. Estos son los elementos de la AOD en 2009 que consideramos más destacables:**

a) La “multilateralización” de la cooperación española es más que un hecho. 2009 se reafirma con un peso de este componente del 56% sobre el total de la AOD neta.<sup>71</sup> Similar a lo que ocurrió en 2008, cuando la ayuda multilateral representó el 59% de la cooperación española y frente a un tímido 38% en 2005. Esta multilateralización ha sido muy relevante para el logro de los objetivos relativos a una mayor focalización hacia los PMA/África subsahariana y hacia los sectores sociales básicos. Por ello, preocupa que los anuncios de recortes de los presupuestos de AOD para 2010 y 2011 –que afectarán a acuerdos con organismos de las Naciones Unidas– produzcan una ruptura de estos resultados positivos.

b) En lo relativo a la asignación geográfica de la ayuda, el año 2009 confirma la trayectoria iniciada en 2007: más ayuda (multilateral y sobre todo multilateral) para África y una ayuda bilateral que se mantiene marcada por las relaciones históricas y más cercanas de España con América Latina. En 2009, al igual que en 2007, África fue el principal receptor de la AOD española. La ayuda bruta total dirigida a África fue 1,5 veces la ayuda a América Latina y alcanzó los 1.857 millones de euros (44% del total de la AOD bruta especificable geográficamente).

c) De acuerdo con lo señalado anteriormente, del total de la ayuda especificada por país en 2009, el 34% (31% en 2008) se dirigió a los países menos avanzados (PMA),<sup>72</sup> con lo que se rebasó con creces la meta del plan director vigente, que es de 25%. Sin embargo, estas cifras no deben esconder la distancia de España con los compromisos internacionales: todavía no se cumple el objetivo de dedicar al menos el 0,15% de la RNB a los países más pobres y vulnerables del planeta.

d) España mantiene en 2009 el trabajo sistemático de los últimos años de canalizar de forma global una importante porción de la ayuda a los sectores sociales básicos. En 2009, el 28% de la ayuda bilateral (incluidos los organismos multilaterales de desarrollo –OMUDES–) se dirigió a financiar estos sectores. Una parte importante de este logro es producto de una política de financiación agresiva iniciada en 2008 y concentrada en la partida de agua y saneamiento básico. Partida que es gestionada por la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) a través del Fondo de Agua. El recorte de 150 millones de euros previsto para 2010 en este instrumento genera preocupación adicional sobre la sostenibilidad de la financiación de servicios que son fundamentales para la erradicación de la pobreza.

e) A partir de 2007 se *reinició* una tendencia creciente del componente reembolsable de la ayuda. En 2009 se refuerza esta tendencia negativa; la cifra de ayuda

En la AOD española de 2009 destacan la “multilateralización” y más ayuda para África.

El 34% de la AOD en 2009 se dirigió a los países menos avanzados, y el 28% de la ayuda bilateral se dirigió a financiar los sectores sociales básicos.

70. Véase el Plan Anual de Cooperación Internacional 2010, pág. 5.

71. Incluidas las aportaciones vía organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES). En este informe, en general, se consideran las aportaciones multilaterales u OMUDES como multilaterales. Sin embargo, en algunos casos se analiza el componente bilateral de la ayuda con los OMUDES para mantener consistencia con el criterio establecido por la DGPOLDE.

72. En 2009, el 51% de los fondos a PMA se canalizaron hacia 8 países: Etiopía, Haití, Afganistán, Mozambique, Congo, Senegal, Tanzania y Somalia.

En 2009, la ayuda reembolsable alcanza el 15% del total de la AOD bilateral neta, mientras que el apoyo presupuestario significa a penas un 3%.

A pesar del crecimiento experimentado en los últimos años, la sensación es que la acción humanitaria sigue sin responder a una visión más estratégica.

reembolsable alcanza el 15% del total de la AOD bilateral neta (sin OМУDES) o 6% del total de la AOD. Ambas cifras se ubican como las más altas del período 2005-2009. Además, el presupuesto de AOD aprobado para 2011 incrementa la porción reembolsable de la AOD total hasta el 15%. Si bien la reforma del instrumento del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) aprobada en 2010 elimina la posibilidad de canalizar ayuda reembolsable a PMA o a países pobres más endeudados (PPME –en inglés HIPC, *highly indebted poor countries*–) para financiar servicios básicos, los datos para 2011 refuerzan la preocupación de que la puerta sigue abierta para otorgar créditos como ayuda al desarrollo a los países pobres en general.<sup>73</sup> De hecho, España está incursionando en otro tipo de cooperación que también es reembolsable: la cooperación financiera.<sup>74</sup>

f) Por el contrario, el apoyo presupuestario, un instrumento que puede apoyar a los gobiernos receptores de una forma más directa, eficiente y sostenible en sus objetivos de lucha contra la pobreza, no es más que una minúscula parte de los fondos de la cooperación española. A pesar de la continuidad positiva de las operaciones gestionadas por la AECID desde 2006-2007, el apoyo presupuestario apenas ha crecido como proporción de la AOD y no hay señales que indiquen un mayor crecimiento en el corto plazo. A la fecha, el apoyo presupuestario significa a penas un 3% de la ayuda bilateral española (sin incluir OМУDES). Resultado que refleja que el apoyo presupuestario (AP), que es una prueba de coherencia con la Agenda de París y de Accra,<sup>75</sup> pese a ser parte del discurso y estar presente en el espíritu del plan director vigente no ha sido integrado realmente por quienes dirigen la cooperación española.

g) El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y la AECID han salido reforzados en el período 2004-2009, sobre todo en el volumen de recursos que gestionan de la cooperación española. Sin embargo, se esperan todavía significativas mejoras cualitativas para lograr que la AECID produzca en su interior las transformaciones de fondo y forma que le permitan cumplir con los objetivos de eficacia de la ayuda y para que profundice su contribución directa e indirecta a los países en desarrollo en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.<sup>76</sup>

h) A pesar del crecimiento experimentado en los últimos años, la sensación es que la acción humanitaria sigue sin responder a una visión más estratégica. En 2009 se han imputado como acción humanitaria más de 465,03 millones de euros, con lo que se han superado considerablemente los 404,3 del año 2008 o los 231,1 millo-

73. Una debilidad de la reforma es que elimina la posibilidad de financiar con ayuda reembolsable la cooperación con PPME siempre y cuando estos no hayan superado el punto de culminación en el marco de la iniciativa de PPME.

74. La cooperación financiera bilateral incluye la posibilidad de realizar préstamos y líneas de crédito a empresas, proyectos de inversión y entidades financieras; aportaciones de capital o cuasicapital a empresas y fondos de inversión; microfinanzas; participaciones temporales de capital a entidades financieras y crediticias; garantías parciales de crédito; entre otros instrumentos. Además, en la última década se han desarrollado numerosas iniciativas sustentadas en partenariados o alianzas de donantes para la financiación del desarrollo del sector privado, como, por ejemplo, el Private Development Infrastructure Group (PDIG). También se están ejecutando operaciones de donantes bilaterales aportando contribuciones a fondos/fideicomisos (*trust funds* en inglés) administrados por las instituciones financieras de desarrollo.

75. Agenda de Eficacia de la Ayuda.

76. Véase el capítulo 1 de la presente publicación.

nes de euros de 2007. Ello supone casi un 10% del total de AOD. Sin embargo, los criterios para distribuir los fondos a los diferentes organismos, o la magnitud de la presencia en las diferentes crisis, siguen sin estar claros.

i) La cooperación autonómica se presenta en 2009 sin grandes novedades: la ayuda otorgada por este nivel de gobierno se situó básicamente en el mismo nivel del año 2008. La aportación de AOD de las comunidades autónomas (CCAA) en 2009 fue de 446 millones de euros, un 9,4% del total de la AOD neta. Ciertamente, durante los últimos años hemos asistido a un proceso de institucionalización importante de la cooperación española a este nivel. Sin embargo, todavía queda mucho espacio de trabajo para incrementar los niveles de transparencia y mejorar los procesos de rendición de cuentas, acrecentar la predictibilidad de los fondos de cooperación y hacer una mejor contribución a los objetivos de focalización y concentración geográfica de la política de cooperación estatal.

j) Para 2009, la AOD española dirigida al conjunto de ONGD fue de 680 millones de euros. Esta cifra representó el 14,4% del total de AOD neta (13,1% en 2008). Con un nivel de financiación estable y aunque lentamente, el año 2009 también ha permitido consolidar la relación cercana que se ha mantenido en los últimos tiempos entre la AECID y el sector de las ONGD para definir mecanismos de gestión, adecuar instrumentos de financiación y promover avances en el modelo de trabajo conjunto. A pesar de esta mejora, sigue siendo imprescindible optimizar los procesos de coordinación y alineamiento a las necesidades de las organizaciones sociales de los países del Sur.

k) La educación y sensibilización para el desarrollo se mantiene como “la partida políticamente correcta”, pero no se ha consolidado como debería en tanto línea estratégica dentro del sistema de cooperación español, ni se ha avanzado en la necesaria dotación de recursos económicos, humanos y técnicos especializados. En 2009 las aportaciones para educación y sensibilización para el desarrollo significaron el 1,26% de la AOD total bruta y el 1,71% de la AOD bilateral bruta (incluidos OМУDES). Lejos del 5% reclamado hoy por las ONGD españolas.

l) Finalmente, a pesar de que en 2006 se aprobó un marco legal prometedor, España en los últimos años ha mantenido un perfil bajo como donante activo o promotor de operaciones de condonación de deuda por iniciativa propia. En 2009 se produjeron operaciones de alivio de deuda por menos del 1% del stock de la deuda de los países en desarrollo con España. Por otra parte, aún no se han contemplado las medidas de control necesarias para evitar una escalada de los niveles de endeudamiento insostenible de algunos países en desarrollo, socios de España.

Los pronósticos sobre 2010 y 2011 sugieren un lamentable freno a las posibilidades de financiar adecuadamente la política de cooperación española, ponen en tela de juicio los avances logrados hasta la fecha y generan mucha incertidumbre sobre cómo se abordarán los retos que todavía tiene por delante la cooperación española para gestionar la ayuda de una forma eficaz y para producir los cambios de calado necesarios y coherentes con los objetivos de lucha contra la pobreza y desigualdad de los países socios.

El plan de ajuste del déficit público, aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 20 de mayo, fijó inicialmente una reducción de 800 millones de euros en cooperación al desarrollo. Esta reducción se debería ejecutar, según lo anunciado,

La cooperación autonómica en 2009 se situó básicamente en el mismo nivel del año 2008.

España en los últimos años ha mantenido un perfil bajo como donante activo o promotor de operaciones de condonación de deuda por iniciativa propia.

La AOD española comprometida para 2010 supone un recorte efectivo de 359 millones de euros con respecto a las previsiones iniciales del PACI 2010.

de la siguiente manera: 300 millones en 2010<sup>77</sup> (150 millones al Fondo de Agua y 150 millones a organismos multilaterales –70 millones al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 58 millones al Banco Mundial y 22 millones al Fondo Mundial de lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria–) y 500 millones en 2011. Después de este anuncio y de acuerdo con la Ley de Presupuestos del Estado para el año 2010, la AOD española comprometida para 2010 quedó finalmente establecida en 4.905,25 (0,47% de la RNB), lo que supone un recorte efectivo de 359 millones de euros (-6,83%) con respecto a las previsiones iniciales del PACI 2010.

Por su parte, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 prevé que la AOD en ese año se ubicará en aproximadamente 4.277 millones de euros, así la con-

Cuadro 5		Ejecución comparada con la planificación PACI 2009	
Partida	Planificado	Ejecutado	Observaciones
AOD (neta)	5.279,7 millones de euros	4.728,05 millones de euros	Por debajo (10,5%)
AOD española (neta) como % de la RNB	0,50%	0,46%	Por debajo
Contribuciones multilaterales a OMUDES	1.347,6 millones de euros	1.536,5 millones de euros	Por encima (14%)
Contribuciones bilaterales vía OMUDES	1.340,8 millones de euros	1.117,3 millones de euros	Por debajo (17%)
Contribuciones a la Unión Europea	13,7% de la AOD total neta	18,80%	Muy por encima (5,1 puntos porcentuales)
	721,1 millones de euros	886,8 millones de euros	Muy por encima (23%)
Créditos FAD	214,2 millones de euros	270,1 millones de euros	Muy por encima (26%)
Fondo de Concesión de Microcréditos	103,5 millones de euros	31,9 millones de euros	Muy por debajo (69,2%)
AOD por operaciones de deuda	3,53% de la AOD total neta	1,46% (sin considerar alivio de deuda multilateral)	En ambos casos, el volumen de operaciones de deuda fue mucho menor a lo planificado
	186,20 millones de euros	2,37% (incluyendo alivio de deuda multilateral)	
		69,20 millones de euros (sin incluir alivio de deuda multilateral) ó 111,9 millones de euros (incluyendo alivio de deuda multilateral)	En cualquiera de los dos casos, se estuvo considerablemente por debajo de lo presupuestado
AOD neta desembolsada por la Administración General del Estado	4.571,2 millones de euros	4.125,2 millones de euros	Por debajo (9,8%)
AOD neta del Ministerio de Defensa	10,6 millones de euros	42,8 millones de euros	Muy por encima (más de cuatro veces)
AOD de las comunidades autónomas	561,32 millones de euros	446,04 millones de euros	Muy por debajo (20,5%)
CA de Andalucía	117,5 millones de euros	99,33 millones de euros	Muy por debajo (15,5%)
CA de Cataluña	65,29 millones de euros	57,30 millones de euros	Muy por debajo (12,2%)
CA el País Vasco	51 millones de euros	39,65 millones de euros	Muy por debajo (22,3%)
C. Valenciana	98,68 millones de euros	39,14 millones de euros	Muy por debajo (60,3%)
AOD de las entidades locales	135,46 millones de euros	147,2 millones de euros	Por encima (8,7%)
AOD de las universidades	11,70 millones de euros	9,7 millones de euros	Muy por debajo (17,4%)
AOD bruta destinada a sensibilización/educación para el desarrollo	814,16 millones de euros	63,3 millones de euros	Muy por debajo ( 22,25%)
AOD bilateral bruta (con OMUDES) para América Latina como % de la AOD bilateral bruta distribuible	42,36%	38,65%	Por debajo (3,71 puntos porcentuales)
AOD bilateral bruta para África (con OMUDES) como % de la AOD bilateral bruta distribuible	33,47%	40,88%	Muy por encima (7,41 puntos porcentuales)

Fuente: Elaboración propia utilizando el PACI 2009 y volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009.

77. <http://www1.mpr.es/es/noticia/2157/aprobada-la-distribucion-del-recorte-de-300-millones-de-euros-de-la-ayuda-oficial-al-desarrollo-en-el-ano-2010.html>

tribución de la Administración General del Estado (AGE) se reducirá a tan solo 3.472 millones de euros (un decrecimiento del 17,4% con respecto al presupuesto aprobado para 2010) y los flujos de AOD españoles quedarán en una cifra igual o inferior al 0,4% de la RNB, lejos de la meta de las Naciones Unidas del 0,7%. La ayuda española ha crecido en cifras constantes en un poco más de un 110% entre 2003 y 2009 (a precios de 2008). Sin embargo, la cifra de 2011 ubicará la AOD española en valores cercanos a las cifras de cooperación internacional española de 2006 y 2007. Un claro retroceso.

La cifra de 2011 ubicará la AOD española en valores cercanos a las cifras de cooperación internacional española de 2006 y 2007. Un claro retroceso.

En 2009 se logró una ejecución del 90% del presupuesto total de AOD según lo planificado en el PACI 2009;<sup>78</sup> ligeramente superior a 2008 (cuando fue de 86%). A pesar de ello, el cuadro 5 revela algunas de las desviaciones más significativas con respecto al PACI 2009. Los desfases más llamativos se producen para los casos del Ministerio de Defensa y algunas CCAA, como la Comunidad Valenciana y el País Vasco. También llama la atención las diferencias producidas entre lo planificado y lo finalmente ejecutado en la gestión bilateral (con OMUDES) para el caso del continente africano, la baja ejecución de la partida destinada a proyectos de educación y sensibilización para el desarrollo y la sobreejecución de créditos FAD.

### AOD por agentes

El ranking de los principales agentes que encabezan las aportaciones de la ayuda española es básicamente igual al del año 2008 (véase el cuadro 6). El MAEC fue el responsable de un poco más del 50% del total de la AOD neta, seguido por el Ministerio de Economía y Hacienda (28%) y de lejos por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio con un 6%. Cabe señalar que la mayor porción de la ayuda gestionada por el MAEC en 2009 es de carácter multilateral.

El MAEC fue el responsable de un poco más del 50% del total de la AOD neta, seguido por el Ministerio de Economía y Hacienda (28%) y de lejos por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio con un 6%.

Dentro del MAEC, la AECID mantiene la posición relativa del año 2008, ya que canalizó el 19% de la AOD total (906 millones de euros) –aunque a diferencia de períodos previos, cuando la AECID llegó a experimentar tasas de crecimientos superiores al 39%<sup>79</sup>– en 2008-2009 los fondos gestionados decrecieron ligeramente (-1,64%).

Como hemos señalado en el capítulo 1 de esta publicación, los próximos años se espera un MAEC aún más reforzado, que gestionará una parte importante de los fondos multilaterales que antes gestionaba el Ministerio de Economía. Esto, como producto de las reformas del instrumento del FAD realizadas durante 2010 (véase la sección sobre la ayuda reembolsable). Un avance que parece positivo en favor de una mayor probabilidad de coherencia de las actuaciones de España en el exterior y de la necesidad más que reiterada de un único coordinador de la cooperación española.

78. Se compara la ejecución con las previsiones iniciales del Plan Anual de Cooperación Internacional 2009, aprobado en Consejo de Ministros y dictaminado por el Consejo de Cooperación y el Congreso de los Diputados. Durante 2009 el Consejo de Ministros aprobó un acuerdo de no disponibilidad que afectó al presupuesto de AOD establecido en el PACI 2009 y lo redujo en 347 millones de euros.

79. Estas tasas de crecimiento se produjeron entre distintos años durante el período 2004-2008.



Cuadro 6

**Distribución de la AOD total neta por agentes, 2008 y 2009 (en euros)**

Agentes	2008	Contribuciones 2009 (a)	2009
Mº de Asuntos Exteriores y de Cooperación	51,38%	2.376.126.371,85	50,26%
del cual la AECID	19,35%	906.385.155,59	19,17%
Mº de Economía y Hacienda	29,45%	1.333.985.602,04	28,21%
Mº de Industria, Turismo y Comercio	4,16%	287.017.598,52	6,07%
Mº de Defensa	0,25%	42.791.651,00	0,91%
Mº de Trabajo e Inmigración	0,73%	34.704.114,26	0,73%
Mº de Medio Ambiente	0,32%	14.067.384,49	0,30%
Mº del Interior	0,09%	13.555.840,07	0,29%
Mº de Ciencia e Innovación	0,25%	10.509.351,94	0,22%
Mº de Educación, Política Social y Deporte (b)	0,14%	5.030.615,49	0,11%
Mº de Igualdad	0,00%	2.361.206,60	0,05%
Mº de Fomento	0,03%	1.417.486,22	0,03%
Mº de Cultura	0,03%	1.260.000,00	0,03%
Mº de Administraciones Públicas (c)	0,01%	892.337,50	0,02%
Mº de Sanidad y Consumo (d)	0,04%	769.620,30	0,02%
Mº de Vivienda	0,00%	387.341,82	0,01%
Mº de Justicia	0,00%	156.574,40	0,00%
Otros organismos públicos	0,04%	131.507,75	0,00%
<b>Total Administración General del Estado</b>	<b>86,92%</b>	<b>4.125.164.604,26</b>	<b>87,25%</b>
<b>Total comunidades autónomas</b>	<b>9,76%</b>	<b>446.037.921,87</b>	<b>9,43%</b>
<b>Total entidades locales</b>	<b>3,12%</b>	<b>147.182.836,68</b>	<b>3,11%</b>
<b>Universidades</b>	<b>0,20%</b>	<b>9.663.288,35</b>	<b>0,20%</b>
<b>Total AOD neta</b>	<b>100,00%</b>	<b>4.728.048.651,17</b>	<b>100,00%</b>

**Fuente:** Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2008 y 2009).

Notas:

(a) Incluye aportaciones vía bilateral, multilateral y multilateral.

(b) En 2009 este dato corresponde al ahora Mº de Educación. En 2009 el Mº de Educación, Política Social y Deporte se transforma en el Mº de Educación. La porción de aportaciones de política social está incluida en el Mº de Sanidad y Política Social (ver nota d).

(c) En 2009 este dato corresponde al Mº de la Presidencia. En 2009 el Mº de Administraciones Públicas se transformó en el de Política Territorial, aunque varias de sus unidades (entre ellas, las principales que realizaban cooperación) se traspasaron al Mº de la Presidencia.

(d) En 2009 este ministerio se transformó en el Mº de Sanidad y Política Social.

El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio gestionó en 2009 un 45% más de los fondos generales de ayuda neta que en el año 2008.

El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio gestionó en 2009 un 45% más de los fondos generales de ayuda neta que en el año 2008; la contribución de este ministerio en 2009 fue de 287 millones de euros. Como es costumbre, casi la totalidad de estos recursos fueron de carácter reembolsable (créditos FAD). Por su parte, el volumen gestionado por el Ministerio de Defensa en 2009 (43 millones de euros) fue casi tres veces de lo que gestionó el año pasado y cuatro veces más de lo planeado según el PACI 2009. A pesar del bajo volumen de fondos gestionados por este ministerio cabe señalar el importante crecimiento experimentado entre un año y otro.

Al analizar la distribución ministerial del componente de la AOD bilateral y tradicional (es decir, sin OmuDES), el panorama destaca un Ministerio de Economía y Hacienda minimizado frente a un Ministerio de Industria y Comercio reforzado. El peso del primero en 2008 fue equivalente a 15,4% y en 2009 cae a un 6% de la ayuda bilateral. Por el contrario, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio aumentó su participación en el conjunto de la ayuda bilateral tradicional (de 23% en 2008 a 29% en 2009) –véase el cuadro 7–.

Dado que el Ministerio de Defensa no tiene aportaciones multilaterales, el perfil de ascenso del peso de este ministerio se refleja mejor al mirar solo el componente bilateral. En 2009 el Ministerio de Defensa se ocupó del 2,4% de los flujos de ayuda bilateral tradicional (véase el cuadro 7), cuando en 2006, por ejemplo, lo hizo de solo el 0,55% (el nivel más bajo del período 2005-2009). La casi totalidad de estos recursos se destinaron a Afganistán y Líbano, para proyectos de reconstrucción. Es propicio utilizar este espacio para llamar la atención de que en el contexto de surgimiento de Estados frágiles, países con altos niveles de conflictividad interna, las fuerzas militares están asumiendo un papel cada vez más importante. La ayuda en estas crisis debe ser imparcial e independiente, y debe ser percibida como tal, con el fin de garantizar un acceso seguro y eficaz a todos aquellos que lo necesitan. Si las organizaciones humanitarias son percibidas como vinculadas a una fuerza militar, pueden producirse consecuencias negativas tanto para su capacidad de cubrir las necesidades humanitarias más urgentes como para su propia seguridad. Es posible que la población civil no quiera aceptar su ayuda por temor a que ello pueda convertirlos a ellos mismos en objetivos de la violencia de uno de los bandos. Por otro lado, un grupo de combatientes puede denegarle a una organización humanitaria el acceso a ciertas zonas y a ciertas personas necesitadas, o puede incluso llegar a atacar al personal de la organización, obligarlo a que se retire y no alcance el objetivo principal de la acción humanitaria, que es el de salvar vidas y proteger los derechos fundamentales de la gente afectada por la crisis. Es primordial, por tanto, que la implicación de fuerzas o recursos militares en la entrega de la ayuda en una crisis se produzca solo bajo circunstancias excepcionales y que esté sujeta a unas directrices claramente definidas.<sup>80</sup>

Si las organizaciones humanitarias son percibidas como vinculadas a una fuerza militar, pueden producirse consecuencias negativas tanto para su capacidad de cubrir las necesidades humanitarias más urgentes como para su propia seguridad.



Cuadro 7

### Evolución de las cuotas de participación de los ministerios en la AOD bilateral bruta española, 2005-2009 (%)

Ministerio	2005	2006	2007 (a)	2007 (b)	2008 (a)	2008 (b)	2009 (a)	2009 (b)
de Asuntos Exteriores y Cooperación	36,03%	42,92%	56,16%	72,84%	57,17%	73,88%	59,15%	71,72%
de Industria, Turismo y Comercio	17,6%	20,38%	21,82%	11,96%	22,92%	12,27%	28,89%	17,90%
de Economía y Hacienda	39,6%	28,87%	16,21%	11,17%	15,47%	10,74%	6,06%	6,05%
de Defensa	2,96%	0,55%	1,24%	0,68%	0,78%	0,42%	2,41%	1,49%
de Educación	0,69%	0,75%	0,3%	0,31%	0,76%	0,65%	0,34%	0,49%
de Ciencia e Innovación (c)								
de Trabajo e Inmigración	2,03%	2,44%	2,56%	1,56%	2,09%	1,19%	1,82%	1,20%
de Interior	0,12%	0,62%	0,58%	0,32%	0,29%	0,15%	0,76%	0,47%
Resto de los ministerios	0,97%	2,47%	1,12%	1,17%	0,51%	0,71%	0,57%	0,68%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2005-2009).

Notas:

(a) Ayuda bilateral sin OМУDES.

(b) Ayuda bilateral con OМУDES.

(c) Las aportaciones del Ministerio de Ciencia e Innovación de los años 2008 y 2009 se presentan conjuntamente con las del M<sup>o</sup> de Educación para poder realizar comparaciones con los años anteriores, ya que del año 2005 al 2007 solo existía un único M<sup>o</sup> de Educación y de Ciencias. En 2008 este ministerio se divide en el M<sup>o</sup> de Ciencia e Innovación y en el M<sup>o</sup> de Educación, Política Social y Deporte. En 2009, este último se transforma en M<sup>o</sup> de Educación.

80. Véanse, por ejemplo, las “Directrices sobre la utilización de recursos militares y de protección civil para las operaciones de socorro en caso de desastre” de 2006 (conocidas como las Directrices de Oslo) y las “Directrices sobre la utilización de recursos de defensa militares y civiles para apoyar las actividades humanitarias de las Naciones Unidas” (conocidas como las Directrices MCDA) en la respuesta a crisis humanitarias.

## AOD según áreas geográficas

A nivel global África es el principal receptor de la ayuda española.

Recuperándose del tropiezo ocurrido en 2008, el mapa de la cooperación española del año 2009 vuelve a ser el de 2007: a nivel global África es el principal receptor de la ayuda española. En 2009 la ayuda bruta total dirigida a África fue 1,5 veces la ayuda a América Latina y se ubicó en 1.857 millones de euros (44% del total de la AOD bruta especificable geográficamente).



Cuadro 8

### Distribución de la AOD española especificada geográficamente por continentes (2009)

Continentes	AOD multilateral y multilateral especificada geográficamente por continentes					
	Subtotal I: AOD multilateral (en euros)	% sobre el total	Subtotal II: AOD OМУDES (multilateral) (en euros)	% sobre el total	Subtotal (I + II)	% sobre el total
<b>América Latina</b>	91.603.133,34	7,31	245.641.342,99	26,24	337.244.476,33	15,40
América Central y Caribe	43.358.713,64	3,46	51.390.703,49	5,49	94.749.417,12	4,33
América del Sur	32.046.848,98	2,56	41.678.680,83	4,45	73.725.529,81	3,37
América Latina, no especificado	16.197.570,72	1,29	152.571.958,67	16,30	168.769.529,39	7,71
<b>África</b>	629.617.796,37	50,24	482.388.562,45	51,54	1.112.006.358,82	50,79
Norte de África	74.148.913,54	5,92	8.808.371,33	0,94	82.957.284,87	3,79
África subsahariana	530.531.111,39	42,33	388.015.698,79	41,45	918.546.810,17	41,96
África, no especificado	24.937.771,45	1,99	85.564.492,33	9,14	110.502.263,79	5,05
<b>Asia</b>	334.500.992,99	26,69	198.946.688,07	21,25	533.447.681,06	24,37
Asia central	58.766.382,98	4,69	34.481.513,04	3,68	93.247.896,02	4,26
Sur de Asia	110.159.115,59	8,79	61.932.136,80	6,62	172.091.252,39	7,86
Asia oriental	81.490.771,67	6,50	44.524.774,20	4,76	126.015.545,87	5,76
Oriente Medio	79.904.850,01	6,38	47.080.575,69	5,03	126.985.425,70	5,80
Asia, no especificado	4.179.872,75	0,33	10.927.688,33	1,17	15.107.561,08	0,69
<b>Europa</b>	190.349.507,73	15,19	7.868.758,67	0,84	198.218.266,40	9,05
<b>Oceanía</b>	7.273.350,52	0,58	1.162.361,65	0,12	8.435.712,17	0,39
Total distribuible por continentes	1.253.344.780,96	100,00	936.007.713,83	100,00	2.189.352.494,78	100,00
No especificado	283.136.548,89		181.289.097,19		464.425.646,08	
<b>Total</b>	<b>1.536.481.329,85</b>		<b>1.117.296.811,02</b>		<b>2.653.778.140,87</b>	

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009).

En comparación con el año 2008, en 2009 decreció considerablemente el peso relativo de América Latina en el total de la ayuda española. En 2008 ocupaba el 38% del total y era la principal región receptora. En 2009 los fondos dirigidos a este continente se ubicaron en 1.252 millones de euros; el equivalente al 29% del total (véase el cuadro 8).

Se confirma la tendencia iniciada en 2007, más ayuda (multilateral y sobre todo multilateral) para África y una ayuda bilateral más bien marcada por las relaciones históricas y más cercanas de España con América Latina. En 2009, más del 50% de los fondos multilaterales y multilaterales se dirigieron a África.

En cuanto a la ayuda bilateral tradicional, América Latina sigue siendo el principal receptor; sin embargo, su participación dentro de este componente se redujo tam-

bién del 50% en 2008 al 44% en 2009. La participación de Asia también se redujo seis puntos porcentuales, y quedó en el 13% en el año 2009. El decrecimiento producido en estos continentes explica que la porción bilateral de África aumentase considerablemente, pasando de un 25% en 2008 a un 36% en 2009 (véase el cuadro 8).

En cuanto a la AOD multilateral sin OМУDES, los cambios fundamentales se producen en Europa y África. La participación de Europa se incrementó considerablemente, y pasó del 9% en 2008 a casi el 15% en 2009. Lo que explica que la AOD hacia este continente aumentase también su peso relativo en el total de la AOD de un 6% del total en el año 2008 a un 8% en 2009 (véase el cuadro 8). Cabe destacar que un 43% de la AOD multilateral española destinada a Europa fue para Turquía.

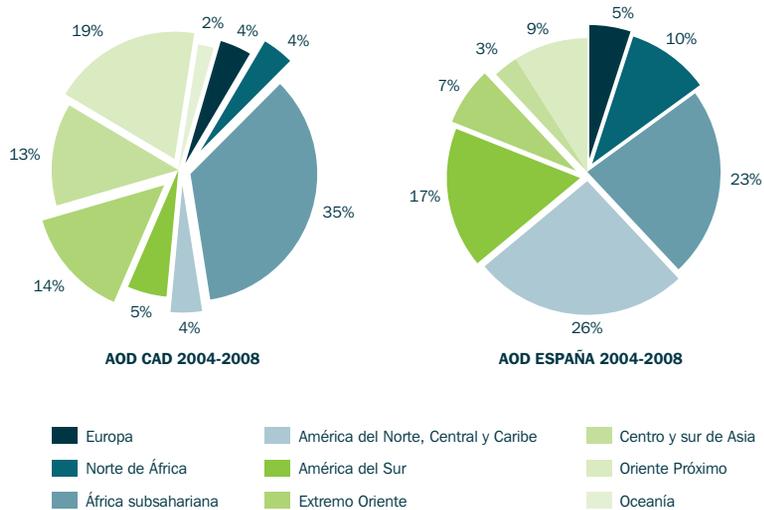
En cuanto a OМУDES (multilateral), se nota un drástico cambio en la distribución geográfica: América Latina pasó de recibir casi la mitad de esta vía de canalización de la ayuda en 2008 a un 26% en 2009, mientras que África pasó de menos de un tercio en el año anterior a un 52% (más de la mitad) en 2009. Esperemos que esto sea sostenible ya que, como se indicará en el apartado sobre AOD multilateral, España ha firmado marcos de asociación estratégica con algunos de los fondos multilaterales de desarrollo a priori más enfocados hacia los países menos adelantados, algunos de los cuales son objetivo de los recortes del presupuesto de AOD para 2010 y 2011.

En cuanto a la ayuda bilateral tradicional, América Latina sigue siendo el principal receptor.

AOD bilateral bruta especificada geográficamente por continentes					Total AOD bruta especificada por continentes	
Operaciones de deuda (en euros)	Ayuda reembolsable (créditos FAD y microcréditos) (en euros)	Otros (en euros)	Subtotal III: AOD bilateral bruta (en euros)	% sobre el total	Importe (Subtotal I + II + III) (en euros)	% sobre el total
0,00	52.862.918,57	862.276.912,31	915.139.830,88	44,27	1.252.384.307,21	29,42
	29.590.118,06	444.805.285,14	474.395.403,21	22,95	569.144.820,33	13,37
	23.272.800,50	385.894.314,08	409.167.114,58	19,79	482.892.644,40	11,34
		31.577.313,09	31.577.313,09	1,53	200.346.842,48	4,71
107.337.551,00	275.785.368,20	362.105.153,13	745.228.072,33	36,05	1.857.234.431,15	43,63
	236.776.183,20	90.744.033,92	327.520.217,12	15,84	410.477.501,99	9,64
107.337.551,00	39.009.185,00	264.870.985,91	411.217.721,91	19,89	1.329.764.532,09	31,24
		6.490.133,30	6.490.133,30	0,31	116.992.397,08	2,75
0,00	95.317.201,59	171.488.453,69	266.805.655,28	12,91	800.253.336,34	18,80
	8.256.281,00	44.895.039,01	44.895.039,01	2,17	138.142.935,03	3,25
	84.560.920,59	12.677.340,09	20.933.621,09	1,01	193.024.873,48	4,53
	2.500.000,00	45.263.164,88	129.824.085,47	6,28	255.839.631,34	6,01
		65.961.259,71	68.461.259,71	3,31	195.446.685,41	4,59
		2.691.650,00	2.691.650,00	0,13	17.799.211,08	0,42
0,00	127.021.218,79	13.096.656,54	140.117.875,33	6,78	338.336.141,72	7,95
0,00	0,00	1.000,00	1.000,00	0,00	8.436.712,17	0,20
107.337.551,00	550.986.707,15	1.408.968.175,66	2.067.292.433,81	100,00	4.256.644.928,60	100,00
	102.360,57	294.127.302,47	294.229.663,04		758.655.309,12	
<b>107.337.551,00</b>	<b>551.089.067,72</b>	<b>1.703.095.478,14</b>	<b>2.361.522.096,85</b>	<b>100,00</b>	<b>5.015.300.237,72</b>	<b>100,00</b>

España ha firmado marcos de asociación estratégica con algunos de los fondos multilaterales de desarrollo a priori más enfocados hacia los países menos adelantados, algunos de los cuales son objetivo de los recortes del presupuesto de AOD para 2010 y 2011.

**Gráfico 2** Distribución de la AOD bruta española y del CAD por áreas geográficas, 2004-2008



**Fuente:** Elaboración propia con datos del CAD.  
 Notas: a) Algunas cifras correspondientes a 2004-2007 variaron con respecto a las que se publicaron en el informe *La realidad de la ayuda 2009*, debido a ajustes en la categorización de países realizados por el CAD.  
 b) Porcentajes calculados sobre AOD bruta localizable (solo se considera la AOD especificada por área/región geográfica).

Los datos para el período 2004-2008 demuestran una enorme diferencia entre el mapa de la cooperación de España y el del grupo de países del CAD.

A pesar de que en los últimos años España ha incrementado su focalización hacia los países del continente africano; no obstante, como es costumbre, los datos para el período 2004-2008 demuestran una enorme diferencia entre el mapa de la cooperación de España y el del grupo de países del CAD (véase el gráfico 2). La proporción de AOD dirigida al continente americano en el período fue del 43% para España y tan solo de un 9% para el CAD.

Apenas un 42% de la ayuda especificada geográficamente se dirige a países del grupo A y un 13% se dirige a países del grupo B. Las metas del Plan Director 2009-2012 son del 66% y del 20% respectivamente.

Como se muestra en el cuadro 8, siguiendo bastante de cerca las tendencias de 2007 y 2008, un 15% de la AOD bruta se clasifica como AOD destinada a países en desarrollo que no está especificada (758,66 millones frente a 812 millones de euros en 2008).

Al analizar el grado de concentración de la ayuda española en 2009, según los datos facilitados por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), apenas un 42% de la ayuda especificada geográficamente se dirige a países del grupo A y un 13% se dirige a países del grupo B. Las metas del Plan Director 2009-2012 son del 66% y del 20% respectivamente. En 2008 un 43% de la ayuda española se dirigió a países prioritarios y un 25% a países de atención especial,<sup>81</sup> lo que indica cierto retroceso en el objetivo de focalización geográfica de los recursos.

Por otra parte, un 36% (20% en 2008) de la ayuda española está dirigida a “otros países”, sin ninguna categorización según el plan director vigente. La capacidad de

81. Esta categorización de países es bastante similar a la nueva establecida en el Plan Director 2009-2012 (países del grupo A, grupo B y grupo C).

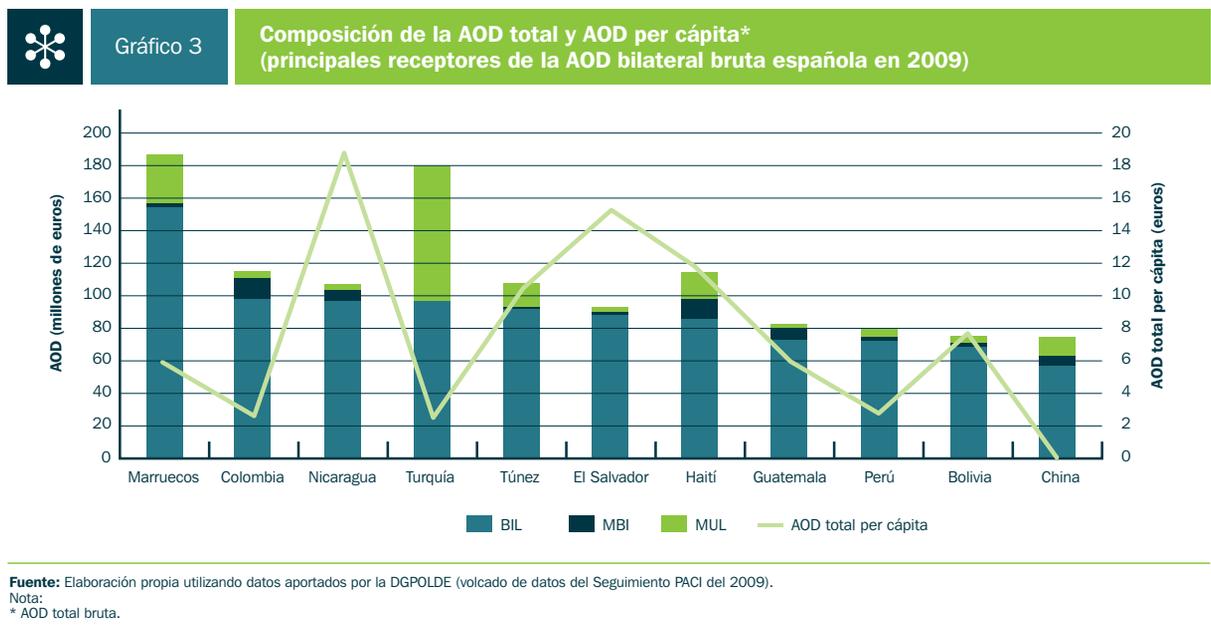
llevar a buen término los planes de concentración geográfica sigue siendo un problema para la cooperación española, y el inicio del período del plan director vigente, con un nuevo grupo de países foco, posiblemente ha reforzado esta debilidad.

El volumen de AOD canalizada hacia los primeros diez receptores<sup>82</sup> de la AOD total bruta española ascendió a 1.248 millones de euros; el 25% del total de los recursos. Etiopía fue el único país subsahariano de la lista, y recibió el 10% del total de la AOD aportada a estos diez países. En el caso de los diez primeros receptores de la AOD bilateral española (véase el gráfico 4) no hay ningún país subsahariano. Ambos hechos contrastan con la situación de la ayuda multilateral o vía OMUDES, en la que de los diez principales receptores (que recibieron 280 millones de euros), el 60% de esos recursos se dirigieron al África subsahariana.

Los principales países receptores –de acuerdo con el volumen de las contribuciones bilaterales (sin OMUDES) y con los que España estableció acuerdos bilaterales superiores a 50 millones de euros– fueron Marruecos, Colombia, Nicaragua, Turquía, Túnez, El Salvador, Haití, Guatemala, Perú, Bolivia y China. Salvo en el caso de Turquía, la vía de canalización de la ayuda hacia estos destinos fue fundamentalmente bilateral tradicional, con muy poca presencia de instrumentos multilaterales de cooperación (véase el gráfico 3).

Al analizar en detalle el conjunto de los principales receptores de la ayuda bilateral española se debe destacar la situación de países como China, Turquía, Túnez o Marruecos, que recibieron durante el año 2009 importantes proporciones de ayuda reembolsable (ayuda generadora de deuda externa) y/o ayuda “inflada” por operacio-

El volumen de AOD canalizada hacia los primeros diez receptores de la AOD total bruta española ascendió a 1.248 millones de euros; el 25% del total de los recursos.

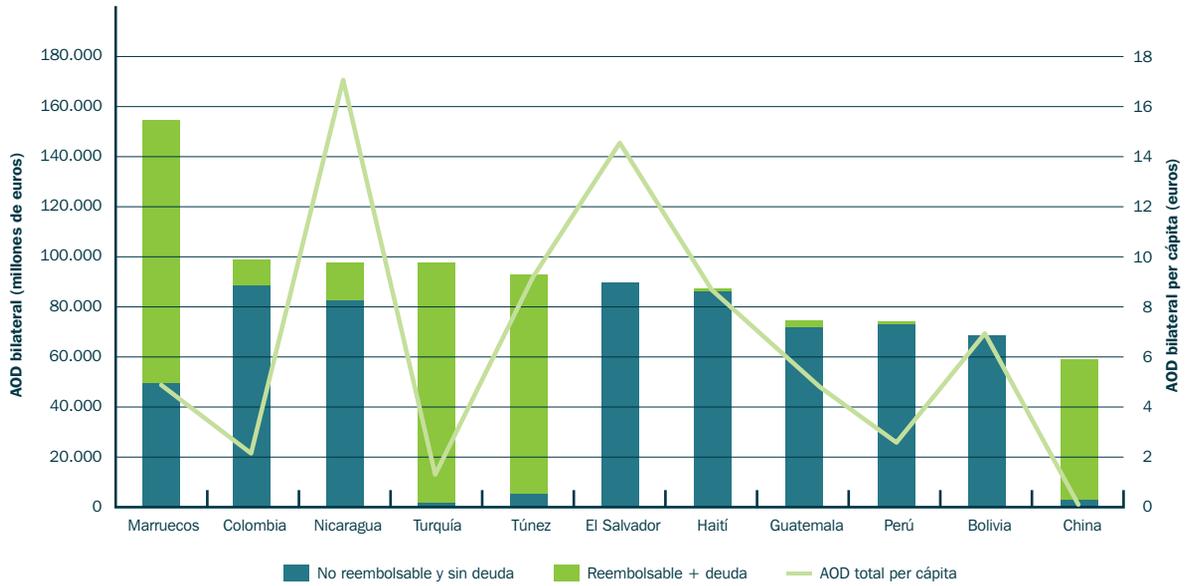


82. Los diez principales receptores fueron: Marruecos, Turquía, Territorios Palestinos, Etiopía, Colombia, Haití, Túnez, Nicaragua, Afganistán y El Salvador.



Gráfico 4

**Composición de la AOD bilateral y AOD per cápita bilateral\* (principales receptores de la AOD bilateral bruta española en 2009)**

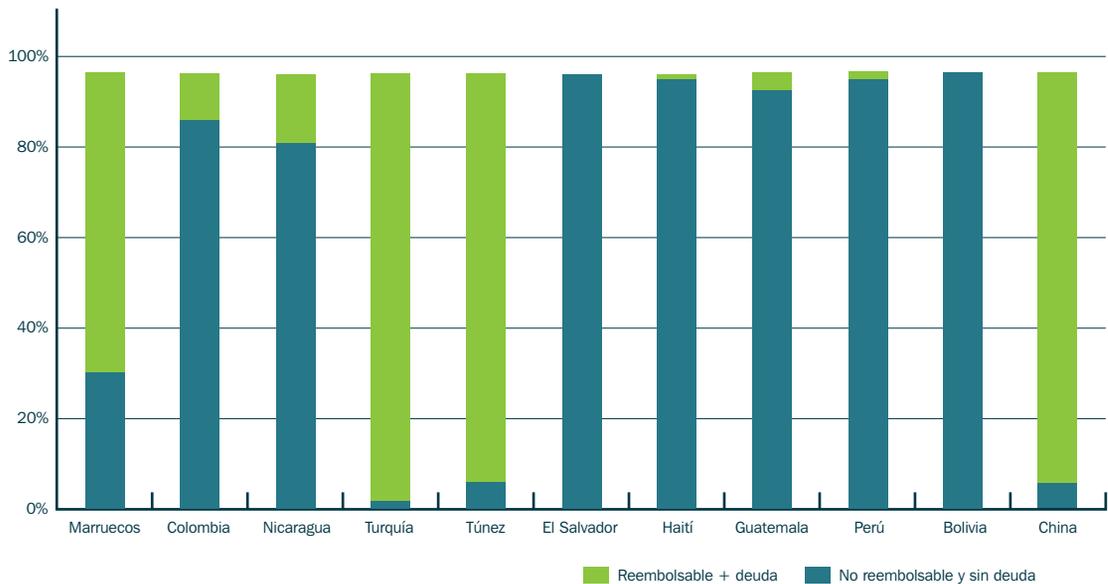


Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009). No incluye aportaciones a OMUDES.



Gráfico 5

**Composición de la AOD bilateral bruta española (principales países receptores de AOD bilateral en 2009)**



Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009). Nota: No incluye aportaciones a OMUDES.

nes de deuda contabilizadas como AOD. La diferencia de esta situación con respecto a años anteriores es que los países que recibieron más ayuda reembolsable de España en 2009 no son países con una prioridad específica para la cooperación española y no pertenecen a los países más pobres del planeta (véanse los gráficos 4 y 5).

El gráfico 4 también indica que, en general, los mayores índices de AOD bilateral per cápita se corresponden con los países relativamente más pobres de la muestra (Nicaragua, Haití, El Salvador, Guatemala y Bolivia).

El promedio de ayuda programable (*country programmable aid* –CPA–)<sup>83</sup> y bilateral (incluidos OMuDES) para el conjunto de los países pertenecientes al grupo A fue en 2008 de un 54%.<sup>84</sup> La última información disponible en el CAD ubica la CPA del conjunto de los donantes en el 53% de la ayuda bilateral (incluidos OMuDES).<sup>85</sup> Es decir, a pesar del bajo nivel de resultados de este indicador, España no está lejos de la media de los donantes.

Como señala el cuadro 9, para 2008 se debe destacar un conjunto de países del grupo A con una proporción de CPA con relación al total de AOD bilateral bruta (incluidos OMuDES) que fue menor al 50%: Senegal, la República Dominicana, El Salvador, Bolivia, Ecuador, Perú y, en especial, Guatemala (este último, con apenas un 13%). Cabe destacar además que para los casos de El Salvador, Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala este es un hecho significativo, dado que son los principales receptores de la AOD bilateral tradicional de España. Por otro lado, sobresalen Argelia y Vietnam, con cerca del 100% de ayuda programable. Es muy posible que al ser Vietnam un país mimado por la cooperación internacional en los últimos años esto haya afectado positivamente a la calidad de la planificación y programación española con ese país.

### AOD por nivel de renta del receptor

Al igual que en el año 2008, el nivel de ejecución de la ayuda española hacia los países menos adelantados es bastante positivo. Del total de la ayuda especificada por país, el 34% (31% en 2008) se dirigió a los países menos adelantados (PMA),<sup>86</sup> con lo que se rebasó con creces la meta del plan director vigente, que es del 25%.

El año 2009, sin embargo, confirma y refuerza la trayectoria española de preferencia hacia los países de renta media baja (véase el gráfico 6). Aunque, con respecto a 2008, se redujo ligeramente la proporción porcentual de toda la AOD bruta localizable destinada a estos países, que pasó del 50% del total a un 45% en 2009, con lo que se favoreció, ligeramente, la proporción de recursos correspondiente a los tres segmentos restantes.

83. CPA es la porción de ayuda que cada donante puede programar/planificar para cada país receptor.

84. El 2008 es el último año de información del CAD desagregada y completa por país receptor.

85. "Overall, for members of the OECD Development Assistance Committee, CPA is roughly a little over a half of their gross bilateral ODA". Documento del CAD de junio de 2010, ubicado en <[http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_45666181\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_34447_45666181_1_1_1_1,00.html)>.

86. En 2009, el 51% de los fondos a PMA se canalizó hacia ocho países: Etiopía, Haití, Afganistán, Mozambique, Congo, Senegal, Tanzania y Somalia.

En general, los mayores índices de AOD bilateral per cápita se corresponden con los países relativamente más pobres de la muestra (Nicaragua, Haití, El Salvador, Guatemala y Bolivia).

Del total de la ayuda especificada por país, el 34% se dirigió a los países menos adelantados (PMA), con lo que se rebasó con creces la meta del plan director vigente, que es del 25%.



Cuadro 9

**Ayuda programable en 2008  
(country programmable aid -CPA-), países del "grupo A" \***

	CPA 2008 (millones de dólares corrientes)	AOD bilateral bruta 2008 (incluidos OМУDES, millones de dólares corrientes)	CPA como % de la AOD bilateral incluidos OМУDES (2008)
<b>País receptor</b>			
Argelia	69,62	70,50	99%
Marruecos	102,76	136,77	75%
Cabo Verde	16,83	20,32	83%
Etiopía	35,92	60,54	59%
Mali	17,94	31,15	58%
Mauritania	22,46	34,12	66%
Mozambique	56,29	78,67	72%
Niger	17,04	23,98	71%
Senegal	22,66	59,12	38%
República Dominicana	21,52	53,11	41%
El Salvador	42,52	84,84	50%
Guatemala	34,50	255,90	13%
Haití	30,57	45,50	67%
Honduras	70,79	118,38	60%
Nicaragua	72,12	127,90	56%
Bolivia	47,86	96,15	50%
Ecuador	45,73	93,52	49%
Paraguay	19,16	24,26	79%
Perú	54,98	134,35	41%
Filipinas	32,60	41,51	79%
Vietnam	50,06	51,35	97%
Territorios Palestinos	53,12	99,42	53%
<b>Total países grupo A</b>	<b>937,05</b>	<b>1.741,37</b>	<b>54%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del CAD y volcado de datos del Seguimiento del PACI 2008.

\* Países de asociación amplia según el Plan Director 2009-2012. En esta lista se incluyen países menos adelantados, países de bajo ingreso o países de renta media baja en los que el programa de la cooperación española tiene oportunidades de establecer una asociación a largo plazo eficaz, que permite la canalización de elevados volúmenes de AOD y el uso de un amplio espectro de instrumentos, especialmente los de ayuda programática.

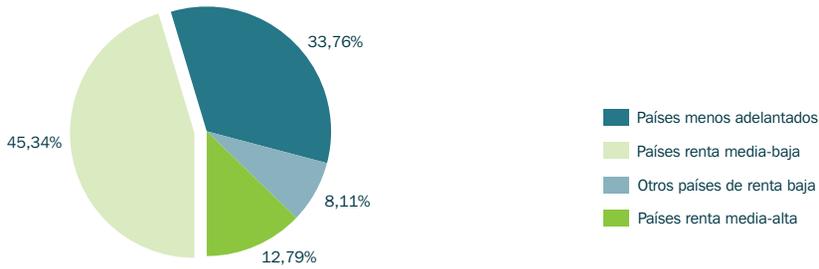
El 35% de la ayuda desembolsada por la AECID en 2009 se dirigió a PMA y el 50% a países de renta media baja.

Muy similar es el caso de la ayuda desembolsada por la AECID en 2009: el 35% de esta se dirigió a PMA y el 50%, a países de renta media baja. Comportamiento prácticamente idéntico al de 2008, año en que el 36% de la ayuda de la AECID fue para PMA y 50% para países de renta media baja.

En cuanto a la AOD bilateral bruta española (sin OМУDES), se dio la misma tendencia que en la global: se redujo la participación porcentual de los países de renta media baja (que pasó de un 68,81% del total en 2008 a un 60,53% en el año 2009). Esto fue en beneficio de los demás segmentos de países, y destacó en este sentido el incremento de la AOD bilateral destinada a los PMA, cuya participación se incrementó del 14,52% en 2008 al 20,59% en 2009.

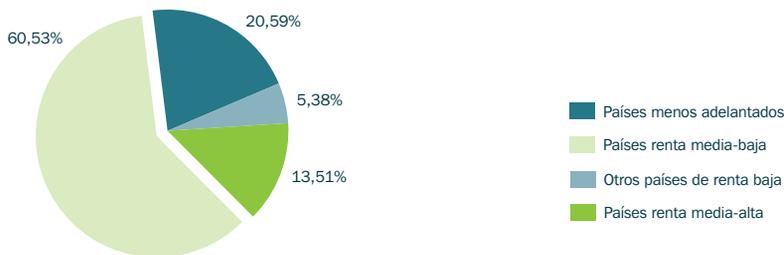
Si solo se considera la ayuda bilateral bruta tradicional otorgada por la AECID en 2009, se observa una mayor orientación hacia los PMA (31% de participación), aunque los países de renta media baja fueron también sus principales receptores de ayuda por esta vía, con un 55% de participación.

**Gráfico 6 Destino de la AOD española según nivel de renta del país receptor, 2009**



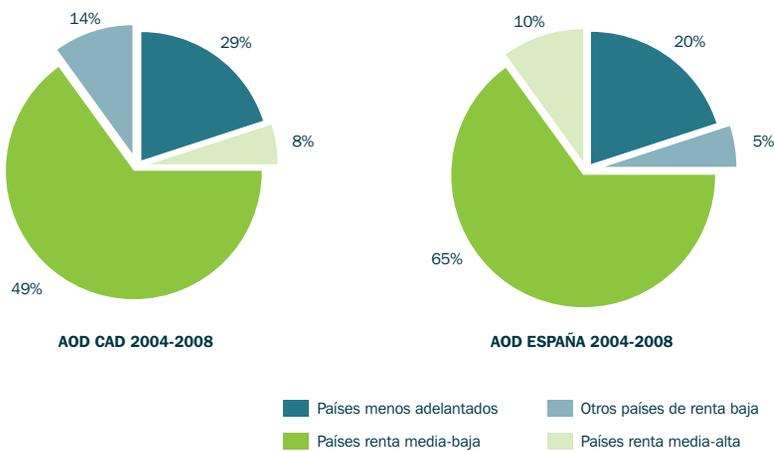
**Fuente:** Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009) y la clasificación de países según nivel de renta aprobada por el CAD en el mes de agosto de 2009.  
**Nota:** Porcentajes calculados sobre AOD total bruta localizable (solo se considera la AOD especificada por país).

**Gráfico 7 Destino AOD bilateral española según el nivel de renta del país receptor, 2009**



**Fuente:** Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009) y la clasificación de países según nivel de renta aprobada por el CAD en el mes de agosto de 2009.  
**Nota:** Porcentajes calculados sobre AOD bilateral bruta localizable (solo se considera la AOD especificada por país y no incluye OМУDES).

**Gráfico 8 Distribución de la AOD bruta española y del CAD por niveles de renta, 2004-2008**



**Fuente:** Elaboración propia con datos del CAD.  
**Notas:** a) Algunas cifras correspondientes a 2004-2007 variaron con respecto a las que se publicaron en *La realidad de la ayuda 2009*, debido a ajustes en la categorización de países realizados por el CAD.  
 b) Porcentajes calculados sobre AOD total bruta asignable según el nivel de renta del país receptor.

## AOD por sectores de destino

En 2009, la ayuda sectorizable bilateral tradicional creció en un 27% con respecto a 2008, mientras que la bilateral, incluidos OMUDES, apenas lo hizo en un 5%.

En 2009, la ayuda sectorizable bilateral tradicional creció en un 27% con respecto a 2008, mientras que la bilateral, incluidos OMUDES, apenas lo hizo en un 5%.

Por sectores, tratándose de la ayuda bilateral tradicional, se observa que el de infraestructura y servicios sociales aumentó un 29% en 2009 con respecto al año anterior, aunque si se incluye la ayuda a OMUDES, se observa un descenso. Por su parte, el apartado de infraestructura y servicios económicos (formado principalmente por generación y suministro de energía; transporte y almacenamiento; y servicios bancarios y financieros) presentó un fuerte incremento, tanto en términos de la ayuda bilateral tradicional como en el caso en el que se incluyen los fondos de OMUDES (del 45% y 48%, respectivamente). Los sectores productivos y multisectorial se mantuvieron estables con respecto a 2008.

En cuanto a la AOD no sectorizable, para el mismo período de referencia se obtuvo que el suministro de bienes y ayuda general de programas experimentó un incremento importante. Esto se debió principalmente a un crecimiento positivo en la porción de ayuda alimentaria para el desarrollo.<sup>87</sup>



Cuadro 10

### Distribución sectorial de la ayuda bilateral bruta española, 2008-2009

	AOD bilateral sin OMUDES	AOD bilateral con OMUDES	AOD bilateral sin OMUDES	AOD bilateral con OMUDES	%			
	2008	2008	2009	2009	2008 (sin OMUDES)	2008 (con OMUDES)	2009 (sin OMUDES)	2009 (sin OMUDES)
<b>Ayuda sectorizable</b>								
Infraestructura y servicios sociales (a) y (b)	796.623.529	1.578.771.668	1.024.952.173	1.525.558.101	38,05%	45,57%	43,63%	44,01%
Infraestructura y servicios económicos	336.521.354	372.774.102	486.948.291	551.820.193	16,07%	10,76%	20,73%	15,92%
Sectores productivos	144.047.171	188.284.661	146.106.673	187.481.457	6,88%	5,43%	6,22%	5,41%
Multisectorial	141.276.177	249.256.343	146.795.077	245.806.073	6,75%	7,19%	6,25%	7,09%
<b>Total sectores económicos y sociales</b>	<b>1.418.468.231</b>	<b>2.389.086.774</b>	<b>1.804.802.214</b>	<b>2.510.665.823</b>	<b>67,74%</b>	<b>68,96%</b>	<b>76,83%</b>	<b>72,43%</b>
<b>Ayuda no sectorizable</b>								
Suministro de bienes y ayuda general de programas	28.807.936	75.215.359	42.202.083	220.239.971	1,38%	2,17%	1,80%	6,35%
Actividades relacionadas con la deuda (c)	236.798.338	249.681.632	107.337.551	107.337.551	11,31%	7,21%	4,57%	3,10%
Ayuda de emergencia	92.199.632	298.758.235	87.104.741	319.019.543	4,40%	8,62%	3,71%	9,20%
Costes administrativos de donantes	141.440.336	141.688.262	136.129.307	136.129.307	6,76%	4,09%	5,79%	3,93%
Apoyo a organizaciones no gubernamentales (ONGD)	12.457.633	12.572.633	7.803.101	7.803.101	0,59%	0,36%	0,33%	0,23%
Apoyo a refugiados (en el país donante) (d)	27.476.409	28.038.902	28.209.733	28.342.226	1,31%	0,81%	1,20%	0,82%
Sin especificación/no clasificados	136.195.041	269.360.347	135.647.833	136.995.852	6,50%	7,78%	5,77%	3,95%
<b>Total sectores con fines generales de desarrollo</b>	<b>675.375.326</b>	<b>1.075.315.369</b>	<b>544.434.348</b>	<b>955.867.549</b>	<b>32,26%</b>	<b>31,04%</b>	<b>23,17%</b>	<b>27,57%</b>
<b>Total AOD bruta (e)</b>	<b>2.093.843.557</b>	<b>3.464.402.143</b>	<b>2.349.236.562</b>	<b>3.466.533.373</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2008-2009).

Notas:

- (a) En el año 2009, al igual que en años anteriores, en la partida de infraestructura y servicios sociales se resta la ayuda reembolsable a SSB (12,29 millones de euros en el 2009).  
 (b) Desde 2006 el CAD sugiere la inclusión en la partida de infraestructuras y servicios sociales de todas las aportaciones al sector de "gobierno y sociedad civil", que anteriormente se contabilizaban como contribuciones multisectoriales.  
 (c) En el cómputo de la AOD bilateral sin OMUDES solo se incluye la porción de la deuda canalizada por vía bilateral.  
 (d) En años anteriores, esta partida estaba incluida en ayuda de emergencia.  
 (e) Se resta de la AOD total bilateral bruta la ayuda reembolsable a SSB (12,29 millones de euros en 2009).

87. Véase, para más detalle sobre este aspecto, el capítulo 3 de la presente publicación.

## AOD a servicios sociales básicos (SSB)

El año 2008 significó un repunte importante en el flujo de la cooperación española dirigida a financiar servicios sociales básicos (SSB). Lo cual se debió fundamentalmente a una aportación significativa para el sector de agua y saneamiento tras haberse firmado un acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar con 1.500 millones de dólares (1.050 millones de euros) en el transcurso de cuatro años (hasta 2011) el Fondo de Agua,<sup>88</sup> sobre el cual se ahondará en los siguientes párrafos.



Cuadro 11

Cómputo de la AOD destinada a SSB, 2007-2009

Sector	2007 bilateral sin OMUDES	2007 bilateral con OMUDES	2008 2008 bilateral sin OMUDES	2008 2008 bilateral con OMUDES	2009 2009 bilateral sin OMUDES	2009 2009 bilateral con OMUDES
Educación básica	31.847.533	97.316.349	39.055.929	124.582.242	34.183.132	109.134.256
Salud básica	80.340.824	118.032.931	86.088.274	145.108.796	64.402.668	130.391.428
Programas/políticas sobre población y salud reproductiva	27.149.695	42.527.758	39.205.219	78.804.585	34.220.296	150.589.997
Abastecimiento básico de agua potable y saneamiento básico (a)	31.480.551	45.192.760	38.337.896	185.773.851	239.614.506	249.205.066
Ayuda multisectorial para SSB	45.815.773	58.265.773	42.108.423	67.123.426	39.377.230	63.414.777
Bilateral bruta distribuible a SSB (según PACI)	216.634.376	361.335.571	244.795.741	601.392.900	411.797.832	702.735.524
Bilateral bruta distribuible y no reembolsable a SSB (según Intermón Oxfam)	193.912.986	338.614.181	196.246.547	552.843.706	399.512.297	690.449.989
AOD bilateral bruta a SSB en % AOD bilateral bruta distribuible por sectores (según PACI)	19,11%	18,82%	16,69%	24,67%	22,66%	27,85%
AOD bilateral bruta no reembolsable a SSB en % de la AOD bilateral bruta distribuible por sectores (según Intermón Oxfam)	17,11%	17,63%	13,84%	23,14%	22,14%	27,50%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos de los Seguimientos de los PACI 2007-2009).

Nota:

(a) Cambio en los datos de 2008 con respecto a los publicados en el informe de La realidad de la ayuda 2009 (RDA 2009). Según el informe de la RDA 2009 el dato registrado fue de 75,4 millones de euros (ayuda bilateral sin OMUDES) y 400,08 millones de euros (ayuda bilateral con OMUDES).

De acuerdo con la información suministrada por la DGPOLDE, España mantiene en 2009 el trabajo sistemático de los últimos años de canalizar de forma global una importante porción de la ayuda hacia estos sectores. Aunque el componente multilateral sigue favoreciendo los buenos resultados con relación a los objetivos cuantitativos en materia de SSB, es destacable el papel logrado por el componente tradicional de la ayuda bilateral en el año 2009. La ayuda bilateral sin OMUDES a SSB se incrementó considerablemente en 2009 con respecto a 2008 (en más de un 68%), este cambio obedece a un crecimiento exorbitante en la partida correspondiente a abastecimiento básico de agua potable y saneamiento básico, que aumentó en más de seis veces; por su parte, la AOD bilateral con OMUDES solo se incrementó en un 17%.

La ayuda bilateral sin OMUDES a SSB se incrementó en más de un 68% en 2009 con respecto a 2008, debido a un crecimiento exorbitante en la partida correspondiente a abastecimiento básico de agua potable y saneamiento básico.

88. [http://www.aecid.es/web/es/cooperacion/prog\\_cooperacion/ofcas/Presentacion/](http://www.aecid.es/web/es/cooperacion/prog_cooperacion/ofcas/Presentacion/)

El Plan Director 2009-2012 estableció otorgar el 25% de la ayuda bilateral bruta distribuible sectorialmente a SSB, meta que se alcanza en 2009 si se computan las aportaciones vía OMUDES para SSB, pero no con la ayuda bilateral.

El Plan Director 2009-2012 estableció, como meta para cada uno de los años que conforman este plan, otorgar el 25%<sup>89</sup> de la ayuda bilateral bruta distribuible sectorialmente a SSB. En 2009 se alcanza la meta si se computan las aportaciones vía OMUDES para SSB. Lo mismo sucede si se realiza un análisis un poco más estricto, restando la ayuda reembolsable a SSB (12,29 millones de euros<sup>90</sup>). Sin embargo, solo con la ayuda bilateral tradicional no se consigue cumplir esta meta.

En cuanto a las partidas presupuestarias específicas incluidos OMUDES, tanto el sector de agua y saneamiento básico como el de los programas y políticas sobre población y salud reproductiva experimentaron aumentos significativos con respecto al año 2008. El primero creció en un 34% y el segundo en un 91%, más de tres veces y media con respecto a 2007.



Cuadro 12

## Distribución por agentes de la AOD bruta destinada a SSB, 2008-2009

Agente	AOD bilateral a SSB (a)			AOD total a SSB (b)		
	AOD bilateral bruta a SSB	% de SSB sobre AOD bilateral por agente (2009)	% de SSB sobre AOD bilateral por agente (2008)	AOD total a SSB	% de SSB sobre AOD total bruta por agente (2009)	% de SSB sobre AOD total bruta por agente (2008)
Administración General del Estado	316.628.666,44	17,83%	10,60%	764.957.192,69	17,34%	23,64%
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	298.836.986,44	28,45%	12,23%	640.306.520,48	26,73%	32,23%
Del cual la Agencia Española de Cooperación Internacional	91.111.063,76	12,68%	14,39%	113.601.282,76	12,53%	14,89%
Ministerio de Economía y Hacienda	0,00	0,00%	0,00%	106.655.588,21	7,77%	12,03%
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	12.385.535,00	2,41%	13,93%	12.385.535,00	2,40%	13,82%
Ministerio de Ciencia e Innovación	1.200.000,00	31,10%	31,47%	1.200.000,00	11,42%	26,40%
Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	390.350,00	7,11%	0,00%	390.350,00	2,77%	0,00%
Ministerio de Educación (c)	0,00	0,00%	31,57%	165.404,00	3,29%	15,34%
Ministerio de Defensa	3.720.587,00	8,69%	1,46%	3.720.587,00	8,69%	1,46%
Ministerio de Sanidad y Política Social (d)	76.792,00	15,29%	36,33%	114.792,00	14,92%	27,83%
Otros organismos públicos	18.416,00	0,04%	5,09%	18.416,00	0,03%	3,69%
Comunidades autónomas	73.008.493,02	17,00%	21,36%	78.179.208,66	17,53%	21,23%
Entidades locales	21.335.039,86	14,57%	15,19%	21.435.039,86	14,56%	15,13%
Universidades	825.633,09	8,64%	8,02%	829.833,09	8,59%	7,97%
<b>Totales</b>	<b>411.797.832,42</b>	-	-	<b>865.401.274,30</b>	-	-

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009).

Notas:

(a) AOD bilateral bruta (sin OMUDES). (b) Total AOD bruta.

(c) En 2008 éste era el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

(d) Hasta 2008 era el Ministerio de Sanidad y Consumo. En 2009 se le incorporó la parte de Política Social, antes dependiente del antiguo Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

El incremento espectacular de la ayuda bilateral sin OMUDES a SSB en 2009 con relación al 2008 se debió fundamentalmente a un plausible apoyo de la Administración General del Estado. En 2009, el 18% de la ayuda bilateral tradicional de la Administración central se dirigió a la provisión de sectores fundamentales para

89. El plan director actual aumentó su meta con respecto al plan anterior (en el que era del 20% para esta partida presupuestaria), con lo que se refuerza el compromiso de la cooperación española con este sector.

90. Dato obtenido del análisis del volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009.

la lucha contra la pobreza. En 2008 este porcentaje fue del 11%. En especial cabe señalar el papel del MAEC en este logro, con más del 28% de su ayuda bilateral sin OMUDES (17 puntos porcentuales de crecimiento con respecto a 2008) para apoyar el logro de esta importante política de cooperación. La AECID aportó el 13% de su AOD bilateral tradicional a SSB (en 2008 fue el 14%).

Diferente es el caso de la cooperación descentralizada, que en 2009 reduce en cuatro puntos porcentuales su participación en la ayuda española bilateral bruta sin OMUDES dirigida a los SSB. Por otro lado, llama especialmente la atención el caso del Ministerio de Defensa, ya que el 8,7% de su AOD fue destinada a SSB, porcentaje muy elevado si se compara con el 1,5% correspondiente a 2008 y si se consideran sus funciones tradicionales.

### La gestión del Fondo de Agua en 2008 y 2009

Según la información suministrada por la DGPOLDE, el volumen de recursos de AOD canalizados a través de este instrumento ascendió a 589,5 millones de euros entre 2008 y 2009. De este total, un 59% fue gestionado directamente a través del BID.<sup>91</sup>

En 2009 la cooperación descentralizada reduce en cuatro puntos porcentuales su participación en la ayuda española bilateral bruta sin OMUDES dirigida a los SSB.

La AOD canalizada a través del Fondo de Agua ascendió a 589,5 millones de euros entre 2008 y 2009, un 59% gestionado directamente a través del BID.

Cuadro 13		Volumen de AOD canalizado a través del Fondo de Agua, en euros (2008 y 2009)		
País	2008	2009	Total	
Argentina		1.623.815,97	1.623.815,97	
Uruguay	4.229.130,00		4.229.130,00	
Ecuador	13.866.000,00		13.866.000,00	
Costa Rica	13.866.000,00	845.737,48	14.711.737,48	
Honduras	17.332.500,00		17.332.500,00	
Brasil	3.466.500,00	20.466.847,09	23.933.347,09	
República Dominicana	24.265.500,00		24.265.500,00	
Paraguay	27.732.000,00	4.905.277,40	32.637.277,40	
Nicaragua		36.986.049,14	36.986.049,14	
El Salvador	16.639.200,00	23.951.285,53	40.590.485,53	
Colombia		44.533.228,52	44.533.228,52	
Perú	49.917.600,00		49.917.600,00	
Guatemala	34.665.000,00	20.202.486,00	54.867.486,00	
Bolivia	55.464.000,00	16.673.983,09	72.137.983,09	
Haití	20.799.000,00	70.000.000,00	90.799.000,00	
<b>Total especificado por país</b>	<b>282.242.430</b>	<b>240.188.710</b>	<b>522.431.140</b>	
Reg. Centroamericana		3.311.907,99	3.311.907,99	
BID	17.757.570,00	45.944.577,87	63.702.147,87	
<b>Total Fondo de Agua</b>	<b>300.000.000</b>	<b>289.445.196</b>	<b>589.445.196</b>	

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2008 y 2009).

91. Según el PACI 2009, durante el año 2008 los fondos se canalizaron directamente a través del BID. Durante el año 2009 los acuerdos se realizaron en mayor medida por vía bilateral (gobierno a gobierno).



Cuadro 14

**Modo de canalización de recursos del Fondo de Agua (2008 y 2009)**

Modo de canalización	2008	2009	TOTAL 2008 + 2009
Bilateral		243.500.618,21	243.500.618,21
Multilateral	300.000.000	45.944.577,87	345.944.577,87
<b>Total general</b>	<b>300.000.000</b>	<b>289.445.196</b>	<b>589.445.196</b>

**Fuente:** Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2008 y 2009).  
**Nota:** Toda la AOD multilateral a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para ambos años.

Un 58% de estos fondos (339,7 millones de euros) se dirigió a proyectos cuyo objetivo fue el de financiar servicios de agua y saneamiento básico.

Un 58% de estos fondos (339,7 millones de euros) se dirigió a proyectos cuyo objetivo fue el de financiar servicios de agua y saneamiento básico. Le siguen en importancia los proyectos financiados para la construcción de sistemas de mayor envergadura; 121,7 millones de euros, un 21% del total. Entre algunos de los proyectos cabe señalar, por ejemplo, una planta de tratamiento de agua potable en el municipio de Cartagena de Indias, Colombia, por un monto de 9,7 millones de dólares en 2009. El tratamiento de residuos sólidos es el sector que menos aportaciones ha recibido hasta la fecha (9 millones de euros).



Cuadro 15

**Distribución de partidas financiadas por el Fondo de Agua, 2008 y 2009**

Código CAD	2008	2009	Total 2008 + 2009
14010 - Política de recursos hídricos y gestión administrativa	45.000.000		45.000.000
14015 - Protección recursos hídricos	30.000.000		30.000.000
14020 - Abastecimiento y saneamiento de agua - sistemas de envergadura	69.000.000	52.710.477,73	121.710.478
14030 - Abastecimiento básico de agua potable y saneamiento básico	132.000.000	207.725.922,68	339.725.923
14040 - Desarrollo cuencas fluviales	15.000.000	29.008.795,67	44.008.796
14050 - Eliminación/tratamiento de residuos sólidos	9.000.000		9.000.000
<b>Total</b>	<b>300.000.000</b>	<b>289.445.196</b>	<b>589.445.196</b>

**Fuente:** Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2008 y 2009).

Haití es el principal receptor de todos los recursos aportados por el Fondo de Agua en los dos años analizados, seguido de Bolivia y Guatemala.

En 2009, los principales países receptores de este fondo cuyos recursos recibidos se focalizaron a la financiación de servicios de agua y saneamiento básico fueron Haití (70 millones de euros) Nicaragua (37 millones de euros) y Colombia (32,3 millones de euros).

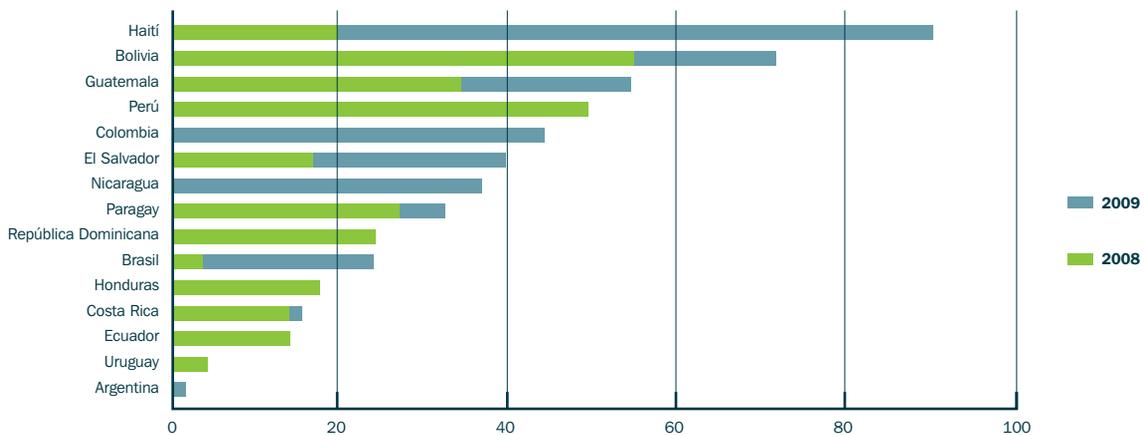
Haití es también el principal receptor de todos los recursos aportados por el Fondo de Agua en los dos años analizados, seguido de Bolivia y Guatemala (véase el gráfico 9). En coherencia con las tendencias geográficas generales de la cooperación española, un 74% del total de los fondos de este instrumento fue a países

de renta media baja. El 17% que se dirigió a PMA se concentró en un solo país: Haití (véase el gráfico 10).

Según información remitida por el Ministerio de la Presidencia, la gran mayoría de los beneficiarios del Fondo de Agua en 2009 fueron empresas o instituciones públicas locales, organizaciones sociales (mancomunidades) y ONGD en los países en vías de desarrollo.<sup>92</sup> Lo que sugiere una mayor probabilidad de focalización hacia las poblaciones más necesitadas y vulnerables de lo que inicialmente eran los temores de las organizaciones sociales cuando se lanzó este instrumento. Según información remitida a Intermón Oxfam, una parte de los fondos subvencionados para Haití en el caso del sector de agua y saneamiento fue directamente al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones (MTPTC) y a la Dirección Nacional del Agua y Saneamiento (DINEPA) del mismo ministerio.<sup>93</sup> Una parte de esos fondos también se ha utilizado para la financiación de la reforma de la DINEPA,<sup>94</sup> la descentralización e integración de las diversas instituciones públicas que trabajan en el sector de agua en el país. España participa en el *cluster* WASH<sup>95</sup> (que lideran la DINEPA y Unicef); en esta instancia está posicionado como el primer donante. También participa en el *cluster* Strategic Advisory Group (SAG en inglés) y en la mesa sectorial de donantes. Asimismo, organiza reuniones de coordinación para tratar con otros socios españoles la cuestión de la reforma (por ejemplo, con la Oficina Técnica de Cooperación).

La gran mayoría de los beneficiarios del Fondo de Agua en 2009 fueron empresas o instituciones públicas locales, organizaciones sociales (mancomunidades) y ONGD en los países en vías de desarrollo.

**Gráfico 9** Distribución del Fondo de Agua por país (2008 y 2009), en millones de euros



Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2008 y 2009).

92. Informe remitido por el Ministerio de la Presidencia/Secretaría de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 24 de marzo de 2010.

93. [http://www.dinepa.gouv.ht/index.php?option=com\\_content&view=article&id=86:convocatoria-de-manifestaciones-de-interes&catid=37:appel-doffre&Itemid=41](http://www.dinepa.gouv.ht/index.php?option=com_content&view=article&id=86:convocatoria-de-manifestaciones-de-interes&catid=37:appel-doffre&Itemid=41)

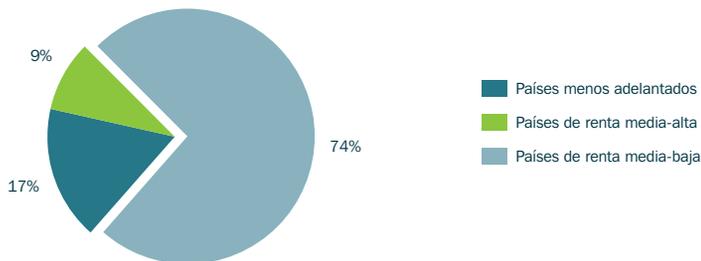
94. Haití ha planteado una reforma de la DINEPA que consiste básicamente en una integración de las principales instituciones públicas encargadas del agua y el saneamiento del país bajo su responsabilidad y en la descentralización de los servicios. España apoya la puesta en marcha de esta reforma, que se valora positivamente, sobre todo por el refuerzo de los servicios de agua y saneamiento en las zonas rurales (extremadamente vulnerables en este sentido, como desgraciadamente se ha confirmado con la epidemia de cólera).

95. *Cluster* de WASH (agua, saneamiento e higiene pública, por las siglas en inglés).



Gráfico 10

**Distribución de la AOD desembolsada al Fondo de Agua en 2008-2009, por nivel de renta del país receptor**



**Fuente:** Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento PACI 2008 y 2009) y la clasificación de países según nivel de renta aprobada por el CAD en el mes de agosto de 2009.

**Nota:** Solo se incluye la AOD geográficamente especificada por país.

**Ayuda programática o EBP (enfoques basados en programas)**

En 2009 el volumen de AOD gestionado por la AECID a través de instrumentos de apoyo programático bilateral ascendió a 68,3 millones de euros.

Durante el año 2009 el volumen de AOD gestionado por la AECID a través de instrumentos de apoyo programático bilateral (apoyo presupuestario y cestas de donantes) ascendió a 68,3 millones de euros. Con respecto a 2008, estas contribuciones se reducen ligeramente (en 2008 fueron 69,5 millones de euros). Los EBP representaron en 2009 un 3,29% sobre la AOD bilateral tradicional (en 2008 significaron el 3,69%) o un 1,44% de la AOD total. Como elemento positivo, del conjunto de operaciones, un 73% fueron específicamente apoyo presupuestario.

A pesar de los progresos desde el año 2005, queda mucho por hacer para que los instrumentos de apoyo programático, y en específico el apoyo presupuestario, alcancen la importancia necesaria.

La distribución regional de la ayuda bilateral programática durante el año 2009 también favorece al continente africano; el 50% de las operaciones fue para este continente, el 37% se dirigió a América Latina y lo restante se dirigió a Vietnam y Filipinas.

Los progresos desde el año 2005 han sido significativos (el volumen de operaciones de apoyo programático bilateral fue en ese entonces de 13 millones de euros), aunque queda mucho por hacer para que estos instrumentos, y en específico el apoyo presupuestario, alcancen la importancia necesaria dentro del conjunto de mecanismos de cooperación con los que España apoya a sus países socios y para aproximarse a niveles como los de los Países Bajos, Irlanda, el Reino Unido, Dinamarca y Suiza, que dedican una proporción mayor al 15% del total de su AOD dirigida a apoyo presupuestario, o la Comisión Europea, que en 2008 ejecutó en AP el 27% de su presupuesto individual y más del 50% de los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED).<sup>96</sup>

Un elemento a favor de la AECID es que del análisis de las operaciones emprendidas desde 2005 se desprende continuidad. Por otra parte, y según consulta realiza-

96. Últimos datos disponibles. Véase “El apoyo presupuestario, una prueba de coherencia”, capítulo 5 del informe *La realidad de la ayuda 2009*.

da al equipo de la UAP (Unidad de Ayuda Programática), está previsto que muchas de estas operaciones se mantengan activas durante 2010 (véase el cuadro 16).

En el aspecto cualitativo, la UAP dentro de la AECID realizó durante 2008-2009 un proceso de reestructuración, y sus funciones quedaron concentradas en la planificación, el asesoramiento y la sensibilización<sup>97</sup> y dejaron a las direcciones geográficas de la AECID a cargo de la gestión de los fondos y del seguimiento continuo de las operaciones. Durante el año 2009 se ha avanzado también en el perfeccionamiento de procedimientos, como por ejemplo en la elaboración de una nota técnica sobre condicionalidad.<sup>98</sup> También se puede destacar en 2009 el desarrollo de operaciones de cooperación delegada en apoyo presupuestario para Malí y Perú.<sup>99</sup>

La UAP dentro de la AECID realizó durante 2008-2009 un proceso de reestructuración, y sus funciones quedaron concentradas en la planificación, el asesoramiento y la sensibilización.

A pesar de la continuidad positiva de las operaciones de apoyo programático gestionadas por la AECID, los planes públicos para incrementar significativamente y en el corto plazo las operaciones por vía bilateral en apoyo programático y en específico en apoyo presupuestario son escasos y poco precisos. Lo más concreto es que en 2010 se espera iniciar nuevas operaciones de apoyo presupuestario para el caso de Paraguay. También se espera concretar en 2011 el primer TPWAP (enfoque territorial ampliado)<sup>100</sup> para Cabo Delgado (Mozambique).

Dentro de las metas del plan director vigente se establece que para 2012 el 66% de la ayuda de gobierno a gobierno se realizará en apoyo programático, un 60% de las aportaciones a salud a través de apoyo presupuestario y un 50% a través de los sistemas nacionales de los países socios. Sin embargo, 2009 no logró ni mucho menos estos objetivos y claramente se tienen que hacer reformas profundas para lograr alcanzar estas metas con calidad.

Como elemento de reforma básica se necesita mejorar el reporte del volumen real de operaciones gestionados. La DGPOLDE no publica información precisa sobre las operaciones de EBP que se canalizan a través del componente multilateral. Como se ha indicado en otros informes de la Realidad de la Ayuda, estas operaciones deben seguir unos criterios específicos,<sup>101</sup> por lo tanto el reporte debería explicar claramente no solo el volumen de los fondos sino el grado de cumplimiento de esos criterios.

Como elemento de reforma básica se necesita mejorar el reporte del volumen real de operaciones gestionados.

97. La UAP tiene la misión de dar asesoramiento y acompañamiento en sede y terreno (las oficinas técnicas de cooperación) sobre los temas transversales al AP (como, por ejemplo, sobre políticas financieras y gestión de las finanzas públicas). También se ocupa de aspectos relacionados con la difusión de buenas prácticas y de la visión estratégica del AP a través de la elaboración de documentos normativos, como la guía de nuevos instrumentos, o la centralización de la información sobre enfoques basados en programas o ayuda programática (APROG) de la AECID y del fortalecimiento de capacidades internas en sede y en terreno para llevar a cabo las operaciones de AP.

98. Se refiere a criterios generalmente establecidos por los donantes para otorgar la ayuda.

99. Para mayor detalle de las operaciones, véase el informe remitido por el secretario general del Congreso de los Diputados a la presidenta de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 22 de marzo de 2010.

100. Véase el Plan Director 2009-2012.

101. Según define el CAD, los instrumentos con enfoques basados en programas (EBP) son una forma de participar en la cooperación al desarrollo basada en el apoyo coordinado de donantes a un programa de desarrollo de propiedad local, tal como una estrategia de desarrollo nacional, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica. Los instrumentos con EBP deben contar como mínimo con los siguientes requisitos: (a) liderazgo del país receptor, (b) un marco presupuestario y programático completo único, (c) un proceso formalizado para la coordinación de los donantes y la armonización de procedimientos, y (d) el uso en gran medida de los sistemas locales para el diseño y la implantación de los programas, para la gestión financiera, la supervisión y la evaluación, entre otros aspectos.



## Cuadro 16

## Operaciones de apoyo presupuestario y cestas de donantes, 2005-2009

Apoyo presupuestario general y sectorial						
País	Tipo de operación	2005	2006	2007	2008	2009
El Salvador	Apoyo presupuestario general: Comunidades rurales solidarias - Necesidades básicas		2.000.000	4.000.000	4.000.000	10.000.000
Guatemala	Apoyo presupuestario general (reconstrucción)		4.000.000	4.000.000		
	Apoyo presupuestario sectorial: Educación				4.000.000	4.000.000
Haití	Apoyo presupuestario sectorial: Educación + Acciones complementarias	2.000.000	2.000.000	4.000.000	4.000.000	5.000.000
Honduras	Apoyo presupuestario sectorial - Salud (RAMNI)				5.000.000	
República Dominicana	Apoyo presupuestario sectorial - Educación			2.000.000	2.500.000	
	Apoyo presupuestario sectorial - Gestión de riesgos naturales				4.000.000	
Cabo Verde	Apoyo presupuestario sectorial + Acciones complementarias fortalecimiento institucional: Medio ambiente			3.800.000	3.975.000	3.675.000
Filipinas	Apoyo presupuestario sectorial: Salud (nivel provincial)				3.000.000	3.000.000
Guinea-Bissau	Apoyo presupuestario general			1.500.000	1.500.000	1.500.000
Malí	Apoyo resupuestario sectorial - Salud				1.000.000	1.000.000
Marruecos	Apoyo presupuestario sectorial: Salud					5.000.000
Mozambique	Apoyo presupuestario general	3.000.000	3.000.000	3.000.000	5.000.000	7.000.000
Namibia	Apoyo presupuestario sectorial: Educación			1.500.000	3.000.000	1.500.000
	Apoyo presupuestario sectorial: Agua				2.000.000	1.000.000
Senegal	Apoyo presupuestario general					1.500.000
Vietnam	Apoyo presupuestario general	2.000.000	3.000.000	5.000.000	7.500.000	6.000.000
	Apoyo presupuestario sectorial: Educación (país EFA-FTI)			2.000.000	2.000.000	
<b>Subtotal</b>		<b>7.000.000</b>	<b>14.000.000</b>	<b>30.800.000</b>	<b>52.475.000</b>	<b>50.175.000</b>

Cestas de donantes						
País	Tipo de operación	2005	2006	2007	2008	2009
Bolivia	Fondo común - Educación			4.000.000	2.000.000	3.000.000
Honduras	Fondo común - Educación (país EFA-FTI)	5.000.000	5.000.000	5.000.000		
	Fondo común - Seguridad y Justicia (a nivel municipal)				2.000.000	
Nicaragua	Fondo común FONSAUD - Salud			2.000.000	2.000.000	2.000.000
	Fondo común - Seguridad y Justicia				1.000.000	1.000.000
Perú	Fondo Defensoría del Pueblo					148.377
Etiopía	Fondo común - Salud				5.000.000	5.000.000
Níger	Fondo común - Salud					1.000.000
Mozambique	Fondo común - Salud	1.000.000	1.340.203	1.000.000	3.000.000	3.000.000
	Fondo común FASE - Educación (país EFA-FTI)		650.000	2.000.000	2.000.000	3.000.000
<b>Subtotal</b>		<b>6.000.000</b>	<b>6.990.203</b>	<b>14.000.000</b>	<b>17.000.000</b>	<b>18.148.377</b>
<b>Total</b>		<b>13.000.000</b>	<b>20.990.203</b>	<b>44.800.000</b>	<b>69.475.000</b>	<b>68.323.377</b>

Fuente: Unidad de Apoyo Programático (AECID).

## Apoyo presupuestario general y sectorial

## Previsiones

Aportación de 4 millones de euros para 2010.

Aportación de 4 millones de euros para 2010.

Aportación de 10 millones de euros para 2010.

Las ejecución del programa se paralizó, pero no se suspendió administrativamente. La operación sigue en curso acutalmente.

Actualmente realizando un control de calidad de las operaciones.  
Posible operación de apoyo presupuestario en educación para 2011 en coordinación con la Comisión Europea.

Aportación de 3 millones de euros en 2010 y se ha firmado un Memorándum de Entendimiento (MOU) para 2011-2014.

MOU comprometido hasta 2012.

Se espera continuar con una aportación de 1,5 millones de euros para 2010. Esta operación se realiza en coordinación con la Comisión Europea (apoyo presupuestario para Estados Frágiles).

Se espera continuar con esta operación en 2010 y 2011. A partir de 2009 es una operación de Cooperación Delegada técnica de AECID a los Países Bajos.

Existen compromisos hasta 2012. El programa se ejecuta en coordinación con otros donantes y la AECID se alinea con el programa de la Comisión Europea.

Se espera continuar con la operación en 2010 y en adelante.

Se espera continuar con la operación en 2010 y en adelante.

Aportación de 1,5 millones de euros en 2010 y 3 millones de euros en 2011. Se ha firmado un MOU con vigencia hasta el año 2012.

Se espera continuar con una aportación de 5 millones de euros para 2010.

Operación finalizada. Operación coordinada con la Comisión Europea y otros donantes.

## Cestas de donantes

## Previsiones

Se espera continuar con una aportación de 3 millones de euros para 2010.

Operación en curso. Durante 2010 se analizará la viabilidad de la operación y de futuros compromisos.

Operación en curso de la ejecución. Durante 2010 se analizará la viabilidad de la operación y de futuros compromisos.

Existen retrasos del país receptor en la ejecución de los fondos por lo que no se espera ejecutar recursos adicionales en 2010.

Aportación de 1 millón de euros en 2010.

Se espera continuar con una aportación de 500.000 euros en 2010. Cooperación delegada técnica y financiera del Gobierno belga a España (líder).

Compromiso a largo plazo. Se espera continuar operaciones en 2010 y 2011.

Se espera continuar con un aporte de 2 millones de euros para 2010/2011.

Continuarán en formato TPSWAP en Cabo Delgado.

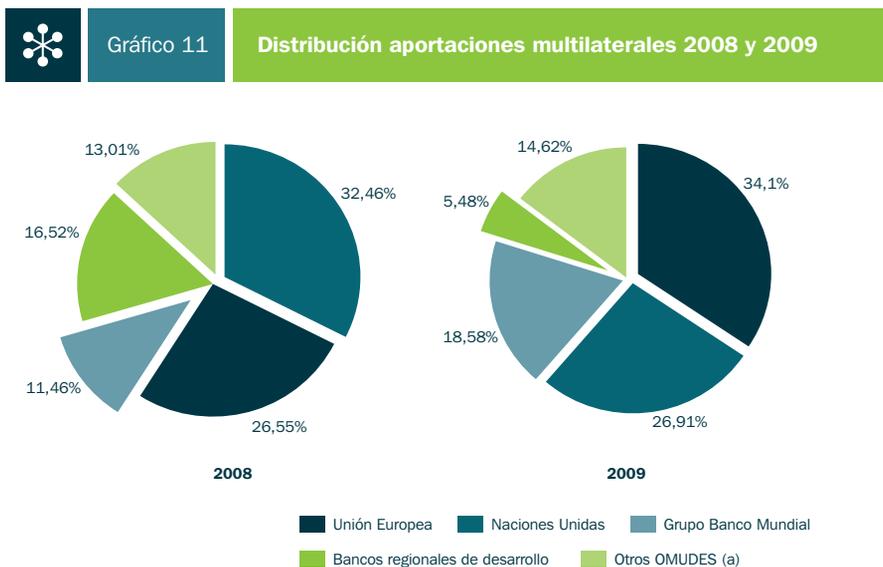
Aún se necesitan cambios profundos en el sistema de cooperación español para promover una mayor incursión en el apoyo presupuestario.

Por otra parte, aún se necesitan cambios profundos en el sistema de cooperación español para promover una mayor incursión en el AP,<sup>102</sup> cambios que consisten fundamentalmente en el establecimiento de una hoja de ruta para alcanzar las metas previstas, la promoción del AP como elemento clave en el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas que gestionan los servicios básicos en los países socios, la planificación de la combinación de otros instrumentos y el rol de los distintos actores de la cooperación española como soporte estratégico para promover el AP gradual pero decididamente y apoyar en específico a las ONGD tanto del Norte como del Sur para que inicien una reflexión profunda con el fin de redefinir su rol en el marco de la agenda de eficacia de la ayuda y, en específico, para establecer su valor agregado en las operaciones de AP.<sup>103</sup>

### Ayuda multilateral<sup>104</sup>

El principal canal a través del cual España distribuyó su AOD multilateral en 2009 fue la Unión Europea, por encima de Naciones Unidas.

En 2008, el principal canal a través del cual España distribuyó su AOD multilateral fue las Naciones Unidas, mientras que para 2009 fue la Unión Europea, que aumentó su participación de un 27% del total en 2008 a un 34% en 2009. La AOD destinada a la UE fue canalizada prácticamente en su totalidad (en un 97%) en dos áreas: la Comisión Europea y el Fondo Europeo de Desarrollo, ambas contribuciones son de carácter obligatorio.<sup>105</sup> Le siguen en importancia relativa las Naciones Unidas.



Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2008 y 2009).  
 Nota: Incluye aportaciones multilaterales y multilaterales. Los datos de 2008 fueron ligeramente modificados con relación a los publicados en el informe de *La realidad de la ayuda 2009*.  
 (a) Se incluye en esta partida aportaciones a la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y otros organismos multilaterales.

102. Véase el capítulo 5 del informe *La realidad de la ayuda 2009*.

103. <http://www.cecod.org/LinkClick.aspx?fileticket=1M75ioc3w0A%3D&tabid=130>

104. En este apartado se analiza la ayuda multilateral y multilateral en su conjunto.

105. Es posible que estas contribuciones obligatorias se incrementen en los próximos años, dado que el presupuesto de AOD de la CE tiene previsto incrementos.

Sin embargo, en el conjunto, la relevancia de las Naciones Unidas dentro de la AOD multilateral española sigue reduciéndose después del año 2007. En 2007 representaba el 41% frente a apenas un 33% en 2008 y un 27% en 2009. Por otro lado, el Grupo del Banco Mundial incrementó su participación de manera considerable, ya que pasó del 12% del total en 2008 al 19% en 2009. Más del 50% de la ayuda multilateral y multilateral se canalizó a través del MAEC en el año 2009 (1.345 millones de euros).

Informaciones publicadas por el Gobierno recientemente reflejan avances en la gestión del componente multilateral de la cooperación española (incluidos OMUDES) en lo referente a los procesos de planificación y evaluación. También cabe destacar algunas aportaciones positivas de España a la mejora del sistema internacional de la cooperación multilateral.

Lamentablemente estas notas de mejora contrastan con los posibles efectos negativos de los recortes anunciados por España, que probablemente afecten a los compromisos plurianuales establecidos con organismos de las Naciones Unidas (véase el recuadro 3). No se cuenta con información pública sobre el efecto de los recortes de la ayuda y la vigencia de estos acuerdos.

La relevancia de las Naciones Unidas dentro de la AOD multilateral española sigue reduciéndose después del año 2007.

Lamentablemente las notas de mejora contrastan con los posibles efectos negativos de los recortes anunciados por España.

### Recuadro 3. Apuntes positivos sobre la ayuda multilateral española

#### Planificación:

Durante 2009 y 2010 se realizaron marcos de asociación estratégica con los principales OMUDES: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef).

a) Con el PNUD, el acuerdo se suscribió el 10 de noviembre de 2009 (lucha contra la pobreza y ODM, fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, prevención de conflictos, recuperación y construcción de paz, medio ambiente y cambio climático). Como temas transversales en el acuerdo se establecieron los siguientes: género, cooperación Sur-Sur y desarrollo de capacidades. El acuerdo establecido inicialmente fue de 393 millones de euros para los tres años siguientes.

b) Con Unifem, estaba previsto cerrar el acuerdo en abril de 2010 (violencia de género, promoción de la justicia de género en la gestión pública democrática, mejora de las condiciones económicas de las mujeres).

c) Con Unicef, el acuerdo se cerró el 9 de noviembre de 2009, y el monto del acuerdo fue de 228 millones de euros para ser ejecutados en los próximos tres años. Los temas por los que suscribió el acuerdo incluyen: supervivencia y desarrollo infantil (especialmente en África subsahariana); educación básica e igualdad de género (especialmente en países en situación de conflictos); protección de la infancia contra la violencia, promoción de políticas públicas pro infancia.

#### Evaluación:

España forma parte de la Red para la valoración del desempeño de los organismos multilaterales (MOPAN, en inglés) desde enero de 2009.<sup>106</sup> Esta instancia tiene

106. <http://www.mopanonline.org/>

como objetivo evaluar la eficacia del trabajo con organismos multilaterales. Está formada por dieciséis países donantes. En este marco, desde 2009, se están realizando evaluaciones sobre las actuaciones del Banco Africano de Desarrollo, Banco Mundial, Unicef y PNUD. Las evaluaciones en terreno se llevan a cabo en países en desarrollo como Tailandia, Pakistán, Senegal, Zambia, Guatemala, Etiopía, Mozambique, Uganda, Serbia y Perú. Se espera que desde 2009 y hasta 2013 se evalúen anualmente seis organismos multilaterales en ocho países en desarrollo.

#### **Fortalecimiento del sistema internacional de cooperación multilateral**

Los fondos “Una sola ONU” son una iniciativa para mejorar el trabajo de donantes bilaterales y organismos de las Naciones Unidas. Específicamente se trata de mejorar la predictibilidad de los fondos, reducir los costos de transacción, hacerlos más eficientes. En 2009 este fondo contó con 252 millones de euros, de los cuales 145 millones fueron aportados por España.

Fuente: Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional.<sup>107</sup>

Dentro de las aportaciones a las Naciones Unidas, destacaron en 2009 las dirigidas al PNUD.

Como se señaló anteriormente, tras dos años siendo las Naciones Unidas el principal receptor de la AOD multilateral española, en 2009 su puesto fue relevado por la Unión Europea. Dentro de las aportaciones a las Naciones Unidas, destacaron en 2009 las dirigidas al PNUD (que, aunque siguen siendo la principal dentro del total recibido por las Naciones Unidas, ha reducido de forma importante su participación, tanto en 2008 como en 2009, y ha pasado de un 26,09% de la AOD multilateral española en 2007 a un 11,83% en 2008 y a un 5% en 2009). Lo contrario a lo ocurrido con el Programa Mundial de Alimentos, que, de forma inversa al PNUD, ha ido incrementando su participación cada año, desde 2007, y en 2009 ha alcanzado un 5% del total de las contribuciones multilaterales de España.

Por otro lado, en 2009 destacaron también las aportaciones a la Asociación Internacional de Fomento (receptora del 8,61% de la AOD multilateral española) y las realizadas al Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, con un 5,43% del total multilateral.

En cualquier caso, salvo algunas aportaciones que han mantenido cierta estabilidad en los últimos años (como sería el caso de la ayuda dirigida a UNITAID –Facilidad Internacional de Compra de Medicamentos–, el Fondo Central de Respuesta a Emergencias y el Banco Asiático de Desarrollo), en gran parte de las contribuciones se observa un comportamiento más irregular o fluctuante.

#### **El Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)**

A lo largo del año 2009, la Comisión Interministerial del FAD (CIFAD) elevó al Consejo de Ministros un total de 172 operaciones, por un importe de 1.889 millones de euros.

A lo largo del año 2009, la Comisión Interministerial del FAD (CIFAD) elevó al Consejo de Ministros un total de 172 operaciones, por un importe de 1.889 millones de euros.<sup>108</sup> Finalmente se aprobaron en esta instancia un total de 101 operaciones

107. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, “Cooperación multilateral”, Informe 2009.

108. Documento remitido a la presidenta de la Comisión de Cooperación para el Desarrollo, 24 de marzo de 2010.



Cuadro 17

## Aportaciones multilaterales 2006-2009

AOD canalizada vía organismos multilaterales de desarrollo	2006	2007	2008	2009
<b>Naciones Unidas</b>	<b>308,60</b>	<b>932,40</b>	<b>909,60</b>	<b>714,30</b>
PNUD - Prog. de las NNUU para el Desarrollo	56,60	590,90	331,50	132,70
PMA - Programa Mundial de Alimentos	13,50	20,30	84,20	131,30
Unicef - F. de las NNUU para la Infancia	37,60	49,30	90,50	78,10
FAO - Org. de las NNUU para la Agricultura y la Alim.	33,20	27,80	46,60	50,70
FIDA - Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola	4,40	26,00	8,60	43,50
FNUAP - F. de Población de las NNUU	8,50	21,40	36,70	33,70
Unifem - F. de Desarrollo de las NNUU para la Mujer	8,20	10,60	74,10	32,10
CERF - F. Central de Respuestas ante Emergencias	8,90	15,00	30,00	30,00
OMS - Organización Mundial de la Salud	17,30	16,50	25,20	27,80
ACNUR - Of. del Alto Comisionado de NNUU para los Refug.	20,20	17,70	22,90	25,30
UNRWA OOPS - Obr. Públ. y Socorro NNUU a Refug. Palest.	10,80	6,60	17,70	16,40
Unesco - Org. NNUU para la Edu, la Ciencia y la Cult.	6,40	9,60	15,40	14,00
OIT - Organización Mundial del Trabajo	6,50	10,20	9,40	12,40
UN-HABITAT - Prog. de NNUU para los Asent. Humanos	0,80	12,40	13,20	10,50
NNUU OTROS: Otras contribuciones al Sistema de las NNUU	75,80	98,00	103,70	75,80
<b>Unión Europea</b>	<b>679,70</b>	<b>692,60</b>	<b>744,00</b>	<b>913,10</b>
UE CE - C. Europea: coop. intl. para el desarrollo	518,70	510,20	540,50	693,70
FED - F. Europeo de Desarrollo	155,90	167,30	179,50	193,10
Otras contribuciones a la Unión Europea	5,00	15,00	24,00	26,30
<b>Grupo Banco Mundial</b>	<b>213,90</b>	<b>292,50</b>	<b>321,10</b>	<b>493,10</b>
AIF - Asociación Internacional de Fomento	181,50	175,20	236,80	228,60
Otras contribuciones al Grupo Banco Mundial	32,50	117,40	84,30	264,50
<b>Otros bancos regionales y fondos especiales</b>	<b>109,20</b>	<b>93,00</b>	<b>463,10</b>	<b>145,30</b>
BID - B. Interamericano de Desarrollo	11,80	11,80	314,80	59,20
BAfD - B. Africano de Desarrollo	57,80	42,70	104,40	59,10
BasD - B. Asiático de Desarrollo	17,00	22,60	29,60	27,00
Otras contribuciones a bancos regionales y fondos especiales	22,50	16,00	14,20	-
<b>Fondo Monetario Internacional</b>	<b>7,90</b>	<b>1,00</b>	<b>13,60</b>	<b>9,60</b>
Otras contribuciones al F. Monetario Internacional	1,80	1,00	13,60	9,60
<b>Otros organismos internacionales</b>	<b>165,80</b>	<b>253,20</b>	<b>351,00</b>	<b>378,40</b>
GFATM - F. Global Contra el Sida, la Tuberc. y la Malaria	62,00	75,90	97,60	144,20
FTI - Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos	7,00	45,20	61,30	60,00
OPS - Org. Panamericana de la Salud	8,70	10,30	17,20	17,30
CICR - Comité. Internacional de la Cruz Roja	7,10	9,30	14,50	15,40
UNITAID - Facilidad Intl. de Compra de Medicamentos	-	15,00	15,00	15,00
OEI - Org. Estados Iberoam. para Educ., Ciencia y Cultura	8,70	17,80	28,00	15,00
SEGIB - Secretaría General Iberoamericana	4,50	10,60	6,40	11,10
NEPAD - New Partnership for Africa's Development	10,20	0,20	-	10,40
UA - Unión Africana	0,30	1,30	0,10	10,00
Otras contribuciones multilaterales	57,40	67,70	111,00	80,00
<b>Total AOD bruta vía organismos multilaterales de desarrollo</b>	<b>1.485,10</b>	<b>2.264,70</b>	<b>2.802,40</b>	<b>2.653,80</b>

Fuente: Avance del Seguimiento del PACI 2009.

Nota: Incluye aportaciones vía multilateral (u OМУDES) y multilateral.

por un monto de 1.848 millones de euros<sup>109</sup> (en 2008 lo aprobado fue 2.209 millones de euros). La distribución de lo aprobado fue la siguiente: (a) Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, fondos para la internacionalización de la empresa

109. Ministerio de Industria y Comercio, "La actividad del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 2009".

El instrumento FAD en 2009 tuvo un movimiento menor al del año 2008.

La reforma ha dejado varios cabos sueltos, que permiten a España seguir ejecutando iniciativas con países pobres que incrementarán sus niveles de endeudamiento.

española (FIEM): 428,46 millones de euros; (b) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, fondos para cooperación internacional (FOMPRODE): 1.152,42 millones de euros; y (c) Ministerio de Economía y Hacienda, fondos para instituciones financieras internacionales y para la gestión de la deuda externa (FIDE): 266,71 millones de euros.

Del total de operaciones aprobadas se concretaron o formalizaron en 2009 el equivalente a 1.769 millones de euros;<sup>110</sup> un 25% menos de lo formalizado en 2008 (2.352 millones de euros). Es decir, el instrumento FAD en 2009 tuvo un movimiento menor al del año 2008.

Dada su estructura de funcionamiento, durante todos los años de vigencia del instrumento FAD (1976-2009), los objetivos de España para la promoción e internacionalización de su sector empresarial solían mezclarse con los de lucha contra la pobreza o los de la cooperación internacional. Esto ocurría porque una parte de los recursos del instrumento FAD se utilizaban para otorgar créditos concesionales a países en desarrollo; préstamos que a su vez se contabilizaban como AOD. Esta “ayuda” generaba más compromisos de deuda externa para algunos países en vías de desarrollo con una situación de vulnerabilidad y riesgo por endeudamiento insostenible importante (países altamente endeudados o países menos adelantados). Una crítica adicional consistía en el uso de estos préstamos para financiar servicios e infraestructuras para sectores como la educación, la salud o el agua y saneamiento básico; servicios cuya facilidad de acceso es vital en la lucha contra la pobreza. Sectores, por lo tanto, que deberían recibir “donaciones” y no “préstamos” de los donantes.

Finalmente, esta estrategia de promoción empresarial nacional se cuestionaba por las posibles deficiencias en el desarrollo de una competitividad real, ya que este instrumento facilitaba el aprovechamiento de una ventaja exógena: el mercado cautivo de los países pobres con necesidades urgentes de financiación. Por lo tanto, no incentivaba el desarrollo de mayores capacidades en el sector exportador español. Además, esto conllevaba una demanda de bienes y servicios españoles más o menos inducida o ayuda ligada a la compra de bienes y servicios del donante (España). Cada una de estas cuestiones estaba en clara contradicción con los postulados internacionales en las materias competentes.

Cada una de estas inconsistencias han sido argumentos más que justificados para conseguir que tras décadas de lucha para una reforma del instrumento FAD, durante el año 2010, se aprobara una transformación de este instrumento, que desde Intermón Oxfam valoramos como positiva pero insuficiente. La reforma ha dejado varios cabos sueltos, que permiten a España seguir ejecutando iniciativas con países pobres que incrementarán sus niveles de endeudamiento (véase el recuadro 4). De hecho, España está incursionando en otro tipo de cooperación que es reembolsable: cooperación financiera.

### **Ayuda reembolsable: créditos FAD y microcréditos**

En 2009, la ayuda reembolsable se sitúa en el valor máximo del período 2005-2009; 302 millones de euros. Esto significa un peso de 6% del total de la AOD y un 15%

---

110. *Ibid.*

de la AOD bilateral sin OМУDES. Solo para tener una referencia, en 2005 este componente de la AOD significó 99 millones de euros.

En el año 2009, el peso de los desembolsos netos de créditos FAD sobre la ayuda bilateral tradicional se ubicó en el 13%, similar a 2004, cuando alcanzó el peso máximo del período 2004-2009 (véase el cuadro 18). Tanto los desembolsos brutos como los reembolsos (de créditos otorgados en años anteriores) se incrementaron en 2009 con relación a otros años del período 2004-2009, así la cifra de desembolsos netos de créditos quedó en 270 millones de euros en 2009, frente a los 191,2 millones de euros en 2008 (41% de incremento).

Cuadro 18		Evolución de la participación de los créditos FAD en la AOD total neta española, (2004-2009)					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Desembolso neto de créditos FAD (mill. euros)	154,13	46,73	47,47	80,50	191,20	270,06	
Desembolsos brutos FAD (mill. euros)	293,07	210,29	258,19	229,30	348,12	499,70	
Reembolsos FAD (mill. euros)	-138,94	-163,55	-210,72	-148,80	-156,90	-229,64	
<b>AOD total neta (mill. euros)</b>	<b>1.985,01</b>	<b>2.428,36</b>	<b>3.038,40</b>	<b>3.747,10</b>	<b>4.761,70</b>	<b>4.728,04</b>	
% Desembolsos netos créditos FAD/AOD neta	7,76%	1,92%	1,56%	2,15%	4,02%	5,71%	
% Desembolsos brutos créditos FAD/AOD neta	14,76%	8,66%	8,50%	6,12%	7,31%	10,57%	
<b>AOD bilateral neta sin OМУDES (mill. euros)</b>	<b>1.118,18</b>	<b>1.498,73</b>	<b>1.666,67</b>	<b>1.497,70</b>	<b>1.976,91</b>	<b>2.074,28</b>	
% Desembolsos netos créditos FAD/ AOD bilateral neta	13,78%	3,12%	2,85%	5,37%	9,67%	13,02%	
% Desembolsos brutos créditos FAD/AOD bilateral neta	26,21%	14,03%	15,49%	15,31%	17,61%	24,09%	

Fuente: Elaboración propia utilizando varios informes del Seguimiento del PACI 2004-2009 (DGPOLDE).

Nota: Se incluyen desembolsos por créditos FAD vía bilateral. Se incluyen reembolsos por créditos FAD vía bilateral y multilateral.

Los cinco principales receptores de los créditos brutos del FAD en el año 2009 (Marruecos, Turquía, Túnez, China y Argelia) acapararon el 76% del monto de estos créditos (379 millones de euros). Un 40% de estos 379 millones de euros se concedieron a China y Turquía (152 millones de euros), países no prioritarios según el plan director en vigor.

A nivel general, un 37% de los desembolsos brutos de créditos FAD en 2009 correspondió a los países del grupo A o países de asociación amplia<sup>111</sup> según el plan direc-

Los cinco principales receptores de los créditos brutos del FAD en el año 2009 (Marruecos, Turquía, Túnez, China y Argelia) acapararon el 76% del monto de estos créditos.

111. Se refiere a “países menos adelantados, países de bajo ingreso o países de renta media baja en los que existen oportunidades para establecer un marco de asociación a largo plazo, basado en los principios de eficacia de la ayuda, que permita la canalización de elevados volúmenes de AOD y el uso de un amplio espectro de instrumentos”. Nicaragua: el 96% se distribuyó para sistemas de agua potable y alcantarillado, equipamiento tecnológico de universidades y fortalecimiento técnico de siete centros de formación profesional. Una pequeña parte fue para reconstrucción por el huracán Mitch. Honduras: prácticamente la totalidad (99,6%) estuvo dirigido al fortalecimiento de una universidad pedagógica, ampliación de suministro de plantas potabilizadoras y línea de reconstrucción por el huracán Mitch. Ghana: el 98% fue para un sistema de refrigeración y congelación para pesca artesanal y suministro de componentes para la construcción de veintiséis puentes. Mauritania: dirigidos a la ampliación de un puerto pesquero, renovación de balizamiento para el mismo puerto y suministros para central eléctrica. Senegal: el 47% para créditos desligados y el 53% para línea para pequeños proyectos (ligados). Burkina Faso: suministro e instalación de seis sistemas fotovoltaicos. Mozambique: electrificación rural fotovoltaica.



Cuadro 19

**Principales operaciones de crédito del Fondo de Ayuda al Desarrollo, 2009 (en euros)**

País	Desembolso	Reembolso	Desembolso neto
<b>Marruecos (1)</b>	105.275.977,00	-21.091.877,67	84.184.099,33
<b>Turquía</b>	95.761.837,00	-720.070,31	95.041.766,69
<b>Túnez (3)</b>	87.817.327,00	-4.554.806,47	83.262.520,53
<b>China</b>	55.945.301,85	-31.805.417,32	24.139.884,53
<b>Argelia (1)</b>	34.582.340,00	-4.328.829,78	30.253.510,22
<b>Nicaragua (1)</b>	<b>13.470.768,82</b>	<b>-2.661.005,00</b>	<b>10.809.763,82</b>
<b>Argentina (3)</b>	12.224.445,00	-9.994.267,42	2.230.177,58
<b>Honduras (1)</b>	<b>11.362.349,25</b>	<b>-113.857,63</b>	<b>11.248.491,62</b>
<b>Indonesia</b>	10.651.909,00	-15.474.336,90	-4.822.427,90
<b>Ghana</b>	<b>9.684.642,00</b>	<b>-1.317.792,49</b>	<b>8.366.849,51</b>
<b>Kenia</b>	8.796.455,00	-517.326,42	8.279.128,58
<b>Vietnam (1)</b>	8.313.709,74	-1.851.551,19	6.462.158,55
<b>Sri Lanka</b>	8.256.281,00	0,00	8.256.281,00
<b>Egipto (3)</b>	7.879.665,00	0,00	7.879.665,00
<b>Mauritania (1)</b>	<b>6.241.183,00</b>	<b>0,00</b>	<b>6.241.183,00</b>
<b>Camerún</b>	<b>5.907.616,00</b>	<b>-8.030.893,80</b>	<b>-2.123.277,80</b>
<b>Albania</b>	4.922.360,79	0,00	4.922.360,79
<b>Cabo Verde (1)</b>	3.838.018,00	-69.414,00	3.768.604,00
<b>Senegal (1)</b>	<b>3.207.248,00</b>	<b>0,00</b>	<b>3.207.248,00</b>
<b>Bosnia y Herzegovina</b>	2.754.312,00	0,00	2.754.312,00
<b>Montenegro</b>	1.082.709,00	0,00	1.082.709,00
<b>Namibia (3)</b>	585.427,00	0,00	585.427,00
<b>Burkina Faso</b>	<b>546.761,00</b>	<b>-471.000,00</b>	<b>75.761,00</b>
<b>Ecuador (1)</b>	<b>309.733,05</b>	-10.691.299,72	-10.381.566,67
<b>Mozambique (1)</b>	<b>201.835,00</b>	<b>-82.490,30</b>	<b>119.344,70</b>
<b>Colombia (2)</b>	<b>109.522,46</b>	<b>-2.389.635,01</b>	<b>-2.280.112,56</b>
<b>Filipinas (1)</b>	<b>0,00</b>	<b>-53.844.712,75</b>	<b>-53.844.712,75</b>
<b>República Dominicana (1)</b>	<b>0,00</b>	<b>-2.854.391,49</b>	<b>-2.854.391,49</b>
<b>Otros reembolsos</b>	-	<b>-56.778.664,57</b>	<b>-56.778.664,57</b>
<b>Total</b>	<b>499.729.732,95</b>	<b>-229.643.640,24</b>	<b>270.086.092,71</b>

■ Países pobres más endeudados (PPME)

■ Países menos adelantados (PMA) + Países pobres más endeudados

■ Países pobres más endeudados y con saldo negativo de operaciones de crédito FAD 2009

■ Países con saldo negativo operaciones de crédito FAD 2009

**Fuente:** Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009).

Notas:

Se utilizó la lista de PMA efectiva para los flujos de 2009 y 2010, según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la OCDE; y la lista de países PPME actualizada al 28 de enero de 2010 por el Banco Mundial.

(1) País prioritario o de asociación amplia (grupo A) según Plan Director vigente (2009-2012).

(2) Países con asociación focalizada (grupo B) según Plan Director vigente (2009-2012).

(3) Países con asociación para la consolidación de logros de desarrollo (grupo C).

tor vigente. El 22% a países del grupo C o para la consolidación de resultados de desarrollo.<sup>112</sup> Por otra parte, un 10% se destinó a PMA y/o PPME (13,62% en 2008), y se produjeron casos como el de Camerún, país pobre más endeudado con un saldo negativo de crédito FAD (España recibió más reembolsos de lo que otorgó por crédito a este país). Por último, un 40,88% se dirigió a países sin ninguna categorización.

112. Se refiere a países que permiten el establecimiento de estrategias de asociación concretas para la promoción del desarrollo a través del fortalecimiento de políticas públicas inclusivas, la promoción de la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular y la provisión de bienes públicos globales.

Una primera mirada a los resultados de la distribución geográfica de los créditos FAD del año 2009 no hace más que reforzar una de sus principales inconsistencias: ayuda para países que no cuentan como los más pobres del planeta o con ninguna categorización de acuerdo con los *targets* geográficos planificados de la cooperación española. Lo que significa en la práctica un alto costo de oportunidad para la utilización de estos recursos en países que más necesitan ayuda mediante instrumentos más coherentes con su nivel de desarrollo socioeconómico.

Por el contrario, tanto los desembolsos brutos como los desembolsos netos de microcréditos durante el año 2009 se sitúan en los valores más bajos del período 2004-2009. En 2009 los desembolsos netos de microcréditos alcanzaron la cifra de 31,89 millones de euros. Ambas partidas se redujeron significativamente con respecto a 2008: los desembolsos brutos en un 45%, los reembolsos en 26% y, por último, los desembolsos netos en un 52% (véase el cuadro 20).

Tanto los desembolsos brutos como los desembolsos netos de microcréditos durante el año 2009 se sitúan en los valores más bajos del período 2004-2009.



Cuadro 20

Magnitudes más significativas del Fondo de Microcréditos, 2004-2009 (en euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Importe de operaciones formalizadas	51.000.000	97.400.000	95.400.000	54.450.000	94.850.000	99.475.630
Número de operaciones formalizadas (a)	12	18	22	14	12	16
Importe medio de la operación	4.250.000	5.411.111	4.336.364	3.889.286	7.904.167	6.217.227
Desembolsos brutos (1)	39.480.528	57.530.443	72.502.690	51.250.000	92.470.981	51.359.335
Reembolsos (2)	-1.434.517	-5.026.994	-9.823.546	-11.213.564	-26.159.658	-19.464.938
<b>(1)-(2) Desembolsos netos microcréditos</b>	<b>38.046.011</b>	<b>52.503.449</b>	<b>62.679.144</b>	<b>40.036.436</b>	<b>66.311.323</b>	<b>31.894.396</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de informes del Seguimiento PACI 2004-2009.

Nota:

(a) El número de operaciones formalizadas en 2008 ha sido modificado con relación al informe de *La realidad de la ayuda 2009*.

Analizando los países receptores de microcréditos en el año 2009, cabe señalar los casos de Nicaragua, Camboya, Bolivia y, sorprendentemente, Haití; países pobres más endeudados y/o pertenecientes a los países menos avanzados del mundo (véase el cuadro 21). Un 23% de los desembolsos brutos de microcréditos se dirigieron a PPME y/o PMA. Cierta inconsistencia se produce para el caso de Haití, cuyo microcrédito, otorgado en 2009 por un valor de 750.000 euros, contrasta con la decisión española de condonar todos sus compromisos de devolución de préstamos a España. De hecho, en 2009, vía microcréditos, Haití debe devolver más recursos que los otorgados por España ese año.

### Operaciones de deuda bilateral y multilateral

En el año 2009 se realizaron operaciones de deuda bilateral solo con países africanos, concretamente de África subsahariana: Costa de Marfil, la República del Congo, Guinea-Conakry, Yibuti, Tanzania y Ghana. La cifra de AOD por operaciones de deuda bilateral fue de 69,2 millones de euros, el 1,5% de la AOD neta.

Se mantiene lo que parece una estrategia del Gobierno español en este ámbito de los últimos años, un avance tímido casi nulo en una gestión activa de la deuda externa. El poco nivel de operaciones se realiza en el marco de la Ley Reguladora

En 2009, vía microcréditos, Haití debe devolver más recursos que los otorgados por España ese año.



Cuadro 21

Operaciones de microcréditos,\* 2009 (en euros)

Un 23% de los desembolsos brutos de microcréditos se dirigieron a PPME y/o PMA.

País	Desembolso	Reembolso	Desembolso neto
Bosnia y Herzegovina	19.500.000,00	-	19.500.000,00
Colombia (2)	10.029.100,00	-3.341.998,09	6.687.101,91
Cambodia (2)	9.650.000,00	-	9.650.000,00
Albania	3.000.000,00	-	3.000.000,00
Jordania (3)	2.500.000,00	-	2.500.000,00
Guatemala (1)	2.500.000,00	-	2.500.000,00
Nicaragua (1)	1.500.000,00	-	1.500.000,00
Egipto (3)	1.220.874,20	-396.970,69	823.903,51
Haití (1)	750.000,00	-1.777.701,73	-1.027.701,73
Perú (1)	600.000,00	-4.394.181,19	-3.794.181,19
Países en vías de desarrollo, no especificados**	102.360,57	-	102.360,57
México (3)	7.000,00	-348.918,35	-341.918,35
República Dominicana (1)	0,00	-1.416.409,05	-1.416.409,05
Bolivia (1)	0,00	-1.239.070,37	-1.239.070,37
El Salvador (1)	0,00	-734.295,58	-734.295,58
América, países no especificados	0,00	-4.334.545,63	-4.334.545,63
Ecuador (1)	0,00	-1.360.962,85	-1.360.962,85
Panamá (3)	0,00	-119.884,91	-119.884,91
<b>Total general</b>	<b>51.359.334,77</b>	<b>-19.464.938,44</b>	<b>31.894.396,33</b>

■ Países menos adelantados (PMA) ■ Países pobres más endeudados (PPME) ■ Países PMA + PPME

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009). Se ha utilizado la lista de PMA efectiva para los flujos de 2009 y 2010, según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la OCDE; y la lista de países PPME actualizada a 28 de enero de 2010 por el Banco Mundial.

Notas: (1) País prioritario o de asociación amplia (grupo A) según Plan Director vigente (2009-2012).  
 (2) Países con asociación focalizada (grupo B) según Plan Director vigente (2009-2012).  
 (3) Países con asociación para la consolidación de logros de desarrollo (grupo C).

\* A través del Fondo para la Concesión de Microcréditos del MAEC.  
 \*\* No especificados por países.



Cuadro 22

Operaciones de deuda bilateral, 2009 (en euros)

La cifra de AOD por operaciones de deuda bilateral fue de 69,2 millones de euros, el 1,5% de la AOD neta.

País	Anulación de deuda	Reestructuración de deuda	Conversión de deuda	TOTAL	% total operaciones
	CESCE	FAD	FAD		
República D. Congo	30.333.690			30.333.690	43,8%
Costa de Marfil	28.755.160	4.369.688		33.124.848	47,9%
Ghana			3.262.473	3.262.473	4,7%
Guinea Conakry		882.475		882.475	1,3%
Tanzania			1.272.970	1.272.970	1,8%
Yibuti		327.212		327.212	0,5%
<b>TOTAL</b>	<b>59.088.850</b>	<b>5.579.375</b>	<b>4.535.443</b>	<b>69.203.668</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Seguimiento del PACI 2009. Se ha utilizado la lista de países más endeudados actualizada a 28 de enero de 2010 según el Banco Mundial.

de la Gestión de la Deuda Externa del año 2006 y condicionada por los escasos acuerdos alcanzados a nivel internacional en el marco del Club de París. Además, a pesar de la reforma del instrumento crediticio del FAD, el riesgo de incremento

descontrolado de operaciones generadoras de deuda externa para los países en desarrollo sigue latente (véase el recuadro 4).

La escasa información sobre el detalle y previsible impacto de las operaciones de conversión de deuda por desarrollo realizadas en el año 2009 es una debilidad añadida a la escuálida gestión de la deuda externa que mantienen algunos países en desarrollo con España.

Por otra parte, en 2009 España aportó 42,7 millones de euros a instituciones financieras internacionales para la cancelación de la deuda que los países pobres más endeudados mantienen con el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial en el marco de la MDRI.<sup>113</sup> Esta aportación se mantiene estable con relación a los años anteriores.<sup>114</sup>

La escasa información sobre el detalle y previsible impacto de las operaciones de conversión de deuda por desarrollo realizadas en el año 2009 es una debilidad.

		Banco Africano de Desarrollo	
		2008	2009
Cancelación deuda MDRI		6.995.771	6.995.771
Pago adicional cancelación deuda (MDRI)		4.613.848	4.613.848
<b>Subtotal</b>		<b>11.609.619</b>	<b>11.609.619</b>
		Banco Mundial	
		2008	2009
IDA Cancelación deuda MDRI		25.170.000	25.170.000
Pago adicional cancelación deuda (MDRI)		5.940.000	5.940.000
<b>Subtotal</b>		<b>31.110.000</b>	<b>31.110.000</b>
<b>Iniciativa HIPC Liberia</b>		<b>12.883.294</b>	<b>-</b>
<b>Total</b>		<b>55.602.913</b>	<b>42.719.619</b>
<b>Total operaciones deuda bilateral + multilateral</b>		<b>292.379.252</b>	<b>111.923.287</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Seguimiento del PACI 2008 y 2009.

#### Recuadro 4: El bumerán de la deuda

La crisis de la deuda está golpeando fuerte. Y no tan solo precisamente en los países empobrecidos. También el bumerán de la deuda<sup>115</sup> ha llegado al final a

113. MRDI (iniciativa multilateral de condonación de deuda para los países pobres más endeudados); a nivel bilateral la Ley Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa de 2006 y los acuerdos alcanzados en el club de París.

114. En 2008 las operaciones de deuda multilateral en el marco de la MDRI fue de 42,71 millones de euros. En esta cifra no se incluye la iniciativa PPME Liberia (12,88 millones de euros).

115. Expresión acuñada por Susan George en su libro publicado con el mismo título en la Colección Intermón, número 2, Deriva Editorial, Barcelona, 1993.

Y ahora, cuando la partida de deuda engrosa los presupuestos públicos de los países desarrollados, se empieza a entender lo que supone que el FMI presione a nuestros gobernantes para llevar adelante reformas y ajustes estructurales de alto coste social.

A 31 de diciembre de 2009, la deuda externa que el Estado español reclamaba a terceros países ascendía a 8.568 millones de euros.

nuestra casa. En efecto, lo que empezó como una crisis estrictamente financiera ha acabado reconvirtiéndose en una crisis de deuda soberana de las Administraciones públicas del mismo corazón del sistema capitalista, principalmente en los países de Europa. Y ahora, cuando la partida de deuda engrosa los presupuestos públicos de los países desarrollados, se empieza a entender lo que supone que el FMI presione a nuestros gobernantes para llevar adelante reformas y ajustes estructurales de alto coste social, para precisamente aquellos que menos tienen y son más vulnerables. Así, cuando podemos intuir cuáles son los costos sociales que comporta que un Estado esté sobreendeudado, nos deberíamos preguntar cuáles han sido las políticas llevadas a cabo por la Administración central en cuanto a la deuda reclamada a los países de menor renta con los que tiene contratada una deuda. ¿Ha sido nuestro gobierno, en el papel de acreedor, más benévolo que aquel que dicta y encorseta nuestras políticas económicas y sociales por cuanto es quien finalmente decide si somos o no lo suficiente solventes?

**A 31 de diciembre de 2009, la deuda externa que el Estado español reclamaba a terceros países ascendía a 8.568 millones de euros**, cifra ligeramente inferior a la reclamada a finales de 2008 y que sigue suponiendo el 0,8% del PIB español.<sup>116</sup> De esta cantidad, el 54% (4.599 millones de euros) es deuda procedente de los antiguos créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo o deuda concesional, mientras que un 39% (3.382 millones de euros) corresponde a deuda comercial o también denominada deuda CESCE (de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación). El 7% restante (587 millones de euros) corresponde a otras deudas.

Si se analiza la **deuda por regiones** del año 2009 (véase el cuadro 24), se observa que América Latina sigue siendo la principal región a la que se le reclama deuda; en concreto hasta un 47% (más de 4.034 millones de euros), hecho lógico ya que es hacia esta región a la que históricamente más se ha internacionalizado la economía española. No en balde, Cuba y Argentina, con casi 3.000 millones de euros agregados, acumulan el 35% del total de la deuda reclamada. La deuda de Cuba ha aumentado en un 8% debido a los impagos. La segunda gran región que acumula la deuda exigida por la Administración española es el continente africano, con un 27% del total (2.289 millones de euros), con Egipto (455 millones de euros), Marruecos (325 millones de euros) y Argelia (310 millones de euros) como principales deudores. Es preocupante observar cómo ha aumentado la deuda de estos dos últimos países, en tan solo un año, un 33% y un 8% respectivamente. Al continente africano le sigue Asia, con poco más del 15% (1.320 millones de euros), con China a la cabeza. Tan solo este país acumula una deuda de 715 millones de euros, cifra que representa un 2% superior con relación a 2008. A continuación encontramos a Oriente Próximo, al que se le exigen casi 630 millones de euros (un 7% del total). Dentro de esta área, Turquía sigue encabezando la lista, ya que su deuda ha aumentado en un 27% y ha llegado a pasar a un total de 410 millones de euros. Por último, Europa ocupa el quinto lugar en importancia, con menos del 2% de la deuda reclamada y algo más de 160 millones de euros reclamados.

116. Esta cifra no incluye los compromisos de cancelación de deuda previstos en los programas de conversión de deuda ya firmados, por lo que, en realidad, la cifra debería ser algo mayor. Así, según el Informe anual 2009 del ICO, el pasivo por países que han recibido préstamos FAD se encontraba en 4.989 M€. Es decir, si tuviéramos en cuenta toda la deuda viva FAD a 31 de diciembre de 2009 el total de la deuda reclamada se situaría sobre los 8.960 M€, unos 390 M€ más.



Cuadro 24

**Deuda externa por regiones a 31/12/2009  
(millones de euros)**

Regiones	Deuda FAD	Deuda CESCE	Otros tipos de deuda	Total Deuda	% Total
América Latina	1.370,07	2.087,11	577,30	4.034,48	47,09%
Asia	1.254,45	65,44	-	1.319,89	15,41%
África subsahariana	407,96	612,67	-	1.020,63	11,91%
Norte de África	920,47	338,31	9,18	1.267,96	14,80%
Oriente Próximo	526,69	99,98	-	626,67	7,31%
Europa del Este	77,53	60,17	-	137,70	1,61%
Otros	41,68	118,75	-	160,43	1,87%
<b>TOTAL DEUDA</b>	<b>4.598,85</b>	<b>3.382,43</b>	<b>586,48</b>	<b>8.567,76</b>	<b>100%</b>

América Latina sigue siendo la principal región a la que se le reclama deuda; en concreto hasta un 47% (más de 4.034 millones de euros).

Fuente: Elaboración del Observatorio de la Deuda para la Globalización(ODG) a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

Visto el panorama general, debemos preguntarnos cuáles han sido las **políticas de anulación de deuda en 2009**. Durante ese año el Gobierno español canceló 69 millones de euros a un total de seis países,<sup>117</sup> cifra que representa un 71% menos de lo que se canceló en 2008 y un 63% menos de lo previsto en el presupuesto del Plan Anual de Cooperación Internacional para 2009. Es importante resaltar que más del 90% del importe cancelado recae tan solo sobre dos países: Costa de Marfil, con 33 millones de euros, y la República Democrática del Congo, con 30 millones de euros. Además, es destacable que casi en su totalidad la cancelación se hace sobre países pobres más endeudados, países sobre los que la comunidad internacional tiene prevista una estrategia de “alivio de la deuda” a la que el Estado español está obligado.<sup>118</sup>

La realidad es que en siete de estos países la deuda externa frente al Estado español ha aumentado considerablemente. Así, además de la aparición de Burkina Faso en la lista de deudores por un crédito otorgado en 2007; Togo ha aumentado su deuda frente a las arcas públicas españolas en un 1%; Nicaragua, en un 6%; y Honduras, en casi un 25%. Mucho más grave es el caso Camerún y Mauritania, ya que en ambos casos la deuda reclamada se ha disparado en un 48%, y el de Senegal, con un vertiginoso aumento del 71%. Con ello se hace evidente que estos países no pueden hacer frente al pago de sus deudas y, por tanto, que las iniciativas llevadas a cabo son del todo insuficientes.

Con todo ello, a raíz de las cifras se puede afirmar que el Gobierno español está llevando a cabo una política de cancelaciones de deuda bilaterales poco ambi-

En 2009 el Gobierno español canceló 69 millones de euros a seis países, un 71% menos de lo que se canceló en 2008.

117. Esta cifra no incluye 42,7 millones de euros aportados a la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM/MDRI).

118. En este sentido, cabe tener en cuenta que para que un país pobre más endeudado (HIPC) pueda ver cancelada su deuda debe acometer duros planes de ajuste estructural, con duros ajustes y restricciones sociales, tal y como el que se le está exigiendo al Estado español en estos momentos. Por tanto, la cancelación, aunque es positiva, no es gratuita para el país beneficiario.

El Gobierno ha sido mucho más eficaz cobrando la deuda que cancelándola.

Un nuevo instrumento financiero, el FONPRODE, en 2011 tendrá un presupuesto de más de 845 millones de euros, de los que hasta un 5% del total de la AOD (en torno a los 200 millones de euros) podrán ser reembolsables.

cosa. En efecto, la cifra cancelada en 2009 tan solo supuso un 0,8% del total de la deuda reclamada cuando, si hubiese mayor voluntad política, el Gobierno podría cancelar, sin que la comunidad internacional tuviera inconveniente alguno, el 100% de la deuda FAD; esto es, hasta un 54% de lo reclamado.<sup>119</sup>

Por último, en cuanto a la gestión de la deuda hay que volver a denunciar que el **Gobierno ha sido mucho más eficaz cobrando la deuda que cancelándola**. Ciertamente, para 2009 se ha recobrado un total de 394 millones de euros, una cantidad que supone que por cada euro cancelado se han recobrado casi seis. De esta manera, desgraciadamente se mantiene la relación histórica favorable al cobro de la deuda respecto a su anulación y, por tanto, se refleja la poca voluntad política real de solucionar el problema de la deuda reclamada.

### **FONPRODE, FIEM y CESCE, ¿hemos perdido una buena oportunidad?**

Por otro lado, la Ley 38/2006, reguladora de la gestión de la deuda, estipulaba que el Gobierno tenía la obligación de presentar dos nuevos proyectos de ley que regularan los dos mecanismos generadores de deuda; tanto el FAD como los créditos asegurados por la CESCE, con el objeto de minimizar su impacto en la generación de deuda en países terceros. A casi cuatro años de “aquella declaración de intenciones” y después de un año de trámite parlamentario han quedado aprobadas tanto la Ley del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) como la Ley de Reforma del Sistema de Apoyo Financiero a la Internacionalización de la Empresa española, con la que se crea el Fondo de Internacionalización de la Empresa (FIEM).

Así, la ley FONPRODE queda principalmente a cargo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación –MAEC– (bajo vigilancia del Ministerio de Economía y Hacienda –MEH– en lo que se refiere a la cooperación reembolsable). La ley FIEM a cargo del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio –MITC–, y en la que además se pretende dar por reformada la CESCE, por lo que atañe a generación de deuda en terceros países. De esta manera se pretende dar a cada cual lo que le corresponde: deuda al MEH, cooperación financiera al MAEC, y promoción industrial al MITC. No obstante, las líneas no están tan claras, principalmente porque la cooperación se vertebra sobre la base de un nuevo instrumento financiero como es el FONPRODE, que en 2011 tendrá un presupuesto de más de 845 millones de euros. De estos, podrán ser reembolsables hasta un equivalente al 5% del total de la AOD (en torno a los 200 millones de euros).

Por otro lado, la internacionalización de la empresa española se sigue haciendo sobre la base de un nuevo mecanismo crediticio como es el FIEM, que en 2011

119. De hecho, el Gobierno podría llegar a cancelar el 100% de la deuda reclamada, pero hay un acuerdo no escrito dentro del Club de París que exige negociar previamente cualquier cancelación de deuda comercial dentro de este club informal de acreedores, a fin de no incurrir en riesgo moral ni en trato de favor comercial. No obstante, Noruega rompió ese acuerdo en 2006, y creó un precedente, con la cancelación de las deudas irresponsables que reclamaban a Ecuador, Perú, Egipto, Jamaica y Sierra Leona. Más información al respecto en: <<http://www.slettjelda.no/filestore/esp.pdf>>.

contará con 500 millones de euros (siendo de las pocas partidas que se mantiene en el presupuesto). De esta manera, el FIEM generará nueva deuda en los países empobrecidos. Así, con estas leyes se crean dos nuevos instrumentos generadores de deuda, en sustitución del antiguo FAD, sin ninguna limitación real en cuanto a países, contraviniendo de esta manera el espíritu de la Ley de Deuda.

Con la aprobación de estas dos leyes, el Gobierno ha obviado el principio de corresponsabilidad del Estado español en la generación de deuda en terceros países. Ello ha imposibilitado que estas leyes prevean la creación de mecanismos de auditoría tanto de la deuda reclamada como de la nueva deuda que se origine, para conocer su legitimidad, es decir, para cerciorarse de si los créditos concedidos favorecen o no el desarrollo integral de los pueblos a los que van dirigidos. Esto significa que los mecanismos de evaluación, control, rendición de cuentas y participación de la sociedad civil, totalmente necesarios para garantizar que los créditos que se otorguen no provocarán nueva deuda ilegítima, son del todo insuficientes y escasos, principalmente por lo que se refiere a la regulación del FIEM. En efecto, los textos no establecen los necesarios instrumentos de evaluación ex ante, durante y ex post para cada uno de los proyectos, así como tampoco suficientes instrumentos de control y rendición de cuentas (con mecanismos legales de sanción) que garanticen la total transparencia y la participación de la sociedad civil, para evitar así posibles fraudes, casos de corrupción o malversación de fondos públicos. Con ello se deja la puerta abierta para que el dinero de los contribuyentes se pueda destinar a proyectos en los que se violen los derechos humanos o en los que se generen graves impactos económicos, ambientales y sociales.

Por todo ello, desde el Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG) hablamos de oportunidad perdida, ya que lamentablemente se continuarán utilizando créditos como herramienta de ayuda oficial al desarrollo, porque con estos nuevos instrumentos no se diseña una línea coherente dentro de la política exterior española que tenga como principal motor favorecer el desarrollo integral de los pueblos más empobrecidos del planeta y porque no se cuestiona ni reforma el papel de la CESCE, que es la responsable del 40% de la deuda que el Estado español viene reclamando. De esta manera, el Gobierno español no ha hecho más que un mero maquillaje de los tan criticados y deslegitimados créditos FAD, y no ha “reformado” en nada el funcionamiento de la cuestionada CESCE. Por todo ello, y a pesar de reconocer el diálogo abierto que se ha mantenido con la sociedad civil durante el proceso parlamentario, se evidencia la poca voluntad de hacer suyas las demandas que se han formulado por gran parte de la sociedad civil, principalmente por lo que se refiere a asumir la responsabilidad española de impedir y responder a situaciones de endeudamiento insostenible e ilegítimo en los países del Sur.

### **El movimiento a favor de la abolición de la deuda sigue caminando**

El Gobierno español debería apoyar y formar parte de los procesos de auditorías de la deuda que se realizan en sus países socios. Esta es quizás una de las iniciativas (no la única) más recurrente e importante de los movimientos internacionales para acabar con la lacra de la deuda externa de los países más empo-

La internacionalización de la empresa española se sigue haciendo sobre la base de un nuevo mecanismo crediticio como es el FIEM, que en 2011 contará con 500 millones de euros.

Hablamos de oportunidad perdida, ya que lamentablemente se continuarán utilizando créditos como herramienta de ayuda oficial al desarrollo.

El Gobierno español debería apoyar y formar parte de los procesos de auditorías de la deuda que se realizan en sus países socios.

Con una auditoría de toda la deuda reclamada por el Estado español podríamos evidenciar el origen de esa deuda y en consecuencia decidir si es o no ilegítima, es decir, si es justo o no que se exija su pago a los países “deudores”.

brecidos. Las experiencias de auditoría en Ecuador y Noruega con la participación de la sociedad han permitido sacar a la luz el concepto de deuda ilegítima.<sup>120</sup> Ello sirvió para que otros países se hayan sumado, de una u otra manera, a la iniciativa. En este sentido, desde el ODG creemos que es importante que los diferentes Estados sigan realizando auditorías nacionales de la deuda tal como hizo Ecuador. Estas deberían llevarse a cabo como actos soberanos de los Estados mediante las cuales se pudiesen justificar anulaciones y/o repudios incondicionales de todas las deudas ilegítimas.

Actualmente hay procesos “en marcha” de auditorías en Filipinas, Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay. En efecto, en Filipinas el Senado decidió hacer una auditoría, pero el Gobierno decidió suspenderla por un tiempo. A pesar de ello la sociedad civil decidió continuar con el apoyo de algunos parlamentarios. Todavía no han concluido la auditoría. Por otro lado, en Argentina el Parlamento aprobó a mediados de este año un dictamen sobre un proyecto de resolución para crear una comisión especial investigadora de la deuda pública argentina.<sup>121</sup> A día de hoy todavía no ha entrado en funcionamiento. En Bolivia, a principios de 2010 el Parlamento aprobó comenzar una auditoría de toda la deuda boliviana. Hay predisposición por parte del Gobierno pero todavía no se ha iniciado. En Brasil, la Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) de la deuda pública ha presentado ya sus primeros resultados.<sup>122</sup> Por último, en Paraguay también se ha iniciado la auditoría de la deuda que Brasil todavía le reclama por la construcción de la presa de Itaipú.<sup>123</sup>

Estos son solo algunos ejemplos de auditorías que ya han empezado a caminar. Desde el ODG entendemos que este es el camino que debe emprenderse. Por ello, exigimos al Gobierno que se lleve a cabo una auditoría de toda la deuda reclamada por el Estado español. De esa forma, seguramente, podríamos evidenciar el origen de esa deuda y en consecuencia decidir si es o no ilegítima, es decir, si es justo o no que se exija su pago a los países “deudores”.

**Dani Gómez-Olivé** y **Gemma Tarafa**, investigadores del Observatorio de la Deuda en la Globalización

120. Según el informe final de la auditoría integral de la deuda ecuatoriana: “En el proceso de auditoría de los créditos se identificaron características y condicionalidades perjudiciales constantes, coartando, inclusive, cualquier acto de defensa que pudiera intentar el país en resguardo de sus derechos; tales como: [...] Violación de derechos fundamentales de personas y pueblos; Violación de los estatutos del FMI, BM, BID y leyes de los estados prestamistas y prestatarios [...] Los puntos anteriores son actos lesivos a la dignidad de la Nación y constituyen violaciones a la Constitución y Leyes de la República del Ecuador”.

Por otro lado, en el caso del Noruega, de los 36 proyectos investigados, la auditoría reveló que tan solo tres se concluyeron y que los créditos fueron un instrumento eficaz para aliviar una aguda crisis en la industria noruega, que estaba afectando a muchos puestos de trabajo en todo el país, pero que no beneficiaron a los países que los recibieron.

121. Más información en: <[http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Argentina\\_-\\_Dictamen\\_Com\\_Invest\\_Deuda\\_Publica\\_Solanas.pdf](http://www.cadtm.org/IMG/pdf/Argentina_-_Dictamen_Com_Invest_Deuda_Publica_Solanas.pdf)>.

122. Se pueden ver en: <<http://www.divida-auditoriacidada.org.br/>>.

123. Para más información sobre el caso se puede ir a: <<http://www.cadtm.org/El-tratado-de-Itaipu-entre->>.

## La acción humanitaria\*

El año 2009 ha sido para la acción humanitaria española un año de transición. Un año en el que se han ido poniendo en marcha algunas de las cuestiones previstas en años anteriores, pero a un ritmo demasiado lento.

Así, durante el año 2009, y tras la publicación a finales de 2007 del Decreto de modificación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y su paso a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la posterior aprobación del Contrato de Gestión se ha ido conformando la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) con una pequeña mejoría de capacidades técnicas y de personal. Sin embargo, pese a haber sido elaborado durante el año anterior, no llegó a aprobarse formalmente el plan de acción para España de la Buena Donación Humanitaria, a la que la cooperación española se había adscrito en el año 2004 y que debería haber sido aprobado durante el año 2009. Tampoco la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria se impulsó decididamente durante el año.

La sensación es que la acción humanitaria sigue sin encontrar su sitio en el conjunto de la cooperación pública española. Opinión que ya hemos expresado en ocasiones anteriores y que sigue siendo muy palpable durante el año 2009. La falta de inclusión de un apartado para esta modalidad de ayuda en el PACI 2009 es una buena muestra de ello. Al mismo tiempo, y esto es más preocupante, los criterios para la adjudicación de fondos a unos u otros organismos, o la mayor o menor presencia en unas u otras crisis, siguen sin estar claros. Más allá de la mera respuesta de emergencia, deberían explicitarse más los criterios para la toma de decisiones. En definitiva, avanzar en una visión más estratégica de nuestra acción humanitaria.

Los criterios para la adjudicación de fondos a unos u otros organismos, o la mayor o menor presencia en unas u otras crisis, siguen sin estar claros.

## Una mirada a las cifras

El monto de fondos de AOD destinados a acción humanitaria ha aumentado en el año 2009, lo que supone algo muy positivo en plena crisis económica, cuando además, en el ámbito internacional, los fondos destinados a acción humanitaria han descendido entre 2009 y 2008.<sup>124</sup>

En 2009 se han imputado como acción humanitaria más de 465,03 millones de euros, con lo que se ha superado considerablemente los 404,3 del año 2008 o los 231,1 millones de euros de 2007. Ello supone casi un 10% del total de AOD.<sup>125</sup>

En 2009 se han imputado como acción humanitaria más de 465,03 millones de euros.

La mayor parte de la ayuda humanitaria pública española ha sido gestionada en 2009 por el MAEC (66,9%) y, dentro de este, por la AECID (28,9%), lo que supone un fuerte incremento, pues la AECID gestionó en 2006 tan solo el 21,2%. Como refleja

\* Sección elaborada por Francisco Rey Marcos, codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), e Irene Arcas y Alicia Pérez Daza, investigadoras del mismo. Basado en diversas investigaciones del IECAH dentro del Observatorio de Acción Humanitaria. Las conclusiones sobre Ayuda Humanitaria reflejadas en este informe también provienen del IECAH.

124. Se calcula que la ayuda humanitaria internacional se redujo en un 11% entre 2008 y 2009.

125. Avance del Seguimiento del PACI 2009.

En 2009, casi todas las comunidades autónomas han retrocedido en sus aportaciones de ayuda humanitaria.

el Seguimiento del PACI 2009,<sup>126</sup> el protagonismo de la AGE es cada vez mayor, y este año ha asumido el 93,9% del total y el 91,8% de la ayuda bilateral. El impacto de la crisis económica se ha dejado notar de forma importante en las contribuciones de la administración autonómica y local, que ha pasado de representar el 15,2% en 2008 al 8,9% del total de ayuda bilateral en 2009, casi todas las comunidades autónomas han retrocedido en sus aportaciones de ayuda humanitaria, como se analizará más adelante.

El MAEC es el ministerio que mayor incremento refleja, al pasar de gestionar 97 millones en 2007 a más de 263 en 2008 y a 316 en el año 2009. Ello se debe a que partidas que anteriormente se consignaban en el MITC referentes a las contribuciones a organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) se han contabilizado a partir del año 2008 en el MAEC. La AECID ha sido la responsable de canalizar toda la ayuda bilateral y algunas partidas de la multilateral.

Debido a las contribuciones multilaterales, se han imputado al MEH más de 121 millones de euros frente a los 94 millones de euros de 2008 o los 64 millones de 2007. Esta cantidad se basa en estimaciones sobre el porcentaje que la Comisión Europea, el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), las Naciones Unidas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– y Fondo Central de Respuestas ante Emergencias –CERF–) o el Banco Mundial dedican a cuestiones humanitarias.

En el año 2009 se consideró como acción humanitaria aportada por el MITC la cantidad de 5,8 millones de euros, frente a los más de 11 millones de 2007, o los tan solo 742.837 euros de 2008. Ello se debe a la diferente manera de contabilizar las aportaciones a los OMUDES y OFIMUDES. Por otra parte, se han contabilizado en la partida de acción humanitaria el reembolso por valor de 8,3 millones de euros de un crédito FAD concedido a Argentina y del que ya se dio cuenta en informes anteriores sobre lo incorrecto de su contabilización. Consideramos la utilización del FAD en acción humanitaria como algo inadecuado. En este caso, además, al ser un crédito reembolsable, creemos que no debiera haberse considerado nunca en la partida de acción humanitaria.

La clarificación de lo que puede o no computarse como acción humanitaria siguiendo las directrices del CAD ha hecho que se reduzca espectacularmente esta cantidad.

Se han imputado al Ministerio de Defensa tan solo 59.210 euros, lo que supone la cantidad más baja de los últimos años. La clarificación de lo que puede o no computarse como acción humanitaria siguiendo las directrices del CAD ha hecho que se reduzca espectacularmente esta cantidad, pese a las discusiones que esto suscita.

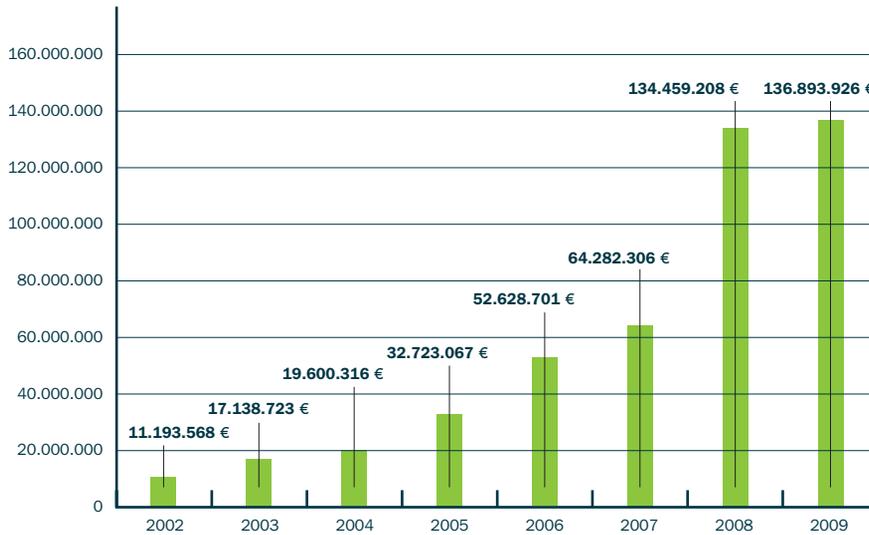
### **La acción humanitaria de la AECID en 2009**

La AECID ha gestionado un presupuesto total de acción humanitaria (AH) de 136,89 millones de euros, lo que supone un tímido incremento del 2% con respecto a 2008. Es probable que este escaso incremento se deba a que durante 2009 no ocurrió ninguna crisis humanitaria de gran envergadura que haya atraído una fuerte atención mediática.

126. Véase el Seguimiento del PACI 2009, pág. 42.



Gráfico 12

**Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECID en AH durante 2009**


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DGPOLDE.

La AECID ha gestionado un presupuesto total de acción humanitaria de 136,89 millones de euros.

En comparación con 2008, los fondos destinados a la ONU han descendido del 66% al 48%, mientras que los fondos destinados a ONGD e instituciones nacionales han incrementado del 12% al 30%. En este sentido, se han canalizado 4,9 millones de euros a través de los convenios de acción humanitaria firmados con las ONGD para respuestas de emergencias y 17,72 millones de euros a través de la convocatoria abierta y permanente (CAP).

A nivel internacional, destaca el compromiso con los organismos de las Naciones Unidas, y la contribución española al CERF de este año ha hecho que España se consolide en el sexto puesto entre los donantes, al haber incrementado en más del 100% su contribución en el año 2008 y haber alcanzado más de 45 millones de dólares. Asimismo, es destacable la contribución realizada al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja que ha sido de 11,36 millones de euros.

En cuanto a las principales crisis financiadas, un año más, el continente africano es la región privilegiada por la AECID, con un 43%. El resto de regiones no ha sufrido importantes modificaciones respecto a años anteriores: la segunda región es Asia (24%) y, por último, el continente americano (20%).

A pesar de que durante 2009 la AECID no ha incrementado significativamente su presupuesto destinado a acción humanitaria, ha seguido consolidándose como un actor de referencia en este ámbito, tanto a nivel nacional como internacional. Esperamos que esta tendencia continúe el año próximo, año en el que se espera se vean reflejados los efectos de la crisis económica.

Aunque ya han pasado dos años desde la creación de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, parece que aún no ha logrado una consolidación definitiva. Existe una elevada rotación del personal y una limitación de contratación de personal nuevo que no beneficia al buen funcionamiento de la oficina.

La contribución española al CERF de este año ha hecho que España se consolide en el sexto puesto entre los donantes.

Es necesario un apoyo desde las instancias gubernamentales a la Oficina de Acción Humanitaria para que se convierta en un actor consolidado dentro de la cooperación española, capaz de liderar una política humanitaria independiente e imparcial.

La AECID está mostrando más interés por las iniciativas internacionales en materia de calidad, mientras sigue sin publicarse el plan nacional de la Buena Donación Humanitaria.

Por otro lado, es necesario también un apoyo desde las instancias gubernamentales a la Oficina de Acción Humanitaria para que se convierta en un actor consolidado dentro de la cooperación española, capaz de liderar una política humanitaria independiente e imparcial dentro del Gobierno español. Durante las respuestas a una crisis, es particularmente importante que dicha oficina coordine a las Fuerzas Armadas en caso de que fuese necesaria su contribución a la respuesta; contribución que deberá regirse según los principios internacionales en vigor y realizarse con total transparencia de coste y resultados. También es indispensable que la OAH concentre sus esfuerzos en la coordinación y planificación estratégica de la respuesta y no en la ayuda directa (entendida como actividades de carga, transporte y descarga de material humanitario tanto en España como en el lugar de la crisis).

El compromiso a escala internacional ha sido destacable. Continúa su elevada financiación tanto al CERF como a otros organismos internacionales de la ONU, y España es en el ámbito humanitario un donante serio y leal. Sin embargo, la influencia real en los foros internacionales es escasa.

El compromiso a nivel nacional es también relevante dado que la financiación a las ONG españolas vía CAP se mantiene, así como vía convenios de emergencia. Es un avance el que la AECID firme regularmente convenios con ONGD españolas humanitarias, ya que este mecanismo permite la flexibilidad y la rapidez que se requiere ante una emergencia.

En cuanto a la coordinación sería recomendable un mayor esfuerzo en esta materia entre los distintos agentes de la cooperación descentralizada que participan en las respuestas directas de la AECID: comunidades autónomas y sus medios especializados (p. ej. SUMMA, SAMUR, entre otros) y las entidades locales (EELL). También sería importante revisar y consolidar las reuniones de coordinación de la AECID con ONGD ante una crisis, mediante el envío del orden del día, el objetivo de la reunión y, posteriormente, una circular con las principales conclusiones.

En términos de calidad la AECID está mostrando más interés por las iniciativas internacionales en esta materia (Esfera, ALNAP, Compas, entre otras). Sin embargo, aún sigue sin publicarse el plan nacional de la Buena Donación Humanitaria, donde se muestra el compromiso de España con esa iniciativa (a la que se sumó en el año 2004).

### **La acción humanitaria en la cooperación descentralizada en 2009**

Por segundo año consecutivo, los fondos destinados a acción humanitaria por la cooperación descentralizada han disminuido. Si bien durante el año 2008 esta caída parecía consecuencia de un proceso de estabilización de los fondos tras unos años de grandes incrementos, durante el año 2009 dicha disminución ha sido de tal magnitud que nueve comunidades autónomas han reducido los fondos destinados a acción humanitaria en más de un 50% respecto al año 2008, lo cual nos ha llevado a situarnos en cifras inferiores a las registradas en el año 2005.

Este retroceso en los fondos, sumado al gran incremento experimentado por la acción humanitaria total neta, ha implicado que el peso de la cooperación descentralizada en el año 2009, en lo referente a acción humanitaria, haya caído hasta suponer apenas un 6%, nivel muy por debajo de los años precedentes.



Cuadro 25

## Evolución de la acción humanitaria (AH) de las CCAA 2005-2009 (en euros)

CCAA	Total AH 2005	Total AH 2006	Total AH 2007	Total AH 2008	Total AH 2009	% Variación 2009/2008
Junta de Andalucía	4.555.570	6.991.399	19.311.381	11.802.806	3.610.025	-69,41%
Diputación General de Aragón	447.639	354.799	692.585	1.037.648	923.873	-10,96%
Principado de Asturias	1.533.700	1.908.646	2.269.565	1.319.000	625.584	-52,57%
Gobierno de las Islas Baleares	327.389	480.946	509.524	903.481	476.200	-47,29%
Gobierno de Canarias	1.048.600	1.323.981	952.678	148.601	48.137	-67,61%
Comunidad Autónoma de Cantabria	335.152	596.854	133.500	91.042	115.000	26,32%
Junta de Castilla La Mancha	3.383.710	4.271.753	4.470.487	4.498.558	7.143.670	58,80%
Junta de Castilla y León	1.470.017	1.472.109	2.867.029	1.046.988	233.685	-77,68%
Generalitat de Cataluña	3.445.074	4.520.265	3.106.900	4.959.701	3.997.000	-19,41%
Junta de Extremadura	1.121.995	1.104.152	584.368	257.042	425.449	65,52%
Xunta de Galicia	886.857	516.995	623.000	1.075.000	720.000	-33,02%
Comunidad Autónoma de La Rioja	48.385	12.000	0	40.000	18.000	-55,00%
Comunidad de Madrid	656.640	954.363	750.750	1.449.143	658.353	-54,57%
Región de Murcia	318.203	327.200	627.217	151.581	0	-100,00%
Comunidad Foral de Navarra	704.317	462.438	1.802.699	831.653	122.952	-85,22%
Comunidad Autónoma Vasca	2.853.444	3.105.523	3.039.679	1.954.394	2.696.177	37,95%
Generalitat de Valencia	926.000	1.323.053	1.710.734	5.245.568	1.280.984	-75,58%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguimiento del PACI 2005, 2006, 2007, 2008 y los datos preliminares de 2009 facilitados por la DGPOLDE.



Cuadro 26

## Acción humanitaria española 2005-2009 (bilateral y multilateral neta)

	2005		2006		2007		2008		2009	
	Millones de euros	% respecto total								
AH CC AA	24,06	22,26%	29,73	12,00%	43,53	18,35%	36,89	9,13%	23,09	4,66%
AH EE LL	10,13	9,37%	8,63	3,48%	8,46	3,57%	8,57	2,12%	5,57	1,12%
<b>Total AH</b>	<b>108,08</b>		<b>247,74</b>		<b>237,18</b>		<b>404,26</b>		<b>495,18</b>	
AOD CC AA	266,26	10,96%	323,91	10,66%	389,64	10,40%	464,71	9,76%	446,04	9,43%
AOD EELL	118,86	4,89%	118,86	3,91%	121,5	3,24%	148,77	3,12%	147,18	3,11%
<b>Total AOD</b>	<b>2.428,36</b>		<b>3.038,35</b>		<b>3.747,11</b>		<b>4.761,69</b>		<b>4.728,05</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de datos de la DGPOLDE con relación a los años 2005-2008 y datos preliminares de 2009 facilitados por el mismo organismo.

En un año, el 2009, de relativa tranquilidad en cuanto a desastres, sería previsible una disminución de la ayuda de emergencia frente a un incremento en la prevención de desastres y de la ayuda para la reconstrucción, pero esto ha sido así solo en parte: la ayuda y los servicios de emergencia han supuesto un 60% en el caso de la cooperación autonómica y un 70% en el de la cooperación local. La ayuda para la reconstrucción ha sufrido una gran disminución y la prevención de desastres se ha incrementado ligeramente respecto a 2008. Los esfuerzos de la cooperación descentralizada, además de muy escasos este año, siguen estando orientados a la ayuda de emergencia.

Las crisis más atendidas por la cooperación autonómica han sido las de Chad, la República Democrática del Congo y Burkina Faso, lo que ha supuesto una mayor dedicación de fondos al continente africano, que ha pasado a igualar en destino de fondos al continente americano. En la cooperación local es significativo el gran peso que tiene el Territorio Ocupado Palestino, con alrededor del 25% de la financiación.

Las ONGD siguen siendo la vía por la que se canaliza la mayor parte de los fondos –aproximadamente el 80%–.

Las ONGD siguen siendo la vía por la que se canaliza la mayor parte de los fondos –aproximadamente el 80%–, aunque es destacable que algunas comunidades autónomas –Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Baleares– han canalizado 2,6 millones de euros a través de organismos de las Naciones Unidas.

Un año en que la caída de los fondos es la principal característica en los recursos destinados a acción humanitaria por la cooperación descentralizada, hace necesaria una reflexión en cuanto al lugar que esta tiene en el interior de dichos agentes en un sistema como el español, compuesto por una gran cantidad de actores de muy diversas características. Una oportunidad de reflexión y mejora, esta vez, del lado de los donantes, para lo cual ya existen instrumentos<sup>127</sup> si lo que se busca es la mejora de la calidad de la acción humanitaria.

### 3. Cooperación descentralizada

En 2009, al igual que en 2008, en su conjunto la cooperación descentralizada significó el 13% de la AOD total neta.

En 2009, al igual que en 2008, en su conjunto la cooperación descentralizada significó el 13% de la AOD total neta.

La cooperación autonómica se presenta en 2009 sin grandes novedades: la ayuda otorgada por este nivel de gobierno se redujo ligeramente con respecto a 2008; un 5% de decrecimiento entre 2008 y 2009. La aportación de AOD de las comunidades autónomas en 2009 fue de 446 millones de euros, un 9,4% del total de la AOD neta.

Tal y como se preveía, al igual que la cooperación a nivel global, el ritmo de crecimiento experimentado en los años anteriores se detuvo para el período 2008-2009. Sin embargo, según los datos aportados por la DGPOLDE y siguiendo la dinámica de 2008, el efecto global de estancamiento se produce por subidas y bajadas importantes de algunas CCAA. Cabe hacer mención acerca de que este hecho responde a la creciente volatilidad o baja predictibilidad de los flujos de la ayuda en este nivel de gobierno. La desviación de la aportación de la AOD de las CCAA finalmente ejecutada en 2009 con respecto al marco presupuestario del PACI 2009 es un ejemplo en este sentido. Por su parte, el total de AOD bruta desembolsada por las entidades locales se redujo ligeramente en 2009 con respecto al año anterior (en un 1,07%).

Este año, como en pasadas ediciones, se producen discrepancias entre los datos de desembolsos de AOD suministrados por las CCAA a las sedes territoriales de Intermón Oxfam en consulta directa, y los informados oficialmente por la DGPOLDE. En el cuadro 27 se han presentado para fines indicativos aquellos casos en que esas discrepancias son más significativas: Comunidad Valenciana, Baleares, Galicia

127. Para más información sobre la responsabilidad de los donantes, consúltese la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria, <http://www.goodhumanitariandonorship.org/>.



Cuadro 27

## Cooperación autonómica, 2008-2009

Comunidad autónoma	AOD bruta (euros)		AOD bruta (a)	Variación (%) 2008-2009	% sobre total CCAA	AOD % presupuesto total		AOD per cápita (euros) (b)		Presupuestos AOD (c)	AOD % PIB (d)	
	2008	2009	2009			2008	2009	2008	2009	2010	2008	2009
Andalucía	96.775.351	99.333.442		2,64%	22,27%	0,30%	0,29%	11,80	11,96	112.052.970	0,06%	0,07%
Cataluña	62.827.889	57.301.759		-8,80%	12,85%	0,22%	0,19%	8,53	7,67	49.785.520	0,03%	0,03%
Castilla - La Mancha	40.341.400	46.390.370		14,99%	10,40%	0,39%	0,49%	19,75	22,29	44.574.810	0,11%	0,13%
País Vasco	40.837.201	39.649.544		-2,91%	8,89%	0,41%	0,38%	18,93	18,25		0,06%	0,06%
C. Valenciana	64.815.651	39.143.379	93.957.860	-39,61%	8,78%	0,46%	0,27%	12,89	7,68	82.637.740	0,06%	0,04%
Madrid	38.979.100	38.078.638		-2,31%	8,54%	0,21%	0,19%	6,22	5,96	38.269.906	0,02%	0,02%
Navarra	20.699.796	20.649.818		-0,24%	4,63%	0,48%	0,48%	33,37	32,75	21.800.000	0,11%	0,11%
Canarias	18.746.030	16.225.134		-13,45%	3,64%	0,25%	0,21%	9,03	7,71		0,04%	0,04%
Baleares	15.594.107	14.924.160	15.335.512	-4,30%	3,35%	0,47%	0,42%	14,54	13,62	10.464.000	0,06%	0,06%
Extremadura	9.087.860	13.774.550		51,57%	3,09%	0,16%	0,24%	8,28	12,49	15.890.308	0,05%	0,08%
Galicia ( e)	12.781.162	12.289.957	11.625.351	-3,84%	2,76%	0,11%	0,10%	4,59	4,40		0,02%	0,02%
Castilla y León	10.333.747	11.886.118		15,02%	2,66%	0,12%	0,11%	4,04	4,64	12.723.052	0,02%	0,02%
Asturias	11.776.201	11.325.801		-3,82%	2,54%	0,30%	0,25%	10,90	10,44		0,05%	0,05%
Aragón	9.610.565	10.603.015		10,33%	2,38%	0,17%	0,18%	7,24	7,88	10.958.184	0,03%	0,03%
Cantabria	5.116.708	5.850.388		14,34%	1,31%	0,21%	0,23%	8,79	9,93		0,04%	0,04%
Murcia	5.130.756	4.744.959	3.728.925	-7,52%	1,06%	0,11%	0,09%	3,60	3,28	1.946.103	0,02%	0,02%
La Rioja	4.078.224	3.866.889		-5,18%	0,87%	0,31%	0,29%	12,84	12,02	5.955.000	0,05%	0,05%
Melilla	84.800	-		-	-	0,04%	-	1,19	-		0,01%	-
<b>Total</b>	<b>467.616.548</b>	<b>446.037.922</b>		<b>-4,61%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,27%</b>	<b>0,25%</b>	<b>10,13</b>	<b>9,54</b>		<b>0,04%</b>	<b>0,04%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguimiento del PACI 2008 y 2009, del Instituto Nacional de Estadística y del Ministerio de Economía y Hacienda.

Notas:

(a) Según consulta de las sedes territoriales de Intermón Oxfam a las comunidades autónomas respectivas.

(b) Datos modificados en 2008 con respecto al informe de La realidad de la ayuda 2009 debido a actualizaciones realizadas por el INE (para el caso de Castilla-La Mancha y Castilla y León).

(c) Según consulta de las sedes territoriales de Intermón Oxfam con las comunidades autónomas respectivas.

(d) PIB a precios corrientes; primera estimación para 2009 tomada del Instituto Nacional de Estadística.

(e) La AOD de las CCAA está incrementada en 2,9 millones de euros con respecto a los datos del Seguimiento del PACI 2008.

y Murcia. Estas diferencias son extensivas también a las entidades locales. Según información gestionada por las sedes territoriales de Intermón Oxfam, existen serias discrepancias de datos entre las dos fuentes antes citadas para casos como los de las Diputaciones de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya.

Extremadura experimentó un crecimiento del 52% entre 2008-2009, seguido por crecimientos en torno al 15%, producidos en la cooperación de Castilla - La Mancha, Castilla y León y Cantabria.

En el lado opuesto, destacan la Comunidad Valenciana y Canarias. La primera redujo en un 40% su ayuda en 2008-2009, sin embargo en 2007-2008 el crecimiento experimentado fue más del 111%. Canarias, por su parte, redujo su aportación a la AOD española en el 14% entre 2008 y 2009.

Andalucía, después de experimentar un crecimiento del 18% en el período 2007-2008, durante 2008-2009 crece solo un 3%, aunque sigue gestionando el mayor volumen de AOD en valores absolutos y aporta un poco más del 22% al total de la cooperación autonómica.

En 2009, los recursos de AOD a nivel autonómico caen al 0,25% con relación a los presupuestos. Al igual que en el año 2008, Navarra y Castilla-La Mancha se mantienen como las comunidades autónomas más solidarias (en términos de ayuda per cápita).



Cuadro 28

**Cooperación oficial de las principales entidades locales 2009**

Entidad local	AOD 2009 (euros)	AOD/presupuesto 2009 % (a)	AOD/población 2009 (euros/hab) (a)
Ayto. de Madrid	16.492.543,06	0,32%	5,07
Ayto. de Barcelona	10.213.999,69	0,42%	6,30
Ayto. de Zaragoza	4.015.084,85	0,52%	5,95
Ayto. de Vitoria-Gasteiz	3.153.262,94	0,81%	13,38
Ayto. de Bilbao	3.084.451,00	0,58%	8,69
Ayto. de Córdoba	3.024.712,72	1,02%	9,21
Ayto. de Palma de Mallorca	2.274.466,10	0,47%	5,67
Ayto. de Pamplona/La Coruña	2.196.120,00	0,73%	11,06
Ayto. de Sevilla	1.947.187,27	0,22%	2,77
Ayto. de Burgos	1.815.952,46	0,78%	10,15
Ayto. de Gijón	1.804.564,14	0,75%	6,50
Ayto. de Donostía-San Sebastián	1.658.206,61	0,48%	8,95
Ayto. de Málaga	1.393.218,81	0,24%	2,45
Ayto. de Alcorcón	1.237.503,36	0,58%	7,37
Ayto. de Logroño	1.168.862,00	0,55%	7,68
Ayto. de Oviedo	1.095.080,96	0,48%	4,89
Ayto. de Valencia	1.083.320,00	0,14%	1,33
Ayto. de Albacete	970.000,00	0,61%	5,72
Ayto. de Alicante	891.223,62	0,36%	2,66
Ayto. de Lleida	875.255,36	0,47%	6,44
Otras EELL (b)	86.787.821,73	-	2,43
<b>Total EELL</b>	<b>147.182.836,68</b>	<b>0,53%</b>	<b>6,41</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguimiento del PACI 2009, del Instituto Nacional de Estadística y del Ministerio de Política Territorial.

Notas:

(a) Para el conjunto de las entidades locales se calculó un promedio simple.

(b) Incluye otros ayuntamientos y el total de las diputaciones.

El total de recursos desembolsados para servicios sociales básicos por las CCAA se redujo en un 20,75% en 2009 con respecto al año anterior.

El total de recursos desembolsados para servicios sociales básicos por las CCAA se redujo en un 20,75% en 2009, con respecto al año anterior, en gran parte por el drástico descenso de las aportaciones correspondientes a la Comunidad Valenciana. A nivel autonómico, no se cumplió el objetivo de destinar el 20% de la ayuda bilateral a SSB. Sin embargo, esta meta sí se cumple cuando se analiza con relación al componente sectorizable de la ayuda: la AOD bilateral bruta sobre el componente bilateral sectorizable fue del 23,45% (véase el cuadro 30).

Del total de aportaciones a SSB realizadas por las CCAA en 2009, poco más de la mitad (52,01% del total) se concentraron en cuatro comunidades autónomas: Andalucía, Madrid, Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha.

Cataluña, que es la segunda CCAA con mayor AOD bruta en 2009, es la que destina menos recursos a SSB como proporción de su AOD (apenas el 9,11% de esta) y la segunda que menor asigna a estos sectores con relación a la AOD distribuible (13,63%), situación similar a la del País Vasco. En total, fueron seis las CCAA que destinaron menos del 20% de su AOD a SSB: Castilla-La Mancha, Andalucía, Cataluña, País Vasco, Baleares y Galicia, situación similar a la de 2008. Salvo Castilla-La Mancha y Baleares, todas las demás tampoco asignan el 20% o más de su AOD distribuible sectorialmente a servicios sociales básicos.



Cuadro 29

## Cooperación oficial de las diputaciones, 2009

Diputación	AOD 2008	AOD 2009	Variación % 2009-2008
Dip. F. Vizcaya	12.610.035,60	9.018.825,56	-28,48
Dip. Barcelona	4.471.268,95	4.528.568,00	1,28
Dip. F. Guipúzcoa	4.644.540,28	4.340.230,85	-6,55
Dip. F. Álava	3.596.942,66	2.861.473,19	-20,45
Dip. Sevilla	1.822.176,07	1.882.440,22	3,31
Dip. Ciudad Real	-	1.737.607,88	-
Dip. Málaga	1.469.767,94	1.733.172,65	17,92
Dip. Córdoba	1.654.252,39	1.702.004,00	2,89
Dip. Tarragona	-	1.238.600,55	-
Dip. Alicante	617.411,84	1.047.651,57	69,68
Dip. Cádiz	950.724,60	938.948,00	-1,24
Dip. Zaragoza	-	861.934,58	-
Dip. Huelva	738.837,82	714.388,00	-3,31
Dip. Jaén	403.867,02	666.319,82	64,98
Dip. Valladolid	621.211,03	627.406,78	1,00
Dip. A Coruña	703.335,00	564.001,96	-19,81
Otras diputaciones	7.054.924,29	4.125.533,72	-41,52
<b>Total</b>	<b>41.359.295,48</b>	<b>38.589.107,33</b>	<b>-6,70</b>

Fuente: Elaboración propia, con datos del Seguimiento del PACI 2008 y 2009.



Cuadro 30

## Cooperación autonómica a SSB, 2009

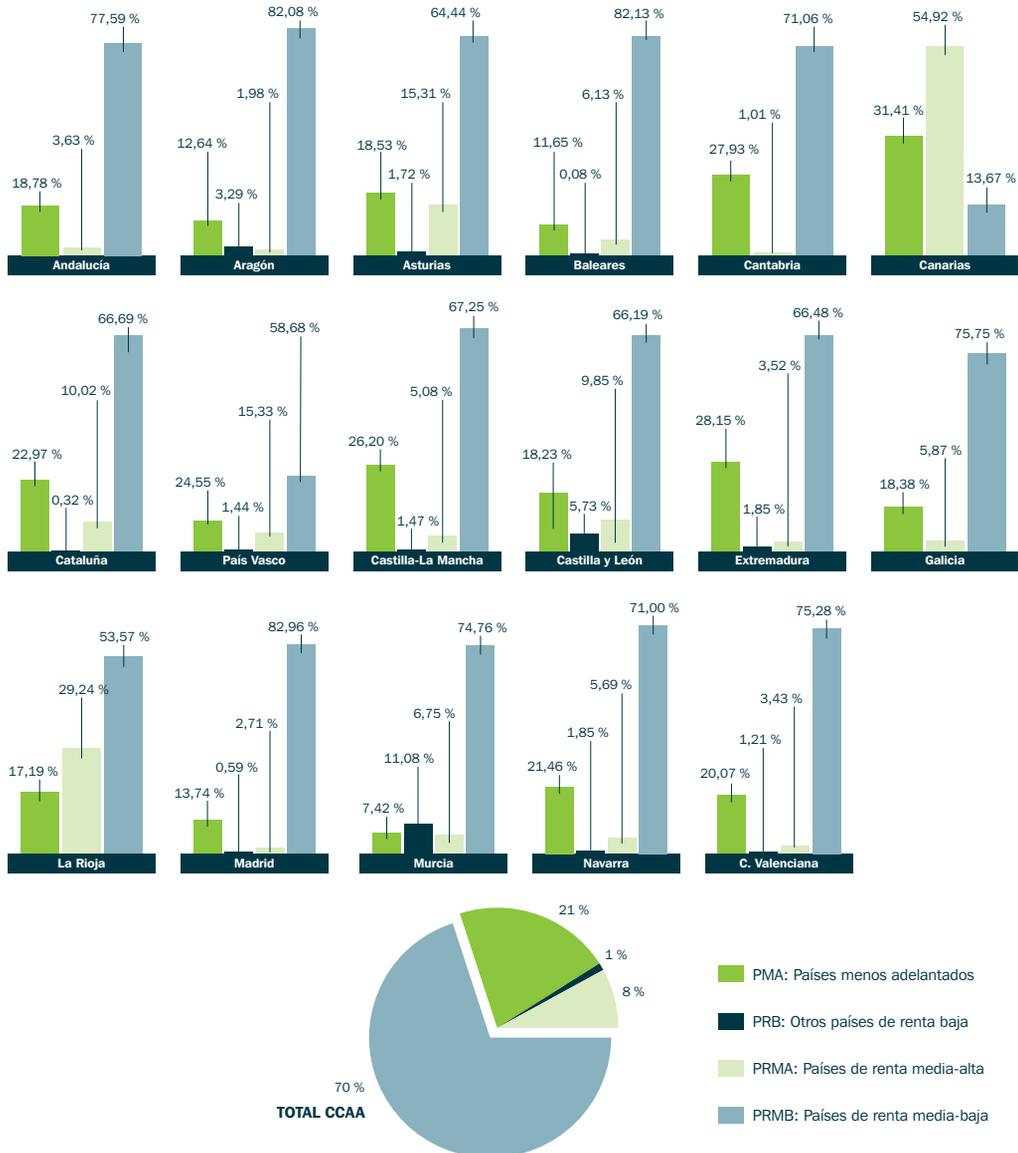
Comunidades autónomas	Aportaciones a SSB	% del total aportaciones SSB	% de AOD distribuíble sectorialmente
Andalucía	14.344.021,85	18,35%	18,81%
Madrid	8.791.610,35	11,25%	30,48%
C. Valenciana	8.767.428,97	11,21%	28,23%
Castilla-La Mancha	8.757.804,00	11,20%	28,81%
Navarra	5.402.956,57	6,91%	28,98%
Cataluña	5.220.785,36	6,68%	13,63%
Canarias	4.060.580,43	5,19%	30,66%
País Vasco	3.645.852,09	4,66%	11,71%
Castilla y León	3.576.927,48	4,58%	37,83%
Extremadura	3.053.120,97	3,91%	30,94%
Asturias	2.577.929,84	3,30%	27,86%
Baleares	2.199.014,93	2,81%	26,01%
Aragón	2.193.506,28	2,81%	27,49%
Galicia	1.884.755,14	2,41%	19,51%
Murcia	1.437.610,98	1,84%	37,44%
Cantabria	1.283.303,42	1,64%	32,34%
La Rioja	982.000,00	1,26%	32,65%
<b>Total</b>	<b>78.179.208,66</b>	<b>100%</b>	<b>23,45%</b>

Del total de aportaciones a SSB realizadas por las CCAA en 2009, poco más de la mitad (52,01% del total) se concentraron en cuatro comunidades autónomas.

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento PACI 2009).

De la misma forma, el conjunto de CCAA españolas mantuvo en 2009 una tendencia similar a la de 2008 en cuanto a su distribución de AOD bruta entre los países según su nivel de renta. La mayor parte (7 de cada 10 euros) continuó destinándose a los países de renta media baja, esta concentración en ese grupo de países es una tendencia similar a la AOD de la AGE; sin embargo, tanto la participación de la AOD dirigida a ese grupo de países como a los de renta media alta se redujo ligeramente a favor de los países menos adelantados, cuya participación pasó del 17% al 21%. Este hecho es positivo como una aportación hacia el logro de las políticas de cooperación definidas en el plan director vigente.

**Gráfico 13 Concentración geográfica de las CCAA, 2009**



Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009) y la clasificación de países según nivel de renta aprobada por el CAD en el mes de agosto de 2009.  
 Nota: Porcentajes calculados sobre AOD bruta localizable (solo se considera la AOD especificada por país).

Veamos a continuación un análisis de los hechos más relevantes en las diferentes comunidades autónomas y algunos entes locales en el período 2009-2010, basados en análisis realizados por los responsables de las sedes territoriales de Intermón Oxfam:

### Andalucía

En 2009, acercándose a los 100 millones de euros ejecutados, Andalucía se consolidó como la comunidad autónoma con un mayor volumen de AOD. A pesar de la crisis económica y financiera, la cooperación internacional de esta comunidad siguió una senda de incremento que fue positivamente valorada por las ONGD andaluzas. Sin embargo, seguimos detectando por segundo año consecutivo diferencias importantes entre lo finalmente presupuestado (113,6 millones de euros, una cifra récord) y lo finalmente ejecutado; este hecho reiterado nos puede estar hablando tanto de incrementos presupuestarios que no son reales como de desajustes en la gestión de un presupuesto de cooperación creciente por parte de una agencia de reciente configuración como empresa pública.

En términos relativos, 2009 se cerró con una AOD andaluza que alcanzaba el 0,29% de su presupuesto, cifra que decrece por primera vez desde 2004 y que cuestiona casi definitivamente la posibilidad de cumplir el compromiso reiterado por la Junta de Andalucía de alcanzar el 0,7% en 2012.

En el plano institucional 2009 fue un año importante: se contó por primera vez con el Plan Anual de Cooperación –considerado en general como un programa cargado de buenas intenciones pero poco operativo– y se aprobaron los once primeros programas operativos por países prioritarios. Lamentablemente no ha podido ser hasta 2010, por tanto superado el ecuador del período de desarrollo del I Plan Director, cuando han visto la luz los programas horizontales de educación para el desarrollo y de acción humanitaria, así como los nuevos instrumentos de financiación plurianual para ONGD, que empezarán a ponerse en práctica en 2011.

En lo que respecta a las entidades locales, a pesar de la crisis, tres ayuntamientos andaluces (los de Córdoba, Sevilla y Málaga) se mantuvieron en el grupo de los que siguen superando el millón de euros.

Entre las entidades con un buen desempeño en cooperación internacional se destaca un año más el Ayuntamiento de Córdoba, porque no solo ha mantenido su esfuerzo en cooperación, sino que incluso lo ha aumentado al superar ampliamente en el presupuesto 2010 el 0,7% en cooperación al desarrollo, así se convierte en uno de los pocos entes descentralizados del Estado que cumple con dicho compromiso. También reconocemos el esfuerzo realizado por el Ayuntamiento de Málaga, entidad que ha mantenido sin recortes las asignaciones dirigidas a la cooperación internacional –siempre ha superado el millón de euros– y ha seguido haciendo un esfuerzo continuo en mantener un diálogo cercano con las ONGD presentes en su ciudad.

En el lado contrario, entre las entidades locales con peor desempeño solidario destaca un año más el Ayuntamiento de Sevilla. El consistorio hispalense durante 2009 y 2010 pareció seguir un manual de malas prácticas en la gestión de la cooperación internacional ya que: 1) recortó en 2010 en un 70% el presupuesto destinado a cooperación internacional vía ONGD; 2) aprobó el plan director y las Bases de Convocatoria sin el consenso ni de las ONGD ni del Consejo de Cooperación; y 3) separó la cooperación directa del control de la Delegación de Cooperación, al pasar la gestión a una cuestionada Fundación DeSevilla. Con preocupación constatamos que también Granada se suma a la lista de ayuntamientos que han vuelto la espalda a la cooperación internacional cuando más necesaria es: en 2010 han recortado la cooperación a través de ONGD en un 84% y la han dejado a un nivel testimonial.

## Cataluña

Pulverizado ya el objetivo que marcaba el Plan Director 2006-2010 de llegar a los 130 millones de euros de cooperación al desarrollo en 2009, y estancados en menos de la mitad, finalmente, en 2009, y por primera vez en la historia de la cooperación de la Generalitat, se ha reducido el presupuesto de AOD respecto al año anterior. La sensación es que se ha perdido una oportunidad histórica de llegar o acercarse mucho al 0,7% del presupuesto en estos últimos años y de convertir la cooperación catalana en un referente.

El escenario deja el porcentaje real en 2009 en el 0,19% sobre el presupuesto consolidado de ingresos de la Generalitat, muy lejos de todos los objetivos acordados.<sup>128</sup> Para 2011, en principio, hay prórroga de los presupuestos actuales, a la espera de que el gobierno que salga de las elecciones del 28 de noviembre elabore los nuevos presupuestos.

El reparto según líneas y sectores estratégicos queda condicionado por intentar cumplir el *sudoku* de porcentajes que marca el plan director. Es representativo el dato de que el porcentaje de fondos de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD) asignados por subvención directa (45,6%) supera al de las convocatorias por concurso.

Durante 2010 se ha elaborado el nuevo Plan Director 2011-2014 que es de carácter continuista, que ha venido marcado por el período preelectoral y que no ha permitido su aprobación por consenso en el Parlamento de Cataluña. La Federación Catalana de ONG para el Desarrollo (FCONGD) ha dado su aprobación al nuevo plan director después de una dura negociación que ha facilitado la introducción de nuevas fórmulas de cálculo del 0,7% (sobre el presupuesto consolidado), y después de asegurar un papel relevante para la cooperación realizada a iniciativa de las ONGD. Este último año también se han aprobado estrategias sectoriales importantes entre las que destaca la estrategia de género.

En cuanto a la Diputación de Barcelona, sigue siendo la única gran administración que dedica el 0,7%. Actualmente en un período de reflexión sobre su rol en cooperación, se plantean cambios que probablemente disminuirán mucho la participación de las ONG, en aras de un modelo de municipalismo y de cooperación directa que no compartimos.

El Ayuntamiento de Barcelona ha seguido incrementando su presupuesto en 2009, y ha alcanzado el 0,4% del presupuesto, lejos todavía del 0,7% que se proponían alcanzar antes del fin de la legislatura municipal. En el haber del Ayuntamiento, cabe destacar mejorar la calidad de la información facilitada y la extensión de programas al capítulo de educación para el desarrollo.

A pesar de los esfuerzos realizados en este período, no se han conseguido avances en la unificación de formularios y procedimientos para simplificar los procesos de acceso a las subvenciones por parte de los diferentes actores de la cooperación catalana.

## Castilla-La Mancha

Esta comunidad autónoma ha experimentado crecimientos sostenidos en AOD durante los últimos años. Cabe resaltar que durante el año 2009 la partida de AOD también creció de forma importante, pues el peso relativo respecto al presupuesto total pasó del 0,39% en 2008 al 0,49% en 2009. Esto nos muestra la solidez de la

---

128. En 2010 se había logrado –tras un trabajo intenso de la FCONGD para conseguirlo– mantener los 49 millones de euros que dependían de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo, pero al final del año la cantidad realmente disponible ha sido 1,2 millones menos, y 8,8 millones no procedían del presupuesto anual, sino que resultaron de la recuperación de remanentes de la propia Agencia.

trayectoria de la política de cooperación al desarrollo de Castilla-La Mancha, que además les sitúa a la cabeza del resto de las CCAA en esfuerzo presupuestario, como se citó anteriormente, y en AOD per cápita.

En 2010 y 2011 Castilla-La Mancha puede continuar siendo un buen ejemplo, a pesar de que decrece ligeramente el presupuesto 2010 (un 2%), mantiene el presupuesto de cooperación al desarrollo constante en 2011, según ha presentado en su borrador de Presupuesto. Animamos a que en 2011 haga un esfuerzo por recuperar la ligera caída producida entre 2009 y 2010.

Durante 2009 también se destaca en positivo el incremento del presupuesto dedicado a la educación para el desarrollo y la sensibilización que ya representa el 9% del presupuesto total de AOD. También se ha producido un relevante crecimiento de los fondos destinados a acción humanitaria, cuyas intervenciones han supuesto el 27% del total de la AOD.

Según la prioridad geográfica establecida en el Plan Horizonte 2011, la cooperación al desarrollo se debe dirigir a países o territorios con índice de desarrollo humano (IDH) bajo o medio, y a pesar de que los 23 países mencionados en el Plan podrían aconsejar una mayor concentración geográfica, la casi totalidad de las intervenciones de 2009 se realizó en estas zonas. También se cumple la priorización hacia la lista de países menos adelantados, que alcanza el 20% propuesto en el plan director sobre el total de los proyectos de cooperación, un 26% sobre el total de la AOD.

Por sectores de intervención, destacamos una alta concentración en los denominados servicios sociales básicos (educación, salud y agua y saneamiento), que representan el 41% de los proyectos de cooperación financiados, o el 29% sobre el total de la AOD distribuible sectorialmente, según la DGPOLDE.

Uno de los retos es la evaluación. Queda apenas un año para la finalización del Plan General Horizonte 2011 y urge pensar en la medición de las metas alcanzadas, a pesar de que no fueron previamente definidos los mecanismos que permitirán esa evaluación. Un aprendizaje que debe incorporarse antes de que se elabore el próximo plan de cooperación.

En 2010 se ha redactado el borrador de anteproyecto de ley de la Agencia Castellano-Manchega de Cooperación. Este proceso contó con la amplia participación de los agentes de cooperación castellano-manchega. Esperamos que la creación de esta Agencia permita dotar a la Junta de la agilidad y de los recursos humanos y técnicos necesarios adecuados a la especificidad de la cooperación al desarrollo.

La Fundación Castellano-Manchega es una iniciativa interesante con vistas a la eficacia de la ayuda, a pesar de que el peso de la Junta sigue siendo muy elevado dentro del conjunto de los recursos de cooperación de este fondo. La Fundación presenta una sólida trayectoria con convocatorias anuales de cooperación al desarrollo y de acción humanitaria, así como actividades directas de sensibilización y de formación. El reto ahora es lograr que esta instancia sirva como mecanismo para canalizar en mayor medida aportaciones de las entidades locales (ayuntamientos, diputaciones, mancomunidades) y con esto reducir la fragmentación de la ayuda.

### **Comunidad Valenciana**

El Pacto Valenciano contra la Pobreza ha supuesto un hito considerable en la Comunidad Valenciana en el año 2009. Por fin se cuenta con un compromiso asumido por todos los partidos políticos del arco parlamentario con el fin de dar coherencia, estabilidad política y presupuestaria a la ayuda oficial al desarrollo valenciana. El texto, firmado por el Partido Popular, Partit Socialista del País Valencià, Esquerra Unida y Compromís pel País Valencià en mayo del 2009, tiene como objetivo hacer que la política autonómica de cooperación internacional para el desarrollo y de lucha contra la pobreza sea sostenible y de calidad, independientemente de quién gobierne, y que se mantenga en línea con los acuerdos internacionales recogidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

No obstante, con los datos cuantitativos de la AOD proporcionados por la DGPOLDE, existe el riesgo de que el Pacto se quede en papel mojado. Apenas 39,14 millones de euros sobre un presupuesto consolidado suponen un 0,27% del presupuesto dirigido a AOD, lo que nos aleja de lo previsto en el Pacto. Se observa que de nuevo hay una disparidad entre las cifras aportadas por la propia Generalitat Valenciana (93,95 millones de euros; 0,7% de AOD) y la DGPOLDE, lo que dificulta el análisis riguroso de lo que ha supuesto la cooperación valenciana, cuando en principio la definición de AOD aceptada por todos los países integrantes del CAD coincide con la incluida en la Ley Valenciana de Cooperación de febrero 2007.

Esta significativa reducción se ha sumado a la nueva condición exigida en bases de convocatoria de destinar el 1% de todos los proyectos y programas de cooperación aprobados a acciones de sensibilización. Esta cantidad, sin embargo, no venía regulada de manera clara transparente y consideramos acertada la decisión gubernamental de modificar este procedimiento.

Es de destacar el esfuerzo realizado por la administración para dar a luz el “Decreto de bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional al desarrollo”, que será un instrumento sin duda eficaz que mejore la eficiencia de la AOD valenciana al facilitar el trabajo de formulación y justificación de proyectos y programas por parte de las ONGD.

Asimismo, la consolidación del Comité Permanente de Ayuda Humanitaria y de Emergencia es un paso adelante en la necesaria coordinación entre organismos públicos y privados de la Comunidad Valenciana a la hora de dar una respuesta ágil ante catástrofes sobrevenidas. Se echa de menos, no obstante, la convocatoria del consejo permanente del comité, como está previsto en el reglamento, lo cual ayudaría a la hora de desarrollar los procedimientos necesarios para dar mayor transparencia y efectividad a la distribución de fondos de emergencia.

En cuanto al reparto geográfico, la Generalitat Valenciana destina el 17% a proyectos en África subsahariana, en lo que, si bien está aún lejos de la deseable distribución geográfica en función de las necesidades por continente, se ve un esfuerzo en la buena dirección al haber aumentado con respecto al 13% que suponía en el año 2008.

No obstante, y pese a los importantes avances mencionados, sigue habiendo ámbitos de mejora en la política de cooperación valenciana. Mencionaremos algunos de ellos:

- Se echa en falta una convocatoria específica de proyectos de comercio justo, al ser este un instrumento en constante crecimiento y con cada vez más presencia en la Comunidad Valenciana.
- Dentro de la política de mayor transparencia y rendición de cuentas, el nuevo decreto de bases debería haber incluido la publicidad, tanto del contenido como de la puntuación obtenida por los proyectos y programas aprobados en cada convocatoria.
- Por falta de coincidencia en las fechas entre la aprobación de la disposición adicional 18ª de la Ley Estatal de Subvenciones y del Decreto de Bases autonómico, finalmente este importante instrumento normativo autonómico no incorpora lo aprobado en la ley estatal. Confiamos en que pronto se subsanará esta deficiencia para acomodarse a la nueva ley de subvenciones.
- Los planes directores siguen sin contar con un instrumento de evaluación y participación, lo que dificulta que sean instrumentos realmente útiles para el aprendizaje y la mejora continua del trabajo de cooperación de todo el sector.

Es preocupante que, a tan solo un año de la aprobación por unanimidad de las fuerzas políticas del Pacto Valenciano contra la Pobreza, se vea un cambio de tendencia<sup>129</sup> tan importante al alejarse de lo allí pactado. Si detrás del acuerdo no hay un compromiso político real, al final será muy difícil alcanzar el objetivo previsto.

---

129. Véase el informe *La realidad de la ayuda 2008-2009*.

No podemos obviar en este análisis la polémica aparecida en la prensa sobre la presunta desviación de fondos de cooperación a fines ajenos a la erradicación de la pobreza. Al compromiso ético que todas las ONG deben mantener es necesario aunar la mejora constante de los procedimientos de transparencia y rendición de cuentas que deben imperar en todo organismo que utiliza dinero público, especialmente si este va destinado a los países más vulnerables.

### **Comunidad de Madrid**

Según los datos del Seguimiento del PACI 2009, la ayuda oficial al desarrollo desciende un 2% con respecto al año 2008. El porcentaje sobre el presupuesto total consolidado también decrece del 0,21% al 0,19%. A pesar de que es la sexta comunidad autónoma en cantidad de AOD desembolsada, con más de 38 millones de euros, puede seguir haciendo un esfuerzo considerable para elevar la AOD a niveles más coherentes con su potencial económico.

Según información preliminar, el presupuesto de AOD para 2010 se mantendría constante con respecto a 2009, pero en el borrador de Presupuestos 2011 se anuncia un decrecimiento del 15% en la AOD, cuando el presupuesto general de la Comunidad de Madrid solo baja un 9%.

En cuanto a la orientación geográfica de la AOD de 2009, se observa que el 80% se destina a los países prioritarios, con lo cual casi se alcanza el objetivo del 85% previsto en el Plan General 2009-2012. Sin embargo, se han financiado proyectos en 34 países diferentes (en el Plan se priorizan 16), lo que nos indica que se pueden seguir haciendo esfuerzos para lograr una mayor concentración geográfica. El 66% de la cooperación al desarrollo y humanitaria se dirige a Latinoamérica y solo el 19% a África (con lo que casi se llega al objetivo del 20% del Plan General). La financiación hacia los PMA alcanzaría, según la DGPOLDE, el 14% de la AOD total.

El gran déficit de la Comunidad de Madrid es la acción humanitaria, al no haber implementado aún a día de hoy el sistema previsto en el Plan General 2009-2012. Existe, pues, un alto grado de subejecución presupuestaria en esta materia, de los 2,6 millones de euros previstos en el presupuesto de 2009, se han gastado 744.113 euros. En el año 2009 el presupuesto destinado a cubrir las emergencias ha decrecido un 26% con respecto al año anterior y representa tan solo el 2,54% del total de la AOD desembolsada.

Hasta el año 2009 ha sido posible la financiación de programas de cooperación y educación para el desarrollo. Los programas se caracterizan por instrumentos con impactos de mayor envergadura, dada su mayor duración, importe y objetivos más complejos. Lamentamos que este instrumento haya sido suspendido en el ejercicio 2010.

Durante el año 2010 se ha iniciado un proceso de evaluación sobre el Plan General 2005-2008. Cuestionamos la realización tardía de esta evaluación, cuyas conclusiones quizá podrán ser incorporadas a las planificaciones anuales, pero no ya al nuevo plan en marcha (2009-2012). Seguimos insistiendo en la necesidad de que la Comunidad de Madrid proporcione un mayor análisis de la gestión de la política de cooperación al desarrollo y que ofrezca rendición de cuentas a toda la ciudadanía a través de su web. Así mismo debería ir realizando una evaluación continua de sus intervenciones, valedera para analizar el cumplimiento de sus planificaciones anuales y del actual plan director.

En este año 2010, la Consejería de Inmigración y Cooperación ha sido asimilada por la Consejería de Empleo y Mujer. Nos preocupa la desaparición del término "cooperación" en el nombre de la nueva consejería, ahora denominada, Empleo, Mujer e Inmigración. Esperemos que esta invisibilidad formal no se traduzca en una pérdida real de recursos y en un retroceso en la política de cooperación autonómica.

En cuanto al Ayuntamiento de Madrid, en 2009 se ha producido un descenso en los volúmenes de AOD con respecto a 2008 (15% de decrecimiento). Esto supone un porcentaje sobre el presupuesto total en 2009 de

0,32% (en 2008 fue de 0,40%). Cabe señalar que esta ratio ha venido experimentando una caída desde el año 2003.

A pesar del descenso, el importe destinado a la convocatoria de subvenciones se mantuvo con el mismo presupuesto que en el año 2008.<sup>130</sup> Por otra parte, la partida de educación y sensibilización para el desarrollo representó el 5%, un nivel muy escaso para una administración local. Aunque el mayor recorte que se ha producido en 2009 fue en acción humanitaria, un 65% menos que en el año anterior, que ha representado solo el 5% del total de los fondos gestionados.

En mayo de 2010 el gobierno municipal ha decidido eliminar las convocatorias de subvención de cooperación al desarrollo para 2010 y 2011. Esto supone dismantelar todo un camino recorrido en cooperación al desarrollo. Alegar ahora que esta sea una competencia impropia de los ayuntamientos, después de quince años de política de cooperación municipal, resulta totalmente incongruente. Suprimir la cooperación al desarrollo solo significa reducir un 0,32% del presupuesto total, no supone ningún ahorro presupuestario significativo y, por el contrario, se incumplen los compromisos del segundo Plan General de Cooperación 2009-2012 y se pone en riesgo la sostenibilidad de los resultados alcanzados en los países del Sur.

### **Comunidad Foral de Navarra**

Respecto al año 2008 se puede destacar que prácticamente se ha mantenido la cantidad total de AOD ejecutada, aunque la AOD presupuestada para 2009 era superior a la finalmente concretada (1,15 millones de euros mayor). De la misma forma, las cantidades aportadas entre las diferentes modalidades de cooperación varían muy poco respecto al año anterior, 2008.

El 2009 ha sido el tercer año de aplicación del Primer Plan Director (2007-2010), los nuevos instrumentos de cofinanciación ya están consolidados, pero un año más hay que resaltar los retrasos que han sufrido la publicación y la resolución de las diferentes convocatorias, así como el seguimiento de los informes de justificación. Los retrasos se han producido, en gran parte, debido a problemas asociados a la falta de personal en el Servicio de Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Navarra.

Por segunda vez se ha publicado una memoria de gestión del ejercicio, que informa detalladamente de las actividades realizadas, del presupuesto ejecutado y de los sectores y áreas geográficas en los que se actuó. En este sentido merece destacarse que el 84% de los fondos de AOD se ha destinado a los denominados países prioritarios así como a las acciones de sensibilización y educación para el desarrollo ejecutadas en el territorio navarro, y más del 26% a servicios sociales básicos.

También en 2009 se ha aprobado definitivamente la Estrategia en educación para el desarrollo, fruto del trabajo de la Comisión de Educación para el Desarrollo, en la que están representados los distintos actores de la cooperación. Por el contrario, no se ha avanzado en ninguna de las denominadas estrategias-país previstas con Perú y con la República Democrática del Congo, ni en la Estrategia de acción humanitaria, aunque esta línea de actuación está prevista en el plan director y es la gran olvidada en cuanto a una dotación de instrumentos y recursos suficientes.

Por otra parte, en el último trimestre de 2009 se avanzó mucho en el proceso participativo de reforma de la Ley Foral de Cooperación al Desarrollo de Navarra (que finalmente ha culminado en marzo de 2010 con la aprobación

---

130. La convocatoria de subvenciones representó en 2009 el 84% del total de los recursos de AOD. Es decir, el recorte se produjo en las otras partidas: cooperación directa y ayuda humanitaria.

parlamentaria por unanimidad de la nueva ley reformada). En ella se ha mejorado sustancialmente la composición y el funcionamiento del Consejo Navarro de Cooperación, así como otros muchos temas relativos a la gestión de las convocatorias de subvenciones (plazos, avales, tiempos de ejecución y justificación). Todas ellas, propuestas demandadas desde la Coordinadora de ONGD de Navarra hace ya mucho tiempo. Sin embargo otras demandas han quedado fuera, como la del reconocimiento legal del compromiso presupuestario con el 0,7% para AOD.

### **Canarias**

Tras el fuerte incremento experimentado por la cooperación al desarrollo del Gobierno canario en 2007 (que pasó del 0,13% al 0,26%) y la ralentización observada en 2008, el año 2009 contempló un retroceso importante con relación al año anterior tanto en términos absolutos (de un 13,45%, 2,5 millones menos) como sobre todo en términos de esfuerzo relativo, pues retrocedió al 0,21% de la AOD sobre presupuestos. El Gobierno canario pone así en serio peligro poder alcanzar el objetivo marcado por las ONGD canarias de llegar al 0,40% en 2011. A pesar de ese retroceso, Canarias siguió destacando un año más por su apuesta por el África subsahariana, ya que fue la primera comunidad autónoma en cuanto al destino de la AOD a los países menos adelantados, aunque bajó ligeramente al 29,5% de su ayuda distribuible.

Pero 2009 se caracterizó sobre todo por los avances institucionales: después de tres años desde la presentación del primer borrador de la ley de cooperación, esta ley fue finalmente aprobada en el Parlamento canario en abril de 2009.

Una de las características fundamentales de la ley es la caracterización de las prioridades geográficas, ya que recoge la actuación en aquellos países con los que Canarias mantiene relaciones de tipo histórico, cultural o de vecindad, así como aquellos en los que existan comunidades de canarios o descendientes de estos y aquellos de los que reciba flujo migratorio, por lo que probablemente se siga apostando por la ayuda destinada al continente africano.

Asimismo, en el plano institucional, a lo largo de 2009 continuó el trabajo en torno al I Plan Director de la Cooperación Canaria 2009-2011, que fue aprobado finalmente por el Gobierno canario en octubre de 2009, y entonces se inició su trámite parlamentario y de consultas, aún abierto. El Plan supone un impulso para la cooperación con países prioritarios de la costa occidental africana.

Por último, y en lo que puede considerarse una consecuencia inmediata de la Ley de Cooperación, en julio de 2009 quedó constituido el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo, después de que fuese creado en mayo de 2006.

Todos estos instrumentos dotan de una madurez institucional a la cooperación canaria que debe servir, a juicio de las ONGD, para que Canarias apueste por un crecimiento de la AOD con calidad. Algunos aspectos reclamados por las ONGD canarias son la necesidad de mejorar la coordinación entre los diversos entes gestores de la cooperación, así como mayor claridad y transparencia de los datos sobre el desempeño de la cooperación ejecutada en estas instancias.

### **Comunidad Autónoma de Baleares**

Aunque la previsión presupuestaria inicial para 2009, recogida en el Plan Director 2008-2011, era de 19,5 millones de euros, se aprecia un descenso importante respecto a lo que finalmente se ha ejecutado (14,92 millones de euros).

En el caso del principio general de concentración de la ayuda, los porcentajes de asignación a países prioritarios y preferentes (73%) cumplen a grandes rasgos con lo previsto en el plan director, pero, de estos países, solo se está destinando el 10% de los fondos a los del África subsahariana.

Respecto a las prioridades sectoriales y los sectores de actuación, los porcentajes son significativamente altos en cuanto a formación y capacitación (25%), infraestructuras y equipamientos (18%) y codesarrollo (13%), y no lo son tanto en los sectores sociales básicos definidos por el propio plan director como educación (7%) y salud (11%).

Por otra parte, hay que destacar el fuerte incremento en más de 3 millones de euros de la partida de actuaciones directas en cooperación al desarrollo. Por el contrario, en el caso de la acción humanitaria los fondos se han reducido a la mitad y se ha aumentado significativamente la gestión de estos a través del propio Gobierno balear u otras instituciones públicas.

En este sentido, y con los datos recogidos en la memoria de gestión 2009 del Gobierno de las islas Baleares, los fondos ejecutados de forma directa por el propio Gobierno balear tanto en cooperación al desarrollo, mediante los denominados “planes región” y otros convenios, como en acción humanitaria y educación para el desarrollo suponen el 40% del total de la AOD, lo que representa un elevado porcentaje en la cooperación descentralizada española. En este porcentaje se incluyen 1,27 millones de euros de gastos de gestión y personal del programa, un 8,3% del mismo.

En cuanto a la coordinación y participación, primera prioridad del Plan Director 2008-2011, que en el plano autonómico debe llevarse a cabo entre los diferentes departamentos del propio Gobierno balear, o entre los diferentes territorios que componen las islas Baleares, cabe destacar que en 2009 el Consejo Balear de Cooperación al Desarrollo no aprobó los reglamentos de la Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo, ni el de la Comisión de Coordinación de los entes territoriales de las islas Baleares en materia de cooperación al desarrollo.

Merece destacarse la publicación en un plazo muy razonable de tiempo de la memoria de gestión anual con información detallada de todas las actividades de la cooperación balear y, en otro orden de ideas, la apuesta por la formación de los agentes de la cooperación, tanto de las ONGD y otros agentes sociales como del propio equipo técnico del Gobierno balear.

## **Extremadura**

El año 2009 confirma la apuesta por la cooperación al desarrollo del Gobierno extremeño, así como la tendencia apuntada en los últimos años con vistas a mejorar tanto la cantidad de AOD<sup>131</sup> como sus instrumentos y políticas de cooperación, a pesar de que aún quede un largo camino hasta alcanzar el 0,7% sobre el presupuesto total consolidado.

Si se cumple el presupuesto previsto para 2010, volvería a presentar un crecimiento del 18% sobre el año anterior, reiterando su compromiso con la cooperación al desarrollo. Además, el nuevo plan director se acompaña de una previsión de este gasto de AOD constante hasta el año 2012.

La distribución geográfica en 2009 indica una especial dedicación a los países subsaharianos, países con menores índices de desarrollo humano, en los que se ejecuta el 28% del presupuesto de cooperación, porcen-

---

131. Según los datos de la Memoria de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID), la AOD en 2009 crece un 29% en relación con el año anterior, por lo que consigue un peso porcentual con respecto al presupuesto consolidado de esta comunidad autónoma del 0,23%. Según los datos del Seguimiento del PACI 2009, el crecimiento sería del 52%, ya que presenta una diferencia de 1,3 millones de euros en AOD para 2008 en comparación con los datos suministrados por la AEXCID.

taje ligeramente superior al comprometido en Centroamérica. Sin embargo se recomienda un mayor esfuerzo en concentración geográfica, puesto que en este último ejercicio se ha intervenido en cuarenta países.

Se destaca un aumento de la financiación de acción humanitaria, que en 2008 había descendido casi a una cuarta parte con respecto al año 2007. En 2009 ya representa un 9% con respecto al total de AOD. Las cantidades de acción humanitaria deben representar un porcentaje constante en el presupuesto de cooperación, y responder a necesidades urgentes o a conflictos y crisis humanitarias e incorporar en su estrategia los principios de la Buena Donación Humanitaria, aspectos previstos ya en el nuevo plan director.

La cooperación “concertada” en la que la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID) ocupa un papel activo en desarrollo y ejecución de proyectos –en colaboración con entidades públicas o privadas, organismos nacionales e internacionales, ONGD y personas jurídicas, entre otros– constituye un 19% del total de AOD (29 proyectos). Sería interesante el diseño de una estrategia de actuación al respecto, así como el análisis de evaluación de resultados que permita incorporar mejoras y aprendizajes sobre este proceso.

Destacamos positivamente la publicación de la memoria anual de cooperación de la AEXCID en la web, con toda la información desglosada como un buen ejercicio de transparencia y rendición de cuentas a todos los actores de cooperación extremeños y a la ciudadanía en general.

En septiembre de 2010 ha sido publicado el nuevo Plan General 2010-2013, aprobado antes de la finalización de la vigencia del anterior Plan 2009-2012. Según la AEXCID, los motivos para anticipar el nuevo Plan han sido incorporar las últimas tendencias de la cooperación internacional sobre eficacia de la ayuda, una mayor concentración geográfica y sectorial, la necesaria coordinación con III Plan Director de la Cooperación Española, y una mejora de la acción humanitaria.

Además se destaca la formalización de los programas de cooperación como nuevo instrumento, y la publicación de un informe anual de evaluación, que permitirá la evaluación del Plan General a su término. El aspecto que se echa de menos en este sentido es el establecimiento de indicadores y metas que puedan ir midiendo el cumplimiento del plan director.

Durante 2010 fue aprobada la Estrategia de educación para el desarrollo, en cuyo diseño participó la sociedad civil. La definición y los objetivos de la estrategia concuerdan con el concepto de ciudadanía global de la Estrategia de la Educación para el Desarrollo de la Cooperación Española. El ejercicio de 2009 además es el último año en que los proyectos de educación y sensibilización para el desarrollo aún se financian mediante convenios y no por concurrencia competitiva. El peso específico de la educación y sensibilización para el desarrollo sobre el total de la AOD en 2009 ya es destacable, ya que supone un 9% sobre el total de la AOD.

## **Castilla y León**

Según los datos del Seguimiento del PACI 2009 sobre la AOD castellano-leonesa, esta habría crecido en el período 2008-2009 en un 15%.<sup>132</sup>

132. Sin embargo, según la Consejería de Interior y Justicia –de la que de manera bastante singular depende la cooperación al desarrollo en Castilla y León–, la AOD desembolsada habría decrecido un 5%. Los datos del Seguimiento del PACI 2008 difieren en más de 2 millones de euros con los que maneja la Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo, como ya se comentó en la anterior edición de este informe.

El porcentaje de la AOD sobre el presupuesto total consolidado se sitúa en tan solo un 0,11%, sin duda uno de los peores datos de la cooperación descentralizada, que dificulta la posibilidad de alcanzar el 0,7% sobre recursos propios en el año 2015, objetivo marcado de forma expresa en la Ley de Cooperación autonómica, y que ha sido ratificado por el Plan Director 2009-2012.

A este respecto las previsiones no son buenas, pues aunque el presupuesto de AOD para 2010 supone un crecimiento del 7% sobre 2009, según el proyecto de ley de presupuestos 2011, volvería a decrecer un 5% con respecto al año 2010.

El Primer Plan Director 2009-2012 de Castilla y León, tras mucha dilación, ha sido aprobado en abril de 2010. Este plan recopila las últimas recomendaciones internacionales sobre la eficacia de la ayuda, y define objetivos y prioridades (sectoriales, sociales, horizontales y geográficas). Se destaca en positivo además el sistema de evaluación previsto en el propio Plan con indicadores cuantitativos y fuentes de verificación, asociados a las metas del Plan y respecto a todas las prioridades, útiles para medir la intervención y los resultados de la AOD castellano-leonesa durante el período de vigencia del plan director.

Durante el año 2009, cabe destacar la importancia presupuestaria concedida por esta administración a la educación para el desarrollo y la sensibilización, con un 9% del presupuesto de AOD. Por ello nos sorprende que en el año 2010 haya sido suprimida la convocatoria de subvenciones, el procedimiento por el que se garantiza la concurrencia competitiva, la publicidad y transparencia. Animamos a la Junta de Castilla y León a que retome este instrumento de convocatoria, con un presupuesto adecuado que permita a las ONGD de su territorio trabajar en una comunidad autónoma amplia y muy dispersa geográficamente, tal y como reconoce el plan director.

La acción humanitaria en 2009 ha descendido en más del 50%. Después de que en 2007 y 2008 esta ayuda tuviera mucha importancia con respecto al presupuesto total (18% y 10% respectivamente) ahora solo representa un 5% sobre el total de la AOD. La dedicación de recursos a acciones humanitarias no puede pendular en los presupuestos anuales. Esto además contrasta con la buena definición y aproximación al trabajo en acción humanitaria realizado en el Plan Director 2009-2012, en el que se incluyen, entre otros aspectos importantes, los principios de la Buena Donación Humanitaria. Sin duda, la apuesta por esta modalidad debe consolidarse en ejercicios presupuestarios futuros para poder garantizar la calidad de la misma.

Es destacable el ejercicio de priorización que se ha hecho en el Plan Director 2009-2012 hacia los países con menor IDH según el PNUD, con la dedicación de al menos el 25% de la AOD desembolsada. En el año 2009 ya los proyectos realizados en África representan un 29% sobre el total. Sin embargo, la lista de los países enumerados en el plan director en los tres grupos prioritarios asciende a cuarenta países. Sin duda será necesaria una mayor concentración geográfica.

En la gestión de la política de cooperación al desarrollo, se percibe una cierta confusión entre los roles y funciones que desempeñan la Fundación para la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el Exterior, por una parte, y la Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo, por otra. Durante 2010, al eliminarse la convocatoria de educación para el desarrollo y sensibilización, esta ha pasado a financiarse exclusivamente por la Fundación a través de subvenciones directas. Lo mismo ha ocurrido en el caso de la modalidad de acción humanitaria, que será gestionada por la Fundación.

Está pendiente la elaboración de una estrategia de actuación de la Fundación que separe las dos grandes áreas sobre las que tiene competencias (la ciudadanía castellana y leonesa en el exterior y la cooperación al desarrollo) y aclare las funciones específicas en materia de cooperación al desarrollo que tendrá en el futuro, así como sus mecanismos de financiación. Por último, teniendo en cuenta que esta Fundación puede tener aportaciones económicas de otras consejerías, entidades locales e incluso actores privados, los resultados de gestión habrán de presentarse desagregados de la Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación para una correcta rendición de cuentas.

## Aragón

La ayuda oficial al desarrollo en la Comunidad Autónoma de Aragón ha supuesto un aumento de un 10% respecto al año anterior; una buena noticia en cuanto a crecimiento de AOD aunque no tanto, dado el compromiso adquirido previamente de aumentar el 20% anual hasta alcanzar el 0,3% en el año 2011. Con estos datos vemos complicado cubrir los compromisos mínimos acordados con los agentes sociales, además, la previsión para el año 2010 es mantener el presupuesto de AOD en los mismos valores de 2009.

Tal y como se recoge en el plan director de la Cooperación Aragonesa 2008-2011, se ha iniciado ya la evaluación de las intervenciones con intención de mejorar la calidad y el impacto de las actuaciones aragonesas en los países socios, trabajando los términos de referencia así como el enfoque de la evaluación, con los diferentes agentes de la cooperación aragonesa: Ayuntamiento de Zaragoza, Diputación de Zaragoza y la Federación Aragonesa de Solidaridad, entre otros. Esta dinámica está impulsada desde el propio Consejo Aragonés de Cooperación. Aplaudimos este esfuerzo de evaluación, y es deseable el avance hacia la publicación de los resultados obtenidos anualmente.

Durante este año, los países fijados como preferentes en la cooperación aragonesa son los que han recibido la mayor parte de los fondos, aunque sigue percibiéndose como tarea pendiente un aumento de compromiso hacia los países del África subsahariana, incluidos en las prioridades geográficas del plan director y Anual 2009.

Destacamos la creación del Comité Autonómico de Emergencia impulsado por diferentes instituciones y agentes sociales, principalmente con la Federación Aragonesa de Solidaridad, para avanzar en el trabajo humanitario. Esperamos que el avance del trabajo de este Comité lleve a incorporar los principios de la Buena Donación Humanitaria como marco orientador de las agencias humanitarias.

En el plano local, merece destacarse el Ayuntamiento de Zaragoza, que mantiene su esfuerzo presupuestario en el 0,52%, y está participando y contribuyendo activamente en las aportaciones de mejora en la calidad de la ayuda aragonesa en los diferentes foros de trabajo.

Queda pendiente en la cooperación aragonesa un mayor esfuerzo en la coordinación y unificación de los criterios técnicos de todas las instituciones públicas vinculadas con la cooperación.

## Murcia

Por primera vez en mucho tiempo, este año 2010 llegó a su fin sin ver una convocatoria de cooperación al desarrollo y sensibilización en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Al ser esta una de las administraciones que menor presupuesto de AOD gestiona, la rebaja de un 8% en el año 2009 respecto al año anterior tampoco es una buena noticia. Pero más preocupante aún es la aprobada reducción de un 50% adicional para el año 2010, que ha afectado fundamentalmente a la mencionada convocatoria pública de ayudas.

El recorte se ha aprobado acogiéndose a la disposición adicional tercera de la Ley de Cooperación al Desarrollo aprobada en 2007, que permitía no incrementar la AOD mientras el PIB no creciera con respecto a la media nacional. Sin embargo, si bien es cierto que el PIB de Murcia no ha recortado distancias con el PIB nacional, la disminución del presupuesto de AOD ha superado con creces al recorte efectuado en el resto de la nación.

Además, queda pendiente casi en su totalidad la aplicación de la Ley de Cooperación al Desarrollo, de la que solo se ha desarrollado el plan director que recoge de manera acertada las prioridades de la cooperación.

## La Rioja

Durante el año 2009 la ayuda oficial al desarrollo riojana ha descendido sensiblemente respecto al año anterior. Analizando la previsión de AOD que se refleja en el II Plan Director de la Cooperación Riojana 2008-2011, contemplamos que para 2009 se pretendía alcanzar el 0,45% con el objetivo de aumentar al 0,53% en 2010 y 0,61% para 2011. En el presente ejercicio, la cooperación riojana se ha quedado en el 0,29%, con lo que el reto de alcanzar la previsión de AOD reflejada en el plan director está lejos de su cumplimiento.

Respecto a las prioridades geográficas, Perú y Bolivia son los dos países que aglutinan el 40% del total destinado a los países prioritarios (siete países). En países preferentes se han apoyado los previstos, y se ha llegado al 18% de la AOD. Y, por último, se ha dedicado apenas el 8% a los países menos adelantados inicialmente previstos en el Plan, y se ha llegado al 16% del presupuesto de AOD para África subsahariana.

La educación para el desarrollo y la sensibilización, promovida a través de las ONG, sigue siendo una asignatura pendiente, ya que se aprecia que, durante este año, apenas ha recibido el 1% del presupuesto total, muy lejos del 10% recomendado por el CAD y del compromiso reflejado en el plan director riojano de alcanzar el 8% en 2011.

El equipo de Intermón Oxfam en La Rioja no ha podido acceder al detalle de los datos referentes a la cooperación directa y a actuaciones de sensibilización desarrolladas directamente por el Gobierno de La Rioja, aunque sí hemos de señalar que representan algo más del 40% del total de la AOD.

Es deseable seguir avanzando en el próximo año en la publicación de las memorias de gestión de la cooperación riojana en aras de una mejora en el seguimiento y la evaluación de los resultados obtenidos, con la finalidad añadida de acercar el trabajo realizado por esta comunidad a los agentes sociales y a la ciudadanía.

## Otras comunidades

La Xunta de Galicia persiste en una cantidad dedicada a cooperación internacional verdaderamente baja, tanto en términos absolutos como relativos. Destaca, como en los ejercicios anteriores, por ocupar los últimos lugares de la clasificación nacional tanto en AOD per cápita como en AOD *versus* presupuesto.

A través de los diversos y fluidos contactos realizados con los responsables técnicos y políticos de la cooperación gallega, se manifiesta una voluntad firme de cambiar esta tendencia, y aumentar la cooperación de Galicia en una horquilla del 50% al 100% al final de esta legislatura. Esto viene formalizado en el plan director y se reitera en comunicaciones públicas y privadas de dichos responsables. Sin embargo, los hechos vienen demostrando que, a día de hoy, la disminución se mantiene y tanto el proyecto de presupuestos que se discute en la Cámara autonómica como algunas propuestas de ámbito nacional van en esa línea de decremento y reducción significativa.

Habrà que esperar, pues, si realmente se marca un punto de inflexión al alza en la cooperación de Galicia o si el actual Gobierno autonómico sigue abundando en una cooperación cada vez más magra y pobre en recursos. En este último caso habremos perdido definitivamente el tren de la equiparación con el gasto medio en cooperación por parte de la Administración española.

En cuanto a la cooperación vasca, se agradece el esfuerzo que la mayoría de las instituciones competentes están haciendo por mantener las cuantías o los porcentajes de AOD en un escenario de escasos recursos. Sin embargo, se sigue lejos de alcanzar el 0,7%, que en el caso del Gobierno vasco estaba marcado por ley para 2012. La principal novedad es la creación de la Agencia Vasca de Cooperación. Se constituyó el pasado mes de octubre aunque no empezará a operar de manera efectiva hasta enero de 2011. Esperamos que este organismo dote de mayor agilidad, transparencia y dinamismo al trabajo de cooperación en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Después de los últimos cambios en la arquitectura del Gobierno del Principado de Asturias, la responsabilidad de la cooperación ha recaído en Izquierda Unida. En los escasos meses que quedan para las elecciones de mayo, entendemos que no habrá cambios significativos en la cooperación asturiana, y que esta seguirá destacando por el volumen relativo de fondos dedicados, dentro del panorama nacional. Un esfuerzo de cooperación sin duda importante, y que está a la altura de la inquietud manifestada por la sociedad de esta comunidad autónoma en cuanto a la generalidad de la temática social.

### Cofinanciación de ONGD

Para 2009, la AOD española dirigida al conjunto de ONGD fue de 679,55 millones de euros. Esta cifra representó el 14,4% del total de AOD neta (13,1% en 2008).

Del total de AOD canalizada en 2009 a través de estos organismos, casi la totalidad (661,6 millones, es decir, más del 97%) fue bilateral tradicional, distribuida de la siguiente manera:

- 571,15 millones de euros (86,33%) fueron ayudas o subvenciones para cooperación bilateral para el desarrollo y no reembolsables. Esta cifra representó el 12,08% de la AOD total neta española de 2009, 1,27 puntos porcentuales menos que en 2008.
- 7,97 millones de euros fueron otorgados por el Fondo para la Concesión de Microcréditos del MAEC (ayuda reembolsable). Hecho llamativo en este año 2009.
- 47,48 millones de euros correspondieron a ayuda humanitaria. Esta cifra representó el 56,30% de los fondos de acción humanitaria bilateral española no reembolsable entregados en 2009.
- 35 millones de euros fueron para educación y sensibilización al desarrollo, los cuales corresponden al 59,12% del total de AOD bilateral neta española destinada a esta partida.

Por otro lado, del total de recursos canalizados a través de ONGD (incluidos OМУDES y ayuda multilateral), la mayor parte fue otorgada por la Administración General del Estado y por las comunidades autónomas (45,39% y 41,79% respectivamente), mientras que un 12,73% fue desembolsado por las entidades locales y apenas un 0,10% por las universidades.

Para 2009, la AOD española dirigida al conjunto de ONGD fue de 679,55 millones de euros. Esta cifra representó el 14,4% del total de AOD neta.



Cuadro 31

#### AOD bruta total desembolsada vía ONGD, por tipo de Administración (2009)

Tipo de Administración	AOD bruta desembolsada (euros)	%
AGE - Administración General del Estado	308.424.524,05	45,39
CCAA - Comunidades autónomas	283.952.760,57	41,79
EELL - Entidades locales	86.522.536,62	12,73
UNIV - Universidades	654.115,77	0,10
<b>Total general</b>	<b>679.553.937,01</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009).

En 2009-2010 el ámbito de mayor colaboración entre el sector y la AECID ha sido el relativo a los mecanismos de gestión de la cofinanciación de ONGD.

El año 2009 ha permitido consolidar la relación cercana que se ha mantenido en los últimos años entre la AECID y el sector de las ONGD para definir mecanismos de gestión, adecuar instrumentos de financiación y promover avances en el modelo de trabajo de la AECID en los países en desarrollo. En 2009-2010 el ámbito de mayor colaboración entre el sector y la AECID ha sido el relativo a los mecanismos de gestión de la cofinanciación de ONGD.

### **Mecanismos de gestión de la cofinanciación**

Siguiendo con el trabajo ya iniciado en años anteriores entre la Coordinadora Española de ONGD y la AECID, se aprobaron en 2009 las normas de seguimiento y justificación de proyectos y convenios de cooperación al desarrollo subvencionados a las ONGD (Resolución de 24 de marzo de 2009), al tiempo que se desarrolló y publicó su *Guía de aplicación*, para minimizar los obstáculos que suponía para el sector la aplicación de la Ley General de Subvenciones. Esto se hizo siguiendo las propuestas establecidas en el Real Decreto (RD794), de 16 junio de 2010.<sup>133</sup>

Esta regulación, que atiende las especificidades de la cooperación internacional y que surge como una de las iniciativas recogidas en el Pacto de Estado contra la Pobreza, ha sido fruto de un trabajo conjunto entre la Administración (ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de la Presidencia y de Economía y Hacienda) y la sociedad civil (a través de la Coordinadora Española de ONGD).

Ahora, una vez aprobado el RD794 (2010), el mayor reto consistirá en armonizar todas las normativas españolas en el marco de dicho reglamento así como realizar la divulgación de esta normativa entre las comunidades autónomas y los entes locales.

Igualmente, durante el transcurso del año 2009, se ha mantenido el trabajo entre la Coordinadora y la AECID para elaborar la *Guía para evaluaciones de proyectos y convenios* como herramienta no solo de gestión sino como proceso y mecanismo de calidad y aprendizaje de la cooperación.

En el primer semestre de 2010 se trabajó de manera conjunta el nuevo *formato específico para convenios 2010* de educación para el desarrollo, algo que se venía solicitando desde el sector debido a la falta de adecuación y coherencia de los formatos existentes para las propuestas de educación para el desarrollo y sensibilización. Para el caso de los convenios de acción humanitaria esta adecuación no ha sido posible y todavía no se dispone de formatos específicos.

Este año 2010, aprobada la Resolución de 22 de abril de 2009, se ha establecido el procedimiento para la obtención de la *calificación por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y para su revisión y revocación*, lo que ha supuesto que actualmente y sobre la base de los 3 procesos de calificación realizados (2005, 2007 y 2009) existan 41 organizaciones calificadas que pueden acceder a una financiación vía instrumento de convenios. El incremento mayor en estos años se

---

133. Instrumento por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional.

ha dado también en lo referente a la especialización de las organizaciones calificadas: así, si en el año 2005 de 26 organizaciones calificadas había 6 especializadas, en el año 2007 las organizaciones especializadas representaban un 58% del total y en el 2009 este porcentaje ascendió a un 66%.<sup>134</sup>

### Instrumentos de financiación

En cuanto a la adecuación de los instrumentos de financiación, durante este año se negociaron los nuevos convenios 2010 que debían adaptarse a los principios de una ayuda eficaz, a los enfoques del nuevo Plan Director (2009-2012) y que debían estar basados en la complementariedad y alineamiento a las prioridades establecidas por los países socios, todo ello, teniendo en cuenta el proceso de descentralización de la AECID que, entre otras cuestiones, otorga más competencias decisorias a las OTC (oficinas técnicas de cooperación), ubicadas en los países receptores de AOD.

Cabe remarcar que en el proceso de negociación entre las ONGD y la AECID acerca de los nuevos convenios, las OTC han tenido un papel importante en la aceptación de las propuestas presentadas por las distintas organizaciones sociales de los países en desarrollo. Sin embargo, debido a la descoordinación (entre la AECID y las OTC), la falta de precisión acerca de los sectores de intervención fijados como prioritarios por la AECID y otros factores; no se ha logrado una verdadera complementariedad y el alineamiento con los países socios.

En cuanto a nuevas modalidades de subvenciones a ONGD, este año se ha aprobado la modificación de la Orden de bases de la convocatoria abierta y permanente, que incluye la apertura de una línea específica de financiación para organizaciones del Sur, lo que significa un avance en una de las peticiones que hacía años reclamaba el sector.

### Las ONGD y los marcos de asociación

En cuanto a la operativa de la AECID cabe subrayar que en el PACI (Plan Anual de Cooperación Internacional 2009), aprobado con retraso por el Consejo de Ministros el 14 de mayo de 2009, se estableció como directriz específica la actualización de los DEP/PAE<sup>135</sup> y la elaboración de una hoja de ruta para el tránsito hacia los marcos de asociación de país. Un proceso que viene influenciado por la dinámica europea de concentración sectorial y geográfica como medida para asegurar la eficacia de la ayuda.

Desde que ha dado inicio dicho proceso (segundo semestre de 2010) el sector de ONGD ha identificado debilidades y está reclamando mayor claridad en cuanto a la metodología propuesta por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo: la participación tardía y desigual de las ONGD (tanto por el ritmo de trabajo como por el espacio dado a las organizaciones en cada país), resultados esperados demasiado ambiciosos y exceso de complejidad. Es necesario dar un papel relevante a las ONGD españolas y locales por ser ambas fuente

En cuanto a la adecuación de los instrumentos de financiación, durante este año se negociaron los nuevos convenios 2010.

La elaboración de marcos de asociación de país viene influenciada por la dinámica europea de concentración sectorial y geográfica como medida para asegurar la eficacia de la ayuda.

134. El número de organizaciones calificadas en 2007 fue de 12 y en 2009, de 3.

135. Documentos de Estrategia de País y Planes de Actuación Especial.

Es imprescindible una mayor concreción de roles, responsabilidades y coordinación entre los distintos actores que participan en el proceso de elaboración de los marcos de asociación.

de información imprescindible a la hora de entender la situación de los grupos de población vulnerable en los países socios. Asimismo, por parte de la Coordinadora existe la preocupación adicional de que las ONGD españolas que no disponen de personal expatriado en el terreno queden fuera del proceso.

Por todo ello, y ante el reto estratégico que este proceso tendrá dentro de la cooperación española, el sector considera imprescindible una mayor concreción de roles, responsabilidades y coordinación entre los distintos actores que participan en el proceso.

### **Otros temas relacionados con la financiación de la AECID**

Una petición que se ha estado solicitando desde la publicación de la Orden de Bases de 2005 es la eliminación del tope de cinco millones de euros por año y ONGD para la financiación de propuestas de desarrollo tanto en un escenario de estabilidad como de incremento de la AOD destinada a las ONGD. La razón de esta petición es la de garantizar una mayor adaptación de la financiación a las circunstancias de los distintos grupos de ONGD.

La ruptura de este techo y por tanto, del tope máximo de financiación en desarrollo por ONGD, permitiría potenciar el trabajo de aquellas con capacidad suficiente de gestión, con conocimiento y presencia continuada en países/regiones geográficas y sectores prioritarios en el marco de la cooperación española y/o de ONGD con una planificación a corto y medio plazo del trabajo que se realizará. Ello contribuiría, sin duda, a coadyuvar en el logro de la cooperación eficaz y de calidad que busca el III Plan Director 2009-2012.

En cuanto a la evolución de la financiación de la AECID<sup>136</sup> destinada a las ONGD a través de los distintos instrumentos de la convocatoria ordinaria (proyectos y convenios), si bien se constató un ligero aumento en el año 2009 respecto a 2008, el recién aprobado Presupuesto General del Estado de 2011 genera incertidumbre sobre el futuro.

### **Educación y sensibilización para el desarrollo**

La educación y sensibilización bilateral para el desarrollo se incrementó ligeramente en el período de estudio; y pasó de recibir aportaciones por 59 millones de euros en 2008 a un poco más de 63 millones de euros en 2009 (6,89% de crecimiento). Sin embargo, el bajo crecimiento del período confirma la tendencia de tasas de crecimiento bajas para esta partida en los dos últimos años, en contraste con años anteriores a 2008. Por ejemplo, la partida de educación y sensibilización para el desarrollo creció en más de un 54% entre 2006 y 2007.

Las aportaciones para educación y sensibilización para el desarrollo significaron el 1,26% de la AOD total bruta y el 1,71% de la AOD bilateral bruta (incluidos OMUDES). Lejos del 5% reclamado hoy por las ONGD españolas.

---

136. Datos extraídos de las publicaciones anuales de la AECID.

Como es costumbre, la vía principal de canalización de estos recursos es la bilateral tradicional. En 2008 hubo una serie de campañas de sensibilización relacionadas con la Campaña Global por el logro de los ODM, el Tercer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Accra), el Fondo Campaña del Milenio, entre otros; aportaciones que ascendieron a 4,57 millones de euros registrados por vía multilateral que no se repitieron en 2009.

 Cuadro 32 **Educación y sensibilización al desarrollo por agentes en 2009 (en euros)**

Agentes	Bilateral	Multilateral	Multilateral	Total general
AGE - Administración General del Estado	12.593.797	78.000	3.694.002	16.365.799
CCAA - Comunidades autónomas	34.737.851	310.374	-	35.048.225
EELL - Entidades locales	11.378.617	-	-	11.378.617
UNIV - Universidades	510.410	-	-	510.410
<b>Total</b>	<b>59.220.675</b>	<b>388.374</b>	<b>3.694.002</b>	<b>63.303.051</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009.  
Nota: AOD neta a educación y sensibilización. En 2009 se produjo un reembolso por 136.438 euros.

Siguiendo la tendencia de 2008, las comunidades autónomas son las que realizaron las mayores aportaciones para este sector en 2009, y fueron responsables de un poco más del 55% de toda la ayuda al sector de 2009 (véase el cuadro 32). En 2008 este porcentaje fue del 58%. Cabe resaltar que en 2009, y ha diferencia de años anteriores, las entidades locales tuvieron una importante participación en la financiación de esta partida. Entre 2008 y 2009 las entidades locales aumentaron sus aportaciones en un 28%, y fueron las que más contribuyeron al aumento total de la AOD destinada al sector en 2009.

Las comunidades autónomas son las que realizaron las mayores aportaciones para educación y sensibilización al desarrollo en 2009.

 Cuadro 33 **Educación y sensibilización al desarrollo canalizada a través de ONGD 2009 (en euros)**

Tipo de ONGD	Administración General del Estado	Comunidades autónomas	Entidades locales	Universidades	Total general
ONGD internacionales	24.790				24.790
ONGD nacionales (del país donante)	6.863.489	21.926.790	6.070.617	27.902	34.888.797
ONGD locales/regionales (de países receptores)	70.000		25.425		95.425
<b>Total</b>	<b>6.958.279</b>	<b>21.926.790</b>	<b>6.096.042</b>	<b>27.902</b>	<b>35.009.012</b>

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento del PACI 2009).

También las comunidades autónomas son el agente que destinó el mayor porcentaje de AOD para ese sector a través de ONGD (62,63% del total canalizado por esta vía). Por último, la AGE fue el único agente que canalizó AOD para este sector a través de ONGD internacionales y fue en una proporción prácticamente insignificante (menos del 0,5% de la AOD de este agente para la partida señalada) –véase el cuadro 33–.

En el anterior informe de *La realidad de la ayuda* se destacaba que la Estrategia de educación para el desarrollo de la cooperación española aprobada en 2007 supuso un avance muy importante para la asunción del objetivo de promover una ciudadanía global comprometida en la lucha contra la pobreza y la exclusión, así como en la promoción de modelos de desarrollo más respetuosos con el medio ambiente. En 2009 y lo que va de 2010 solo se puede señalar que se ha mantenido dicha declaración de intenciones.

La educación y sensibilización para el desarrollo no se ha consolidado como línea estratégica dentro del sistema de cooperación español.

La educación y sensibilización para el desarrollo no se ha consolidado como línea estratégica dentro del sistema de cooperación español y no se ha avanzado en la correspondiente dotación de recursos económicos y humanos especializados en educación para el desarrollo. Así lo valoró la Coordinadora Española de ONGD (CONGD) a raíz de la Resolución presentada por la AECID para 2010. Para 2010 tampoco se cumplirá la demanda de destinar el 5% de la AOD a la línea de educación para el desarrollo.

Adicionalmente, la CONGD señaló que el proceso de selección de los proyectos de educación para el desarrollo podría haber sido mucho mejor: no se contó con personal experto en la materia, no se utilizaron criterios “adaptados” para una buena valoración y selección de los proyectos y se utilizaron formularios de selección que obvian totalmente los principios, contenidos y metodología de la Estrategia de educación para el desarrollo aprobada en 2007.

Es necesario incorporar nuevos mecanismos e instrumentos para impulsar la calidad de la educación para el desarrollo a través de diagnósticos y evaluaciones.

Por otra parte, se debe reiterar la necesidad de incorporar nuevos mecanismos e instrumentos para impulsar la calidad de la educación para el desarrollo a través de diagnósticos y evaluaciones, teniendo en cuenta la existencia de unas bases y convocatorias específicas, la plurianualidad de las intervenciones y la necesidad de realizar una apuesta mucho más decidida por el fomento de los convenios como herramientas para promover procesos a más largo plazo.<sup>137</sup>

Además, el Plan Director plantea que: “Se propondrán medidas para la dotación, en condiciones de estabilidad, de los recursos humanos necesarios para sustentar el volumen de recursos que se prevé destinar a la AOD y que contribuya a resultados de desarrollo en condiciones de plenas garantías de calidad”. Con relación a la educación para el desarrollo esto supondría la creación de un departamento, área, o unidad específica constituida por un equipo estable de especialistas con capacidad estratégica, de decisión y gestión sobre las líneas de actuación de educación para el desarrollo de la cooperación española, y no como está situada actualmente dentro de un gabinete técnico de comunicación, sensibilización y educación para el desarrollo.

Como único aspecto positivo producido en el período 2009-2010 se destaca la puesta en marcha en el Consejo de Cooperación del Grupo de Trabajo de Educación para el Desarrollo, con la representación de todos los agentes implicados en

---

137. En este sentido, una de las medidas que debe impulsar el Plan Director 2009-2012 es potenciar la investigación y la evaluación de educación para el desarrollo que apoye procesos educativos –formales, no formales e informales– de calidad y coherentes con una cultura de la solidaridad, a través del establecimiento de una línea específica de financiación sobre la investigación en educación para el desarrollo; y la creación y promoción de centros de recursos didácticos específicos en educación para el desarrollo en las universidades, centros educativos y de investigación, ayuntamientos, ONGD y otros actores de la cooperación española.

este ámbito estratégico. Este grupo velará por la coherencia de las actuaciones del conjunto de las Administraciones públicas que están encaminadas a favorecer el conocimiento sobre las interrelaciones económicas, políticas, sociales y culturales, fruto del proceso de globalización en sus tres dimensiones (conceptual, procedimental y actitudinal) y a promover entre la ciudadanía actitudes favorables a procesos de desarrollo con equidad y respetuosos con el medio ambiente.

Asimismo, la AECID se comprometió a crear un grupo similar con la participación del Grupo de Trabajo de Educación para el Desarrollo y la Conferencia Sectorial de Cooperación al Desarrollo para promover programas y actuaciones de educación para el desarrollo coordinadas con el conjunto de actores con competencia en materia de educación para el desarrollo y de todos los espacios nacionales, autonómicos y locales. Esperemos que esta iniciativa dé sus frutos; los esfuerzos que en este sentido han sido realizados por la sociedad civil organizada lo merecen.

## 4. Conclusiones y consideraciones finales

- La cumbre de las Naciones Unidas realizada en Nueva York durante el mes de septiembre de 2010 para dar seguimiento al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue una nueva oportunidad perdida. La expectativa de conseguir un plan creíble para el “rescate” de esos objetivos basado, entre otras cosas fundamentales, en más y mejor ayuda quedó reducida a iniciativas positivas, pero aisladas y de escasas proporciones. Por cómo ha ido definiendo el contexto de la crisis, el G-20 parece erigirse como el nuevo foro de cooperación económica y financiera internacional, lo que previsiblemente significará que futuras decisiones de la comunidad internacional sobre la financiación para el desarrollo se producirán en esta instancia, de nuevo al margen de las Naciones Unidas. Sin negar su destacado papel, todavía no queda claro que el G-20, que se ha posicionado como estructura *ad hoc* para abordar la crisis, se convierta en un espacio institucionalizado que promueva en el corto plazo la materialización de compromisos cualitativos y cuantitativos vigentes de la ayuda internacional y que por lo tanto establezca mecanismos claros de coordinación con las Naciones Unidas.

- El G-20 de Seúl adoptó una línea de trabajo permanente sobre desarrollo: la buena noticia que abre la próxima década. Con este hecho, los líderes políticos de las naciones más ricas reconocen explícitamente que un crecimiento sólido y global debe hacer frente a los altos índices de pobreza mundial. Esto significa también la posibilidad de debatir sobre la articulación coherente de distintas políticas (la de ayuda, la de comercio, la de inversión extranjera directa, entre otras) en la erradicación de la pobreza. Sin embargo, el lenguaje utilizado en la última cumbre del G-20 de 2010 todavía no hace una aproximación sobre crecimiento económico y desarrollo que sea sensible a las necesidades de los más pobres. Es decir, a la promoción de un crecimiento económico basado en más inversión en agricultura a pequeña escala, el acceso universal y gratuito a la educación y a la salud y el fortalecimiento de sistemas de protección social, entre otras cuestiones fundamentales.

- En casa, la AOD española de 2009 consolidó buenas y malas políticas estatales de cooperación que se vienen produciendo desde 2005. Entre las buenas, el cumplimiento de metas internas para una mayor focalización a PMA/África subsahariana y a los SSB y el respaldo a la acción humanitaria. Entre las malas, el repunte de la ayuda reembolsable, la escasísima participación del apoyo presupuestario como

La AOD española de 2009 consolidó buenas y malas políticas estatales de cooperación que se vienen produciendo desde 2005.

instrumento de cooperación bilateral y el estancamiento de la partida de educación para el desarrollo.

La dispersión geográfica significa dispersión de recursos.

El apoyo presupuestario en 2009 significó apenas un 3% de la ayuda bilateral española, mientras la ayuda reembolsable, generadora de deuda externa, alcanza un 16% de la ayuda bilateral.

- Estos y otros déficits profundizan los serios problemas de la cooperación española en la consecución de una ayuda que permita fortalecer las capacidades de los países socios para cumplir sus metas de pobreza y desigualdad:

- La dispersión geográfica significa dispersión de recursos. Al analizar el grado de concentración de la ayuda española en 2009, apenas un 42% de la ayuda especificada geográficamente se dirige a países del grupo A y un 13% a países del grupo B. Las metas del Plan Director 2009-2012 son el 66% y el 20% respectivamente. En 2008 un 43% de la ayuda española se destinó a países prioritarios y un 25% a países de atención especial, lo que indica cierto retroceso en el objetivo de focalización geográfica de los recursos. Por otra parte, un 36% (20% en 2008) de la ayuda española está dirigida a “otros países” sin ninguna categorización según el Plan Director en vigor.
- El apoyo presupuestario en 2009 significó apenas un 3% de la ayuda bilateral española (sin incluir OМУDES), un resultado muy alejado del espíritu del III Plan Director. Acercarse a las metas previstas necesita cambios profundos. Entre algunas cuestiones fundamentales, se requiere establecer una hoja de ruta clara para alcanzar los objetivos y promover el apoyo presupuestario como elemento clave en el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas que gestionan los servicios básicos en los países socios. Es también indispensable planificar el papel de los otros instrumentos de cooperación y de los distintos actores en la promoción de más y mejores iniciativas de apoyo presupuestario. Esto incluye, además, no olvidar lo indispensable que es combinar las operaciones de apoyo presupuestario con procesos efectivos de rendición de cuentas que permitan velar por el buen uso de los recursos en la erradicación de la pobreza.
- Por el contrario, la ayuda reembolsable, generadora de deuda externa, que suele debilitar los exigüos presupuestos públicos de los países relativamente más pobres y vulnerables, alcanza en 2009 su pico en el período 2005-2009. En 2009, la cifra de ayuda reembolsable fue equivalente al 15% del total de la AOD bilateral neta (sin OМУDES) o 6% del total de la AOD. Además, el presupuesto aprobado para 2011 incrementa la porción reembolsable de la AOD total hasta el 15%.
- En 2009, el volumen de AOD canalizada hacia los primeros diez receptores de la AOD total bruta española ascendió a 1.248 millones de euros; el 25% del total de los recursos de cooperación. A pesar de una mayor orientación de recursos de la cooperación española a países relativamente más pobres, Etiopía fue el único país subsahariano de la lista, y recibió el 10% del total de la AOD aportada a estos diez países. En el caso de los diez primeros receptores de la AOD bilateral española (sin OМУDES) no hubo ningún país subsahariano. Por el contrario, China, un país que ya es donante, recibió de España el 6% de los recursos canalizados por vía bilateral.
- Según los últimos datos ofrecidos por el CAD, cabe destacar un conjunto de países del grupo A con una proporción de ayuda programable (CPA, por su sigla en inglés) en relación al total de AOD bilateral bruta (incluidos OМУDES) que es menor al 50%: Senegal, la República Dominicana, El Salvador, Bolivia, Ecuador, Perú y, en especial, Guatemala (este último, con apenas un 13%). Conviene remarcar además, que para los casos de El Salvador, Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala este es un hecho significativo, dado que pertenecen a la lista de los principales receptores de la AOD bilateral tradicional de España, en teoría socios consolidados. Mayor nivel de planificación de la ayuda de los donantes significa, entre otras cosas, más capacidad de los países socios para promover objetivos con impactos de mayor alcance en el tiempo y de mayor envergadura.

- En el proceso de negociación entre las ONGD y la AECID acerca de los nuevos convenios, las OTC han tenido un rol importante en la aceptación de las propuestas presentadas por las distintas organizaciones sociales de los países en desarrollo. Sin embargo, debido a la descoordinación (entre la AECID y las OTC), la falta de precisión acerca de los sectores de intervención fijados como prioritarios por la AECID y otros factores, no se ha logrado una verdadera complementariedad y el alineamiento con los países socios.
- En los últimos años España ha ido consolidando su acción humanitaria y, tanto desde la perspectiva del esfuerzo presupuestario como desde los mecanismos de gestión de la ayuda, los avances han sido claros. España forma parte hoy del grupo de donantes comprometidos con la mejora de la acción humanitaria global y su presencia en los foros de las Naciones Unidas, del Comité Internacional de la Cruz Roja u otros es cada vez mayor. Sin embargo, nuestro planteamiento como país en muchos de estos foros adolece de falta de visión estratégica y se debieran clarificar los criterios de adjudicación de fondos. España se ha convertido en un donante comprometido pero con poca capacidad de influencia en el conjunto del sistema de cooperación internacional. Hecho, además, que excede al ámbito de la acción humanitaria.

En los últimos años España ha ido consolidando su acción humanitaria.

El año 2009 muestra el gran desequilibrio entre la financiación de la AGE y la de la cooperación descentralizada, especialmente la autonómica. Ello pone más de manifiesto que subsisten algunas limitaciones en materia de coherencia de políticas, coordinación entre las diversas Administraciones y, sobre todo, mejora de la calidad de la ayuda y evaluación. Un ejemplo es que sigue pendiente la evaluación global de la acción humanitaria prevista y citada incluso en el PACI 2009, y que se ha ido aplazando. Tal vez, la cuestión fundamental de los próximos años sea seguir avanzando en los temas de coherencia, haciendo que las cuestiones humanitarias mantengan su especificidad dentro del conjunto de la cooperación, pero que aumente su relación con otros instrumentos que puedan complementarla.

- Tal y como se preveía, al igual que la cooperación a nivel global, el ritmo de crecimiento experimentado en la cooperación de las comunidades autónomas en los años anteriores se detuvo para el período 2008-2009. Sin embargo, la aportación de AOD de las CCAA en 2009 fue de 446 millones de euros, un 9,4% del total de la AOD neta. Similar a 2008.

El ritmo de crecimiento experimentado en la cooperación de las comunidades autónomas en los años anteriores se detuvo para el período 2008-2009.

Ciertamente, durante los últimos años hemos asistido a un proceso de institucionalización importante de la cooperación española a nivel descentralizado. Sin embargo, todavía queda mucho espacio de trabajo para incrementar los niveles de transparencia, mejorar la predictibilidad de los fondos de cooperación y hacer una mejor contribución a los objetivos estatales de cooperación.

Todavía hay comunidades autónomas con altos niveles de cooperación directa no monitoreables por las instancias públicas o las organizaciones sociales. De la misma forma, las diferencias entre lo planificado y ejecutado así como tasas de crecimiento y decrecimientos abruptas año a año tampoco favorecen la planificación de acciones de cooperación con los países receptores. Difícilmente se lograrán los objetivos de tanto de concentración geográfica como política de la cooperación española si las comunidades autónomas no apoyan de forma más decidida dicho cometido. Además, los resultados en materia humanitaria de 2009, año en muchas de las CCAA redujeron significativamente su presupuesto en esta partida y se concentraron en ayuda de emergencia y no en prevención o reconstrucción, también es un ejemplo del problema.

La cooperación española tiene graves carencias y claros retos en materia de transparencia, rendición de cuentas y evaluación práctica para planificar con criterio.

- La cooperación española tiene graves carencias y claros retos en materia de transparencia, rendición de cuentas y evaluación práctica para planificar con criterio. Las fallas de estos tres aspectos dificultan extremadamente el monitoreo y posible apoyo a los procesos que se gestan en el seno de la cooperación española. Relacionado con esto, lamentamos la escasa importancia que se le ha dado a la partida de educación y sensibilización para el desarrollo en un contexto de crisis en el que es más necesario que nunca no solo explicar el uso de los recursos, el impacto esperado de los recortes de ayuda previstos, sino también la mayor relevancia de la AOD a la opinión pública y decisores políticos en general.

- El cuadro siguiente nos indica cómo abrió el año 2009 el nuevo período del plan director vigente en relación a sus metas:

- a) Se cumplieron las mismas metas que en el año anterior. Lo correspondiente a SSB y aportaciones a PMA. Metas que se logran gracias a las aportaciones de los fondos multilaterales de desarrollo. Cabe destacar que en 2009 la AOD dirigida hacia PMA como porcentaje de la RNB se incrementó en 0,03 puntos porcentuales con respecto a 2008, y se ubicó a 0,03 puntos para alcanzar la meta.
- b) Si se contabilizan dentro de la AOD dirigida a salud reproductiva los recursos otorgados a las políticas sobre población y, especialmente, la lucha contra enfermedades de transmisión sexual, la meta del Plan Director también se logra.
- c) Siguen produciéndose serias dificultades para lograr una mayor concentración geográfica de la ayuda. La AOD geográficamente especificable a países de los grupos A y B alcanzó menos de la mitad de las metas establecida. De la misma forma, en la partida de educación y sensibilización para el desarrollo se produce un estancamiento, y queda en 2009, con respecto a la meta del Plan Director, en una situación muy similar a la del año 2008.
- d) El desarrollo rural en 2009 supera las metas establecidas en el Plan Director. El reto aquí es avanzar sobre la calidad de la gestión de los fondos y focalizar también en partidas que incrementen las capacidades de los pequeños agricultores para salir de la pobreza y reducir su vulnerabilidad característica ante los imprevistos meteorológicos y de otra naturaleza.<sup>138</sup>
- e) Por último, las metas de la AOD con relación a iniciativas que fomenten la igualdad entre hombres y mujeres están muy lejos de cumplirse.

---

138. Véase el capítulo 3 de la presente publicación.



Cuadro 34

## Línea de base en 2009 de las metas del Plan Director 2009-2012\*

	2008		2009		Meta para 2012		Por cumplir (2009 con respecto a la meta)	
AOD neta como % de la RNB	0,45%		0,46%		0,70%		0,24%	
% de los recursos canalizados a través de ONGs que se destinan a proyectos de educación para el desarrollo	5,32%		5,15%		5%		Meta cumplida	
% de AOD distribuible destinado a programas de salud reproductiva (sin considerar lucha contra enfermedades de transmisión sexual y políticas sobre población y gestión administrativa de estos tópicos) (a)	1,63%		1,30%		6%		4,70%	
% de AOD distribuible destinado a programas de salud reproductiva (considerando lucha contra enfermedades de transmisión sexual y políticas sobre población y gestión administrativa de estos tópicos) (a)	5,22%		4,16%		6%		1,84%	
% de AOD distribuible destinado a programas de género (b)	3,35%		2,95%		9%		6,05%	
% de la AOD destinado al desarrollo rural y la lucha contra el hambre (c)	10,26%		14,83%		10%		Meta cumplida	
AOD total destinada al Fondo de Agua	300.000.000		289.445.196		1.050 mill. Euros (a cumplir en 2011)		460.554.804	
% de la AOD geográficamente especificable a países del Grupo A (d)	22,09%		41,64%		66%		24,36%	
% de la AOD geográficamente especificable a países del Grupo B (d)	6,28%		13,46%		20%		6,54%	
AOD destinada a PMA en % de la RNB	0,09%		0,12%		0,15%		0,03%	
% de la AOD geográficamente especificable a PMAs	31,10%		33,76%		25%		Meta cumplida	
	Sin incluir OМУDES (a)				Incluyendo OМУDES			
Concepto	2008	2009	Meta para 2012	Por cumplir (2009 con respecto a la meta)	2008	2009	Meta para 2012	Por cumplir (2009 con respecto a la meta)
% de la AOD bilateral bruta destinado a proyectos de educación para el desarrollo	2,55%	2,51%	3%	0,49%	1,69%	1,71%	3%	1,29%
% de la AOD bilateral bruta destinado a proyectos de educación al desarrollo sin cooperación descentralizada	0,74%	0,55%	-	-	0,55%	0,39%	-	-
% de la AOD bilateral bruta distribuible sectorialmente que fue destinado a SSB	19,22%	22,66%	25%	2,34%	33,46%	27,85%	25%	Meta cumplida
% de la AOD bilateral bruta distribuible sectorialmente que fue destinado a SSB sin contribuciones al Fondo de Agua	-	-	-	-	21,16%	19,62%	-	-
% de la AOD bilateral bruta distribuible sectorialmente destinado a SSB sin contribuciones a abastecimiento básico de agua potable y saneamiento básico	-	-	-	-	17,05%	17,98%	-	-

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento PACI de 2009), del CAD y del Plan Director 2009-2012.

\* Todas las estimaciones se han realizado a partir de la AOD bruta, salvo cuando se especifica lo contrario.

Notas:

(a) Las áreas de salud reproductiva, planificación familiar, formación de personal para población y salud reproductiva, política sobre población y gestión administrativa y lucha contra enfermedades de transmisión sexual son agrupados por el CAD bajo el rubro de "población y salud reproductiva".

(b) Para 2008 el dato se estimó a partir de las aportaciones categorizadas como subcategorías dentro de la Línea Estratégica 2 del Plan Director 2005-2008:

LE 6.a Promoción de una mayor representación de las mujeres y participación paritaria en todos los espacios sociales y políticos.

LE 6.b Fortalecimiento de las políticas y mecanismos nacionales de igualdad de género.

LE 6.c Mejora de oportunidades de las mujeres en el ámbito económico.

Para 2009, al haber cambiado ya el Plan Director, se tomó en cuenta el Código del CAD 5170: "Organizaciones e Instituciones para la Igualdad de las Mujeres".

(c) Se calcula incluyendo AOD para agricultura, silvicultura, pesca, desarrollo rural, agroindustria, seguridad alimentaria, nutrición básica y ayuda alimentaria de emergencia (códigos CAD: 311, 312, 313, 32161, 43040, 52010, 72040 y 12240)

(d) Calculado sobre el total de AOD bruta especificable por países.

