

CAPÍTULO 2

La ayuda al desarrollo en 2010

Autora:

**Saya Saulière, investigadora de Intermón Oxfam,
con la colaboración de Flora Cabranes***



* Las autoras agradecen la colaboración de Déborah Itriago, Verónica Hernández, Teresa Cavero, Francisco Yermo, Viviana Ferradas, Raquel León, y de los equipos territoriales (Enrique Abad, Nerea Basterra, Gloria Bigné, José María Castell, Fernando Contreras, Lorena Fernández, Frances Mateu, Valentín Vilanova) de Intermón Oxfam en la elaboración de este capítulo. Se agradecen también las contribuciones del CECOD (Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo), del IECAH (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria) y del Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG).

1. Introducción

Nunca se transfirieron tantos recursos para la AOD a escala mundial como ocurrió en el año 2010. No obstante, muchos donantes siguen sin cumplir los compromisos que adquirieron en los foros internacionales,¹ y la meta de destinar el 0,7% de su renta nacional bruta (RNB) a la ayuda oficial al desarrollo (AOD) no está ni a medio camino de cumplirse.²

Así que, a pesar de este récord, los fondos puestos a disposición de los países del Sur son todavía insuficientes para que –en un lapso de cinco años– se logren los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, estas cifras globales de incremento esconden un rendimiento desigual entre donantes. De los quince donantes miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Unión Europea, si bien nueve donantes incrementaron la proporción de AOD en función de su RNB, seis donantes ya empezaron con los recortes, y España está dentro de esta lista negra.

En España, fruto de la crisis, en 2009 la AOD ya se había estancado, pero fue en 2010 cuando se realizaron los primeros recortes, lo que convirtió en poco creíble el cumplimiento de una serie de compromisos internacionales³ así como de los objetivos planteados en el III Plan Director 2009-2012.

Según los análisis del CAD de la OCDE, las previsiones para 2011 son de una desaceleración notable en los volúmenes de ayuda, lo cual, en regiones que tienen un alto crecimiento demográfico como África, significará un decrecimiento real significativo de la AOD por habitante.

En España, los recortes de 2011 y de 2012 serán mucho mayores a los recortes ya preocupantes de 2010 que se analizan en el presente capítulo. Además, este año se inicia una nueva estrategia de dobles recortes: el recorte inicial en la planificación y el recorte por la no ejecución de lo planificado.⁴ Esta nueva forma de recorte, más escondida y por lo tanto menos expuesta a la opinión pública, es condenable por su falta de transparencia.

Desde hace tres años, la comunidad internacional está funcionando en modo permanente de crisis. En 2011 se reafirmó esta tendencia con estallidos de otras índoles: crisis política, nuclear, económica, financiera, social, alimentaria y humanitaria. Los efectos de estas múltiples crisis, provocadas por las desregulaciones y la avidez de las economías de los países de Norte, son pagados principalmente por los habitantes pobres, hombres y mujeres, tanto del Sur como del Norte, desprotegidos por falta de políticas y redes de protección social.⁵

De los quince donantes de la UE, nueve incrementaron la proporción de AOD en función de su RNB y seis donantes ya empezaron con los recortes.

En España, los recortes de 2011 y de 2012 serán mucho mayores a los de 2010.

1. Véase el apartado sobre las cumbres internacionales del G-8 y del G-20, del mismo capítulo.

2. Véase el apartado 2.1.

3. Véanse los recuadros sintéticos al principio de cada apartado a partir de la pág. 57.

4. Según las cifras disponibles, a principios de 2012 se incrementó enormemente el porcentaje de no ejecución de la AOD planificada en 2011.

5. Este informe analiza el impacto de la crisis financiera sobre los presupuestos de los países en vías de desarrollo. K. Kyrili y M. Martin (2010), "The Impact of the Global Economic Crisis on the Budgets of Low-Income Countries". Development Finance International; <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/impact-global-economic-crisis-lic-budgets-0710.pdf>>. R. Gower, C. Pearce y K. Raworth (2012), "¿Olvidados por el G20? Cómo la desigualdad y la degradación medioambiental amenazan con excluir a las personas pobres de los beneficios del crecimiento económico". Informe de Oxfam.

En 2011 pasó lo impensable: en cuestión de días, regímenes no democráticos cayeron fruto de la presión popular y de levantamientos masivos y espontáneos.

A pesar de la clara insostenibilidad del modelo actual, en 2011 en los foros mundiales se postergó la adopción de las medidas necesarias para la supervivencia de millones de habitantes del Sur.

En 2011, también pasó lo impensable: en cuestión de días, regímenes no democráticos cayeron fruto de la presión popular y de levantamientos masivos y espontáneos, con lo que se aceleró el paso de la historia. Resultado del mundo interconectado, surgieron en diferentes lugares del planeta movimientos sociales y ciudadanos, sin preaviso; en países árabes, en España, en Grecia, en Israel, en Estados Unidos y en otros sitios se ocuparon calles para gritar el descontento hacia una política sin ética, una democracia a la baja y una desigualdad espeluznante, indignados por un modelo económico y político tan claramente inequitativo e insostenible. Sin embargo, a pesar de la sentencia unánime sobre la insostenibilidad del modelo actual de desarrollo económico y de la creciente presión de la ciudadanía global, de nuevo en 2011 los que toman las decisiones políticas siguieron, en los foros mundiales –COP 17 Durban, G-8 y G-20–, tímidos y cobardes, postergando la adopción de las medidas necesarias para garantizar la supervivencia y los derechos básicos de millones de habitantes del Sur y mantener el planeta como un lugar en el que se pueda vivir.

Históricamente, las crisis anticipan períodos de cambios, por lo tanto se podría ver este momento como una oportunidad de transformación y una invitación a reflexionar sobre cambios de paradigma que, de no ocurrir, podrían llevar a un mundo con escasez de recursos, desastres climáticos y hambre para una proporción importante de la población, tal y como predicen los expertos para el año 2030.⁶ En este contexto, la ayuda tiene un papel clave que desempeñar para la distribución de recursos, y tanto la arquitectura como la gobernanza del sistema de ayuda internacional tienen que ser reformadas para que la ayuda sea más eficaz.

En la segunda parte de este capítulo se analiza el panorama internacional de la financiación para el desarrollo, los recursos destinados en 2010 a la AOD, los que hacen falta para lograr los compromisos internacionales y se repasarán los momentos claves del año 2011 para la financiación de la ayuda al desarrollo. En la tercera parte, se detalla la realidad de la ayuda española: su distribución geográfica y sectorial, por agentes, sus modalidades de ayuda y sus instrumentos. Se verán cuáles fueron los recortes y los cambios de tendencias en su distribución. En la cuarta parte, se analiza las cifras de los recursos destinados a la cooperación descentralizada afectada por los recortes y se hará un análisis cualitativo breve de la cooperación al desarrollo en cada comunidad autónoma. A modo de conclusión, en la quinta parte, se trazan las principales recomendaciones realizadas a partir del análisis de los datos de la AOD española 2010.

Para poder facilitar la comprensión de los análisis de este capítulo, en el anexo se presenta un glosario que contiene los conceptos básicos que permitirán al lector no familiarizado comprender los diferentes gráficos y cuadros.

2. Panorama internacional de la financiación para el desarrollo

2.1 Los flujos de ayuda hacia los países en desarrollo en 2010

En 2010, las aportaciones netas de la AOD de los miembros del CAD sumaron un total de 128.492 millones de dólares (ver anexo 1). A pesar de la crisis que estaban

6. Véase el informe de Oxfam (2011), "Cultivar un futuro mejor. Justicia alimentaria en un mundo con recursos limitados". CRECE; <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/cr-growing-better-future-170611-es.pdf>>.

ya atravesando los países miembros del CAD, el volumen de recursos para cooperación internacional es el más importante registrado en la historia.⁷ El aumento fue de un 6,3% (en términos reales) en comparación con 2009, lo que contrasta con el estancamiento que se produjo en el período 2008-2009. Sin embargo, la AOD sigue siendo baja con respecto a la RNB de los miembros del CAD. En 2010, la AOD del conjunto del CAD representó el 0,32% del total de la RNB de sus miembros; se produjo un escaso aumento en esa cifra en comparación con el año anterior cuando se situaba en el 0,31%. Por otra parte, el volumen de nuevos préstamos (ayuda reembolsable) aumentó más (un 13,2%) en comparación con las donaciones (un 6,8%). Y la ayuda bilateral orientada a programas y proyectos de desarrollo (sin tener en cuenta la cancelación de deuda y de ayuda humanitaria) se incrementó en un 5,9% en comparación con 2009.

En 2010, los cinco donantes que más destacaron en términos de volumen de ayuda fueron: Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Alemania y Japón (al igual que en 2009 y 2008) (ver anexo 1). Estados Unidos sigue en primera posición en valores absolutos (más de 30.150 millones de dólares), con un crecimiento de sus aportaciones de un 3,5% en términos reales en comparación con 2009. No obstante, a pesar de aportar el volumen de AOD más elevado para un solo país, el porcentaje de AOD en relación con su RNB sigue estando muy por debajo de la media de la OCDE (0,21% en 2010 y 2009, frente al 0,32% de promedio del CAD en 2010).

Los países en los que puede constatar un aumento de la AOD neta en términos reales entre 2009 y 2010 fueron: Australia, Bélgica, Canadá, Corea, Japón, Portugal y el Reino Unido. Los cinco habituales que logran cumplir con la meta del 0,7% fueron: Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia, al igual que en 2009 y 2008 (véase el gráfico 1).

En 2010, España –por primera vez desde 2003– retrocedió en lo que se refiere a la ratio de ayuda oficial como porcentaje de su RNB. En 2010, éste fue de 0,43% (frente a 0,46% en 2009) y vuelve a valores relativos inferiores a 2008. En términos del volumen de sus aportaciones de AOD, España se situó en 2010 en la séptima posición (una menos que en 2009) con respecto a los demás donantes del CAD, y se observa un retroceso de 635 millones de dólares corrientes.⁸ Continúa, como en 2009, en la undécima posición en términos de proporción de la RNB destinada a la AOD (véase el anexo 1).

Desde hace una década la ayuda aportada por los países donantes que no son miembros del CAD está creciendo con rapidez. Además, como efecto colateral de la crisis, la cooperación Sur-Sur y los donantes que no son miembros del CAD han tenido mayor visibilidad. Estos países de donantes que no pertenecen al CAD podrían clasificarse en tres grupos:⁹ los donantes emergentes –que son los países

A pesar de la crisis que estaban ya atravesando los países miembros del CAD, el volumen de recursos para cooperación internacional de 2010 fue el más importante registrado en la historia.

Desde hace una década la ayuda aportada por los países donantes que no son miembros del CAD está creciendo con rapidez.

7. Según estadísticas del CAD, la cifra de 2010 fue la más alta desde el comienzo del CAD en 1960, tanto en precios corrientes como constantes.

8. España ocupó el octavo lugar en 2004 y 2006, el décimo en 2005, el séptimo en 2007 y 2008, el mismo que ocupa en 2010 (último dato disponible), y el sexto en 2009.

9. OECD (2010), "Beyond the DAC the welcome role of other providers of development co-operation". By Kimberly Smith, Talita Yamashiro Fordelone and Felix Zimmermann, OECD Development Co-operation Directorate. DCD Issues Brief. May 2010. <<http://www.oecd.org/dataoecd/58/24/45361474.pdf>>.

El Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas proyectó para el año 2010 que la cooperación Sur-Sur se elevaría a 15.000 millones de dólares.

Existe un déficit de alrededor de 19.000 millones de dólares, frente a los compromisos realizados en 2005 en la cumbre del G-8 en Gleneagles.

que recientemente proveen de programas de ayuda, tales como los nuevos miembros de la Unión Europea (la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia) o países como Turquía, Israel, Rusia; los proveedores de la cooperación Sur-Sur (Brasil, China, India y Sudáfrica principalmente, pero también Colombia, Egipto y Tailandia) y los donantes árabes (Kuwait, Arabia Saudí, los Emiratos Árabes Unidos).¹⁰

El CAD estimó que en 2008 la ayuda al desarrollo neta de los nuevos donantes osciló entre 12.000 millones y 14.000 millones de dólares, lo que representó cerca del 10% de la AOD global, aunque sigue siendo difícil acceder a los datos consolidados. El Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas proyectó para el año 2010 que la cooperación Sur-Sur se elevaría a 15.000 millones de dólares.¹¹

En 2009, Arabia Saudí proveyó de 3.250 millones de dólares de AOD bruta, con lo que superó a 12 de los 24 donantes del CAD. La ayuda china sumó entre 2.000 millones y 2.500 millones de dólares de AOD bruta,¹² la de los Emiratos Árabes Unidos 1.040 millones y la de la India, cerca de 1.000 millones anuales. Los montos de ayuda de estos nuevos donantes son equivalentes a las aportaciones de algunos donantes europeos. Además, su reporte no es sistemático, lo que podría implicar que estas cifras estén subestimadas.

Por último, la aparición de fundaciones privadas con recursos importantes está cambiando el paisaje de la financiación para el desarrollo. No existe una fotografía global de sus aportaciones, pero se calcula que son de entre 3.000 millones y 5.000 millones de dólares anuales. Por ejemplo, en 2009, la Fundación de Bill y Melinda Gates se situó en tercera posición como donante en el sector de la salud; por encima del Banco Mundial, Canadá y la Unión Europea.¹³

2.2 Falta de cumplimiento de los compromisos de los donantes del CAD y de los miembros de la Unión Europea

Los donantes del CAD en 2010 estuvieron lejos de cumplir con varios de los compromisos globales establecidos en materia de financiación para el desarrollo. A pesar del volumen de más de 128.000 millones de dólares en 2010, existe un déficit de alrededor de 19.000 millones, frente a los compromisos realizados en 2005 en la cumbre del G-8 en Gleneagles. En esta reunión se acordó incrementar la AOD en 50.000 millones de dólares adicionales para 2010. Si bien 1.000 millones de dólares del déficit se pueden explicar por el menor nivel de RNB de los países debido a la crisis económica, los otros 18.000 millones de dólares se deben estrictamente al no cumplimiento del compromiso por parte de los países.¹⁴

10. Esta cooperación no está exenta de controversia a pesar de ser relevante en varios contextos.

11. The Reality of Aid, "Cooperación Sur-Sur. ¿Un desafío al sistema de la ayuda?", Medellín, marzo de 2010, pág. 6.

12. La forma de contabilizar la ayuda no está estandarizada y se puede encontrar, en varios artículos, cifras distintas.

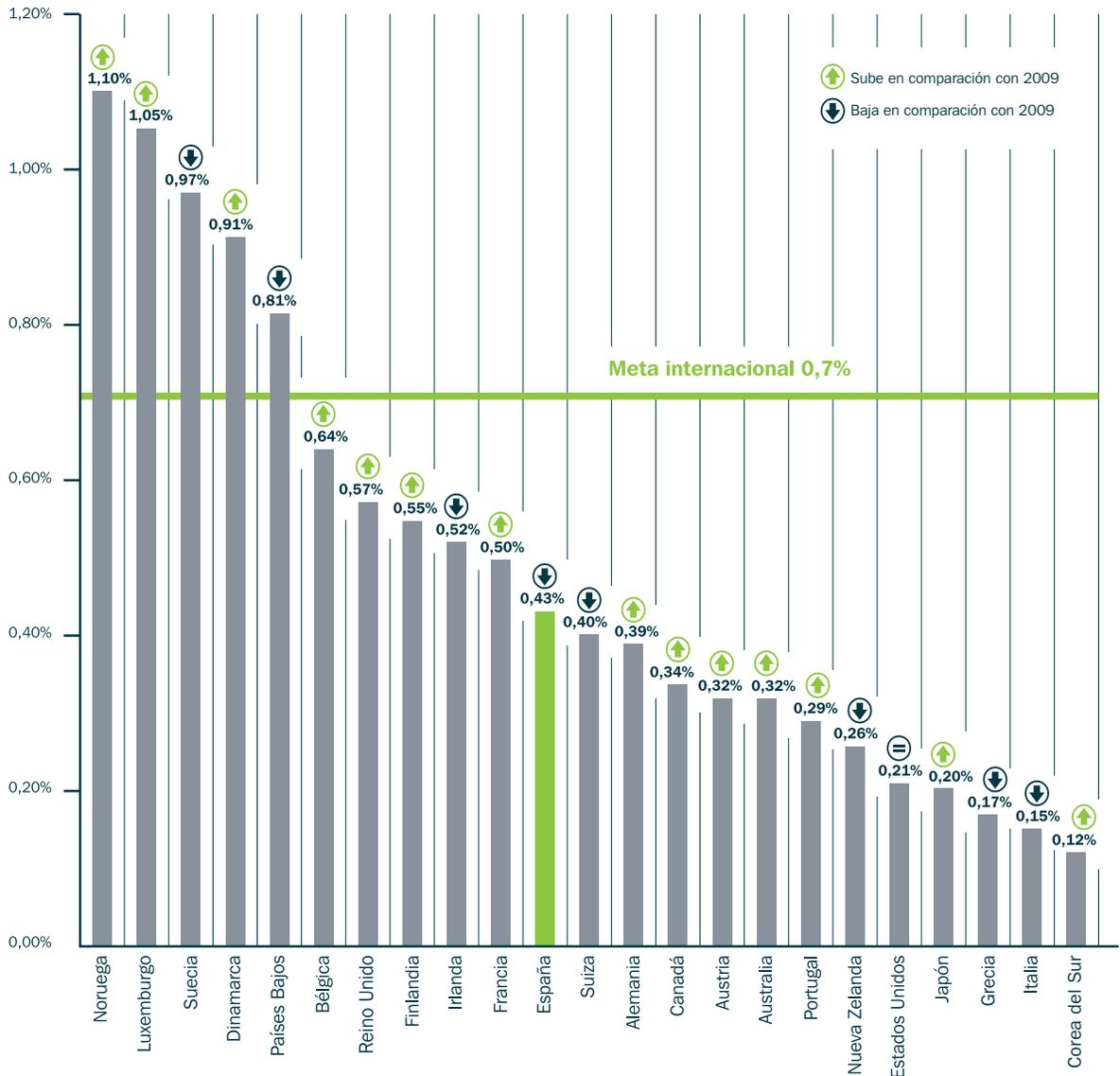
13. K. Smith (2011), "Statistics Reporting by the Bill and Melinda Gates Foundation to the OECD DAC". Aid to health data now includes World's largest private foundation. OECD. <<http://www.oecd.org/dataoecd/5/60/47539494.pdf>>.

14. Oxfam (2011), "Cooking the Books Won't Feed Anyone. The G8 Shamefully Try to Cover Their Tracks on Broken Promises". Media Brief. <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/g8-cooking-the-books-briefing-180511.pdf>>.



Gráfico 1

La senda hacia el 0,7% de AOD/RNB de los países del CAD, 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD actualizados al 22 de diciembre de 2011.

En Gleneagles, los donantes se habían comprometido a incrementar en 25.000 millones de dólares su aportación de AOD para África. En 2011, solamente 11.000 millones de dólares se han destinado a África; lo cual es insuficiente para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El informe de AidWatch de 2011 muestra que los Estados miembros de la UE no están avanzando al ritmo requerido para cumplir con sus compromisos en términos de cantidad y eficacia de la ayuda. La ayuda de la UE representó el 0,43% de la RNB en 2010, un déficit de 15.000 millones de euros con relación al objetivo de lograr un nivel de AOD equivalente al 0,56% de la RNB de los donantes europeos. Tres países

Tres países son responsables de tres cuartas partes del déficit en ayuda de la UE en 2010: Italia (43,8%), Alemania (26,4%) y España (6,4%).

Un nuevo compromiso político se hace urgente, ya que al proyectar el actual déficit de financiación, se calcula que se tardarían 25 años en llegar al 0,7%.

son responsables de tres cuartas partes de este déficit en 2010: Italia (43,8%), Alemania (26,4%) y España (6,4%).¹⁵ De los 15 miembros de la UE, solamente Suecia, Luxemburgo, Dinamarca, los Países Bajos, Bélgica, Irlanda, Finlandia y el Reino Unido han logrado la meta del 0,51% de la RNB para 2010.

Además, las prioridades en desarrollo de la UE siguen siendo reflejo de intereses muy variados determinados, en primera instancia, por el interés de los países donantes en asuntos ligados a seguridad, control de las migraciones externas e intereses comerciales, y no motivadas principalmente por las necesidades de los países receptores.¹⁶

Un nuevo compromiso político se hace urgente, ya que al proyectar el actual déficit de financiación se calcula que se tardarían 25 años en llegar al 0,7% (si se considera un crecimiento del 0,01% de la RNB).¹⁷ Sin un esfuerzo claro, este compromiso no se alcanzará antes del año 2035.

Recuadro 1. Avances en la política de desarrollo de la Unión Europea

La ayuda exterior de la **Comisión Europea** fue de 11.107 millones de euros en 2010, un 8% del total del presupuesto comunitario. 4.932 millones de euros correspondieron al presupuesto de EuropeAid, 2.662 al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y 3.513 fueron presupuesto fuera de EuropeAid. Del total de la AOD de la UE (10.658 millones de euros), el 30% fue destinado a África, el 19% a Asia y el 9% a América.

En su conjunto, la **Unión Europea** (los Estados miembros más la Comisión Europea) es el mayor donante de AOD del mundo. En 2010, aportó 53.800 millones de euros, más del 50% de la ayuda mundial.

La contribución de **España** a la Unión Europea en el año 2010 fue de 764 millones de euros (se situó en la quinta posición entre los donantes europeos), lo que representó el 17% de la AOD española.¹⁸ De este total, 672,5 millones de euros fueron para cooperación al desarrollo, 88 millones para ayuda humanitaria y 3,5 millones para educación para el desarrollo.

Avances:

Mejorar el impacto

El 10 de noviembre de 2010, la Comisión Europea puso en marcha una importante consulta pública sobre el futuro de la política de desarrollo de la UE. A través de un Libro Verde¹⁹ propuso cuatro ámbitos principales de debate:

a) Cómo garantizar un fuerte impacto de la política de desarrollo de la UE, de modo que cada euro gastado sea rentable y proporcione un valor añadido. Para

15. AidWatch (2011), "Challenging Self-Interest, Getting EU aid fit for the fight against poverty". Concord. <http://aidwatch.concordeurope.org/static/files/assets/7bdf51c9/CONCORD_2011.pdf>.

16. "This year's AidWatch report confirms that EU member states are off-track to meet their aid quantity and aid effectiveness commitments, and are increasingly prioritising self-interested aid policies that are reflecting their own immediate security, migration and commercial interests." AidWatch (2011).

17. European Commission (2011), EU Accountability Report 2011 on Financing for Development. Review of progress of the EU and its Member States. Vol. 1, pág. 28. <http://ec.europa.eu/europeaid/how/accountability/eu-annual-accountability-reports/documents/working-document-vol1_en.pdf>.

18. "Avance del Seguimiento del PACI 2010", pág. 6.

19. Libro Verde, "Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE", COM(2010) 629 final, 10.11.2010.

ello, sugiere que se comience centrándose en cumplir cuatro requisitos fundamentales: promover un crecimiento orientado al desarrollo humano, que logre una buena salud, educación y seguridad alimentaria; garantizar la paz y la seguridad; fomentar la buena gobernanza; y, por último, asegurar la coordinación de la ayuda y la coherencia entre políticas.

b) Cómo contribuir más, y de manera más integradora, al crecimiento de los países en vías de desarrollo como medio para la reducción de la pobreza. La ayuda no es suficiente y, por tanto, el crecimiento puede tener un efecto multiplicador a través de la creación de empleo y la protección social.

c) Cómo promover el desarrollo sostenible como vía hacia el progreso. El acceso a la energía es un elemento clave, requisito previo para alcanzar los ODM.

d) Cómo lograr resultados durables en el campo de la agricultura y la seguridad alimentaria. La reforma agrícola y la capacidad de alimentar a la población de un país es una condición previa para un mayor desarrollo.

Todo el análisis y las propuestas realizadas durante esta consulta por parte de los socios internacionales, los Gobiernos, las ONG y el sector privado han sido recogidos en dos importantes comunicaciones de octubre de 2011 sobre el aumento del impacto²⁰ (“Programa para el cambio”) y la futura estrategia de apoyo presupuestario.²¹

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Aunque se han realizado avances significativos en ciertos ámbitos y en algunas regiones del mundo, la Comisión Europea considera que hay que hacer un mayor esfuerzo para alcanzar el conjunto de los ODM hasta el 2015. Por ello, en abril de 2010, la Comisión presentó un plan²² con las siguientes propuestas:

- a)** Centrarse en los países y poblaciones con más retraso.
- b)** Tratar los ODM con más retraso y mejorar el impacto de las políticas europeas sectoriales.
- c)** Fomentar la apropiación²³ de los ODM.
- d)** Adoptar un programa de trabajo sobre la coherencia de las políticas a favor del desarrollo.
- e)** Promover la movilización de los recursos nacionales.
- f)** Promover la integración regional y los intercambios comerciales.
- g)** Identificar y promover fuentes innovadoras de financiación.
- h)** Apoyar estrategias de adaptación y mitigación para hacer frente al cambio climático.

La UE también apoya el cumplimiento de los ODM adaptando el resto de las políticas para que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de desarrollo. El programa de trabajo relativo a la coherencia para el desarrollo (CPD) fija objetivos e indicadores concretos de los progresos realizados en la ejecución de los compromisos de la UE en

Aunque se han realizado avances significativos, la Comisión Europea considera que hay que hacer un mayor esfuerzo para alcanzar el conjunto de los ODM hasta el 2015.

La UE también apoya el cumplimiento de los ODM adaptando el resto de las políticas para que contribuyan en ese sentido.

20. Comunicación “Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change”, COM(2011) 637 final, 13.10.2011.

21. Comunicación “The future approach to EU budget support to third countries”, COM(2011) 638 final, 13.10.2011.

22. Comunicación “Plan de acción de la UE en doce puntos en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, COM(2010) 159 final, 21.4.2010. Esta comunicación sirvió de base para la elaboración de una posición europea común para la Cumbre de Naciones Unidas sobre los ODM, celebrada en Nueva York, del 20 al 22 de septiembre de 2010. Durante estas sesiones, la UE anunció una iniciativa a favor de la realización de los ODM con una dotación de 1.000 millones de euros para los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP), en particular los más atrasados.

23. En todos los casos que han tenido éxito lo que destaca la importancia de una fuerte participación política local. Además, se destaca la necesidad de promover la inclusión de los ODM en las estrategias de desarrollo de los países en desarrollo, así como de mejorar la calidad de los datos estadísticos para controlar los progresos alcanzados.

En 2010, el apoyo presupuestario representó el 24% del total de los compromisos del presupuesto de la UE y del FED.

Cada vez cobra más relieve el compromiso de que los países en desarrollo movilicen más recursos domésticos para contribuir a la financiación del desarrollo.

términos de CPD, en cinco desafíos globales: comercio y finanzas, cambio climático, seguridad alimentaria, migración y seguridad.²⁴

Ayuda presupuestaria

En 2010, el apoyo presupuestario representó el 24% (1.800 millones de euros) del total de los compromisos del presupuesto de la UE y del FED. Durante los últimos años, la UE ha realizado una fuerte apuesta por el apoyo presupuestario. Prueba de ello es que, entre 2003 y 2009, los compromisos de apoyo presupuestario adoptados por la Comisión Europea ascendieron a más de 13.000 millones de euros (alrededor del 25% de todos los compromisos en el mismo período). Aproximadamente, un 56% se destinó a los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), un 24% a países vecinos, un 8% a Asia, un 6% a América Latina y un 5% a Sudáfrica.

En octubre de 2010 la Comisión lanzó una consulta sobre la utilización de la ayuda presupuestaria como instrumento de ayuda de la UE.²⁵ A través de un Libro Verde se identificaron siete asuntos clave, con el objetivo de sacar las enseñanzas oportunas de más de diez años de ayuda presupuestaria y recabar opiniones y pruebas sobre las posibilidades que ofrece este instrumento y sobre los medios para mejorar la calidad, la relación coste-eficacia y el impacto del mismo.

Una reciente comunicación de la Comisión²⁶ recoge las principales conclusiones de la consulta anterior y establece el futuro enfoque del apoyo presupuestario de la UE. La Comisión reitera su compromiso con la utilización de este importante instrumento, al que considera un “vector de cambio” para hacer frente a los desafíos clave del desarrollo. Para apoyar estos objetivos, la Comisión prevé tres categorías diferentes de programas: los *contratos de buen gobierno y desarrollo*, que reemplazan al apoyo presupuestario general, empleados cuando existe confianza y que están destinados a la consecución de los valores fundamentales de derechos humanos, democracia e imperio de la ley; los *contratos del sector reforma*, para proporcionar apoyo presupuestario sectorial, encaminado a la consecución de reformas y la mejora de la prestación de servicios; y los *contratos de construcción del Estado*, para situaciones de fragilidad.

Fiscalidad y desarrollo

Cada vez cobra más relieve la necesidad de lograr un crecimiento económico sostenible y el compromiso de que los países en desarrollo movilicen más recursos nacionales para contribuir a la financiación del desarrollo. En ese sentido, resulta clave el refuerzo de los sistemas fiscales nacionales y de sus niveles de recaudación, de acuerdo con los principios de buena gobernanza en materia fiscal. En este contexto, la Comisión adoptó en abril de 2010 una comunicación²⁷ en este ámbito.

Según esta comunicación, las políticas de ayuda al desarrollo deben contribuir a la eficacia de los sistemas impositivos y al aumento de los ingresos fiscales de los países socios de la UE, haciendo frente a las dificultades tanto de orden interno como internacionales (como los paraísos fiscales y las prácticas injustas de las empresas multinacionales). Los impuestos son esenciales para el desarrollo sostenible, la legitimidad del Estado, la estabilidad económica, la financiación de los servicios públicos y de las infraestructuras. Cada país socio debe definir sus políticas y sus reformas, aprovechan-

24. Commission Staff Working Document, “Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013”, SEC(2010) 421 final, 21.4.2010.

25. Libro Verde, “El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países”, COM(2010) 586 final, 19.10.2010.

26. Comunicación “The future approach to EU budget support to third countries”, COM(2011) 638 final, 13.10.2011.

27. Comunicación “Fiscalidad y desarrollo: Cooperación con países en desarrollo para promover la buena gobernanza en asuntos fiscales”, COM(2010) 163 final, 21.4.2010.

do las oportunidades que en este sentido ofrecen los diferentes instrumentos de la ayuda al desarrollo: la ayuda presupuestaria y las herramientas de gestión de finanzas públicas; la cooperación técnica; la cooperación regional; y el apoyo al refuerzo de las capacidades de los órganos de control, de los Parlamentos nacionales y de los actores no gubernamentales de los países en desarrollo pertinentes.

Mecanismos innovadores de financiación

En un momento de grave crisis, la Comisión incrementa sus esfuerzos para desarrollar mecanismos innovadores con el fin de optimizar el efecto de palanca financiera y política de su presupuesto, atrayendo a otras instituciones financieras públicas y privadas. Un ámbito concreto es el de la financiación mixta de la ayuda al desarrollo (combinación de subvención y préstamo), que permite aumentar la utilización de los préstamos ofrecidos, especialmente por el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Como ejemplo, podemos citar el instrumento mixto innovador creado en el mecanismo en favor de la energía:²⁸ 40 millones de euros que se combinan con los créditos ofrecidos por los Estados miembros y el BEI y que están disponibles para la cofinanciación de proyectos de mediana envergadura, dirigidos a mejorar el acceso a servicios energéticos sostenibles²⁹ en los países ACP.

Seguridad alimentaria

En 2010, la Comisión presentó una nueva estrategia para enmarcar la acción de la UE dirigida a favorecer la seguridad alimentaria en los países en desarrollo.³⁰ Según este nuevo marco político, debe darse prioridad a los países más frágiles y debe utilizarse un enfoque multisectorial, basado en cuatro fundamentos principales: a) la disponibilidad de alimentos, que requiere una cadena agroalimentaria sostenible,³¹ una intensificación de la producción agrícola, y el desarrollo del comercio internacional y de la integración regional; b) el acceso a la alimentación, mejorando el empleo y aumentando los ingresos; c) el valor nutricional de la ingesta de alimentos, sobre todo para las mujeres embarazadas o lactantes y los niños menores de cinco años; d) la prevención y la gestión de la crisis, uniendo a los distintos actores de la ayuda humanitaria y del desarrollo en la aplicación de las estrategias que vinculan la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD) y la reducción del riesgo de catástrofes (RRC).

Transparencia

La UE forma parte de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI), que tiene como objetivo hacer que la información acerca del gasto en ayuda sea más fácil de analizar. Durante los últimos años, la UE ha hecho significativos avances en este terreno,³² clave para la eficacia y la rendición de cuentas, con lo que ha pasado a convertirse en uno de los donantes más transparentes de acuerdo con el CAD.

Fuente: Elaborado por Javier Sota, investigador del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD).

En un momento de grave crisis, la Comisión incrementa sus esfuerzos para desarrollar mecanismos innovadores con el fin de optimizar el efecto de palanca financiera y política de su presupuesto, atrayendo a otras instituciones financieras públicas y privadas.

En 2010, la Comisión presentó una nueva estrategia para enmarcar la acción de la UE dirigida a favorecer la seguridad alimentaria en los países en desarrollo.

28. Más información sobre la Facilidad ACP-UE para la energía en <http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/regional-cooperation/energy/index_en.htm>, instrumento de cofinanciación creado en 2005.

29. Un ejemplo de este tipo de proyectos, consistente en la instalación de una turbina de vapor en Zimbabue, puede consultarse en el Annual Report 2011 sobre la política de desarrollo de la UE –SEC(2011) 880 final, pág. 79–.

30. Comunicación “Un marco estratégico de la UE para ayudar a los países en vías de desarrollo a enfrentarse a los retos relativos a la seguridad alimentaria”, COM(2010) 127 final, 31.3.2010; comunicación “Ayuda alimentaria humanitaria”, COM(2010) 126 final, 31.3.2010.

31. En su apoyo a la agricultura a pequeña escala, la UE debe conceder prioridad a los métodos de intensificación que sean sostenibles y ecológicamente eficaces, respetando las diversas funciones de la agricultura.

32. Puede encontrarse información más detallada en la comunicación “Mutual Accountability and Transparency. A Fourth Chapter for the EU Operational Framework on Aid Effectiveness”, COM(2010) 643 final, 5.11.2010.

2.3 Perspectivas para los donantes del CAD para los años 2011 y 2012: desaceleración, reducción y recortes

La desaceleración de la ayuda programable será más aguda en los países africanos, se prevé un crecimiento anual del 1% por año, frente al 13% en los tres últimos años.

La AOD de 2011 de la UE probablemente deba hacer frente a una ligera reducción en comparación con los niveles de 2010.

Las perspectivas de la AOD a corto plazo son inciertas. Al mirar crisis pasadas, hay razones para inquietarse ya que los gobiernos en estas situaciones suelen recortar sus presupuestos de ayuda, recortes que no se recuperan en menos de doce años.³³

La AOD de 2011 de la Unión Europea probablemente deba hacer frente a una ligera reducción en comparación con los niveles de 2010. Se estima que ciertos Estados miembros incrementarán su ayuda pero no lo suficiente para contrarrestar los recortes de otros. Asimismo, se prevé que la meta hacia el 0,7% de AOD como porcentaje de su RNB en 2015 se detenga en la mayoría de los países de la Unión Europea.³⁴

La OCDE, en su encuesta sobre las proyecciones de la ayuda de los donantes bilaterales y multilaterales en 2013, muestra que se espera una desaceleración del crecimiento de la ayuda. Según aquella, la ayuda programable³⁵ por país aumentaría en un 2% por año en términos reales entre 2011 y 2013, frente al 8% de promedio de los tres últimos años. Esta desaceleración sería más aguda en los países africanos, cuya ayuda programable tendría un crecimiento anual del 1% por año, frente al 13% en los tres últimos años.³⁶ Así, el volumen de recursos de la ayuda estaría muy por debajo de lo necesario para compensar el incremento de la tasa de crecimiento demográfico.

2.4 Principales encuentros internacionales en 2011

37ª cumbre del G-8 en Deauville:³⁷ cifras tergiversadas para esconder el incumplimiento de las promesas (26 y 27 de mayo de 2011, Francia)

En la 37ª cumbre del G-8 de Deauville, los dirigentes del mundo abordaron temas de actualidad tales como la Primavera Árabe, la seguridad nuclear, la solidaridad con Japón por el *tsunami*, Internet y su regulación, temas de economía y seguri-

33. Véase Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, "Global Monitoring Report 2011: Improving the Odds of Achieving the MDGs" (Washington, DC, 2011), pág. 128.

34. <http://www.concordeurope.org/Files/media/0_internetdocumentsENG/3_Topics/Topics/Aidwatch/AidWatch-Briefing-Between-austerity-and-political-will.pdf>.

35. De acuerdo con la AECID, la ayuda programable del país (CPA, por sus siglas en inglés) mide aquellas contribuciones de los donantes que son más susceptibles –al menos en teoría– de alinearse con las políticas y estrategias de desarrollo definidas por los países socios. Esta parte de la ayuda puede ser objeto de una planificación plurianual por parte del donante. Se calcula restando de la AOD bruta la ayuda que no es previsible por definición (ayuda humanitaria y alivio de deuda externa), la que no implica flujos transfronterizos (costes administrativos, becas, sensibilización e investigación en países donantes), la que no forma parte de acuerdos entre Gobiernos nacionales (ayuda alimentaria y ayuda de Gobiernos locales), y la que no puede ser programable nacionalmente (financiación de costes institucionales de ONGD).

36. Análisis de las tendencias de ayuda OECD. "Development aid reaches an historic high in 2010" <http://www.oecd.org/document/35/0,3746,en_2649_34447_47515235_1_1_1_1,00.html>.

37. <<http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/english/news/news/programme-of-the-g20-cannes-summit.1509.html>>.

dad global, el crecimiento verde,³⁸ el cambio climático y la responsabilidad sobre el desarrollo.

La Primavera Árabe fue, sin duda, uno de los temas centrales de la cumbre. El “Partenariado de Deauville” acordado busca fortalecer un proceso político al apoyar la transición a la democracia y al favorecer las reformas de gobierno, incluyendo especialmente la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de las instituciones para garantizar la transparencia y el gobierno responsable. Según esta declaración, los bancos multilaterales de desarrollo deberían proporcionar más de 20.000 millones de dólares en beneficio de Egipto y Túnez para el período 2011-2013, en apoyo a sus reformas y los países del G-8 movilizarían ayuda bilateral. Si bien este partenariado tiene compromisos financieros alentadores, muchos son los escépticos sobre su materialización.

La Declaración Conjunta G-8-África plasma la voluntad del grupo de las ocho potencias y de África de actuar juntos dentro de un espíritu de partenariado. En términos de desarrollo económico y de medio ambiente, se acordó intensificar acciones para el crecimiento económico, la integración comercial, la movilización de recursos domésticos, la mejora de acceso a infraestructuras y servicios. Se propuso adelantar el proceso de liberalización del comercio y reducir la dependencia de la ayuda exterior, para lo que será necesario un refuerzo de las capacidades y una cooperación técnica en temas de gobernabilidad macroeconómica.

Este encuentro del G-8, como otros, fue decepcionante y los anuncios dejaron recelos. Primero, los líderes del G-8 quedaron mudos frente al fracaso en lograr el cumplimiento de los objetivos de ayuda al desarrollo planteados en 2005. Siguiendo la tradición iniciada en el G-8 en Canadá (Muskoka), la presidencia francesa preparó un informe de rendición de cuentas pero fue ampliamente criticado porque mejoró drásticamente la ejecución real.³⁹ Así, se comunicó que 49.000 millones de los 50.000 millones de dólares prometidos en anteriores reuniones del G-8 se habían otorgado, cuando se estima que solamente 31.000 millones de dólares fueron otorgados.⁴⁰ En realidad, hicieron falta 19.000 millones de dólares para honrar el compromiso realizado en Gleneagles (monto equivalente a siete días del gasto militar del G-8, y apenas un 0,06% de sus ingresos nacionales combinados).⁴¹

En esta cumbre quedaron sin clarificarse los compromisos adquiridos⁴² en los anteriores encuentros del G-8, de Gleneagles, de L'Aquila y de Muskoka, y tampoco se mostró de dónde provendrán los 19.000 millones de dólares que faltan para cumplir sus promesas. Siguiendo la misma tónica, los líderes del G-8 mostraron poca intención de recortar las emisiones de gases de efecto invernadero tal y como sería necesario para alcanzar el objetivo de no superar un calentamiento de 2 °C que dicen respetar.

En el G-8 de Deauville, la presidencia francesa preparó un informe de rendición de cuentas que fue criticado porque mejoró drásticamente la ejecución real.

En esta cumbre quedaron sin clarificarse los compromisos adquiridos en los anteriores encuentros del G-8.

38. El crecimiento verde significa propiciar el crecimiento y el desarrollo económicos y a la vez asegurar que los bienes naturales sigan proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los que depende nuestro bienestar. OECD (2011), Towards Green Growth, <<http://www.oecd.org/dataoecd/41/48/47984502.pdf>>.

39. Utilizaron en sus cálculos precios corrientes, en lugar de los precios constantes como recomienda la OCDE, para tomar en cuenta el efecto de la inflación.

40. Usando el cómputo de la OCDE.

41. <<http://www.oxfam.org/es/pressroom/pressrelease/2011-05-19/g8-mentiras-no-alimentan>>.

42. Oxfam (2011) “Cooking the Books Won’t Feed Anyone - The G8 Shamefully Try to Cover Their Tracks on Broken Promises”. Media Brief. <<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/g8-cooking-the-books-briefing-180511.pdf>>.

A mediados de 2011, no había ni planes ni estrategias que permitieran entender cómo se iba a cumplir con más de la mitad de los recursos prometidos.

La crisis de la deuda y los rescates han relegado algunos temas que estaban en la agenda del G-20, tales como la regulación de las instituciones financieras y la tasa sobre transacciones financieras.

Recuadro 2. Financiación de la agricultura y la seguridad alimentaria. Acuerdos de L'Aquila

En julio de 2009, en L'Aquila (Italia), los líderes del G-8 así como de 16 países y 14 organizaciones internacionales y regionales se comprometieron a movilizar recursos en favor de la agricultura y la seguridad alimentaria e hicieron la promesa de proveer de asistencia técnica y cooperación. En total, en el marco de la Declaración de L'Aquila, 13 donantes⁴³ se comprometieron a movilizar 22.000 millones para la agricultura y la seguridad alimentaria antes de finales de 2012.

A mediados de 2011,⁴⁴ el informe de la organización ONE⁴⁵ constató que solamente un 22% de los compromisos se había logrado (y otro 26% estaba en vías de materializarse). Pero existía aún falta de concreción para más de la mitad de los recursos prometidos: no había ni planes ni estrategias que permitieran entender cómo se lograría el cumplimiento del compromiso.

De los ocho donantes analizados (que representan el 84% de los compromisos), Canadá e Italia habían desembolsado más de dos tercios del acuerdo realizado en L'Aquila (919 millones y 349 millones de dólares respectivamente). Francia, el Reino Unido y Estados Unidos presentaron retrasos importantes para poder alcanzar sus compromisos (después de dos años habían logrado solamente aportar el 28%, el 30% y el 2% de estos, respectivamente). Además, Alemania, Japón y la Comisión Europa no disponían de datos accesibles y transparentes, lo que imposibilitó el seguimiento de sus acuerdos.

Por otro lado, el informe de rendición de cuentas del G-8 de Deauville (mayo de 2011) no logró capturar los avances realizados por los donantes de forma homogénea, en parte porque no acordaron un sistema armonizado de levantamiento de la información.

Fuente: Elaboración propia a partir del informe "Agriculture Accountability Holding Donors to their L'Aquila Promises", elaborado por ONE (2011).

6ª cumbre del G-20 en Cannes:⁴⁶ ruido alrededor de la TTF (3 y 4 de noviembre de 2011, Francia)

La cumbre fue dominada en gran medida por la situación de crisis de deuda en Grecia, su plan de rescate, el riesgo de un posible referéndum interno que condicionara su aceptación a las medidas planteadas en ese plan; y por la vulnerable situación económica de Italia, situaciones que amenazan la estabilidad de la Unión Europea. La crisis de la deuda y los rescates asociados a ella han relegado algunos temas que estaban en la agenda, tales como la regulación de las instituciones financieras y la tasa sobre transacciones financieras (TTF).

43. Australia, Canadá, la Comisión Europea, Francia, Alemania, Italia, Japón, los Países Bajos, Rusia, España, Suecia, el Reino Unido y Estados Unidos.

44. El compromiso de LAquila fue adquirido en julio 2009 y tiene que ser completado en tres años, por lo tanto en julio 2012.

45. ONE (2011), "Agriculture Accountability Holding Donors to their LAquila Promises". <<http://www.one.org/c/international/about/3923/>>.

46. <<http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/english/news/news/programme-of-the-g20-cannes-summit.1509.html>>.

Recuadro 3. G-20: La tasa sobre las transacciones financieras entró en la agenda de desarrollo

Se esperaba mucho de esta edición del G-20, que asumía por primera vez un mandato anual y también una agenda de desarrollo. Nicolas Sarkozy se encargó de “calentar” el escenario cuando a principios de año presentó una agenda más que ambiciosa, que incluía asuntos tan gruesos como la regulación del sistema financiero o la volatilidad de los precios de los alimentos. La crisis y la puntilla del referéndum griego se encargaron de rebajar las expectativas, lo que descafeinó un tanto el resultado de la cumbre. Pero algunas iniciativas positivas han logrado hacerse un hueco entre tantas tensiones divergentes. Entre ellas, la tasa Robin Hood (o tasa sobre las transacciones financieras, TTF): en un ejercicio de equilibrios diplomáticos, el G-20 valoró los avances europeos, sumó el apoyo de otros países (aunque no obliga a nadie) y reconoció que se asignen los recursos para desarrollo.

Parece poco ambicioso entusiasmarse solo porque se incluye una palabra en el comunicado final. Pero que el término “desarrollo” venga mencionado tras considerar un gravamen al sector financiero y el reconocimiento del G-20 al impulso europeo, es un éxito y el resultado de un trabajo intenso de muchas organizaciones y movimientos sociales en más de cuarenta países. Es el modo de evitar que esto se quede simplemente en un nuevo mecanismo para reducir el déficit fiscal de algunos países (especialmente los europeos).

Además, esta cumbre consiguió consolidar un bloque más amplio de aliados a favor de la TTF. Junto con Francia, Alemania y España –sus grandes defensores–, ahora se cuenta con el respaldo de países como Sudáfrica, Argentina, Brasil, Corea del Sur o Etiopía. Muchos de estos países ya están aplicando medidas similares al sector financiero y asignando recursos directamente a programas de sanidad o reducción de la pobreza. Su impulso sirve de ejemplo para seguir avanzando hacia el ideal de una tasa global para resolver necesidades globales.

Lamentablemente, el G-20 no ha logrado obtener el respaldo de dos de los grandes detractores de la medida: Estados Unidos y el Reino Unido. Y eso a pesar de diversos respaldos a la medida, tales como el informe de Bill Gates sobre financiación innovadora, las conclusiones del Fondo Monetario Internacional sobre la viabilidad de ésta, la propuesta de la Comisión Europea o el propio sentido común.

Fuente: Adaptación del artículo de Susana Ruiz “La tasa Robin Hood se consolida en Cannes”.

La cumbre del G-20 consiguió consolidar un bloque más amplio de aliados a favor de la TTF. Junto con Francia, Alemania y España, ahora se cuenta con el respaldo de Sudáfrica, Argentina, Brasil, Corea del Sur o Etiopía.

El G-20 no ha logrado obtener el respaldo de dos de los grandes detractores de la TTF: Estados Unidos y el Reino Unido, a pesar de diversos respaldos a la medida.

COP 17 en Durban:⁴⁷ avances tímidos y oportunidades perdidas para contrarrestar el cambio climático (28 de noviembre - 9 de diciembre de 2011, Sudáfrica)

Durante las dos semanas de la cumbre internacional sobre cambio climático en Sudáfrica se debatieron y negociaron principalmente dos cuestiones claves: el aumento de los recortes de las emisiones –y el marco legal apropiado para el mismo después de la finalización del Protocolo de Kioto– y la financiación del Fondo Verde para el Clima acordado en anteriores cumbres.

47. <<http://www.cop17-cmp7durban.com/>>.

Se logró extender el Protocolo de Kioto a un segundo período de compromiso, pero este avance fue debilitado porque no renovaron su adhesión Japón, Rusia y Canadá, además de que Estados Unidos sigue al margen.

Estados Unidos logró disminuir las expectativas de reducción de emisiones al nivel más bajo y postergó hasta 2020 las nuevas metas.

En el último día de la cumbre, en horas suplementarias de negociación, se logró evitar el fracaso y se pactó un acuerdo mínimo. Si bien se consiguió aprobar un plan que pone en marcha el Fondo Verde para el Clima (acordado en Cancún), éste no especifica las fuentes de financiación, con lo que se deja margen para que los Estados eludan sus responsabilidades.

Por otro lado, se logró extender el Protocolo de Kioto a un segundo período de compromiso, pero este avance fue debilitado porque no renovaron su adhesión Japón, Rusia y Canadá, además de que Estados Unidos sigue al margen. Se decidió que en 2015 se retomarían las negociaciones para pactar un acuerdo vinculante más amplio, esta vez incluyendo a todos los países, el cual entraría en vigor en 2020.

Las formulaciones del acuerdo son muchas veces ambiguas, lo que permitirá a los países contaminadores no responder o postergar las acciones requeridas para asegurar los medios de vida de millones de habitantes del Sur y su seguridad alimentaria. La comunidad científica reiteró sin cesar que las emisiones globales deben reducirse antes de 2020 para prevenir un cambio climático catastrófico.

Estados Unidos, como es costumbre, volvió a ser la potencia que obstaculizó los acuerdos necesarios, al no adherirse al acuerdo vinculante y responder principalmente a los intereses de sus industrias contaminadoras. Además, este país logró disminuir las expectativas de reducción de emisiones al nivel más bajo y postergó hasta 2020 las nuevas metas. A pesar de sus compromisos financieros, no aclaró cuáles serían sus fuentes de financiación y, además, dejó claro que, pese a su mayor responsabilidad histórica, no asumiría compromisos y obligaciones diferentes de los nuevos países industrializados (China, India o Sudáfrica) y amenazó con vetar cualquier referencia respecto a la equidad en el texto. Así, en el nuevo acuerdo no se distingue a los países en vías de desarrollo de los países industrializados y –a pesar de las peticiones tanto de la India como de otros países– el acuerdo no considera la contribución justa al Fondo Verde⁴⁸ de países históricamente contaminadores y países en vías de desarrollo, actualmente contaminadores pero con todavía altos niveles de pobreza.

Recuadro 4. Financiación del cambio climático

En diciembre de 2009, en la COP 15 de Copenhague, los líderes de países desarrollados se comprometieron a movilizar fondos “nuevos y adicionales”: 100.000 millones por año hasta 2020 y 30.000 millones de dólares del Fast Start Finance (FSF) entre 2010 y 2012 para afrontar las necesidades de los países en vías de desarrollo para la mitigación y la adaptación a los efectos del cambio climático. Este compromiso fue calificado de “desafiante pero factible”⁴⁹ por el Grupo Asesor de Alto Nivel de la Secretaría General de las Naciones Unidas sobre la Financiación del Cambio Climático.

48. El Fondo Verde fue creado dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático como mecanismo para transferir recursos provenientes de países desarrollados para financiar iniciativas de adaptación y mitigación en los países en vías de desarrollo.

49. UN (2010), “Report of the Secretary-General’s High-level Advisory Group on Climate Change Financing”. Pág. 5. <http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF_Final_Report.pdf>.

En junio de 2011, a mitad del período antes de la fecha de cumplimiento del compromiso de los 30.000 millones, diferentes organizaciones intentaron hacer un seguimiento. El World Resources Initiatives⁵⁰ consideró que el 45% de estos recursos había sido asignado, mientras que la iniciativa de Fast Track Finance⁵¹ valoró el grado de cumplimiento en un 21%. Un año y medio después del acuerdo, solamente el 29% ha sido transferido.⁵²

El FSF no es una estructura *per se*, sino una herramienta para gestionar los apoyos al cambio climático, lo que significa que no se crean nuevos fondos o iniciativas, sino que se usan canales existentes para encauzar estos recursos, lo cual dificulta tremendamente su seguimiento.

Fuente: Elaboración propia.

IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, Busán: ¿nuevos rumbos para la cooperación? (29 de noviembre - 1 de diciembre de 2011, Corea del Sur)

Con más de 3.000 participantes, entre los cuales estuvieron 100 ministros y jefes de organizaciones internacionales, se desarrolló el IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, que tuvo lugar en diciembre de 2011 en Busán, Corea del Sur. Por primera vez, las organizaciones de la sociedad civil fueron invitadas formales dentro del foro. El principal resultado del encuentro fue el “Partenariado de Busán para una cooperación eficaz al servicio del desarrollo”, que según algunos analistas podría abrir nuevos rumbos en la ayuda al integrar nuevos actores y dar paso hacia una gobernanza del sistema de ayuda más acorde con las realidades geopolíticas.

A diferencia de los anteriores foros fundamentalmente técnicos –en particular el de París–, el foro de Busán abrió una reflexión sobre el marco de gobernanza de desarrollo, dejando atrás el enfoque limitado de la eficacia de la ayuda para pasar al debate más amplio, y político, de la cooperación efectiva para el desarrollo. En este nuevo marco, están involucrados no solamente los donantes del CAD de la OCDE, sino también los actores de la cooperación Sur-Sur, las Naciones Unidas, las autoridades locales, el sector privado y los actores de la sociedad civil.

Los donantes que no son miembros del CAD –India, Brasil y China en particular– mostraron su interés en adherirse a los principios comunes del acuerdo; sin embargo, China negoció hasta el último momento y lo firmó bajo la condición de que se especifique que los principios y compromisos del acuerdo sean voluntarios para los países de la cooperación Sur-Sur.

Más acorde con la nueva realidad geopolítica mundial, se decidió cambiar el sistema de gobernanza de la ayuda mundial y se consagró el cierre del Grupo de Trabajo de Eficacia de la Ayuda del CAD –lugar de toma de decisión de las prioridades de desarrollo, en el que participaban principalmente los donantes del CAD–. Será reemplazado por una alianza del “Partenariado de Busán para una cooperación eficaz al servicio del desarrollo” apoyado por la OCDE y el Programa de las

Los donantes que no son miembros del CAD –India, Brasil y China en particular– mostraron su interés en adherirse a los principios comunes del Acuerdo de Busán.

Se decidió cambiar el sistema de gobernanza de la ayuda mundial y se consagró el cierre del Grupo de Trabajo de Eficacia de la Ayuda del CAD.

50. <<http://www.wri.org/publication/summary-of-developed-country-fast-start-climate-finance-pledges>>.

51. <<http://www.faststartfinance.org/home>>.

52. J. Brown, M. Stadelmann y L. Hörnlein (2011), “Fast-start finance to address climate change: what we know at the mid-point”. ODI. <<http://www.odi.org.uk/resources/download/5929.pdf>>.

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo que permitirá pasar de un sistema que requería el consenso de los donantes del CAD –que ralentizaba el paso de las reformas– a un proceso de toma de decisión en bloques –de geometría variable–, lo que facilitará más agilidad, alianzas y oportunidades que emerjan de diversos enfoques de la cooperación para el desarrollo provenientes de actores tanto del Norte como del Sur.⁵³

Este acuerdo de Busán resalta la importancia de la apropiación ampliando este concepto con respecto a su acepción inicial en la Declaración de París, orientada solamente a los gobiernos, a la apropiación democrática de las políticas así como de los procesos de desarrollo. El acuerdo insiste en la necesidad de utilizar los sistemas nacionales “por defecto” y requiere explicaciones de los donantes en caso de no utilizarlos.⁵⁴

Por primera vez en estos foros de alto nivel, la transparencia se puso como tema central en la agenda política.

Por primera vez en estos foros de alto nivel, la transparencia se puso como tema central en la agenda política (véase el capítulo 5). Gracias a la adhesión de Estados Unidos anunciada en el Foro, y a la entrada de Canadá, cerca del 80% de la ayuda oficial para el desarrollo se encuentra ya bajo el marco de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI, en sus siglas en inglés).⁵⁵ Durante el próximo año, los donantes acordaron definir planes para que en 2015 sean accesibles electrónicamente sus proyectos, mediante la adopción de estándares comunes para la publicación de información y orientando un poco más la información a las necesidades de los usuarios.

Cabe señalar también que se aprobó en el foro el “New Deal for Engagement in Fragile States” que había sido trabajado por el G7+ (un grupo de 19 países frágiles o en situación de posguerra con los donantes), para mejorar la construcción del Estado y consolidar la paz, incorporando estos aspectos dentro de la agenda de la eficacia de la ayuda.

A pesar del peso creciente del sector privado en los procesos de desarrollo, no se logró incluir un marco para la financiación privada, responsable y efectiva.

Sin embargo, una de las limitaciones más claras del acuerdo fue que, a pesar del peso creciente del sector privado en los procesos de desarrollo, no se logró incluir un marco para la financiación privada, responsable y efectiva, demanda de las organizaciones de la sociedad civil. Al contrario, se abrieron puertas para que el sector privado pueda beneficiarse de fondos públicos contabilizados como AOD e incrementar su posibilidad de participación en el diseño de políticas de desarrollo, lo cual podría acarrear riesgos de que sus intereses privados interfieran en la consecución de una ayuda más eficaz. Tampoco se abordaron claramente las dificultades de implementación de los compromisos de París y Accra en el Foro. Finalmente, las modalidades de seguimiento e implementación fueron poco definidas, lo que puede poner en riesgo el cumplimiento de las diferentes cláusulas del acuerdo. Los seis meses después de la cumbre serán cruciales para definir cómo funcionará el partenariado global y se plasmarán en acciones los compromisos adquiridos. Está ahora en manos de los actores pertinentes el hacer que este acuerdo se vuelva un punto de inflexión en los debates y procesos de desarrollo.

53. Para más detalle, léase el artículo “What happened in Busan?”, diciembre de 2011. Blog, Owen Abroad. <<http://www.owen.org/blog>>.

54. Al respetar esta cláusula, las capacidades nacionales se podrían ver fortalecidas, ya que uno de los problemas fundamentales de la eficacia de la ayuda es la creación de agencias y de circuitos financieros paralelos a los sistemas nacionales por parte de los donantes.

55. Véase referencia <<http://www.aidtransparency.net/news/united-states-signs-iati>> y capítulo 5 sobre Transparencia.

3. Panorama de la cooperación española 2010

En 2010, la AOD neta española alcanzó los 4.491,84 millones de euros en términos absolutos y representó un 0,43% de la RNB (frente a un 0,46% en 2009). Ya en 2009 se produjo un estancamiento de la ayuda española (un 1% de decrecimiento entre 2008-2009) por impacto de la crisis, pero en 2010 los importantes recortes se hacen claramente visibles.

En 2009 se produjo un estancamiento de la ayuda española por impacto de la crisis, pero en 2010 los importantes recortes se hacen claramente visibles.

En 2010, la AOD experimentó un recorte de 236,2 millones de euros (en comparación con 2009), equivalente a una reducción del 5% respecto a la AOD de 2009 (véase el anexo 2). Este descenso aleja cada vez más a España de su compromiso de cumplir con el 0,7% de la RNB destinado a AOD en el año 2015, como se puede observar en el gráfico 2. Además, en 2010, España no cumple la meta de la Unión Europea de destinar el 0,51% del PIB europeo en 2010,⁵⁶ ni tampoco su propia meta intermedia de alcanzar el 0,51% de la RNB en AOD en el mismo año.

En 2010, la AOD experimentó una reducción del 5% respecto a la AOD de 2009.

En 2010, se ejecutó el 85,3% del presupuesto total de AOD según lo planificado en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) (véase el cuadro 1), ligeramente inferior a 2009 (cuando fue de 90%). No obstante, es el comienzo de una tendencia hacia el recorte escondido bajo la vía de la no ejecución.

En 2011, el presupuesto preveía un recorte inicial de 1.030,91 millones de euros,⁵⁷ lo cual equivale a un 19,6% (frente al presupuesto de 2010). Pero, en realidad, el recorte total será todavía mucho mayor debido a la no ejecución.⁵⁸ Así lo ilustran los primeros datos de ejecución del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), que muestran que de los 545,23 millones de euros previstos en el PACI 2011, hasta finales de septiembre de 2010, solo se habían autorizado –ni siquiera ejecutado– 215,19 millones de euros. Según proyecciones, la ejecución de AOD en 2011 quedará en alrededor de un 0,3% de la RNB, debido al descenso de aproximadamente el 35% en los últimos 20 meses (cuando según los Presupuestos aprobados lo situaba en el 0,4%⁵⁹). Las previsiones para 2012 son aún más pesimistas.

Un nuevo recorte de 1.016 millones de euros al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) para su presupuesto de 2012 fue anunciado a finales de diciembre de 2011, recién posicionado el nuevo Gobierno.⁶⁰ Significa una reducción de casi el 40% con respecto al presupuesto de 2011 del MAEC.⁶¹ Aunque todavía no

56. Según señala el MAEC en su informe “Hacia los Objetivos del Milenio”, de 2007 (disponible en: <<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Informe%20Espa%C3%B1a%20Objetivo%208.pdf>>), en mayo de 2005 la UE se comprometió a alcanzar una AOD equivalente al 0,51% del PIB comunitario en 2010.

57. Al comparar las previsiones del PACI 2011 (4.233,71 millones de euros) con las del PACI 2010 (5.264,61 millones de euros).

58. En el momento de la presente publicación, ésta es aún una cifra no conocida.

59. Véase el Plan Anual de Cooperación Internacional 2011, <<http://www.aecd.es/galerias/publicaciones/descargas/PACI2011PACI.pdf>>.

60. Este recorte fue realizado bajo el Acuerdo de no disponibilidad sobre los presupuestos de 2011, y afectó a la ejecución de 2011, además con prórroga en los presupuestos de 2012. Este acuerdo decretado en el último Consejo de Ministros de 2011 por el nuevo gobierno muestra que la mayoría de los 1.016 millones de euros de recorte del presupuesto del MAEC se aplicaría a la AOD y certifica que al menos una cantidad de ese orden no habría sido ejecutada por el gobierno anterior lo cual refuerza que existe una voluntad de recorte vía la no ejecución.

61. Comunicado de la Coordinadora de ONGD ante los recortes en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, <http://www.coordinadoraongd.org/index.php/noticias/vernoticia/id_noticia/1502>.

es oficial cómo afectará exactamente al presupuesto de cooperación, se estima que 990 millones de euros⁶² se recortarán al presupuesto de AOD.

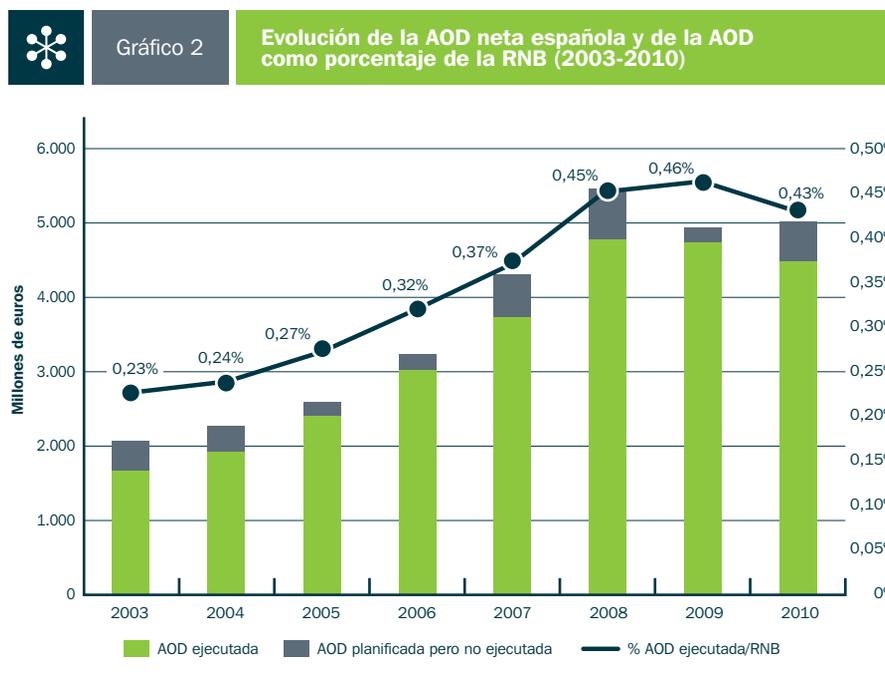
Además, falta incluir los recortes que se realizarán en la partida de AOD gestionada por el Ministerio de Economía, además de los presupuestos de las comunidades autónomas y los entes locales. Se proyectaron para la cooperación descentralizada unos recortes para 2012 de alrededor de un tercio de sus presupuestos, respecto a los presupuestos ya recortados para 2011 (-226 millones de euros). Esto significa que la AOD retornaría a valores de 2002-2004 con un esfuerzo sobre la RNB del 0,25 al 0,29%, un retroceso de lo más violento entre los miembros de la OCDE.

Según proyecciones, la ejecución de AOD en 2011 quedará en alrededor de un 0,3% de la RNB.

En este apartado se analiza la AOD española ejecutada en 2010: su distribución geográfica y sectorial, sus modalidades de ejecución y sus instrumentos. Se detalla la ayuda humanitaria, la AOD destinada a la educación para el desarrollo, a subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) y, por último, la cooperación descentralizada. Se destaca dónde fueron los recortes, sacando a la luz los criterios adoptados en esta decisión.

En este período de restricción es importante el análisis de las modalidades y de la distribución de la AOD española. Sería aún más clave la valoración de sus resultados. Lamentablemente los datos de la ejecución de la AOD española se publican con demasiado retraso,⁶³ lo que imposibilita contar con su análisis en el momento de definir el presupuesto. Será un reto para el nuevo Gobierno –que apuesta tanto

En 2010, se ve el comienzo de una tendencia hacia el recorte escondido mediante la no ejecución.



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de los Seguimientos de los PACI de 2003 a 2010.
 Nota: La AOD prevista corresponde a las previsiones del PACI de los años respectivos.

62. Estimación realizada por Intermón Oxfam.

63. El volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010 fue publicado en el mes de octubre.

por la eficiencia como por la transparencia de la ayuda– poner en marcha un sistema que permita, no solamente contar con el análisis de la ejecución del año anterior, sino tener información sobre los resultados en términos de desarrollo para que, con una AOD desgraciadamente recortada, se pueda seguir teniendo impacto en la pobreza y la vida de millones de personas en el Sur.

3.1 Ruptura de tendencias de la cooperación en el año 2010

3.1.1 Ruptura del avance de la AOD en 2010

Los servicios sociales básicos (SSB) se vieron drásticamente afectados por los recortes. En 2010, los fondos aportados se redujeron a casi la mitad en comparación con 2009 y el porcentaje de la AOD destinado a los SSB se situó entre los niveles más bajos de los últimos cuatro años. Las aportaciones a SSB representaron el 15,1% de la AOD bilateral bruta, con lo que se alejaron de la meta marcada en el III Plan Director (25%) (véanse el anexo 5 y el gráfico 12). Además, el 6,3% de la AOD destinada a SSB dentro de la AOD bilateral bruta distribuible fue reembolsable, con lo que se retrocedió en la calidad obtenida en 2009, de acuerdo con la recomendación del CAD de no usar ayuda reembolsable en sectores no productivos.

El porcentaje de la AOD destinado a los SSB se situó entre los niveles más bajos de los últimos cuatro años.

La cooperación española aumenta visiblemente la ayuda reembolsable, con lo cual sobrepasa marcos legales y compromisos políticos. El 2010 fue un año de transición en la introducción del FONPRODE/FIEM (Fondo para la Internacionalización de la Empresa) tras la reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD),⁶⁴ lo que impide ejercicios estrictamente comparativos con años anteriores. Si bien se puede constatar una reducción de los desembolsos netos de los créditos bilaterales del FAD: (-34,2% en sus desembolsos brutos y -24,1% en sus reembolsos), estas cifras no reflejan la realidad de la ayuda reembolsable española. En 2010, se empezó a otorgar un nuevo tipo de ayuda reembolsable: los denominados créditos del “FAD Cooperación Financiera”,⁶⁵ operados por el MAEC dentro de la reforma del FONPRODE. Al considerar los recursos canalizados a través del FAD y del FAD Cooperación Financiera, los desembolsos netos canalizados en 2010 fueron prácticamente el doble de los que se canalizaron en el año anterior (véase el gráfico 16). Éstos representaron casi el 12% del total de la AOD neta de 2010, el 13% contando con el Fondo para la Concesión de Microcréditos, muy lejos del compromiso adquirido en el Pacto de Estado contra la Pobreza en 2007, que estipula que la cooperación reembolsable no superaría el 5% del total de la AOD, y reflejado en la ley de creación del FONPRODE.

El 12% del total de la AOD neta de 2010 es reembolsable, muy lejos del compromiso adquirido en el Pacto de Estado contra la Pobreza.

Incremento de la ayuda reembolsable para países pobres muy endeudados. En 2010, un 12,69% en el caso de desembolsos brutos y 24,53% en el caso de desembolsos netos del total de la ayuda reembolsable desembolsada correspondió al grupo de países pobres más endeudados, lo que resulta contradictorio con los esfuerzos que se están realizando en el mundo entero y en España para reducir el nivel de endeudamiento de estos países.⁶⁶

64. Más información sobre el tema en el aparte III, 6.

65. Para más detalle, véase el capítulo 4 “Una aproximación a la cooperación financiera”.

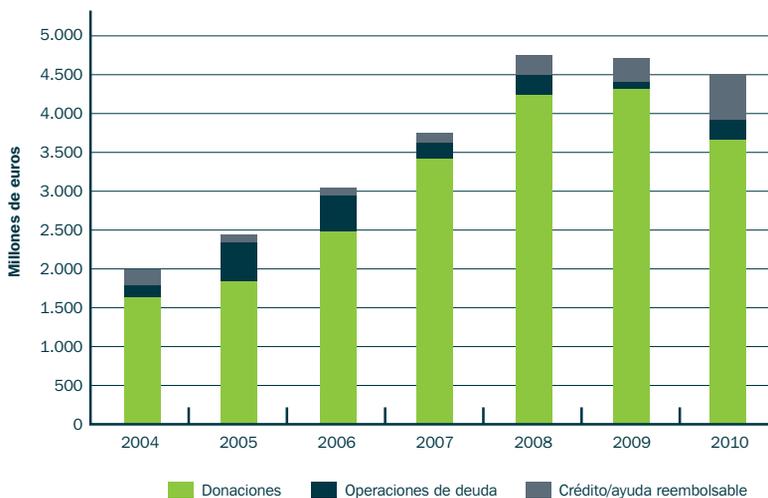
66. Los países pertenecientes al grupo de países pobres muy endeudados (PPME) que recibieron ayuda reembolsable española en 2010 fueron: Nicaragua, Ghana, Senegal, Camerún, Burkina Faso, Honduras, Mauritania, Bolivia y Haití. Todos ellos están en el nivel de *completion point* dentro de la Iniciativa de reducción de la deuda para los PPME (Iniciativa HIPC), lo que implica que ya han cumplido todos los requisitos y han sido elegidos para participar en ella.

Aumento de las operaciones de condonación de deuda bilateral, lo que permite computar más AOD, aun cuando no se trata de “nuevos recursos” para los países del Sur. La AOD generada por operaciones de deuda (bilateral y multilateral) se situó en 254,3 millones de euros para 2010 (en 2009 fue de 111,9 millones de euros), lo cual representó un 5,66% de la AOD neta española, frente al 2,37% de la AOD neta de 2009. El total de operaciones bilaterales de deuda en 2010 fue más alto que en 2009, aunque esta decisión no fue bilateral sino que se debe al calendario internacional del Club de París. Retorna a las proporciones de 2008 y 2007. Estos recursos inflan la cifra de la AOD española sin que signifiquen realmente una aportación externa de recursos (véase el gráfico 3).

Las donaciones se ven mucho más afectadas por los recortes, lo cual repercute en la calidad de la ayuda. Si bien los recortes en lo relativo a la AOD española se elevaron al 5% (equivalente a 236,2 millones de euros); en términos de las donaciones, decreció en 641,8 millones de euros en comparación con 2009, lo que representa un retroceso mayor, de 14,9%. Regresa casi a los valores absolutos de 2007. En 2010, han disminuido los recursos externos españoles disponibles para los países en vía de desarrollo y la ayuda fue inflada por ayuda reembolsable –que aumentó en un 88,7% con respecto al año anterior– y operaciones de deuda, lo que evidentemente baja su calidad (véase el gráfico 3).

Las donaciones de 2010 fueron recortadas en un 14,9%, retornando casi a los valores absolutos de 2007.

 Gráfico 3 **Distribución de la AOD neta española (donaciones, operaciones de deuda y créditos), 2004-2010**



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de los Seguimientos de los PACI de 2004 a 2010.

La acción humanitaria española disminuyó en 2010 un 23% con respecto a 2009.

Retroceso importante de la acción humanitaria. La acción humanitaria española disminuyó en 2010 un 23% con respecto a 2009, aun teniendo en cuenta los importantes recursos aportados por la cooperación española como respuesta al terremoto de Haití de enero de 2010. A pesar de los avances experimentados en materia de gestión en el seno de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), este recorte pone de manifiesto el final de un período de cinco años de crecimiento sostenido. Cabe resaltar que este descenso se produjo en un contexto en el que las cifras globales de acción humanitaria internacional experimentaron un cierto crecimiento.

Recortes y repliegue preocupante en varios territorios de la cooperación descentralizada. En 2010, la cooperación descentralizada autonómica y local sufrió recortes significativos, proporcionalmente superiores a los observados a nivel central. La AOD destinada a la cooperación por las comunidades autónomas en 2010 volvió a magnitudes de 2007 y el porcentaje de la AOD neta de cooperación descentralizada sobre el presupuesto total⁶⁷ se situó en su nivel más bajo en los últimos seis años, ya que representó el 0,21% del presupuesto total; con lo que se aleja cada vez más del 0,7% prometido por varias entidades de cooperación descentralizada.

Doce de las diecisiete comunidades autónomas vieron disminuir su AOD en comparación con 2009, de las cuales cinco tuvieron recortes mayores al 25% (y de éstas, dos mayores al 50%).⁶⁸ Solamente cinco comunidades aumentaron su AOD en comparación con 2009.⁶⁹ De igual forma, la cooperación ejercida por las entidades locales experimentó un fuerte retroceso en 2010, que fue de casi el 18% con respecto al año anterior; caída superior a la de las comunidades autónomas.

3.1.2 Tendencias mantenidas en 2010

España sigue siendo uno de los miembros del CAD con más nivel de dispersión geográfica y sectorial. En 2010, España tenía adjudicada ayuda a 152 países, de los cuales 102 no son prioritarios.⁷⁰ Cerca del 28% de la AOD bruta especificable geográficamente fue a países sin priorización según el Plan Director, lo que muestra un desajuste entre las prioridades geográficas oficiales y las reales. Además, la cooperación española tuvo operaciones en 173 de los 197 sectores del CAD, lo que demuestra una dispersión sectorial. Este nivel de fragmentación es contrario a los objetivos planteados en el Plan Director y los esfuerzos internacionales hacia una mayor concentración (división de trabajo, etc.) en aras de lograr un impacto mayor en resultados.

La cooperación española sigue siendo principalmente multilateral, con la novedad de que parte de ella es reembolsable. La AOD canalizada por vía multilateral representó el 55,28% de la AOD española en 2010, aun cuando continuó la tendencia a la baja iniciada en 2007 y disminuyó un equivalente a 155,88 millones (5,9% con respecto a 2009). Es importante destacar que, a diferencia del año anterior, en el conjunto de la ayuda multilateral de 2010, una parte importante de ésta (15% incluidos OМУDES) fue ayuda reembolsable.

España destina una porción importante de su ayuda multilateral a fondos multilaterales, con lo que contribuye a la “bilateralización” de la AOD multilateral. En 2010, el 59% de las contribuciones multilaterales fue directamente al presupuesto general de un organismo, y un 41% de los recursos se destinó a fondos y programas específicos de organismos multilaterales, la llamada AOD multibila-

En 2010, la AOD de las comunidades autónomas volvió a magnitudes de 2007.

La dispersión geográfica y la fragmentación de sectores a los que se destina la AOD española en 2010 es contraria a los objetivos del Plan Director.

67. Los presupuestos por comunidad autónoma se tomaron del Ministerio de Economía y Hacienda.

68. Cantabria (-65,1%), Murcia (-53,9%), Comunidad Valenciana (-40,6%), Baleares (-33,9%) y Canarias (-25,7%).

69. Extremadura (4,5%), Aragón (6,2%), Asturias (7,3%), La Rioja (9,2%) y, encabezando la lista, el País Vasco (11,8%).

70. No están entre los grupos A, B y C establecidos por el Plan Director vigente.

teral (para mayor explicación, véase el glosario en anexo). Esta es una proporción mucho más alta que el promedio del CAD y, en este sentido, España continúa sin tomar en consideración las valoraciones del CAD/OCDE hacia una mayor eficacia de la ayuda multilateral.⁷¹

Tendencia histórica ininterrumpida de dirigir la ayuda orientable y especificable⁷² a América Latina. Al igual que en el año 2009, en el año 2010 el principal receptor de la ayuda española fue África debido a los montos de ayuda multilateral. Sin embargo, los recursos a América Latina vuelven a subir en 2010 y la región recibió cerca de la mitad de la AOD multilateral distribuable por continentes y fue el primer receptor de la ayuda bilateral.

Preferencia de concentración hacia los países de renta media, a pesar de los avances de concentración en los países menos adelantados (PMA). Con una concentración del 37% en 2010 de la AOD hacia los PMA, se logró el objetivo establecido en el III Plan Director de destinar a estos países al menos el 25% de la AOD geográficamente especificable. No obstante, el peso de los PMA dentro del total de la ayuda sigue siendo muy bajo en comparación con el asignado por el conjunto de los países del CAD (40,16%) y la concentración hacia países de renta media mucho más alta (principalmente en los países de renta media baja). Además, al destinar el 0,11% de la RNB a ayuda a los PMA en 2010 (frente al 0,12% en 2009), España sigue alejándose más aún del compromiso internacional de adjudicar el 0,15% de la RNB a AOD para los PMA.

Aumento de las aportaciones a la educación para el desarrollo. A pesar de los recortes de la AOD española en 2010, los desembolsos realizados en el sector de sensibilización y educación para el desarrollo se incrementaron en un 11,3%. Las comunidades autónomas fueron el agente que siguió siendo la principal fuente de las aportaciones: realizaron más de la mitad de los desembolsos dirigidos a este fin. No obstante, en el ámbito autonómico, existe una gran heterogeneidad y en algunas comunidades autónomas se suprimieron convocatorias de fondos en 2010 y 2011. En 2010, la cooperación estuvo cerca de cumplir con la meta establecida del III Plan Director de destinar el 3% de la AOD bilateral bruta a proyectos de educación para el desarrollo, ya que alcanzó el 2,88% (frente al 1,71% en 2009).

Existen desviaciones importantes entre lo planificado en el Plan Anual de Cooperación Internacional 2010 y lo realizado en ese año. El cuadro 1 desvela varias discrepancias entre los objetivos planificados y los ejecutados en 2010. Las más llamativas por su baja ejecución fueron las contribuciones bilaterales (netas) vía OМУDES y la AOD neta desembolsada por las comunidades autónomas y entidades locales. También se visibiliza una gran diferencia entre el porcentaje planificado para los servicios sociales básicos (cercano al 40% sobre la AOD bruta distribuable sectorialmente) y lo realmente ejecutado (15%). En términos de la ejecución de los créditos FAD, FAD Financiero y los fondos de concesión

El peso de los países menos adelantados dentro del total de la ayuda sigue siendo muy bajo en comparación con el asignado por el conjunto de los países del CAD.

Existen desviaciones importantes entre lo planificado en el Plan Anual de Cooperación Internacional 2010 y lo realizado en ese año.

71. Varios informes del CAD sobre ayuda multilateral recomiendan aumentar el porcentaje de ayuda multilateral estricta frente a la ayuda multilateral, ya que la primera modalidad permite poner en primera instancia los intereses de las entidades, sobre la visión particular y coyuntural de cada donante.

72. Se refiere a la ayuda bilateral y multilateral.



Cuadro 1

Ejecución comparada con la planificación del PACI 2010

Partida		Valoración	Planificado	Ejecutado
AOD (neta)	⬇️⬇️	-14,68%	5.264,61 millones de euros	4.491,84 millones de euros
AOD española (neta) como % de la RNB	⬇️⬇️	- 0,08 puntos porcentuales	0,51%	0,43%
AOD bilateral bruta para América Latina como % de la AOD bilateral bruta especificada geográficamente (incluye OМУDES)	⬆️⬆️	+ 4,26 puntos porcentuales	41,06%	45,32%
AOD bilateral bruta para África como % de la AOD bilateral bruta especificada geográficamente (incluye OМУDES)	⬇️⬇️	- 6,36 puntos porcentuales	45,51%	39,15%
Contribuciones multilaterales (netas), sin OМУDES	⬆️	+ 1,71%	1.447,89 millones de euros	1.472,72 millones de euros
Contribuciones bilaterales (netas) vía OМУDES / multilateral	⬇️⬇️⬇️	- 25,26%	1.351,87 millones de euros	1.010,36 millones de euros
AOD bruta destinada a sensibilización/educación para el desarrollo	⬆️	+ 5,65%	66,70 millones de euros	70,47 millones de euros
Porcentaje de la AOD bruta distribuible sectorialmente destinada a SSB	⬇️⬇️⬇️	- 25 puntos porcentuales	Cercana al 40%	15%
Créditos FAD (desembolsos netos)	⬇️⬇️	- 33,02%	230,86 millones de euros	154,64 millones de euros
Fondo de Concesión de Microcréditos (desembolsos netos)	⬇️⬇️⬇️	- 53,16%	101,16 millones de euros	47,38 millones de euros
FAD Cooperación Financiera	⬇️⬇️⬇️	- 31,80%	555,23 millones de euros	378,66 millones de euros
	⬇️	- 2,12 puntos porcentuales	10,55% de la AOD total neta	8,43% de la AOD total neta
AOD por operaciones de deuda	⬆️	+ 0,76 puntos porcentuales	4,9% de la AOD total neta	5,66% (incluye alivio de deuda multilateral)
	⬇️	- 1,17%	257,29 millones de euros	254,29 millones de euros (incluye alivio de deuda multilateral)
AOD neta desembolsada por la Administración General del Estado	⬇️⬇️	- 13,44%	4.586,10 millones de euros	3.969,93 millones de euros
AOD neta del M ^o de Defensa	⬆️⬆️⬆️⬆️	+ 126,61%	11,31 millones de euros	25,63 millones de euros
AOD neta desembolsada por las comunidades autónomas	⬇️⬇️	- 24,66%	516,36 millones de euros	389,02 millones de euros
AOD neta desembolsada por las entidades locales	⬇️⬇️	- 20,49%	152,67 millones de euros	121,39 millones de euros

Fuente: Elaboración propia utilizando el PACI 2010 y volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

de microcréditos (desembolsos netos), también se nota una baja ejecución, que se puede explicar en parte (como se explica más adelante). Se constata también que la AOD neta desembolsada por la Administración General del Estado fue más baja de lo inicialmente planificado.

A pesar del considerable aumento de la ayuda reembolsable en 2010, cabe resaltar que las previsiones del PACI 2010 preveían una aportación aún mayor de AOD bila-

La única línea que experimentó una ejecución significativamente superior a su planificación fue la ayuda desembolsada por el Ministerio de Defensa.

teral reembolsable (incluidos OМУDES). En realidad, se ejecutó solamente el 64% de lo previsto en el año 2010.

Se puede intuir la voluntad de invertir más recursos bilaterales en la región latinoamericana, ya que se ejecutó más de lo inicialmente planificado. En cambio, no se ejecutó la ayuda bilateral planificada para África.

La única línea que experimentó una ejecución significativamente superior a su planificación fue, al igual que en otros años, la ayuda desembolsada por el Ministerio

Cuadro 2 Línea de base en 2010 de las metas del Plan Director 2009-2012*

	2009	2010	Meta para 2012	Meta cumplida	Tendencia (2009-2010)	Por cumplir (2010 con respecto a la meta)
AOD neta como % de la RNB (a)	0,46%	0,43%	0,7%	X	↓	0,27%
% 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 sectores) (b)	1,3%	1,49%	6%	X	↑	4,51%
% 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 sectores) (b)	4,16%	3,58%	6%	X	↓	2,42%
% de AOD distribuible destinado a programas de género (c)	2,95%	3,43%	9%	X	↑	5,57%
% de la AOD destinado al desarrollo rural y la lucha contra el hambre (d)	14,83%	16% (e)	10%	✓		META CUMPLIDA
AOD total destinada al Fondo de Agua (e)	289.445.196	150.000.000	1.050 mill. euros (para 2013)	X	↓	310.554.803,92
% de la AOD geográficamente especificable a países del grupo A (f)	41,64%	44,04%	66%	X	↑	21,96%
% de la AOD geográficamente especificable a países del grupo B (f)	13,46%	17,82%	20%	X	↑	2,18%
AOD destinada a PMA en % de la RNB	0,12%	0,11%	0,15%	X	↓	0,04%
% de la AOD geográficamente especificable a PMA	33,76%	36,98%	25%	✓		META CUMPLIDA
% de los recursos canalizados a través de ONGD que se destina a proyectos de educación para el desarrollo	5,15%	6,65%	5%	✓		META CUMPLIDA

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010, 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) El Plan Director 2009-2012 establecía además la meta intermedia de que la AOD neta española alcanzara un 0,56% sobre la RNB en 2010.
- (b) 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 agrupadas por el CAD bajo el sector de "población y salud reproductiva".
- (c) Se calculó tomando como referencia la AOD destinada al CRS 15170: Organizaciones e instituciones de la igualdad de las mujeres.
- (d) Se calculó 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). Incluye ayuda reembolsable en 2010 (véase el gráfico 11).
- (e) En el Plan Director 2009-2012 se establecía el compromiso de realizar aportaciones por 1.500 millones de dólares (aproximadamente 1.050 millones de euros) entre 2008 y 2011. Sin embargo, en 2010 se amplió el plazo de dicha ejecución hasta 2013.
- (f) Calculado sobre el total de AOD bruta especificable por países.

de Defensa. Sin embargo, superó las previsiones, pues en esta ocasión fue de más del doble de lo esperado (126,61%).⁷³ La ayuda militar con fines de desarrollo siempre ha resultado algo controvertido.⁷⁴

Todavía se cuenta con dos años para cumplir las metas del III Plan Director (2009-2012). Sin embargo, teniendo en cuenta que 2010 es el primer año de recortes, es muy preocupante que solo unas pocas metas fueron alcanzadas y que la tendencia refleja un alejamiento de su cumplimiento (véase el cuadro 2).

Teniendo en cuenta que 2010 es el primer año de recortes, es muy preocupante el panorama de 2012, en relación al cumplimiento del Plan Director.

3.2 ¿A qué regiones y países se dirige la ayuda oficial al desarrollo española?

3.2.1 Distribución de la ayuda oficial al desarrollo española por regiones y países

COMPROMISO	Datos de 2010	Compromiso cumplido	Tendencia 2009-2010
Compromiso del III Plan Director: Concentrar 2/3 de la AOD española en países del grupo A y 1/5 de la misma en países del grupo B, de modo que para 2012 los países de los grupos A y B concentrarán alrededor del 85% de la ayuda especificada geográficamente.	Grupo A: 44%	X	⬆️
	Grupo B: 17,8%	X	
	Total: 61,8%	X	



IDEAS PRINCIPALES

- Al igual que en el año 2009, en 2010, el principal receptor de la ayuda española fue África.
- No obstante, los recursos destinados a América Latina en 2010 vuelven a subir, y fue la región principal receptora de la AOD bilateral y multilateral, lo que contrasta con la reducción efectuada en 2009 con respecto a 2008.
- Existe todavía una diferencia importante en el reparto geográfico de los recursos de la cooperación española en comparación con los donantes del CAD. Cuando el CAD invierte como promedio el 39% en África subsahariana, España solamente destina a esta región el 25%, con lo que se incrementa la diferencia porcentual frente a 2009.
- Los diez principales receptores de la ayuda bilateral española fueron la República Democrática del Congo, Túnez, Bolivia, Perú, Marruecos, Nicaragua, Haití, El Salvador, Guatemala y Ecuador. Ocho de ellos pertenecen al grupo A, un país pertenece al grupo B y uno al grupo C.
- En términos de concentración geográfica de la ayuda, la cooperación se acerca a su meta del III Plan Director para 2012 con el 75,3% de la AOD española concentrada en países prioritarios de los grupos A y B, aunque todavía está lejos de alcanzarla.
- España sigue siendo uno de los miembros del CAD con más nivel de fragmentación: adjudicó fondos de AOD a 152 países, de los cuales 102 no son prioritarios.

Cifras y tendencias de la AOD por regiones

África sigue como principal receptor, se le destinaron 1.625,81 millones de euros en 2010, lo que representó el 42% del total de la AOD bruta española geográficamente especificable⁷⁵ por continentes (véase el anexo 3). En comparación con América Latina, la región africana recibió más ayuda multilateral (el 47,7% de

73. En 2010, la ayuda desembolsada por este ministerio se destinó en su mayor parte a Afganistán y Líbano (atención sanitaria básica y procesos de consolidación de paz tras conflictos) y a Haití (ayuda de emergencia). En menor medida, se realizaron aportaciones para Bosnia-Herzegovina, Mauritania, Colombia, Jordania, Perú y otros países en desarrollo no especificados. Parte de esta ayuda fue destinada a la retirada de minas antipersonas.

74. Véase al respecto la página 53 de Intermón Oxfam (2011), "La realidad de la ayuda 2010".

75. Ver guía para la lectura del capítulo, en anexo.

En cuanto a la ayuda bilateral tradicional, América Latina se ha mantenido como el principal receptor.

la ayuda multilateral total se destinó a África –véase el gráfico 4–). En segunda posición se encuentra América Latina, con 1.339,43 millones de euros, que representaron el 34,6% de la AOD bruta española en el año 2010.

En cuanto a la ayuda bilateral tradicional, América Latina se ha mantenido como el principal receptor (véase el anexo 3), aunque puede observarse una tendencia al decrecimiento en los recursos bilaterales dirigidos a la región (52,85 millones de euros menos en comparación con 2009). Paralelamente, la proporción de la AOD bilateral tradicional aumentó en África. Este aumento representó 86,54 millones de euros más en comparación con 2009.

En cuanto a la ayuda multilateral, América Latina recibió cerca de la mitad de la AOD multilateral distribuible por continentes (50,1%), mientras que en 2009 solo recibió un cuarto de los OMuDES. No obstante, no recobra los montos de 2008. En cambio, la multilateral distribuida a África bajó en 2010 a menos de un tercio (29,4%), mientras fue cerca de la mitad en 2009. Es llamativa la fuerte reducción en el peso de la cooperación vía OMuDES canalizada hacia África subsahariana, que pasó de un 41,45% en 2009 a un 20,28% en 2010.⁷⁶

En Asia, la AOD (multilateral, multilateral y bilateral tradicional) disminuyó en 2010. Por lo tanto, se destinaron 677,29 millones de euros (122,96 millones de euros menos que en 2009) y su peso relativo pasó al 17,49% en 2010 (en 2009 fue del 18,80% y en 2008 del 20,9%).

En cuanto a la ayuda destinada a Europa, la región recibió 217,11 millones de euros (121,23 millones menos que en 2009), que representaron el 5,6% de la AOD bruta especificada geográficamente (frente al 7,95% en 2009 y el 5,9% en 2008), descenso que se debe al decrecimiento de la partida de ayuda bilateral tradicional.

Cabe señalar que el 18,8% de la AOD bruta no está especificada, no es identificable por país receptor.

AOD española por áreas geográficas: comparación con la AOD de los donantes del CAD y de la UE

España todavía se mantiene lejos de las tendencias de los donantes del CAD en términos de distribución geográfica de su AOD.

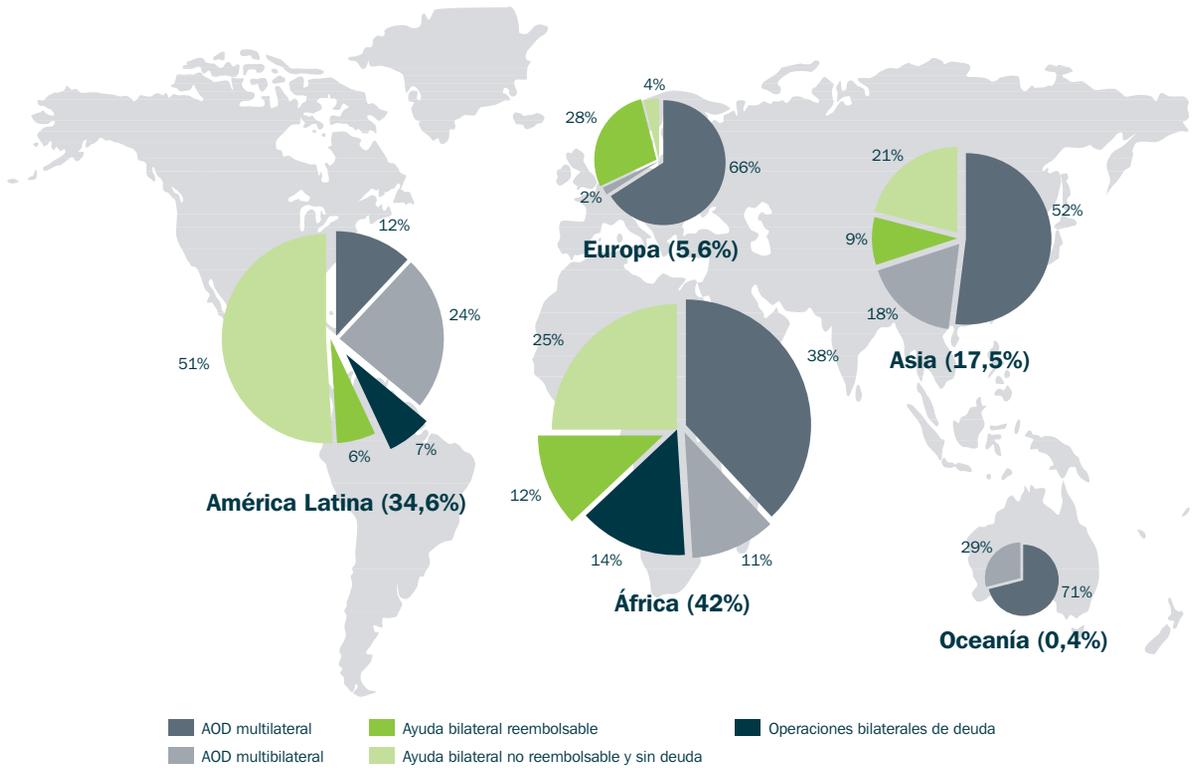
Al analizar los datos de la AOD española en los últimos cuatro años, se puede destacar que España todavía se mantiene lejos de las tendencias de los donantes del CAD en términos de distribución geográfica. Entre 2005 y 2009, la región del África subsahariana fue la receptora del 36% de la AOD por el CAD y el 46% de los donantes de la UE-15, mientras que de parte de España la región recibió el 25% de los recursos de AOD del período (véase el gráfico 5).

76. Estos recortes corresponden a varios programas: los principales fueron los recortes en el Programa Mundial de Alimentos (pasó de 92 millones a 10 millones de euros), el Fondo Central de Respuestas ante Emergencias (CERF) del Banco Mundial (sumaba 20 millones en 2009, y no hubo transferencia en 2010); otras contribuciones al BM (distintas del FTI –Fast Track Initiative–), que pasaron de 90 millones a 20 millones de euros; el Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, que sumaba 89 millones y no hubo transferencia en 2010. También hubo recortes más leves en organismos como PNUD, FAO, OMS, Unesco, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, CEDEAO y Organización Internacional para las Migraciones, entre otros.



Gráfico 4

Distribución de la ayuda geográficamente especificable por continente (2010)



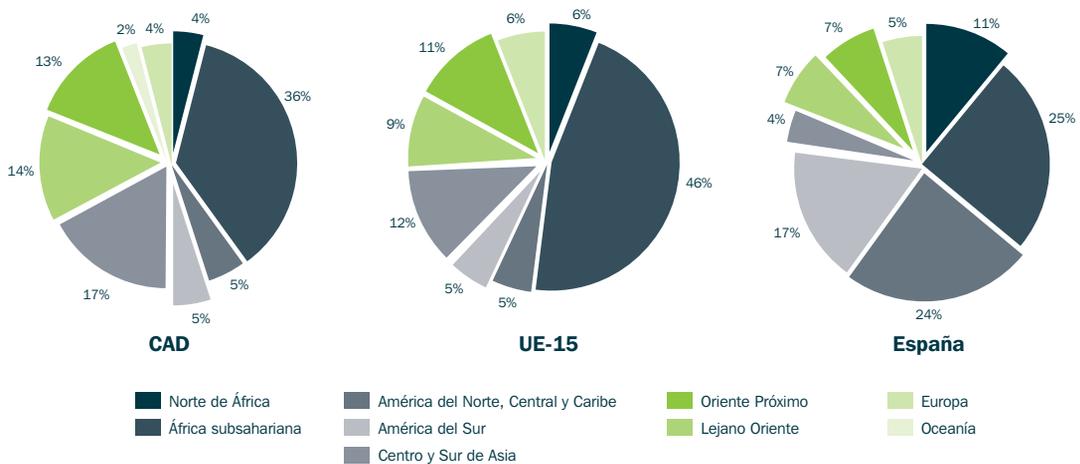
Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

Nota: Los porcentajes entre paréntesis indican la proporción de la AOD bruta geográficamente especificable que fue dirigida al continente que se señala.



Gráfico 5

Distribución de la AOD bruta española y del CAD por áreas geográficas, 2005-2009



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD actualizados al 22 de diciembre de 2011.

Notas: (a) Porcentajes calculados sobre AOD total bruta localizable (sólo se considera la AOD especificada por área/región geográfica).

(b) La UE-15 se refiere al conjunto de países de la Unión Europea que pertenecen al CAD: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

El peso de la AOD española destinada a América Latina se ha ido reduciendo levemente en los últimos años.

La ayuda en los países de renta media es estratégica cuando contribuye a combatir la desigualdad.

Para el mismo período, la cooperación española dirigió el 41% de su AOD a América Latina, cuando el promedio de los donantes del CAD así como de la UE-15 solamente destinó a este continente el 10%. Sin embargo, el peso de la AOD española destinada a América Latina se ha ido reduciendo levemente en los últimos años (el 44% en 2004, el 37,5% en 2008, el 34,6% en 2010).

Recuadro 5. Ayuda diferenciada en función del nivel de renta y la desigualdad de los países receptores

Más allá del debate sobre destinar recursos a América Latina o a África, es importante garantizar una cooperación estratégica acorde con las características socioeconómicas y los contextos de los países en vías de desarrollo.

En un reciente análisis del Banco Mundial⁷⁷ se señala que, en los países con una desigualdad muy alta, el crecimiento económico no tiene casi ningún impacto sobre la reducción de la pobreza. Por lo tanto, en países de renta media y con altos niveles de desigualdad la ayuda puede servir de palanca de lucha contra la pobreza.⁷⁸ En este sentido, Oxfam⁷⁹ afirma que, en Brasil y en México, si se disminuyese la desigualdad al nivel de Indonesia (cerca del nivel medio del G-20), se podría reducir en un 90 por ciento el número de personas que viven en la pobreza en el lapso de una década.

La ayuda en los países de renta media es estratégica cuando disminuye la desigualdad. Es la clave para explicar cómo una misma tasa de crecimiento puede conducir a diferentes tasas de reducción de la pobreza. El tipo de ayuda tiene que ser diferente por países según su nivel de renta. En América Latina en general, existe una potencialidad importante de generación de recursos propios para reinversión en política social, ya que la pobreza se debe principalmente a una mala distribución de los recursos en términos sociales y/o territoriales. En el África subsahariana, en cambio, se requieren recursos para cumplir mínimos sociales y servicios básicos, ya que muchos países en esta región adolecen de la capacidad de generación de recursos propios derivados de actividades productivas.

Fuente: Elaboración propia.

Grado de concentración de la AOD española

El Plan Director vigente especifica la necesidad de concentración de la ayuda en un número limitado de países y sectores. Dos tercios (66%) de la AOD española se debería destinar a países del grupo A⁸⁰ y una quinta parte (20%) de la misma a países

77. F. Ferreira y M. Ravallion (2008), "Global poverty and inequality: a review of the evidence", Washington DC: Banco Mundial.

78. *Ibíd.*

79. R. Gower, C. Pearce y K. Raworth (2012), "¿Olvidados por el G20? Cómo la desigualdad y la degradación medioambiental amenazan con excluir a las personas pobres de los beneficios del crecimiento económico". Informe de Oxfam.

80. Latinoamérica: Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador y la República Dominicana. Magreb y Oriente Próximo: Marruecos, Mauritania, Argelia, los Territorios Palestinos y la población saharauí. África subsahariana: Etiopía, Malí, Mozambique, Senegal, Cabo Verde y Níger. Asia y Pacífico: Filipinas y Vietnam.

del grupo B,⁸¹ de modo que para 2012 los países de los grupos A y B concentrasen alrededor del 85% de la ayuda especificada geográficamente.

En 2010, de la ayuda bilateral bruta, es decir, de la ayuda sobre la que España tiene poder de decisión en cuanto a la orientación de los recursos, el grupo A concentró el 54,9% (frente al 49,5% en 2009) y el grupo B el 20,4% (el 13,2% en 2009). De esta manera, en total se concentró el 75,3% en países prioritarios de la cooperación española de los grupos A y B, lo que implica que, aunque se está más cerca que en 2009, aún no se consigue alcanzar la meta de concentración del 85%. Por otro lado, si se tiene en cuenta la AOD bruta total geográficamente especificable (en lugar de la bilateral), España está todavía más lejos de alcanzar la meta señalada, ya que de ésta, solo el 44% correspondió al grupo A y el 17,8% al grupo B.

Por otra parte, el 27,66% de la ayuda española está dirigida a “otros países”, sin ninguna categorización según el Plan Director vigente.

España sigue situada como uno de los miembros del CAD con menor nivel de concentración geográfica⁸² de la ayuda en un país.⁸³ Otros donantes con el mismo nivel de cooperación tienden a tener menos socios. En 2010, España adjudicó fondos de AOD a 152 países, de los cuales 102 no son prioritarios.⁸⁴ Estos países no prioritarios concentraron 872,7 millones de euros (el 27,7% de los recursos de AOD), lo que muestra una alta dispersión de recursos de monto bajo a una multitud de países. Este nivel de fragmentación⁸⁵ es contrario a los objetivos planteados en el Plan Director y los esfuerzos internacionales hacia mayor concentración tales como la división del trabajo, pero sobre todo dificulta la obtención de resultados y de impacto de la ayuda.

Al analizar el período 2000-2009,⁸⁶ en el puesto de los diez principales receptores llegan a situarse 43 países. A pesar de este grado alto de fragmentación, existe una lista corta compuesta de 8 países que se repiten dentro de los primeros puestos: Bolivia, China, Ecuador, El Salvador, Marruecos, Mozambique, Nicaragua y Perú, que se convierten en los 8 países prioritarios reales de la cooperación española. China –que no es país prioritario– se repitió 9 veces entre 2000 y 2010.

Solamente 17 de los 43 países son prioritarios, lo que muestra una incongruencia entre los países priorizados en estos años y las prioridades de los respectivos planes directores vigentes. Muestra un “desajuste entre las prioridades geográficas oficiales y las oficiosas”.⁸⁷

En 2010, España adjudicó fondos de AOD a 152 países, de los cuales 102 no son prioritarios.

Al analizar el período 2000-2009, en el puesto de los diez principales receptores llegan a situarse 43 países.

81. Latinoamérica: Colombia. Oriente Próximo: Irak y Líbano. África subsahariana: Guinea Ecuatorial, Sudán, Guinea-Bisáu, Gambia, Angola, la República Democrática del Congo y Guinea-Conakri. Asia y Pacífico: Timor Oriental, Afganistán, Camboya y Bangladesh.

82. La concentración geográfica se refiere a la focalización de los recursos de los donantes en un número reducido de países en los que cada uno dispone de mayores ventajas comparativas y por tanto obtiene mejores resultados de desarrollo.

83. España con Australia, Canadá, Francia, Italia, Corea y Suiza fueron identificados por el CAD y la OCDE como donantes que tienen un nivel de concentración no significativo. OECD (2011), Report on Division of Labour: Addressing cross-country fragmentation of aid.

84. No están entre los grupos A, B y C establecidos por el Plan Director.

85. La fragmentación de la ayuda significa la multiplicación del número de intervenciones aisladas financiadas por los donantes con reducción de los fondos invertidos en cada una. La fragmentación de la ayuda incrementa los costes de transacción, reduce el impacto, desaprovecha las complementariedades de los donantes y contribuye a solapamientos y pautas inadecuadas de distribución de la ayuda.

86. I. Olivé. (2011), “Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional”. Fundación Real Instituto Elcano.

87. *Ibid.*

La cooperación española debería realizar una progresiva retirada de territorios –así como una reducción de sectores (véase el capítulo 1)– basada en una mejor coordinación con otros donantes en el marco de los esfuerzos de división del trabajo. De hecho, España ha avanzado en acuerdos de cooperación delegada con otros donantes. La racionalización de la ayuda española debería pasar por frenar la cooperación en países más desarrollados y donde la aportación española es marginal desde el punto de vista de la aportación financiera. La selección de zonas geográficas, así como de sectores, se debería basar en criterios transparentes y objetivables.⁸⁸

Análisis de los diez principales receptores de la ayuda bilateral española

La ayuda total recibida por los diez principales receptores bilaterales de AOD española fue de 1.138,65 millones de euros, lo que representó el 23,9% del total de la AOD total bruta española. Los principales países receptores en términos de contribuciones bilaterales (sin OМУDES) fueron la República Democrática del Congo, Túnez, Bolivia, Perú, Marruecos, Nicaragua, Haití, El Salvador, Guatemala y Ecuador.

Existe una clara preferencia hacia América Latina, ya que de los diez principales países receptores siete pertenecen a esa región.

Al observar el gráfico 6, existe una clara preferencia hacia América Latina, ya que siete de estos diez países pertenecen a esa región. Marruecos, Nicaragua, Túnez, El Salvador, Haití, Guatemala, Perú y Bolivia también pertenecieron a la lista de los principales receptores de la AOD bilateral en el año 2009.

Por otro lado, ocho de ellos pertenecen al grupo A; un país pertenece al grupo B (el segundo de mayor prioridad) y uno al grupo C. Túnez, que pertenece al grupo C, fue el segundo receptor de AOD bilateral bruta española en 2010 con un monto total de 130,39 millones de euros (123,58 millones de euros de ayuda bilateral, de los cuales 118,97 millones de euros fueron ayuda reembolsable generadora de deuda –véase el recuadro 7–); en 2009, este país se situaba en el quinto puesto. Túnez, Perú, Marruecos y Nicaragua recibieron durante el año 2010 importantes proporciones de ayuda reembolsable, generadora de deuda externa (véase el gráfico 6). Es llamativo que de estos diez países, solo dos pertenezcan al grupo de los PMA: Haití y la República Democrática del Congo, y solo este último al África subsahariana.

De los diez principales receptores, solo dos pertenecen al grupo de los PMA: Haití y la República Democrática del Congo.

Si se toma únicamente la ayuda bilateral pura,⁸⁹ es decir, sin contar deuda tampoco la ayuda reembolsable, se obtiene en orden de mayor a menor: Haití, los Territorios Palestinos, Perú, Guatemala, El Salvador, Ecuador, Honduras, Colombia, Bolivia y Nicaragua. Haití, en este caso, es el único PMA de la lista de los principales receptores y los otros países que pertenecen al grupo A son de renta media baja. Esto refuerza la idea que la cooperación española no prioriza a los PMA ya que existen en total seis PMA⁹⁰ prioritarios para la cooperación española.

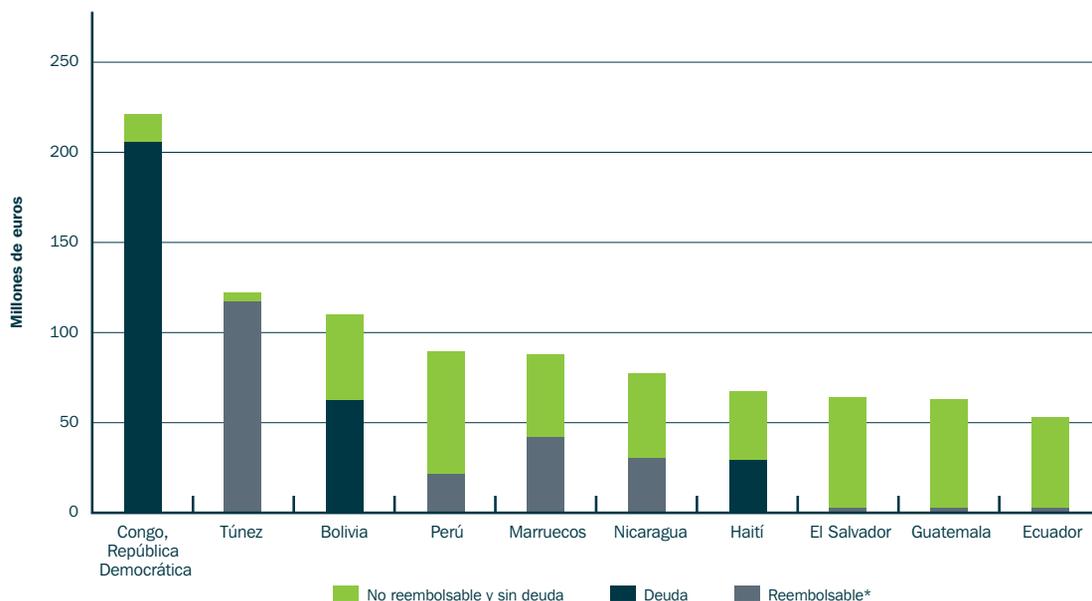
88. Como, por ejemplo, el porcentaje de la población que vive bajo el umbral de la pobreza, la existencia de sectores desatendidos, de Objetivos de Desarrollo del Milenio retrasados, indicadores de desigualdad, peso relativo de la ayuda de España sobre el total, contextos humanitarios o prevención de desastres y conflictos, etc.

89. Incluida la ayuda multilateral. En caso de tener en cuenta solamente la ayuda bilateral tradicional, el orden sería el siguiente: Perú, El Salvador, Guatemala, Ecuador, Honduras, Bolivia, Nicaragua, Marruecos, Colombia y Haití. Es decir, saldrían los Territorios Palestinos del posicionamiento para dejar entrar a Marruecos.

90. Etiopía, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, Senegal.



Gráfico 6

Composición de la AOD bilateral para los principales receptores de la AOD bilateral bruta española en 2010


Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

* Ayuda generadora de deuda (canalizada a través del FAD, el FAD Financiero y/o el Fondo para la Concesión de Microcréditos).

3.2.2 Ayuda oficial al desarrollo por nivel de renta del receptor

COMPROMISO	Datos de 2010	Compromiso cumplido	Tendencia 2009-2010
Compromiso del III Plan Director: Destinar a los PMA al menos el 25% de la AOD geográficamente especificable antes de 2015.	37%	✓	↑
En la Declaración de Bruselas de 2001, los donantes acordaron adjudicar rápidamente el 0,15% o el 0,20% de la RNB a la AOD para los PMA.	0,11%	✗	↓ ⁹¹



IDEAS PRINCIPALES

- La AOD española canalizada a los países menos adelantados aumenta paulatinamente, tanto la ayuda bilateral como en el conjunto de la ayuda.
- La concentración de la AOD hacia los PMA fue del 37% en 2010. España superó el objetivo establecido en el III Plan Director de destinar a estos países al menos el 25% de la AOD geográficamente especificable.
- Aun así, el peso de los PMA dentro del total de la ayuda sigue siendo muy bajo en comparación con lo asignado por el conjunto de los países del CAD, y la concentración hacia países de renta media mucho más alta.
- Con el 0,11% de la RNB en ayuda a los PMA, todavía no se cumple con el compromiso internacional adquirido en 2001 de adjudicar el 0,15% de la RNB en ayuda a los PMA.

91. Representó el 0,09% en 2008 y el 0,12% en 2009.

En 2010, se puede valorar positivamente el nivel de ejecución de la ayuda española hacia los PMA.

Sin embargo, España sigue lejos del compromiso internacional de adjudicar 0,15% de la RNB en ayuda a los PMA.

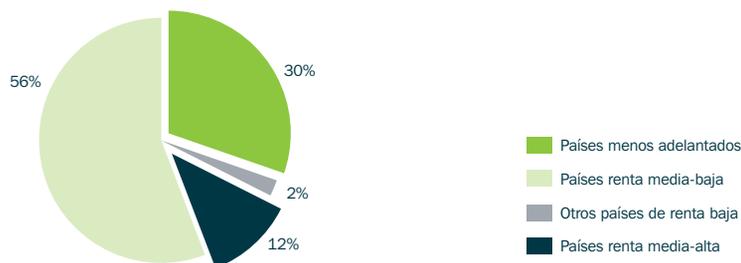
En 2010, al igual que en los años anteriores, se puede valorar positivamente el nivel de ejecución de la ayuda española hacia los PMA. Su peso subió ligeramente (del 33,8% en 2009 al 37% en 2010), con lo que se responde a los objetivos tanto nacionales como internacionales de ir incrementando los recursos que se dirigen a países más pobres y vulnerables. Así, se superó el objetivo establecido en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 de destinar a los PMA al menos el 25% de la AOD geográficamente especificable (véase el cuadro 2) antes de 2015, tal y como también se recoge en el Pacto de Estado contra la Pobreza.

A pesar de esto, España sigue lejos del compromiso internacional⁹² de adjudicar 0,15% de la RNB en ayuda a los PMA. En el año 2010, se destinó el 0,11% de la RNB a los PMA (el 0,09% en 2008 y el 0,12% en 2009), mientras que nueve países del CAD (de un total de 23 países que son países miembros) aportaron más del 0,15% de su RNB a países menos avanzados.⁹³

Se sigue marcando la preferencia de la cooperación española hacia los países de renta media (dos tercios de la ayuda), sobre todo a aquellos de renta media baja (gráfico 7), situación bastante similar a los años anteriores. Un 44,4% de la AOD bruta española especificada por país se dirigió a los países de renta media baja en 2010 (el 45,3% en 2009). Al hacer un análisis más focalizado en la ayuda gestionada por la AECID, se puede observar que en 2010 un 33,74% de la AOD bruta geográficamente especificable de la AECID se dirigió a los PMA y un 50,22% a países de renta media baja.

Al mirar únicamente la AOD bilateral tradicional bruta española, esta preferencia de adjudicación de recursos a países de renta media baja se refuerza, ya que representa más de la mitad de los recursos (55,8%) y se nota una menor atención hacia los PMA (30,3% en 2010 –véase el gráfico 7–). No obstante, se puede valorar que en los tres últimos años, hubo una tendencia a incrementar recursos hacia PMA (el 14,52% en 2008; el 20,59% en 2009 y el 30,29% en 2010) y a la vez una disminución

Gráfico 7 Destino AOD bilateral española según el nivel de renta del país receptor, 2010



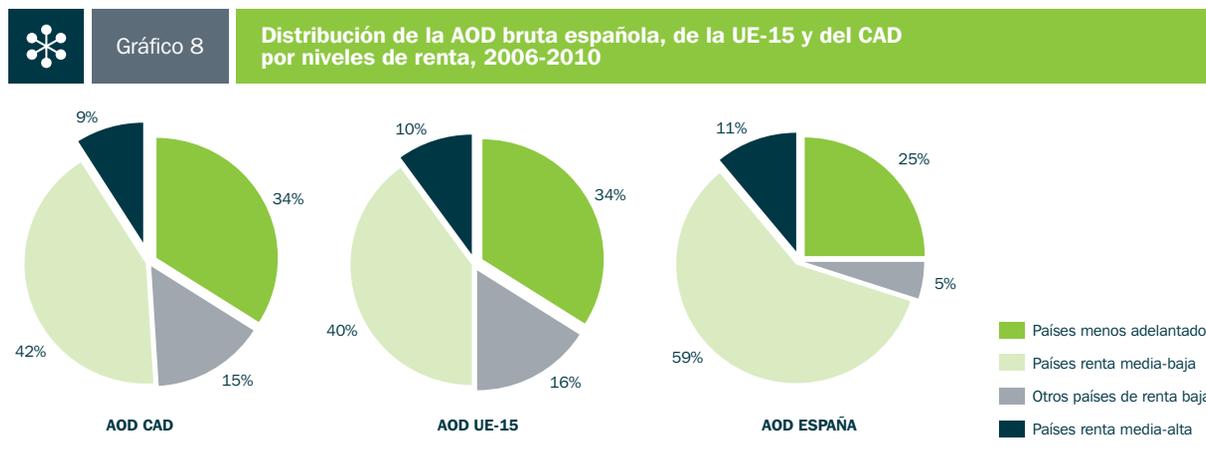
Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.
Nota: Porcentajes calculados sobre AOD bilateral bruta localizable geográficamente (sólo se considera la AOD especificada por país y no incluye OМУDES).

92. En la Declaración de Bruselas adoptada en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, los donantes acordaron adjudicar rápidamente el 0,15% o el 0,20% de los RNB a la AOD para los PMA.

93. Siete aportaron más del 0,20% y dos, más del 0,15% –el objetivo internacional era de entre el 0,15% y el 0,20%–. Fuente: <http://www.un.org/en/ecosoc/newfunc/pdfldc_study_istanbul.pdf>.

de la contribución hacia países de renta media baja (el 68,8% del total en 2008, el 60,5% en el año 2009 frente al 55,8% en 2010).

En 2010, España ha canalizado 464,86 millones de euros de su AOD bilateral (sin OМУDES) a países frágiles⁹⁴ y en vía de conflicto, lo que representa el 20,5% del total de su ayuda bilateral.



Fuente: Elaboración propia con datos del CAD actualizados al 22 de diciembre de 2011.

Notas: (a) Porcentajes calculados sobre AOD total bruta asignable según el nivel de renta del país receptor.

(b) La UE-15 se refiere al conjunto de países de la Unión Europea que pertenecen al CAD: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

3.3 ¿Qué sectores son prioritarios para la ayuda oficial al desarrollo española?

3.3.1 AOD por sectores

COMPROMISO	Datos de 2010	Compromiso cumplido	Tendencia 2009-2010
Compromiso del III Plan Director: Se destinará a programas de género y salud reproductiva el 15% de la AOD distribuible sectorialmente (el 9% a género y el 6% a salud reproductiva).	7,01% 3,43% a género 3,58% a salud reproductiva ⁹⁵	X	↓ ⁹⁶ ↑ género ↓ salud
Compromiso del III Plan Director: Se dedicará al menos el 10% de la AOD a la promoción del desarrollo rural y la lucha contra el hambre.	16%	✓	↑ ⁹⁷
Estrategia de acción humanitaria de la cooperación española para el desarrollo: El objetivo será acercarse a la media de los donantes del CAD, es decir, alcanzar un 7% de la AOD total.	7,64% sobre AOD bruta y 7,93% sobre AOD neta	✓	↓ ⁹⁸

94. No existe un catálogo oficial de países frágiles, pero la lista fue tomada del documento de la OCDE "Ensuring Fragile States Are Not Left Behind; 2011 Factsheet on Resource Flows in Fragile States" (pág. 9), <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/INCAF\(2011\)6&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/INCAF(2011)6&docLanguage=En)>.

95. Los datos de género tomaron en cuenta la AOD destinada al CRS 15170: Organizaciones e instituciones por la igualdad de las mujeres; y para los de salud reproductiva, se consideró al conjunto de sectores que el CAD considera como "población y salud reproductiva".

96. En 2009 fue del 7,11% (el 2,95% a género y el 4,16% a salud reproductiva).

97. El año pasado fue del 14,83%.

98. A la baja (en 2009 fue del 9,44% sobre la bruta y del 9,84% sobre la neta).



IDEAS PRINCIPALES

- La cooperación española sufre una dispersión sectorial importante y en crecimiento: En 2010, hubo operaciones en 173 de los 197 sectores establecidos por el CAD.
- El sector amplio de infraestructuras y servicios sociales fue el principal sector receptor en el conjunto de la AOD bilateral distribuible sectorialmente.
- En 2010, España ha priorizado a los sectores productivos en un intento de aumentar el peso de los sectores agrícolas y de lucha contra el hambre y se cumplió el objetivo del III Plan Director de adjudicar el 10% de la AOD a la promoción del desarrollo rural y la lucha contra el hambre. No obstante el objetivo se logra por la utilización de un aporte importante de ayuda reembolsable.
- Con respecto a los servicios sociales básicos universales (SSB), se produjo una drástica caída en el período 2009-2010.

La AOD sectorialmente distribuible⁹⁹ alcanzó los 3.463,65 millones de euros (véase el anexo 4), lo que representa el 72,63% del total de la AOD bruta española. Dentro de este sector, el 69,84% de la AOD total distribuible sectorialmente se ejecutó por vía bilateral, el 44,49% bilateral (sin OМУDES) y el 30,16% por vía organismos y/o instrumentos multilaterales.

En 2010, hubo operaciones en 173 de los 197 sectores establecidos por el CAD.

En 2010, hubo operaciones en 173 de los 197 sectores establecidos por el CAD.¹⁰⁰ Esto muestra que la planificación del III Plan Director no se cumple ya que esta-

Gráfico 9 Número de sectores a los que España aporta AOD (2002-2010)*



Fuente: Elaboración propia utilizando datos del CAD (OECD.Stat) y del volcado de datos del Seguimiento PACI de 2010.
 Notas: * Sobre un total de 196 sectores (197 para 2010). Se utilizó como referencia la clasificación sectorial del CAD, a un nivel de desglose de cinco dígitos. Para mayor información sobre esta clasificación sectorial, consultar: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/28/46804176.doc>
 Se consideraron los sectores para los que hubo desembolsos brutos de AOD de forma bilateral (incluyendo OМУDES), por ser la ayuda en la que España tiene poder de decisión. Si se incluyera la ayuda multilateral (cuya asignación sectorial depende de los organismos internacionales), el número de sectores apoyados por España aumentaría.

99. Ver la guía para el lector en anexo. La AOD no distribuible sectorialmente representa el 27,37% del total de la AOD bruta española y tienen en cuenta la ayuda de emergencia, las operaciones relacionadas con la deuda, el apoyo general al presupuesto de los países receptores, los costes administrativos de los donantes, el apoyo a refugiados y la sensibilización y educación para el desarrollo.

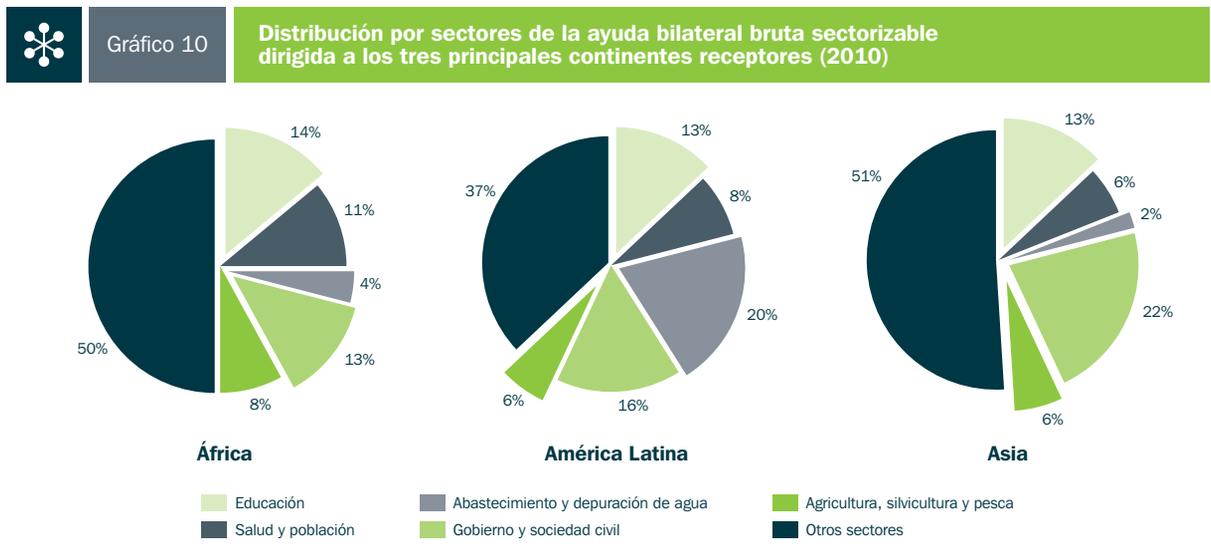
100. Datos del volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

blece reducir la dispersión sectorial.¹⁰¹ Como puede verse en el gráfico 9, además España ha incrementado su dispersión sectorial, lo cual, añadida a la geográfica, limita la consecución de resultados y la eficacia de la ayuda. Esto confirma que España tiene dificultades para encontrar una identidad propia como donante que le permita consolidar sus ventajas comparativas.

El sector de infraestructuras y servicios sociales fue el principal sector receptor (véanse el gráfico 10 y el anexo 4) dentro de la AOD bilateral distribuible sectorialmente, pues absorbió un 22,67% de esos recursos (un ligero decrecimiento con relación a 2009). Cabe destacar que este sector es amplio y cubre temas tan variados como abastecimiento y depuración de agua, gobierno y sociedad civil, derechos humanos y procesos electorales, entre otros.

Como en 2009, en 2010 se puede ver que España ha priorizado el sector agrícola. Ha cumplido con la meta de dedicar al menos el 10% de la AOD a la promoción del desarrollo rural y la lucha contra el hambre. Aunque la ayuda española bruta en la lucha contra el hambre aumentó en un 7,7% en 2010 con respecto al año anterior, esto fue solo debido al aumento importante en la ayuda reembolsable, que representó el 46,5% de la ayuda otorgada a este sector en 2010 (véase el gráfico 11). En 2009, solo el 1% de la ayuda española en la lucha contra el hambre había sido reembolsable.

Así, el logro, conseguido con creces, de la meta establecida en el Plan Director vigente tiene que ser matizado porque fue posible gracias al fuerte peso de la ayuda reembolsable. Este aumento se debe principalmente a los 285,5 millones de euros que fueron desembolsados por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacio-



Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

Notas: (a) Incluye OМУDES. No se incluye a la ayuda no sectorizable (actividades relacionadas con la deuda, ayuda humanitaria, apoyo presupuestario general, costes administrativos y sensibilización sobre los problemas de desarrollo, entre otros).

(b) Incluye infraestructura (transporte, comunicaciones, generación y suministro de energía), servicios económicos (bancarios y financieros), otros servicios e infraestructuras sociales (seguridad social, política de empleo, de vivienda, viviendas de bajo coste, cultura y ocio, capacitación estadística, ayuda multisectorial para servicios sociales básicos, control de estupefacientes y mitigación social de VIH), otros sectores productivos (recursos minerales, construcción, comercio, turismo) y ayuda multisectorial.

101. *Ibíd.*

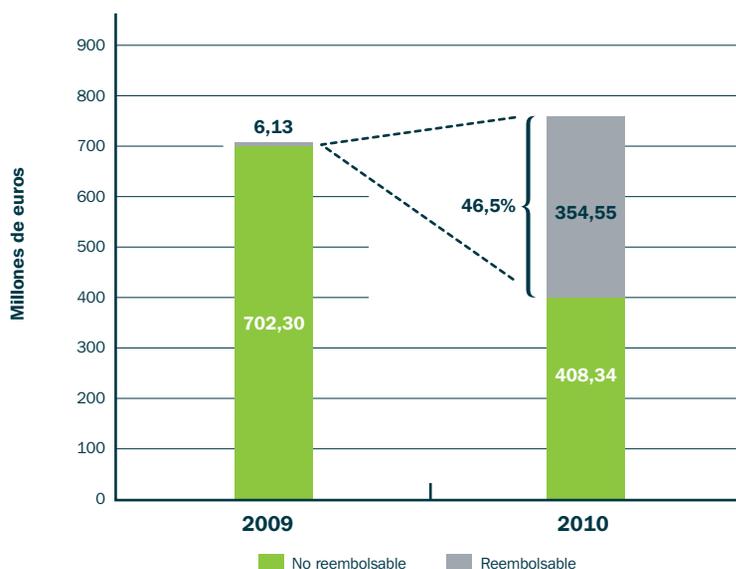
El logro de la meta establecida en el III Plan Director en el sector agrícola tiene que ser matizado porque fue posible gracias al fuerte peso de la ayuda reembolsable.

nal del MAEC para el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) que se desembolsó a través del nuevo FAD Cooperación Financiera. Algunos riesgos y oportunidades de la ayuda reembolsable para el sector de agricultura se detallan en el cuadro 7 del capítulo 4. Si solo se tuviera en consideración la ayuda no reembolsable, ésta sería del 8,6% de la AOD bruta total española.

Las acciones destinadas a organismos e instituciones para la igualdad de las mujeres pasaron del 2,95% en 2009 al 3,43% en 2010, y el sector de educación, con un 10,48%, aumentó en casi un punto su porcentaje con relación a 2009. Con respecto a los servicios sociales básicos universales (SSB), se produjo una drástica caída en el período 2009-2010, aspecto que se analizará detalladamente en el próximo apartado.

El conjunto de la ayuda bilateral sectorizable se redujo en 2010 con respecto a 2009, en el 4% si se incluyen OМУDES y en el 15% si no se incluye la AOD multilateral.

Gráfico 11 AOD española bruta en la lucha contra el hambre* (2009 y 2010)



Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.
* Incluye los rubros de agricultura, silvicultura, pesca, desarrollo rural, agroindustria, seguridad alimentaria, nutrición básica y ayuda alimentaria de emergencia.

AOD destinada a servicios sociales básicos

COMPROMISO	Datos de 2010	Compromiso cumplido	Tendencia 2009-2010
Compromiso del III Plan Director: Se dedicará al menos el 25% de la AOD distribuible sectorialmente a la dotación de servicios sociales básicos.	15,1% (con OМУDES) 14,4% (sin OМУDES)	X	↓



IDEAS PRINCIPALES

- La AOD bilateral bruta dirigida a servicios sociales básicos (SSB) experimentó un fuerte descenso en 2010, con lo que se rompe una tendencia de crecimiento observada en los últimos cinco años.
- Los fondos canalizados a estos sectores se redujeron a la mitad en comparación con 2009 y el porcentaje de la AOD destinado a los SSB se situó en los niveles más bajo de los últimos cuatro años.
- Con el 15,1% (incluidos OМУDES) para los SSB, la cooperación española se alejó drásticamente de la meta establecida en el III Plan Director de dedicar al menos el 25% de la AOD sectorialmente distribuible hacia estos sectores.
- En relación con el año 2009, en 2010 se duplicó la ayuda reembolsable destinada a SSB dentro de la AOD bilateral bruta distribuible. Los recortes en SSB se produjeron principalmente en las aportaciones dirigidas a programas y políticas sobre población y salud reproductiva y en salud básica.

La AOD bilateral bruta dirigida a servicios sociales básicos (SSB) experimentó un fuerte descenso en 2010, los recursos adjudicados fueron cerca de la mitad de los adjudicados en 2009. Las magnitudes de los desembolsos fueron equivalentes a 190 millones de euros (sin OМУDES) y 337,5 millones (con OМУDES), retornando a valores de 2007 (véase el anexo 5). Esto rompe con la tendencia positiva observada desde hace cinco años en los recursos destinados a SSB (véase el gráfico 12).

La reducción se visualiza aún más en términos relativos: el peso destinado a los SSB con respecto al total de AOD distribuible sectorialmente fue del 15,1% (con OМУDES) y del 14,4% (sin OМУDES); el porcentaje más bajo observado en los últimos cuatro años. Este porcentaje se aleja drásticamente de la meta establecida en el Plan Director vigente (2009-2012) de dedicar al menos el 25% de la AOD sectorialmente distribuible hacia estos sectores.

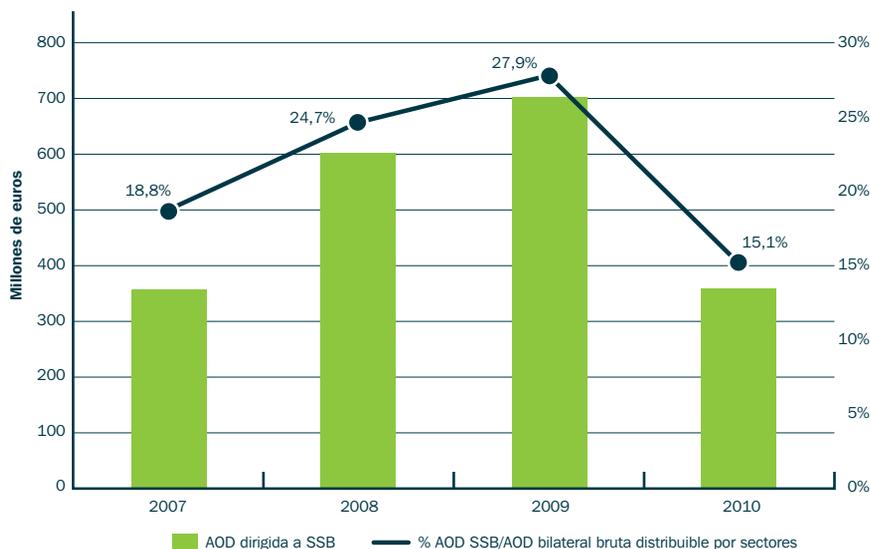
Llama la atención que el Avance del Seguimiento del PACI 2010 señale, dentro de los motivos de esta disminución, el acuerdo alcanzado con la sociedad civil de no

Los recursos adjudicados a SSB en 2010 fueron cerca de la mitad de los adjudicados en 2009.



Gráfico 12

AOD bilateral bruta distribuible dirigida a SSB (incluyendo OМУDES), (2007-2010)



Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos de los Seguimientos de los PACI de 2007 a 2010.

La ayuda reembolsable dirigida a SSB fue superior en 2010 a la de 2009.

Más de la mitad de los recortes a SSB se produjeron en las aportaciones a programas y políticas sobre población y salud reproductiva y en salud básica.

destinar AOD reembolsable a sectores como educación o salud, en el marco de las negociaciones previas a la entrada en funcionamiento del FONPRODE. Por ello, explica que la disminución del porcentaje destinado a SSB se ha traducido en un incremento en las asignaciones correspondientes a sectores productivos y medio ambiente, en especial en agricultura, en respuesta a las necesidades derivadas de la persistente crisis alimentaria. No obstante, al analizar minuciosamente los datos, se detecta que, de todas formas, en 2010 se canalizaron recursos reembolsables a SSB por un valor de 14,1 millones de euros¹⁰² a pesar de que el acuerdo de no destinar AOD reembolsable en educación y salud fuese ya un acuerdo parlamentario reflejado en la ley de FONPRODE. De hecho, al menos desde el punto de vista de la AOD bilateral dirigida a SSB, la ayuda reembolsable fue superior en 2010 a la de 2009. Así, en 2010, el 6,3% de la AOD destinada a SSB dentro de la AOD bilateral bruta distribuible fue reembolsable, superior a 2009 (3%) aunque inferior a los años anteriores. Además, la decisión de no destinar ayuda reembolsable no implicaba bajar la cuota de recursos en forma de donaciones.

En el Avance del Seguimiento del PACI 2010 se explica que este decrecimiento se debe al aplazamiento de dos años del compromiso de España del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.¹⁰³ De facto se trata de un recorte del 82% en el compromiso para 2010. De hecho, en 2010, se canalizaron a través de esta vía 36,9 millones de euros a SSB, en contraste con los 207,7 millones de 2009.

Lo que no fue mencionado por el Seguimiento del PACI es que más de la mitad de estos recortes (170,65 millones) se produjeron principalmente en las aportaciones a programas y políticas sobre población y salud reproductiva (cerca de 100 millones) y en salud básica (cerca de 51 millones).¹⁰⁴

Este descenso de la ayuda bilateral a SSB en 2010 con relación a 2009 se concentró fundamentalmente en la Administración General del Estado. En 2010, solamente el 11,70% de la ayuda bilateral tradicional de la Administración Central se dirigió a la provisión de sectores fundamentales para la lucha contra la pobreza, cuando en 2009 fue del 22,47%. La cooperación descentralizada, en este sentido, se mantuvo bastante estable entre 2010 y 2009.

102. Concretamente, a un proyecto de suministro de equipo médico en un hospital de Vietnam y a dos proyectos para la construcción y el equipamiento hospitalario en Argentina.

103. El Fondo del Agua ha extendido su ejecución en dos años respecto de lo inicialmente previsto, y su presupuesto anual a partir de 2010 y hasta 2013 es de 150 millones de euros.

104. Estas son las principales reducciones que se dieron, también hubo otras pero menores en otros sectores (como en multisectorial y en educación básica).

105. Véase el glosario en anexo. Las contribuciones o acciones que lleva a cabo la cooperación española se pueden clasificar en función del organismo o institución que canaliza la ayuda. Globalmente se pueden catalogar en tres grupos generales: 1) Contribuciones bilaterales “directas” o ayuda bilateral, aquellas contribuciones que no se canalizan a través de un OМУDES. 2) Contribuciones bilaterales vía OМУDES o ayuda multilateral, aquellas contribuciones que son canalizadas a través de un OМУDES pero que la cooperación española direcciona en términos de sector o área geográfica y/o país al que van dirigidas. Quedan excluidas en esta categoría las contribuciones generales sean o no obligatorias. 3) Contribuciones multilaterales o ayuda multilateral, aquellas contribuciones generales que se realizan al presupuesto general (*core funding* en inglés) de un OМУDES.

3.4 ¿Cuáles son las modalidades de la ayuda oficial al desarrollo? Ayuda multilateral y multilateral

3.4.1 Ayuda multilateral y multilateral¹⁰⁵



IDEAS PRINCIPALES

- En 2010, la AOD multilateral española (incluida la ayuda multilateral) representó el 55% de la AOD española, porcentaje en ligero descenso desde 2007.
- Este descenso no fue mayor porque en 2010 ya que hubo importantes aportaciones de carácter reembolsable en la ayuda multilateral.
- En 2010, al igual que en 2009, los dos principales canales de la AOD multilateral de España fueron –con magnitudes casi similares– la Unión Europea y las Naciones Unidas.
- Los recortes más notables –en comparación con 2009– fueron las aportaciones a la Comisión Europea, al Programa Mundial de Alimentos, al PNUD, a la FAO, a la Asociación Internacional de Fomento y el Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria.
- Es notable el incremento de las aportaciones al FIDA, con 242,5 millones de euros más que 2009; un monto seis veces superior al de 2009.

Desde 2007 hasta 2009, la AOD española experimentó el mayor crecimiento de su historia, lo que situó a España en el séptimo lugar como donante de entre los 23 donantes del CAD en el sistema multilateral global y en el octavo lugar en el sistema de Naciones Unidas.¹⁰⁶ En 2010, la AOD multilateral española (incluida la ayuda multilateral –véase el glosario en anexo–) representó el 55,28% de la AOD española (2.483,07 millones de euros); lo que indica un leve y continuo descenso desde 2007, año en el que representaba el 60% de la AOD.

El descenso, en 2010, se sitúa en 155,88 millones de euros (5,9% menos con respecto a 2009), recorte ligeramente superior al porcentaje del recorte de la AOD española. Cabe destacar que los datos en 2010 no son del todo comparables con otros años, tal y como señala el Avance del Seguimiento del PACI 2010.¹⁰⁷

Este descenso no fue mayor debido a que, a diferencia del año anterior, en 2010 en el cómputo de ayuda multilateral se dispusieron fondos de carácter reembolsable (14,65%). Esta ayuda reembolsable fue destinada al FIDA, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Banco Centroamericano de Integración Económica: 2,5 millones fueron canalizados vía Fondo para la Concesión de Microcréditos para el Banco Centroamericano de Integración Económica, 285,5 millones fueron otorgados vía FAD Cooperación Financiera al FIDA y 78 millones fueron destinados al BID, lo que hace un total de 366 millones de euros.

El descenso de la AOD multilateral no fue mayor debido a que en 2010 se dispusieron fondos de carácter reembolsable.

Composición de la AOD multilateral

En 2010, el 59% de las contribuciones fue al presupuesto general del organismo, mientras que el 41% se destinó a fondos y programas específicos (AOD multilateral). La ayuda multilateral permite al donante aportar a organizaciones multilaterales, y seguir orientando sus recursos hacia las regiones y los sectores

106. M. F. Carcedo y C. Sánchez-Miranda (2010), "La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad". Opex.

107. En este año se dejaron de computar ciertas contribuciones (como las efectuadas a ONG internacionales, partenariados público-privados y redes, como la Cruz Roja) como AOD multilateral, aun cuando se siguieron realizando.

de mayor interés, permitiéndole una cierta visibilidad. Sin embargo, para la organización multilateral, estos fondos pueden desequilibrar su conjunto de actividades y pueden conllevar un coste de transacción más alto. El elevado peso de la ayuda multilateral de la cooperación española va en contra de la recomendación del CAD de no destinar gran cantidad de la ayuda multilateral a programas específicos para evitar la “bilateralización” de la misma.

La proporción de ayuda multilateral de España es superior que la proporción promedio del CAD.

La proporción de ayuda multilateral de España –como la de Australia, Estados Unidos y Noruega– sobre su aportación multilateral total es superior que la proporción promedio del CAD (29% en 2009).¹⁰⁸ La cooperación española dirige su ayuda multilateral principalmente a fondos y programas de Naciones Unidas y del grupo del Banco Mundial. Pero todavía aporta a más de 70 fondos, por lo que sería recomendable una reducción del número de órganos y fondos multilaterales beneficiarios de la cooperación española, a partir de criterios geográficos, sectoriales y de eficacia de la organización.¹⁰⁹

En 2010, al igual que en 2009, los dos principales canales de la AOD multilateral de España fueron la Unión Europea y las Naciones Unidas.

En 2010, al igual que en 2009, los dos principales canales de la AOD multilateral de España fueron, con volúmenes casi similares, la Unión Europea (806,86 millones de euros, que acapara el 32,3% del total) y las Naciones Unidas (803,92 millones de euros, que acaparan el 32,18% del total).

El 41,35% de la AOD multilateral fue canalizado a través de OМУDES no financieros (organismos como las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio y otros OМУDES¹¹⁰); el 32,3% hacia la Unión Europea y el 26,35% se destinó a los OМУDES financieros (el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los bancos regionales). Siguiendo la tendencia de los últimos años, se observa que el peso de los OМУDES financieros se ha ido reduciendo gradualmente (participación del 31,2% del total en 2008, del 27,1% en 2009 y del 26,4% en 2010).

El volumen de fondos destinados a las Naciones Unidas en 2010 (804 millones de euros) se incrementó en comparación con 2009 (año en que fue de 89,62 millones de euros); pero no ha recuperado los niveles de 2007 ó 2008 (véanse el gráfico 13 y 14). En el conjunto de las Naciones Unidas, las principales agencias o programas receptores fueron el FIDA, al cual se destinó cerca del 11,45% de los fondos multilaterales de España (285,5 millones de euros de ayuda reembolsable frente a un promedio de 26 millones de euros en los tres últimos años). Sin esta aportación de ayuda reembolsable al FIDA, el volumen de fondos destinados a la ONU hubiese decrecido en 2010. También recibieron una buena parte de los fondos multilaterales Unicef (103,51 millones de euros, incremento de 25,41 millones con relación a 2009), el PNUD (84,15 millones de euros, en pleno descenso si se compara con los tres últimos años) y, por último, se observa un importante descenso en el Programa Mundial de Alimentos, que recibió en 2010 cerca de 58,85 millones de euros (72,46 millones menos que en 2009).

108. OECD (2010), “DAC Report on Multilateral Aid”.

109. C. Sánchez-Miranda (2010) “El apoyo de España a los Fondos Globales Multidonantes: ¿una apuesta cuantitativa o una estrategia cualitativa?”.

110. Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos, la Organización Panamericana de la Salud, el Comité Internacional de la Cruz Roja, Facilidad Internacional de Compra de Medicamentos, Organización de Estados Iberoamericanos para Educación, Ciencia y Cultura, Secretaría General Iberoamericana, New Partnership for Africa's Development, Unión Africana, principalmente.

En cuanto a las aportaciones a la Unión Europea, se produce una disminución de 106,24 millones de euros frente a 2009, pero el volumen recibido en 2010 es superior a los recursos transferidos en 2006, 2007 y 2008. La tendencia al crecimiento de las contribuciones del Fondo Europeo de Desarrollo se mantiene. La ayuda canalizada por la Unión Europea fue principalmente vía aportaciones a la Comisión Europea (69,5%) y al Fondo Europeo de Desarrollo (25%); ambas contribuciones de carácter obligatorio.

El grupo del Banco Mundial, al cual se destinó en total 360,10 millones de euros, vio decrecer su participación, que pasó del 19% en 2009 al 14,42% en 2010 (disminución equivalente a 133 millones de euros –véanse el gráfico 13 y 14). Sin embargo, 2009 fue un año en el cual la cooperación española canalizó una importante suma de recursos al grupo del Banco Mundial debido a la crisis alimentaria. Hay que destacar la aportación a la Asociación Internacional de Fomento, que fue receptora del 7,89% de la AOD multilateral española (197 millones de euros).

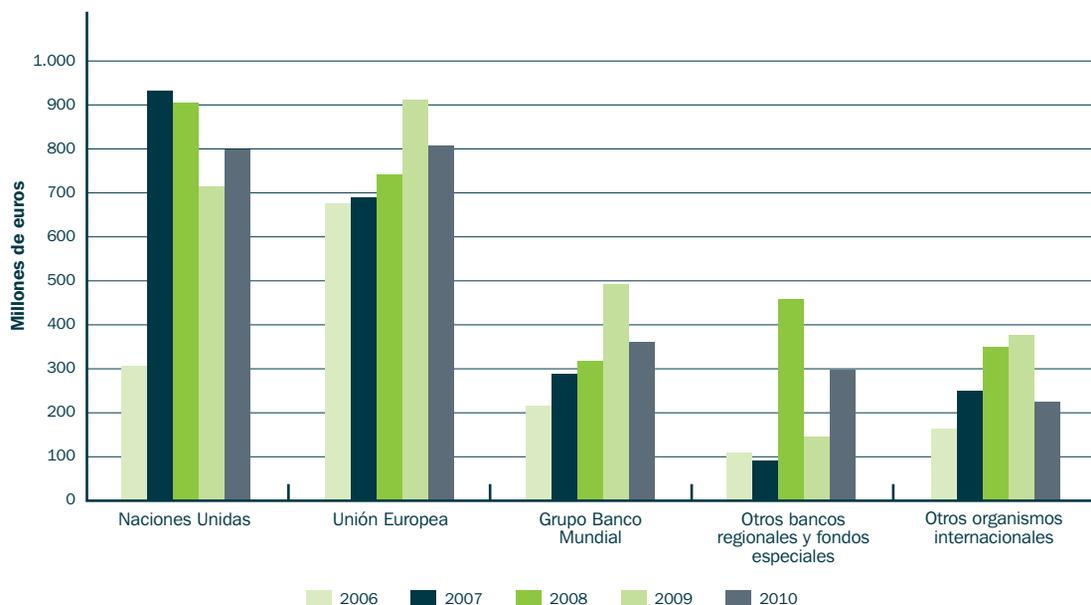
En comparación con 2009, hubo un aumento de la cantidad y proporción de ayuda canalizada a través de Banco Regional de Desarrollo, casi se duplicó en términos absolutos pues pasó de 145,30 millones en 2009 a 297,40 millones de euros en 2010 y se elevó al 11,91% frente al 5,48% en 2009 la participación relativa (véanse el gráfico 13 y 14). La financiación a los bancos regionales fue bastante irregular desde 2007, no obstante, el monto en 2010 es superior al promedio de los tres últimos años. Cabe destacar que el Banco Interamericano de Desarrollo recibió 154,86 millones de euros¹¹¹ (6,20%) y la Corporación Andina de Fomento recibió 51,66 millones de euros (2,07%) de la ayuda multilateral de España.

El volumen de fondos destinados a las Naciones Unidas en 2010 se incrementó en comparación con 2009 pero no ha recuperado los niveles de 2007 ó 2008.



Gráfico 13

Evolución de las aportaciones multilaterales 2006-2010



Fuente: Elaboración propia utilizando datos del Avance del Seguimiento PACI 2009 y del volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.
Nota: Incluye aportaciones vía multilateral (u OМУDES) y multilateral.

111. Se realizó una contribución reembolsable en el ámbito de desarrollo rural y cambio climático al BID de 78 millones de euros.



Gráfico 14

Evolución de la distribución de la AOD bruta española transferida a organismos multilaterales* entre 2007 y 2010



Fuente: Elaboración propia utilizando los datos de la Realidad de la ayuda 2010 y el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

* Incluye aportaciones vía multilateral (u OМУDES) y multilateral.

Notas:

- (a) Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, entre otros.
- (b) Abarca una gran cantidad de fondos u organismos internacionales, tales como la Organización Mundial de Comercio, el Fondo Monetario Internacional, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, la Organización Panamericana de la Salud y la Organización de Estados Iberoamericanos para Educación, Ciencia y Cultura, entre otros.

Los recortes más notables en comparación con 2009 fueron a la Comisión Europea, al Programa Mundial de Alimentos, al PNUD, a la FAO, a la Asociación Internacional de Fomento y al Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria.

Se destacan en cuanto a volúmenes de aportaciones el Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, al que se destinaron 103 millones de euros, no obstante, este último fondo experimentó un recorte importante, del 21,6% (equivalente a 41,20 millones), en comparación con 2009; y la iniciativa “Vía rápida de educación para todos”, a la que se contribuyó con 60 millones de euros (monto igual que en 2009).

En resumen, los recortes más notables en comparación con 2009 fueron a la Comisión Europea (-132,80 millones de euros), al Programa Mundial de Alimentos (-72,46 millones de euros), al PNUD (-48,55 millones de euros), a la FAO (-22,36 millones de euros), a la Asociación Internacional de Fomento (-31,60 millones de euros) y al Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria (-41,20 millones de euros). Por el contrario, es notable que la aportación al FIDA haya experimentado un incremento de 242,5 millones de euros, seis veces superior al monto destinado en 2009. Esta variabilidad –o cambios anuales en la AOD multilateral– afecta a la predictibilidad.

Agentes que distribuyen la AOD multilateral

El MAEC y el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) son los dos ministerios que manejan la mayor parte de los fondos de carácter multilateral. En 2010, el 49,8% de la ayuda multilateral y multilateral se canalizó a través del MAEC. El Minis-

terio de Economía y Hacienda gestionó el 48,7% del total canalizado en la ayuda multilateral (Unión Europea y los OMuDES financieros).

En menor medida, otros ministerios también hacen contribuciones de AOD multilateral: en 2010, 12 ministerios y 14 comunidades autónomas aportaron a la AOD multilateral española –incluida ayuda multilateral.

El MAEC y el Ministerio de Economía y Hacienda son los dos ministerios que manejan la mayor parte de los fondos de carácter multilateral.

Recuadro 6: Avances y desafíos de la ayuda multilateral española

Los recursos españoles adjudicados al sistema multilateral han experimentado un rápido e importante crecimiento entre 2006 y 2008, cuando casi se duplicaron en términos absolutos. Paralelamente a este esfuerzo financiero, España ha reiterado su voluntad política de fortalecer el sistema multilateral y de aportar a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) por esta vía y, en este sentido, ha emprendido una serie de acciones para mejorar tanto la calidad como la eficiencia de su aportación multilateral.

Entre estas acciones, se puede destacar la formulación de la Estrategia multilateral de la cooperación española para el desarrollo. Al establecer normativa, criterios y prioridades para la relación de España con los OMuDES, la estrategia busca priorizar las contribuciones españolas en aquellos organismos capaces de mejorar la coordinación con otros organismos multilaterales, agencias bilaterales de desarrollo y con gobiernos locales (principalmente instituciones financieras multilaterales y organizaciones internacionales no financieras).

Asimismo, se creó la Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral-AECID, que pretende facilitar los mecanismos de planificación y programación de la acción multilateral. Además, para mejorar la coordinación, cada ministerio que provee contribuciones multilaterales tiene una persona punto focal que se reúne cuando es necesario en el comité interministerial (que será pronto del FONPRODE). Por otra parte, existe un grupo de trabajo de ayuda multilateral que busca mejorar la coordinación entre la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) y la AECID, para reforzar la comunicación y la complementariedad. Varios acuerdos marco de asociación estratégica con organismos multilaterales de desarrollo se firmaron en 2009 y 2010 con el PNUD, Unicef y UNIFEM,¹¹² y otros se están preparando.¹¹³ Desde enero de 2009, España es miembro de MOPAN (Multilateral Organisation Performance Assessment Network), red de donantes bilaterales con un compromiso común y armonizado para evaluar la eficacia y capacidad de los organismos multilaterales de desarrollo (OMD) con los que se asocian.

A pesar de estos pasos claros hacia una cooperación multilateral española más eficaz, existen todavía una serie de reformas pendientes tanto institucionales como organizacionales y unos desafíos que tendrá que atender el nuevo Gobierno:

Más ayuda multilateral no marcada y menos fragmentada: España tiene uno de los pesos más altos de la AOD multilateral sobre la multilateral, el 41% en 2010 frente al 29% de promedio del CAD en 2009.¹¹⁴ Para que España sea coherente con los principios de eficacia de la ayuda que está promoviendo, debería disminuir progresiva-

España tiene uno de los pesos más altos de la AOD multilateral sobre la multilateral, el 41% en 2010 frente al 29% de promedio del CAD en 2009.

112. PNUD: 560 millones de dólares; UNIFEM: 131 millones de dólares; Unicef: 0,5 millones de dólares.

113. Están en preparación los acuerdos marco con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el United Nations Population Fund (UNFPA) y está planificado realizar acuerdos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el FIDA.

114. Al igual que Australia, Estados Unidos y Noruega. OECD (2010), "DAC Report on Multilateral Aid".

Para que la ayuda española sea eficaz, es imprescindible mejorar la complementariedad entre la ayuda bilateral y la multilateral.

España es el octavo donante en el sistema de Naciones Unidas y por lo tanto, debería participar de forma más activa en los foros internacionales para poder aportar una visión estratégica, global e integral de las problemáticas del desarrollo.

mente esta proporción de la ayuda multilateral sobre la ayuda bilateral, como lo recomienda el CAD. Así, al reducir la aportación de ayuda marcada, las prioridades de las organizaciones internacionales no financieras pueden primar sobre los intereses y la visión particular de cada donante, además de ahorrar en los costes de transacción.

Adicionalmente, la distribución de la ayuda multilateral se hace entre 152 países y 68 organismos,¹¹⁵ lo cual significa un nivel de dispersión y fragmentación alto. Entre 2009 y 2010 se puede constatar un incremento en la dispersión de los organismos multilaterales financiados por la cooperación española.¹¹⁶ El CAD recomienda fuertemente que España limite el número de países de intervención.¹¹⁷

Más sinergias y mejor coordinación interna: Para que la ayuda española sea eficaz, es imprescindible mejorar la complementariedad entre la ayuda bilateral y la multilateral. En este sentido, la AECID está tratando de incorporar, en los marcos de asociación con países, las acciones multilaterales para facilitar sinergias. Esto debería traducirse en una mejor comunicación entre los departamentos encargados de gestionar las dos modalidades y mejorar la organización interna. Sin embargo, la actual separación del departamento multilateral de las unidades sectoriales no facilita una planificación y un seguimiento integral de la cooperación española. Además, varios ministerios, departamentos y unidades participan de la ejecución de la ayuda multilateral. Este arreglo institucional y de estructura organizativa compleja –y a veces laberíntica– lleva aparejado un alto coste de coordinación.

Evaluación y rendición de cuentas de la ayuda multilateral: A pesar de la introducción de cláusulas específicas sobre seguimiento y evaluación en la mayoría de los fondos y de las contribuciones multilaterales, todavía no se puede considerar que la cooperación española esté dotada de un sistema integral de seguimiento y evaluación. De hecho, su planificación no se logra basar sobre los resultados obtenidos. En este sentido, es interesante la iniciativa de la cooperación británica que conduce evaluaciones de las instituciones multilaterales; el Department for International Development (DFID) publica todos los años una revisión de la ayuda multilateral como insumos claves para la planificación y la renovación de la financiación de los organismos multilaterales.¹¹⁹

Más estratégicos en los espacios internacionales: Finalmente, España es el octavo donante¹²⁰ en el sistema de Naciones Unidas. Por lo tanto, debería participar de forma más activa en los foros internacionales para poder aportar una visión estratégica, global e integral de las problemáticas del desarrollo a partir de las competencias desarrolladas en la cooperación española.

Fuente: Elaboración propia a partir de la compilación de: M. F. Carcedo y C. Sánchez-Miranda (2010), *La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad*. Documento de trabajo 51/2010; Spain Peer Review (2011).

115. J. M. Larrú (2011), "Informe II: La AOD española: diagnóstico sobre su calidad y cantidad - Hacia un libro blanco de la política española de desarrollo". Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo. Octubre de 2011 (pág. 18).

116. *Ibíd.* (pág. 18).

117. OECD (2011), "DAC Peer Review of Spain".

118. "Multilateral Aid Review: ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations".

119. En J. M. Larrú (2011): "(en la evaluación temática realizada por DFID) hay nueve organizaciones que obtienen una calificación muy alta, lo que supone incrementos notables de fondos británicos para dichas organizaciones (casi el doble a Unicef y un 25% adicional a lo que recibía IDA hasta entonces). Por el contrario, se reconoce que hay otras nueve organizaciones (muchas de ellas agencias de NN.UU. como OIT, FAO, UNIDO, UNIFEM o UNESCO) que no recibirán más fondos hasta que evidencien una reforma profunda. Es interesante notar que FAO y FNUAP, clasificadas por la evaluación británica en el peor grupo, forman parte del top ten español recibiendo casi el 6% de la AOD multilateral".

120. M. F. Carcedo y C. Sánchez-Miranda (2010), "La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad". Opex.

3.5 Ayuda programática¹²¹ o enfoque basado en programas (EBP)



IDEAS PRINCIPALES

- Desde 2008, el presupuesto se ha estabilizado en términos absolutos. La ayuda programática representó en 2010 un 2,28% sobre la AOD bilateral neta y un 1,53% de la AOD total neta.
- En 2010, se incrementó el apoyo presupuestario sectorial sobre el apoyo presupuestario general.
- Todavía está muy lejos de cumplir con la meta del Plan Director vigente que establece que para 2012 el 66% de la ayuda de Gobierno a Gobierno se realizará en apoyo programático.

Durante el año 2010, el volumen de AOD gestionado por la AECID a través de instrumentos de apoyo programático bilateral (apoyo presupuestario y cestas de donantes) ascendió a 68,85 millones de euros. Con respecto a 2008 y 2009, estas contribuciones son estables (véase el gráfico 15). Los EBP representaron en 2010 un 2,28% sobre la AOD bilateral neta y un 1,53% de la AOD total neta.

Como elemento positivo, del conjunto de operaciones, un 89,3% fueron específicamente apoyo presupuestario (25,8% apoyo presupuestario general y 63,5% apoyo presupuestario sectorial). El 10,67% corresponde a cestas de donantes o fondos comunes.

La distribución regional de la ayuda bilateral programática durante el año 2010 favoreció principalmente al continente africano con 67%. Solamente 19,4% se dirigió a América Latina y lo restante se dirigió a Vietnam y Filipinas, como en 2009.

Se puede constatar un progreso desde 2005, año en que el volumen de ayuda programática era de 15 millones de euros con una operación, hasta 2010, en que se realizaron 33 operaciones.¹²² Desde 2008, el presupuesto se ha estabilizado en términos absolutos y según la Unidad de Ayuda Programática por las siguientes razones: un número importante de operaciones, las contrapartes (principalmente ministerios sectoriales) no han cumplido con los compromisos¹²³ o se han producido retrasos en dicho cumplimiento, lo que ha llevado a que los desembolsos de las operaciones se trasladen a años posteriores. Además, como en el año 2010, se iniciaron procesos de definición de estrategias (elaboración de Marcos de Asociación País) en muchos países, se ha aconsejado no iniciar nuevas operaciones. Se puede constatar que este año se privilegió el apoyo presupuestario sectorial.

Desde 2008, el presupuesto destinado a la ayuda programática se ha estabilizado.

El sector que más fondos de la AECID en ayuda programática ha recibido es el sector salud, seguido por el sector de la educación. Ambos sectores suman más de la mitad de los fondos dedicados a apoyo presupuestarios y fondos comunes.

121. Los enfoques basados en programas, o ayuda programática, constituyen una manera de hacer cooperación al desarrollo basada en el principio de apoyo coordinado a un programa local de desarrollo, como una estrategia de reducción de la pobreza, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica. Así, estos enfoques basados en programas o ayuda programática tienen cuatro características: 1) El gobierno socio u organización local ejerce el liderazgo del programa apoyado por los donantes; 2) Existe un programa integral y un marco presupuestario único; 3) Hay un proceso formal de coordinación entre donantes y de armonización de procedimientos de informes, presupuestos, gestión financiera y adquisiciones; 4) Se utilizan los sistemas locales para el diseño e implementación, gestión financiera, seguimiento y evaluación del programa.

122. Información facilitada por la Unidad de Ayuda Programática de la AECID.

123. Los compromisos se refieren principalmente: al no cumplimiento de indicadores de seguimiento de las operaciones; a la no entrega de los informes; a problemas de capacidad de absorción de fondos, etc.

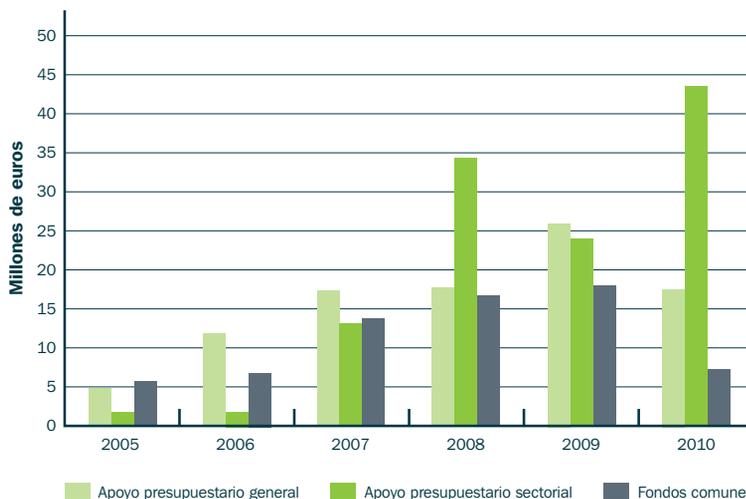
Al analizar las operaciones emprendidas desde 2005, se puede valorar una continuidad en términos de los países apoyados con ayuda programática.

A pesar de las dificultades de contabilidad,¹²⁴ la proporción del apoyo presupuestario sobre la AOD total es todavía muy baja en comparación con países como Irlanda, Países Bajos, el Reino Unido, Dinamarca y Suiza, que dedican una proporción mayor al 15% del total de su AOD dirigida a apoyo presupuestario.¹²⁵

Se puede valorar, al analizar las operaciones emprendidas desde 2005 una continuidad en términos de los países apoyados. Pero a pesar de esta continuidad, está muy lejos de cumplir con la meta del plan director vigente que 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. En las proyecciones del III Plan Director, la ayuda programática era una de las modalidades llamadas a canalizar un mayor volumen de AOD. Sin embargo, en 2010 no se logró ni mucho menos y es difícil que se consiga en el actual escenario de recortes presupuestarios.

Es necesario un incremento del volumen real de operaciones de ayuda programática, una mayor inclusión en el sistema de cooperación español,¹²⁶ la promoción del apoyo presupuestario en el fortalecimiento de la capacidad de las

Gráfico 15 Evolución de la ayuda programática (2005-2010)



Fuente: Elaboración a partir de los datos de La realidad de la ayuda 2010 y los datos del volcado del Seguimiento del PACI 2010.

124. Los principales instrumentos de cooperación y/o financiación para el desarrollo que mejor se integran en un enfoque basado en programas o ayuda programática son: el apoyo presupuestario general; el apoyo presupuestario sectorial y el fondo común. Sin embargo, el resto de instrumentos también pueden integrarse en este tipo de enfoques como las iniciativas globales y los programas y proyectos integrados si tienen las características en la nota anterior 121. Así, según la Unidad de Ayuda Programática, algunos programas y proyectos podrían integrarse en este tipo de enfoques, siempre cuando cumplen con estas características.

125. Intermón Oxfam (2011), “La realidad de la ayuda 2010”. Ver capítulo 2.

126. Ibíd.

instituciones públicas que gestionan los servicios básicos en los países socios y la articulación con otros instrumentos de la cooperación española como soporte estratégico para promover el AP gradual pero con crecimiento constante.

Con la reforma del FONPRODE, se ha abierto una ventana de oportunidad instrumental, ya que –en su partida de ayuda no reembolsable– permitirá las donaciones Estado a Estado que debería posibilitar la gestión más flexible de las operaciones de ayuda programática.

La cooperación catalana es el único agente de la cooperación descentralizada que tiene voluntad de consolidar su participación en la utilización de “nuevos instrumentos”, tal y como viene establecido en su Plan Director 2007-2010 y destinó como años anteriores una contribución al fortalecimiento al sistema de salud pública de Mozambique por un monto de 500.000 euros.

3.6 Análisis de la ayuda reembolsable

COMPROMISO	Datos de 2010	Compromiso cumplido	Tendencia 2009-2010
Pacto de Estado contra la Pobreza, compromiso adquirido en 2007 por todos los partidos políticos con representación parlamentaria que estipula que la cooperación reembolsable no superará el 5% del total de la AOD.	Casi el 12% del total de AOD neta (doble en comparación con 2009)	X	↓



IDEAS PRINCIPALES

- En 2010, se constata una reducción de los desembolsos netos de los créditos bilaterales del FAD y un descenso de la proporción de los créditos FAD en la AOD neta española respecto a años anteriores. Sin embargo, estas cifras en descenso no reflejan el panorama global de la ayuda reembolsable española.
- En 2010, se empezó a otorgar un nuevo tipo de ayuda reembolsable: los denominados créditos del “FAD Cooperación Financiera”, operados por el MAEC en el marco de la reforma FONPRODE.
- En 2010, las operaciones del FAD Cooperación Financiera comprometidas representaron el 9,52% de la AOD bruta. Por lo tanto, las operaciones de crédito realizadas en el marco del FONPRODE sobrepasaron el 5% de ayuda reembolsable sobre el total de la AOD bruta como lo estipula la ley FONPRODE.
- Si se consideran los recursos canalizados a través del FAD y del FAD Cooperación Financiera, los desembolsos netos de ayuda reembolsable en 2010 fueron casi el doble con relación a 2009.
- Los desembolsos netos de ayuda reembolsable representaron casi el 12% del total de la AOD neta, con lo cual se rompió con el compromiso adquirido en el Pacto de Estado contra la Pobreza, que estipula que la cooperación reembolsable no superará el 5% del total de la AOD.

3.6.1 Créditos FAD y el nuevo FAD Cooperación Financiera

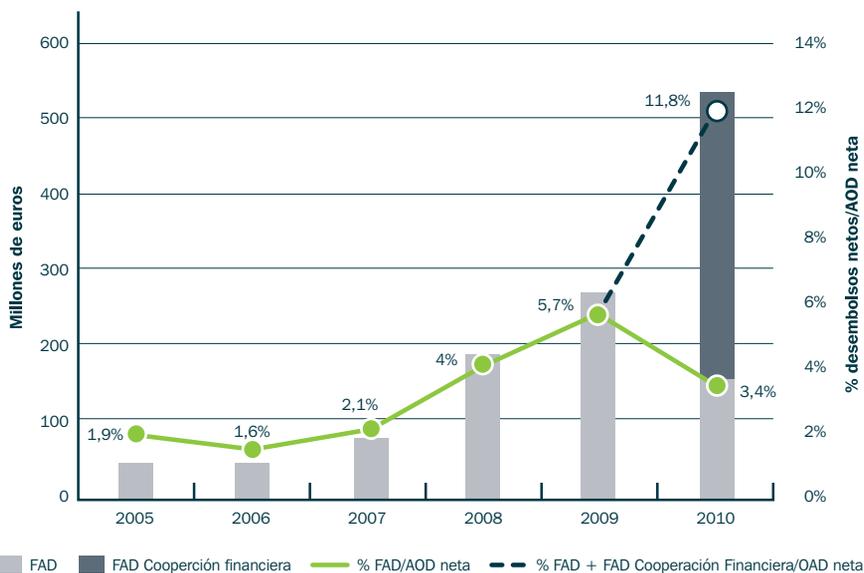
En materia de ayuda reembolsable, 2010 fue un año de transición debido a la reforma del FAD.¹²⁷ Los desembolsos netos de los créditos bilaterales del FAD ascendieron a 154,64 millones de euros y los desembolsos brutos sumaron 328,89 millones de euros (véase el anexo 6). Por lo tanto, se observa una reducción considerable con respecto a 2009, tanto en sus desembolsos brutos (inferiores en el 34,2% con respecto a 2009) como en sus reembolsos (un 24,1% menores). La proporción de

127. Véase el capítulo 4 sobre cooperación financiera.



Gráfico 16

Evolución del volumen de los créditos FAD* y de su participación en la AOD total española (2005-2010)



Fuente: Elaboración propia utilizando los Avances del Seguimiento PACI de 2005 a 2010 y el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.
 * Se consideraron los desembolsos netos de los créditos FAD.

créditos FAD en la AOD neta española también ha experimentado un descenso con respecto a años anteriores. Sin embargo, hay que interpretar con cautela este hecho ya que 2010 fue un año de transición y estos porcentajes representan solamente una realidad parcial de la ayuda reembolsable española.

En junio 2010, se creó el Fondo para la Internacionalización de la Empresa y, después de la aprobación de la ley, se procedió al cierre contable del FAD.

En efecto, en junio 2010, se creó el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) y, después de la aprobación de la ley, se procedió al cierre contable del FAD.¹²⁸ La puesta en marcha del fondo frenó la formalización de nuevas operaciones durante el segundo semestre de 2010, lo que impidió el desarrollo pleno de nuevos proyectos. Es a partir de 2011 cuando se iniciarán las operaciones financiadas a través del FIEM; pero éstas no serán contabilizadas como AOD, se deberá vigilar que el FIEM no participe en generar nueva deuda insostenible en los países del Sur.¹²⁹

Por otra parte, como resultado de la reforma del FAD, se ha creado un nuevo instrumento de ayuda reembolsable: los denominados créditos “FAD Cooperación Financiera”, operados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). En los Presupuestos Generales del Estado de 2010, se destinaron 555 millones de euros a este fondo para que fueran canalizados hacia “operaciones que no generen déficit público –operaciones de deuda o inversión que puedan ser consideradas activos financieros–”.¹³⁰

128. Se inició la transferencia de activos y pasivos del FAD al nuevo FIEM, tal como lo establecía la Ley 11/2010.

129. Véase el capítulo 3 sobre sector privado.

130. Seguimiento PACI 2010.

Operaciones reembolsables en 2010: compromisos y desembolsos

El Consejo de Ministros aprobó operaciones reembolsables (véase el cuadro 3) por un valor de 487,3 millones de euros, de los cuales 378,7 millones fueron desembolsados durante el ejercicio 2010 del FAD Cooperación Financiera (véanse el cuadro 3 y el anexo 6).

En 2010, las operaciones del FAD Cooperación Financiera comprometidas representaron el 9,52% de la AOD bruta y el 7,4% de la desembolsada. Por lo tanto, las operaciones de crédito realizadas en el marco del FONPRODE en este año de transición sobrepasaron el 5% de ayuda reembolsable sobre el total de la ayuda oficial al desarrollo bruta como lo estipula la ley.¹³¹

Las operaciones de crédito realizadas en el marco del FONPRODE en este año de transición sobrepasaron el 5% de AOD bruta establecido por la ley.

Cuadro 3		Operaciones del FAD Cooperación Financiera aprobadas por el Consejo de Ministros en 2010					
Modo de canalización	Proyecto	Localización	Nivel de renta del receptor	Prioridad geográfica del PD	Compromisos (en euros)	Desembolsos (en euros)	Canalización de la ayuda
Multilateral	Facilidad Financiera para la Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria: FIDA	Países en vías de desarrollo no especificados	NE	NE	285.500.000,00	285.500.000,00	Naciones Unidas (FIDA)
Multilateral	Fondo de Cofinanciación para el Desarrollo y Cambio Climático	América	NE	NE	78.000.000,00	78.000.000,00	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Multilateral	Fondo de Inversión Social en Haití	Haití	PMA	Grupo A	40.600.000,00	-	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Bilateral	African Agriculture Fund	África subsahariana	NE	NE	29.629.629,63	-	Entidades con ánimo de lucro en país socio
Bilateral	Infrastructure Sub-saharan African Fund (ISSIF). Fondo/ vinculado Infra CoPIDG	África subsahariana	NE	NE	15.157.256,54	-	Partenariados público-privados (PPP)
Bilateral	African Guarantee Fund (AGF). Fondo de Garantía	África	NE	NE	15.157.256,54	-	Entidades con ánimo de lucro en el país socio
Bilateral	Contribuciones al Global Environment Fund: African Sustainable Forestry Fund	África subsahariana	NE	NE	14.814.814,81	15.157.256,54	Entidades con ánimo de lucro del país donante
Bilateral	Fondo de Inversión Privado-Angola. Fondo cofinanciación España - BID	Angola	PMA	Grupo B	8.100.000,00	-	Entidades con ánimo de lucro del país donante
Bilateral	PROGRESA Capital: Fondo de Capital Riesgo para PYMES	Colombia	PRMB	Grupo B	-	-	Entidades con ánimo de lucro del país donante
TOTAL					486.958.957,52	378.657.256,54	

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

131. Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo. “Durante la vigencia del presente Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, la proporción máxima que puedan alcanzar las operaciones reembolsables (...) sobre el conjunto de la Ayuda Oficial al Desarrollo bruta, será del 5%”. <<http://www.boe.es/boe/dias/2010/10/23/pdfs/BOE-A-2010-16131.pdf>>.

Si se considera al conjunto de recursos canalizados a través del FAD y del FAD Cooperación Financiera, los desembolsos netos de créditos canalizados en 2010 por estas vías fueron casi el doble de los que se canalizaron a través del FAD en 2009.

Al analizar la distribución por países de los créditos FAD, resulta llamativo que un cuarto del total neto desembolsado correspondió al grupo de países pobres muy endeudados.

Si se considera al conjunto de recursos canalizados a través del FAD (en el primer trimestre de 2010) y del FAD Cooperación Financiera (en el segundo semestre de 2010), los desembolsos netos de créditos canalizados en 2010 por estas vías fueron casi el doble de los que se canalizaron a través del FAD en 2009 y representaron casi el 12% del total de la AOD neta y el 14,82% de la AOD bruta.¹³² Esta cifra se puede considerar como elevada si se compara con la participación que ha tenido exclusivamente el FAD en los últimos años. Además rompe con el compromiso adquirido en 2007 por todos los partidos políticos con representación parlamentaria en la firma histórica del Pacto de Estado contra la Pobreza, que estipula que la cooperación reembolsable no superará el 5% del total de la AOD.

Distribución de los créditos FAD y FAD Cooperación Financiera por países

En cuanto al análisis de la distribución por países de los créditos FAD, resulta llamativo que un cuarto (24,5%) del total neto desembolsado correspondió al grupo de países pobres muy endeudados, lo que resulta muy criticable y en contra de los esfuerzos que se están realizando en el ámbito mundial para reducir el nivel de deuda de estos países (véase el anexo 8).

En cuanto a los desembolsos de los créditos FAD para 2010, éstos se distribuyeron entre 25 países y se puede ver un alto grado de concentración entre los cinco receptores principales (Túnez, Marruecos, Turquía, Nicaragua y China), que recibieron el 78,3% del total. Además, de estos cinco países, Turquía y China –países no prioritarios– concentraron 67 millones de euros de los desembolsos totales (lo que representó el 20,37% del monto total de los créditos FAD). Por su parte Túnez, que encabeza la lista, recibió más de la tercera parte del total de desembolsos en 2010. Es importante subrayar que hubo un esfuerzo para no dirigir los créditos FAD a los países menos adelantados y a los países de renta baja (1,77% y 2,44% respectivamente).

El análisis de la distribución geográfica de las nuevas operaciones del FAD Cooperación Financiera es difícilmente analizable ya que el 90% del FAD Cooperación Financiera comprometido no especifica los países en concreto que recibirán la asignación.

3.6.2 Fondo para la Concesión de Microcréditos: ejecución y distribución geográfica

El Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM), en 2010, previó un ligero descenso en la partida planificada. No obstante, el análisis de la ejecución muestra una reducción drástica, ya que pasó de canalizar cerca de 100 millones de euros en 2009 a menos de 57 millones en 2010 (nivel equivalente a 2005 –véase el anexo 9–). Además, se ejecutó apenas el 68% de la previsión inicial.

El Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 recogía la intención de priorizar las actuaciones de cooperación financiera y técnica del FCM en África subsahariana. Sin embargo, de las 13 nuevas operaciones comprometidas en 2010,

132. Si se habla de desembolsos brutos del FAD (tradicional + FAD Cooperación Financiera), sobre AOD bruta.

solo 5 corresponden a este subgrupo de países, por un total de 12 millones de euros (véase el anexo 10); la quinta parte del total ejecutado por el FCM (21%).

Al igual que en 2009, entre los países receptores de microcréditos en 2010 se encontraron Nicaragua, Camboya, Bolivia y Haití, los cuales pertenecen al grupo de los países pobres más endeudados (PPME) y/o al de los menos adelantados del planeta (véase el anexo 10). La cuarta parte de los desembolsos brutos de ese año se dirigieron a los PPME y/o PMA. Albania y Bosnia son países que no aparecen entre las prioridades geográficas establecidas en el Plan Director vigente; sin embargo, recibieron recursos del FCM.

Con la entrada en vigor de la Ley 36/2010, de 22 de octubre de 2010, el FCM queda integrado en el FONPRODE.¹³³ Este cambio debería permitir una revisión del FCM y corregir la falta de coordinación y complementariedad actual del Fondo con el resto de los instrumentos y actores, entre otros elementos para que pueda tener un impacto real sobre la pobreza. Existe una contradicción entre la voluntad de liderazgo de España en este tema, como lo ilustra el hecho de que haya sido anfitriona de la Cumbre Mundial del Microcrédito en 2011 (Valladolid)¹³⁴ y la trayectoria del FCM, criticado por su falta de planteamientos estratégicos, una excesiva concentración en los instrumentos financieros frente a una infrautilización de la asistencia técnica, y la falta de complementariedad y coordinación entre el FCM y otras actuaciones de la cooperación española.¹³⁵

Existe una contradicción entre la voluntad de liderazgo de España en el tema de microcrédito y la trayectoria del FCM, criticado por su falta de planteamientos estratégicos y la falta de complementariedad con los instrumentos de la cooperación española.

3.7 Análisis de las operaciones de deuda bilateral y multilateral



IDEAS PRINCIPALES

- La AOD generada por operaciones de deuda bilateral y multilateral se cifra en 254,3 millones de euros para 2010, lo cual representa el 5,66% de la AOD neta española. Similar a niveles de 2007 y 2008.
- El total de operaciones bilaterales de deuda en 2010 fue mucho más alto que en 2009; más de 2 veces y media.
- Las operaciones multilaterales de deuda fueron muy inferiores a las de 2008 y 2009 (menos de la cuarta parte que en 2009).

La gestión de la deuda externa se enmarca a nivel multilateral en los acuerdos alcanzados en el Club de París y en las iniciativas HIPC (Iniciativa de alivio de deuda de los países pobres altamente endeudados) y MDRI (Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral); a nivel bilateral, por la Ley 38/2006, Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa.

La AOD generada por operaciones de deuda bilateral y multilateral se ubicó en 254,3 millones de euros en 2010 –véase el anexo 11–, lo cual representó el 5,66% de la AOD neta española (111,92 millones de euros en 2009) –véase el gráfico 17–. En términos de deuda bilateral, en 2010 se llevaron a cabo operaciones de deuda con

La AOD generada por operaciones de deuda representó en 2010 el 5,66% de la AOD neta española.

133. El artículo 2.1.e de la Ley 36/2010 establece que podrá financiarse con cargo al FONPRODE, con carácter no ligado: “[...] la concesión, en su caso, de créditos, préstamos y líneas de financiación en términos concesionales, incluidos aportes a programas de microfinanzas [...]”.

134. <<http://www.cumbremicrocredito2011.es/>>.

135. MAEC (2008), “Evaluación del Fondo de Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior”; <<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/evaluacionmicrocreditos.pdf>>.

seis países: en la República Democrática del Congo, Haití y Seychelles a través de condonación directa, Seychelles (condonación y reestructuración), Yibuti (reestructuración), y la República Democrática del Congo, Bolivia y Mozambique a través de programas de conversión de deuda. De los seis países beneficiarios, cuatro forman parte de los países en vía de desarrollo altamente endeudados (solo Yibuti y Seychelles no forman parte de esta lista, pero sus operaciones fueron mínimas).

Cuadro 4 Operaciones de deuda bilateral, 2010 (en euros)

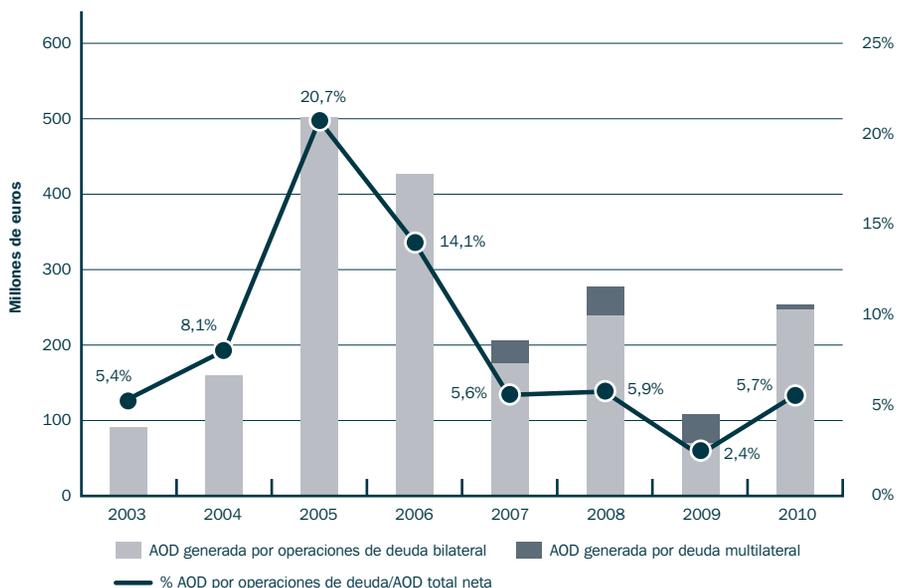
País	Anulación de deuda	Reestructuración de deuda	Conversión de deuda	TOTAL	% total operaciones
República Democrática del Congo	207.017.937,27	-	-	207.017.937,27	84,93%
Haití	30.120.807,58	-	-	30.120.807,58	12,36%
Seychelles	168.316,29	205.719,88	-	374.036,17	0,15%
Yibuti	-	15.183,37	-	15.183,37	0,01%
Bolivia	-	-	5.879.924,45	5.879.924,45	2,41%
Mozambique	-	-	329.076,56	329.076,56	0,14%
TOTAL	237.307.061,14	220.903,25	6.209.001,02	243.736.965	100%

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

La República Democrática del Congo fue el principal beneficiario de operaciones de anulación de deuda en 2010, lo que muestra un esfuerzo sostenido en cuanto al alivio de la deuda de este país.

La República Democrática del Congo fue el principal beneficiario de este tipo de operaciones en 2010 (en 2009 quedó en segunda posición), lo que muestra un esfuerzo sostenido en cuanto al alivio de la deuda de este país.

Gráfico 17 Volumen y proporción de las operaciones de deuda en la AOD total neta española (2003-2010)



Fuente: Elaboración propia utilizando los datos del Seguimiento del PACI 2010.

En 2010, España realizó aportaciones para cancelar parte de la deuda que los países HIPC (países pobres más endeudados) mantienen con el Banco Mundial (BM) y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), en el marco de la MRDI, por un monto total de 10,55 millones de euros (véase el anexo 7).

Recuadro 7. ¡La crisis de la deuda afecta también a los países empobrecidos!

El año pasado escribíamos en este apartado que la crisis de la deuda estaba golpeando fuerte a los países del corazón del sistema capitalista. Hoy, afectados ya de pleno en lo que se denomina “crisis de deuda soberana”, deberíamos recordar que la crisis de la deuda no ha dejado de afectar también a los países empobrecidos. De hecho, podríamos afirmar que la crisis de deuda que estamos viviendo es continuación de aquella que empezó en América Latina hace tres décadas, ya que ambas tienen un elemento común: la desregulación del sistema financiero internacional sin mínimos niveles de supervisión. En efecto, el hecho de que en 1971 el presidente Nixon rompiera los acuerdos de Bretton Woods de 1944 en los que Estados Unidos se comprometía a mantener el dólar como moneda de cambio fijo supuso el inicio de la barra libre para los grandes capitales especulativos, ya que permitió a los capitales financieros campar libremente por todo el planeta, sin responsabilidad alguna sobre lo que hacían. Así, desde entonces, los capitales pueden invertir y desinvertir en cualquier parte del mundo, buscando constantemente el mayor beneficio en el menor tiempo posible, sin ningún tipo de regulación sobre los impactos que esos movimientos de capital suponen para las economías de los países. Esa desregulación permitió que ingentes excedentes de capital se desplazaran sin control hacia las economías de los países empobrecidos, con lo que generaron deudas odiosas e ilegítimas que hoy todavía tienen que pagar los pueblos que sufrieron dictaduras y/o gobiernos muy corruptos.¹³⁶ De la misma manera, en nuestros días esa desregulación ha permitido que los capitales especulativos hayan alimentado burbujas inmobiliarias como la española, que nos han llevado a la actual situación de sobre endeudamiento de nuestras economías.

El hecho de que las soluciones que se están implementando en Europa para intentar salir del agujero de la deuda sean muy parecidas a aquellas que el FMI ha estado implementando en América Latina, el sudeste asiático o en Europa del Este en los últimos treinta años nos debería hacer reflexionar sobre dos cuestiones. La primera es que las entidades y personas que venimos trabajando sobre el tema de la crisis de la deuda en el Sur tenemos la responsabilidad de proponer otras salidas que las que nos ofrecen los estamentos oficiales. Porque conocemos los impactos sociales, económicos y ambientales que suponen las recetas de ajuste y recortes en los países empobrecidos. En efecto, sabemos que éstas, en algunos países en desarrollo, no han hecho más que incrementar la pobreza y las desigualdades y no han acabado con el problema de la deuda. Tal es el caso de Uganda, el primer país que recibió “alivio” de deuda de la comunidad internacional, a cambio de aplicar duros ajustes, sin que ello haya significado disminución de las desigualdades sociales o del pago de la deuda externa. La segunda es que sabemos que la salida a la actual crisis pasa por dar más protagonismo a lo público, en el sentido de reforzar unas Administraciones públicas que tengan capacidad para recaudar más de aquellas personas que más tienen y que puedan redistribuir eficazmente los recursos existentes. En segundo término, hay que ser conscientes de que el hecho de que ahora en Europa estemos viviendo lo que suponen esas recetas de “austeridad” nos debe hermanar todavía más con los pueblos

La crisis de deuda actual empezó en América Latina hace tres décadas, ya que ambas tienen un elemento común: la desregulación del sistema financiero internacional sin mínimos niveles de supervisión.

El hecho de que las soluciones que se están implementando en Europa para intentar salir del agujero de la deuda sean muy parecidas a aquellas que el FMI ha estado implementando en América Latina, el sudeste asiático o en Europa del Este en los últimos treinta años nos debería hacer reflexionar.

136. Por deuda odiosa se entiende aquella deuda contraída y utilizada por un gobierno contra los intereses de los ciudadanos del país, por lo que no es exigible su devolución, ya que los prestatarios habrían actuado de mala fe, a sabiendas. Por tanto, dicha deuda no debe ser pagada ya que los contratos que han originado esta deuda –bonos o contratos comerciales– son nulos legalmente.

El volumen total de deuda que el Estado español reclamaba a los países empobrecidos a 31 de diciembre de 2010 supone un incremento del 36% con relación a lo reclamado a finales de 2009.

La mayor proporción de deuda se mantiene concentrada en la región de Latinoamérica, no obstante y por primera vez, le sigue Europa por el hecho de que Grecia se ha convertido en el primer país deudor con el Estado español.

del Sur que llevan años sufriendolas, con vistas a tejer una red internacional de resistencia global más sólida frente a los ataques de las políticas que priman el beneficio económico por delante de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos y los individuos.

En este marco de solidaridad debemos responder a la pregunta de cómo está actuando el Gobierno en la gestión de la deuda que todavía reclama a los países de menor renta que la española. En un momento tan delicado como el actual, ¿ha sido nuestra Administración Central solidaria con aquellos pueblos que parten con unas condiciones sociales y económicas inferiores a las nuestras?

Según el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) el volumen total de deuda que el Estado español reclamaba a los países empobrecidos a 31 de diciembre de 2010 ascendía a 11.672 millones de euros, cifra que supone un incremento del 36% con relación a lo reclamado a finales de 2009. El aumento se debe principalmente a los préstamos otorgados a Grecia en mayo y septiembre de 2010, que ascienden a un total cercano a los 2.600 millones de euros. No obstante, sin esa ayuda a Grecia, la deuda reclamada seguiría siendo un 6% superior a la reclamada en 2009. Cabe destacar que este volumen tan solo supone el 0,3% de la deuda externa que tiene contraída la economía española con sus acreedores, la cual se estima en torno a los 4 billones de euros.¹³⁷

Del total reclamado a los países empobrecidos, el 45% (5.243 millones de euros) es deuda procedente de los *desaparecidos* créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo; un 28% (3.295 millones de euros) corresponde a deuda comercial o deuda CESCE (de la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación). El 27% restante (3.134 millones de euros) corresponde a otras deudas, principalmente por los préstamos bilaterales del paquete de ayuda financiera a Grecia. Si comparamos la cifra reclamada con el fraude fiscal en el Estado español, la deuda tan “solo” representa el 15% de lo que se evade en el país.¹³⁸ Si la comparamos con el gasto público militar español, aquella es todavía inferior, ya que en 2010 este se situó en más de 19.000 millones de euros.¹³⁹ Con ello queremos expresar que, si hubiera voluntad política, el Gobierno podría cancelar la deuda de los países empobrecidos sin un coste adicional en el déficit del Estado. En efecto, el “gasto” que supondría la cancelación de la deuda se podría ver más que compensado por nuevos ingresos fiscales de un sistema de recaudación que obligara a pagar a todas las personas y, por tanto, que fuera más justo. También se podría compensar con una gestión distinta de los gastos, en la que se priorizaran los derechos de los pueblos empobrecidos por encima de gastos militares.

Si analizamos la deuda reclamada por regiones, según los datos presentados por el MEH, la mayor proporción de deuda se mantiene concentrada en la región de Latinoamérica (36%). No obstante y por primera vez, le sigue Europa (24%) por el hecho de que Grecia se ha convertido en el primer país deudor con el Estado español. Le sigue el norte de África (12%), Asia (12%), África subsahariana (6%) y Oriente Próximo (6%). En este sentido, nos preguntamos si el hecho de que Grecia haya irrumpido en la lista como principal deudor significará un cambio de política de la gestión de deuda por parte del Gobierno ante los países más empobrecidos del planeta. Por lo que parece, el Estado español estaría dispuesto a condonar un 50% de la deuda griega, esto es, cerca

137. Para saber más sobre la situación deudora de la economía española se recomienda leer *Vivir en deudocracia* (Editorial Icaria, Barcelona, 2011).

138. Según Vicenç Navarro, el fraude fiscal español se sitúa en 80.000 millones de euros, en: <<http://blogs.publico.es/dominiopublico/3271%C2%A1rebelate/>>.

139. Según el Centro de Estudios para la Paz JMDelàs (www.centredelas.org), el gasto público militar en 2010 se situó en 19.038 millones de euros.

de 1.300 millones de euros.¹⁴⁰ Si realmente se confirma este extremo, deberíamos preguntarnos ¿por qué se actúa de esta manera con un socio de la Unión Económica y Monetaria y no con los otros países empobrecidos?

De hecho, si analizamos la política de anulación de deuda durante 2010, observamos que en ese año el Gobierno español canceló cerca de 244 millones de euros a un total de 6 países,¹⁴¹ cifra que tan solo representa un 2% del total exigido y que es ligeramente inferior a los 248 millones de euros que se han cancelado, de media, en los últimos diez años. Es importante resaltar que, de nuevo, el grueso de las cancelaciones se concentra en dos países: la República Democrática del Congo y Haití. En efecto, el 97% de las cancelaciones recaen sobre estos dos países; dado que la comunidad internacional ha solicitado anular su deuda en el marco de la iniciativa HIPC.¹⁴² En efecto, después del llamamiento internacional el Gobierno ha actuado y ha cancelado el 100% de la deuda de ambos países, por lo que a finales de 2010 ya no figuran en la lista de deudores. La República del Congo acumula el 85% de las cancelaciones de 2010 (con 207 millones de euros) y Haití, con el 12% del total (30 millones de euros). Le siguen Bolivia, con cancelaciones de 6 millones de euros (2% del total) y Seychelles, Mozambique y Yibuti, con cancelaciones menores (véase el cuadro 4). Es destacable que casi en su totalidad la cancelación se hace, de nuevo, sobre países HIPC (países empobrecidos y altamente 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. En este sentido, hay que tener en cuenta que para que un país HIPC pueda ver cancelada su deuda éste debe acometer duros planes de ajuste estructural, que implican costes 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. Por ello, otra vez cabe lamentar que el Gobierno no tenga iniciativas bilaterales de cancelación de deuda sobre otros países, que vayan más allá de lo exigido.

Si se analiza en profundidad la deuda reclamada a los países HIPC, a pesar de la cancelación de deuda sobre estos países, en 16 de ellos la deuda externa frente al Estado español ha aumentado con relación a los datos de 2009. En efecto, es preocupante observar cómo en la lista de 2010 Burkina Faso (que había aparecido en la lista de deudores en el año 2009) aumenta su deuda en un 371% con relación a 2009. Estamos hablando de un país cuya deuda pública supone un importe equivalente a más del doble del gasto agregado en salud y educación. No menos alarmante es el caso de Senegal, que aumenta su deuda en un 48%, cuando ya había aumentado un 71% con relación a 2008. En este caso, el gasto senegalés agregado en educación y salud también supone la mitad del importe de la deuda que se le exige a Senegal. También aumenta la deuda de Camerún, en un 19% (el año anterior lo había hecho un 48%); en Nicaragua, donde la deuda reclamada se incrementa en un 17% (después de venir de un aumento del 6%) y en menor medida en el Congo, Guinea-Conakri, Malawi, Sudán, Bolivia, Tanzania, Mauritania y Honduras. Con esto, ¿no 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? ¿Por qué el Estado español no lidera una nueva estrategia de gestión de la deuda sobre estos países HIPC visto el fracaso de la actual gestión?

Más allá de los países HIPC nos deberíamos preguntar ¿por qué el Gobierno no cancela deuda de países con deudas que tienen un origen claramente odioso? Este es el

Es importante resaltar que, de nuevo, el grueso de las cancelaciones se concentra en dos países: la República Democrática del Congo y Haití.

En 16 países HIPC, la deuda externa frente al Estado español ha aumentado con relación a los datos de 2009.

140. Esta cifra se calcula según los datos aportados por el Ministerio de Economía y Hacienda español, que señalan que Grecia adeuda casi 2.600 millones de euros. Según el acuerdo establecido el 26 de octubre de 2011 por los países de la zona euro, se va a condonar el 50% de la deuda griega. En: <http://www.elpais.com/articulo/economia/Europa/pacta/quita/deuda/griega/eleva/fondo/rescate/billon/elpepieco/20111027elpepieco_1/Tes>.

141. Esta cifra no incluye 5,9 millones de euros aportados a la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral (IADM/MDRI). En total, no incluyen los 10,5 millones de deuda multilateral.

142. Para más detalle, véase: <<http://www.worldbank.org/hipc>>.

Es clave volver a denunciar que el Gobierno sigue siendo mucho más eficaz cobrando la deuda que cancelándola.

Experiencias como las de Ecuador y Noruega permitieron, con participación de la sociedad, sacar a la luz el concepto de deuda ilegítima.

caso reciente de Túnez, uno de los países cuya revuelta popular derrocó a un Gobierno corrupto y dictatorial como era el de Ben Ali. En Túnez se observa que la deuda reclamada a este país proviene de créditos del FAD que se concedieron al dictador hasta el último momento.¹⁴³ En efecto, tan solo en el año 2008 Túnez recibió líneas de crédito por un total de 224 millones de euros; en 2009 el Gobierno de Zapatero concedió un crédito FAD a Túnez por valor de 105 millones de euros, y en 2010 se concedieron créditos por valor de 119 millones de euros. De esta manera, Ben Ali se convirtió en el principal receptor internacional de este tipo de créditos por parte del Gobierno español en 2008, 2009 y también en 2010. Dado que el dictador ya ha caído, ¿por qué el Gobierno no aplica, de una vez por todas, la jurisprudencia internacional de la deuda odiosa, mediante la cual caído el dictador cae la deuda que éste contrajo contra su pueblo?¹⁴⁴

Por último, pero no menos importante, es clave volver a denunciar que el Gobierno sigue siendo mucho más eficaz cobrando la deuda que cancelándola. Ciertamente, de nuevo para 2010 se mantiene la relación histórica favorable al cobro de la deuda respecto a su anulación. Así, en 2010 se ha recobrado un total de 543 millones de euros, una cantidad que supone que por cada euro cancelado se han recobrado más de dos. De esta manera, desgraciadamente se vuelve a reflejar la poca voluntad política real de solucionar el problema de la deuda reclamada, sobre todo en un momento en que vemos cómo el Gobierno sí estaría dispuesto a anular de su principal deudor, tan sólo por intereses económicos y estratégicos.

¿Qué hacer frente a esta situación?

Lo hemos visto durante años en los países del Sur y lo estamos empezando a ver ahora en algunos países de la llamada periferia europea: las medidas de ajuste y los recortes no están ayudando a salir de la crisis. Como ya hemos podido observar en los últimos años, la crisis se globaliza poco a poco. Por suerte, también lo van haciendo las posibles soluciones y alternativas que la sociedad civil va poniendo sobre la mesa para tratar de salir de esta situación. La palabra “rescate” ha estado muy presente en la vida de los ciudadanos del Sur. Ahora empieza a estar presente en nuestras vidas. Grecia, Irlanda y Portugal ya han aceptado “rescates” impuestos por la UE y por el FMI. Italia, de otra manera, también. El Estado español se encuentra en “la cuerda floja”. El endeudamiento, tanto de los países del Sur como de algunos países del Norte, es un actor central en esta crisis y, por tanto, algunas de las alternativas clave a los posibles “rescates” giran a su alrededor. Estamos hablando principalmente de la auditoría de la deuda como proceso previo al repudio (no pago). Debemos saber quién se ha beneficiado de estas deudas, quiénes son los responsables y, sobre todo, si existen indicios de ilegitimidad. Para ello la auditoría es un instrumento esencial.

La auditoría de la deuda no es una iniciativa nueva. Disponemos ya de experiencias como las de Ecuador¹⁴⁵ y Noruega que permitieron, con participación de la sociedad, sacar a la luz el concepto de deuda ilegítima. A lo largo de los años otros países se han ido sumando con más o menos éxito: Filipinas, Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay. En Europa también disponemos de iniciativas similares. En efecto, en Irlanda se ha llevado a cabo una auditoría ciudadana de la deuda soberana irlandesa en la que han descubierto que dos terceras partes de la deuda pública se deben a la nacionalización de la deuda privada, al rescate de los bancos.¹⁴⁶ En Islandia no se ha llevado a cabo

143. Para más información, véanse los volcados de la AOD española en los que se detallan estas operaciones, en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Paginas/estadisticas_ayudaoficialdesarrollo.aspx>.

144. Esta doctrina fue la que se aplicó en noviembre de 2004 para cancelar hasta el 80% de la deuda reclamada por el Club de París a Irak, una vez cayó el dictador Sadam Hussein en el año 2003. Más información en: <<http://www.clubdeparis.org/sections/communication/archives-2004/irak6017/viewLanguage/en>>.

145. Para más detalle, véase <<http://www.auditoriadeuda.org.ec>>.

una auditoría, pero la presión ciudadana ha conseguido dar un paso más allá y forzar la celebración de hasta dos referendos en los que el pueblo islandés, en ambas ocasiones, ha dado un “NO” rotundo al pago de la deuda a los bancos holandeses e ingleses.

Desde el Observatorio de la Deuda en la Globalización creemos que es importante que los diferentes Estados sigan realizando auditorías nacionales de la deuda. Éstas deberían llevarse a cabo como actos soberanos de los Estados, mediante las cuales se puedan justificar anulaciones y/o repudios incondicionales de todas las deudas ilegítimas. En los últimos años la coyuntura ha cambiado mucho, tanto la situación socioeconómica como las movilizaciones ciudadanas. Por eso exigimos al Gobierno que facilite (poniéndose a disposición de la sociedad civil, motor de la auditoría) el poder auditar toda la deuda reclamada por el Estado español a los países empobrecidos, así como toda la deuda soberana de la que es deudor el Estado español. Ante un posible rescate español, desde la sociedad civil debemos dotarnos de herramientas (como la auditoría) que puedan evidenciar el origen la 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 o el cobro de los acreedores. Ante una evidencia de ilegitimidad debemos decir “no al cobro” (si hablamos de la deuda de los países del Sur con el Estado español) y “no al pago” (si hablamos de la deuda del propio Estado español).

Fuente: Elaborado por Dani Gómez-Olivé y Gemma Tarafa, investigadores del ODG (Observatorio de la Deuda en la Globalización).

Es importante que los diferentes Estados sigan realizando auditorías nacionales de la deuda: éstas deberían llevarse a cabo como actos soberanos de los Estados, mediante las cuales se puedan justificar anulaciones y/o repudios incondicionales de todas las deudas ilegítimas.

3.8 ¿Quién gestiona la ayuda de la cooperación española? Ayuda oficial al desarrollo por agentes¹⁴⁷



IDEAS PRINCIPALES

- La AOD está principalmente ejecutada por la Administración General del Estado y cerca de una décima parte por la cooperación descentralizada.
- En el ámbito de la Administración General del Estado, se mantiene el MAEC como el agente que gestiona la mayor proporción de la AOD neta española.
- Sin embargo, el MAEC fue el agente que más ha visto reducida la AOD.
- Dentro del MAEC, la AECID mantiene su posición relativa (19,2% sobre la AOD neta).
- El Ministerio de Economía y Hacienda, en segunda posición en la lista de los agentes por atribución de la AOD española neta, en 2010 gestionó un tercio de la AOD.

En 2010, como en los tres años anteriores, la distribución de AOD entre el nivel central y el descentralizado no varió mucho. La AOD fue principalmente ejecutada por la Administración General del Estado (un 88,4% de la AOD total neta) y cerca de una décima parte (11,4%) por la cooperación descentralizada. La AOD neta de la Administración General del Estado ascendió a 3.969,9 millones de euros en 2010; 155,2 millones de euros menos que en 2009 (-3,76%).

En el ámbito de la Administración General del Estado, se mantiene la tendencia iniciada en 2007: el MAEC es el agente que gestiona la mayor proporción de la AOD neta española, cerca de 2.202,9 millones de euros (véase el cuadro 5). No obstante,

146. Para más información, véase <<http://www.cotizalia.com/noticias/banco-irlanda-compra-activos-financieros-toxicos-20100330.html>>, <<http://www.rtve.es/noticias/20111005/banco-malo-solucion-para-limpiar-cuentas-bancos-mas-afectados-tesis/466364.shtml>>.

147. Las comunidades autónomas y las entidades locales se analizan en el punto 4 de este capítulo.

El MAEC es el agente que más ha visto su AOD reducida en términos absolutos, debido al recorte de 300 millones de euros en la partida presupuestaria del Fondo de Ayuda al Desarrollo.

te, en 2010, se ve afectado, pues aportó menos de la mitad de la AOD total (49%), cuando la proporción era superior a la mitad desde 2008.

El MAEC es el agente que más ha visto su AOD reducida en términos absolutos, debido al recorte de 300 millones de euros en la partida presupuestaria del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Dentro del MAEC, la AECID mantiene su posición relativa, con un 19,2% sobre toda la AOD neta y un 39,1% de los recursos ejecutados por este ministerio. Gestionó 861,72 millones de euros, lo cual significa un descenso de 44.67 millones de euros debido a los recortes (cerca del porcentaje de los recortes globales realizados a la AOD de 5%).

El Ministerio de Economía y Hacienda, en segunda posición en la lista de los agentes por atribución de la AOD española neta, gestionó 1.461,1 millones de euros, más fondos con relación a 2009 (el 32,53% en 2010 frente al 28,21% en 2009) y de mayor volumen, con 127,1 millones de euros más que en 2009, lo que representa un crecimiento del 9,53%. Además de su contribución a los OMUDES, este aumento se debe a los desembolsos de las actividades relacionadas con la deuda, que pasaron de 163,99 millones de euros brutos en 2009 a 369 millones en 2010. El MAEC y el MEH concentran el 81,6% de los recursos de la AOD neta.

Lejos de los anteriores, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITC) gestionó 185,7 millones de euros (4,1%) de la AOD neta española, un descenso considerable en comparación con 2009, año en que gestionó el 6,1%. Con 101,4 millones de euros menos que en el año anterior, retorna a las proporciones de 2008 como consecuencia de la caída de 115,45 millones de euros en los desembolsos netos de los créditos FAD. Al implementar la reforma de los créditos FAD, el MITC por fin dejará de ser un ministerio posicionado dentro de la AOD española, ya que los créditos FAD representan la mayor parte de sus aportaciones (83,29% de su AOD neta en 2010). A partir de 2011, será importante medir su rol en el endeudamiento de los países del Sur a través del FIEM.

Al comparar con 2009, el *ranking* por agentes es casi igual, solo se puede constatar que el Ministerio de Trabajo e Inmigración se colocó por delante del Ministerio de Defensa, por dos razones: un ligero incremento de su presupuesto pero, sobre todo, un descenso de los recursos del Ministerio de Defensa para la AOD (menos de 17,16 millones de euros).

3.9 Acción humanitaria¹⁴⁸



IDEAS PRINCIPALES

- La acción humanitaria española sufrió un importante retroceso (-23%) en 2010, con lo que puso fin a un período de crecimiento sostenido.
- Los fondos de comunidades autónomas y entidades locales subieron (12,56%) durante 2010 debido, fundamentalmente, al “efecto Haití”. Pero este incremento no logró compensar el descenso que tuvo lugar en 2009 (-37%).
- El continente africano, y especialmente el África subsahariana, es la región que ha recibido mayor proporción de la ayuda humanitaria. No obstante, en comparación con 2009, hubo un fuerte descenso. En cambio, la región de Centroamérica-Caribe –por el terremoto de Haití– experimentó un incremento importante.
- Al igual que en años anteriores, la mayor parte de la ayuda humanitaria pública española se canaliza a través de la Administración General del Estado, y el MAEC gestiona el 75% de esta ayuda en 2010.
- En la AECID, la Oficina de Acción Humanitaria ha experimentado un descenso del 14% respecto a 2009.
- En comparación con 2009, los fondos destinados a la ONU se han incrementado, mientras que la financiación a ONG e instituciones nacionales ha disminuido de manera sustancial (-22%).

148. Este apartado fue escrito por Francisco Rey Marcos e Irene Arcas Mantas del IECAH. Los datos que se presentan fueron entregados por la Oficina de Acción Humanitaria y –al contrario de otras secciones de este capítulo– no provienen del análisis del volcado del PACI 2010.



Cuadro 5

Distribución de la AOD total neta por agentes, 2009 y 2010 (en euros)

Agentes	2009	Contribuciones 2010 (a)	2010
Mº de Asuntos Exteriores y de Cooperación	50,26%	2.202.850.966,08	49,04%
del cual la AECID	19,17%	861.715.544,04	19,18%
Mº de Economía y Hacienda	28,21%	1.461.099.943,18	32,53%
Mº de Industria, Turismo y Comercio	6,07%	185.664.111,89	4,13%
Mº de Trabajo e Inmigración	0,73%	40.605.694,38	0,90%
Mº de Defensa	0,91%	25.632.548,00	0,57%
Mº de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	0,30%	18.727.766,16	0,42%
Mº del Interior	0,29%	16.468.234,87	0,37%
Mº de Ciencia e Innovación	0,22%	8.879.876,37	0,20%
Mº de Sanidad, Política Social e Igualdad (b)	0,07%	3.371.376,66	0,08%
Mº de Educación	0,11%	3.003.474,86	0,07%
Mº de Fomento	0,03%	1.965.383,87	0,04%
Mº de Cultura	0,03%	625.400,00	0,01%
Mº de la Presidencia	0,02%	442.703,00	0,01%
Mº de Política Territorial y Administración Pública (c)	-	267.235,30	0,01%
Otros desembolsos de la Admin. del Estado	0,00%	166.947,88	0,00%
Mº de Justicia	0,00%	156.584,00	0,00%
Total Administración General del Estado	87,25%	3.969.928.246,49	88,38%
Total comunidades autónomas	9,43%	389.023.636,13	8,66%
Total entidades locales	3,11%	121.391.523,25	2,70%
Universidades	0,20%	11.495.574,14	0,26%
TOTAL AOD neta	100%	4.491.838.980,02	100%

Fuente: Elaboración propia utilizando datos aportados por la DGPOLDE (volcado de datos del Seguimiento de los PACI 2009 y 2010).

Notas:

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

(b) Para 2009 este dato corresponde a la suma de las aportaciones del Mº de Sanidad y Política Social y del Mº de Igualdad, los cuales se unieron en un solo ministerio en 2010.

(c) Algunas de las unidades pertenecientes al Mº de la Presidencia que realizaron cooperación en 2009 fueron transferidas al Mº de Política Territorial y Administración Pública en 2010.

3.9.1 Tendencias de la acción humanitaria española en 2010

Por vez primera en su historia, la acción humanitaria española sufrió un importante retroceso en el año 2010, lo que puso fin a un período en el que esta modalidad de la AOD había tenido un crecimiento sostenido. Un descenso de más de un 23% es algo muy relevante y ni siquiera los avances experimentados en materia de gestión en el seno de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID o la importante, en términos cuantitativos, respuesta tras el terremoto de Haití de enero de 2010 ocultan una realidad que debemos calificar como muy preocupante. Además, este descenso se produjo en un contexto en el que las cifras globales de acción humanitaria internacional experimentaron un cierto crecimiento. La respuesta humanitaria internacional a las múltiples necesidades registradas durante el año alcanzó los 12.190 millones de euros en 2010, con un pequeño crecimiento respecto al año anterior. En caso de que esta estimación parcial y preliminar de la acción humanitaria global sea correcta cuando se publiquen los datos completos, será la mayor respuesta humanitaria anual de las que se tiene conocimiento, incluso mayor que la de 2005, el año del *tsunami* del océano Índico y el terremoto de Cachemira.¹⁴⁹

Por vez primera en su historia, la acción humanitaria española sufrió un importante retroceso en el año 2010, un descenso de más de un 23%.

149. J. Kellett (2011), "La ayuda humanitaria internacional en 2010: presiones sobre la ayuda. La acción humanitaria en 2010-2011". Observatorio de la Acción Humanitaria. IECAH.

La presidencia de turno de España de la Unión Europea durante el primer trimestre del año 2010 puede considerarse como una oportunidad perdida y, pese a que la coincidencia con la crisis de Haití hizo que la cooperación española realizara algunas propuestas interesantes en el ámbito de la coordinación, no se produjeron avances en el desarrollo del Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria¹⁵⁰ y, mucho menos en la clarificación del peso de la acción humanitaria en el complejo entramado comunitario de instrumentos de gestión de crisis, protección civil, etc.

La acción humanitaria sigue sin encontrar su sitio en el conjunto de la cooperación pública española durante el año 2010, y la falta de inclusión de un apartado para esta modalidad de ayuda en el PACI 2010, como ya sucediera en 2009, es una buena muestra de ello.

Otro elemento significativo del año 2010 fue la vuelta a la utilización de medios militares para la respuesta humanitaria y de reconstrucción.

La acción humanitaria española ha ido consolidando su papel en los últimos años tanto desde la perspectiva institucional, con el fortalecimiento de la OAH como elemento esencial, como en el doctrinal, con la aprobación del Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria en el año 2008. Pese a ello, el fuerte retroceso presupuestario de 2010, unido a la falta de inserción adecuada de lo humanitario en el conjunto de la cooperación plantean un escenario y un futuro preocupantes. Así, y este es un tema sobre el que hemos insistido en ocasiones anteriores, la sensación de que la acción humanitaria sigue sin encontrar su sitio en el conjunto de la cooperación pública española siguió siendo muy palpable durante el año 2010, y la falta de inclusión de un apartado para esta modalidad de ayuda en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2010, como ya sucediera en 2009, es una buena muestra de ello. También refuerza esta sensación la dificultad para abordar las cuestiones humanitarias en los instrumentos de programación de la cooperación española y muy especialmente en los marcos de asociación.

Otro elemento significativo del año 2010 fue la vuelta a la utilización de medios militares para la respuesta humanitaria y de reconstrucción. Así, como se preveía, la Unidad Militar de Emergencias (UME) se movilizó por primera vez en el exterior con motivo de la crisis de Haití y ello fue seguido por el despliegue del buque *Castilla* varias semanas más tarde en una misión que ha sido criticada por su ineficiencia.¹⁵¹ El hecho de que la mayor parte de estos fondos no se contabilizaran como ayuda humanitaria, pero sí como AOD, muestra que algo se ha conseguido en la clarificación sobre lo que, según las normas del CAD, puede o no contabilizarse como humanitario. En cualquier caso, la coordinación entre los medios militares y civiles dejó mucho que desear y esa sigue siendo una de las carencias que deberá resolver la ayuda española en el futuro.¹⁵²

Cifras de la acción humanitaria española

Desde una perspectiva presupuestaria se han imputado como acción humanitaria pública más de 356 millones de euros, lo que supone una reducción de más de 100 millones frente a los 465 millones de 2009 o los 404,3 millones del año 2008. Ello supone casi un 8% del total de AOD, algo por debajo de la media de otros años. Un porcentaje de reducción bastante mayor (-23%) que el de la reducción del conjunto de ayuda oficial al desarrollo, que fue del 5% (véase el cuadro 6).

150. Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea - Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria [Diario Oficial C 25 de 30.1.2008].

151. S. Saulière y L. Contreras (2010), "Desembarco en Haití. Un análisis de la respuesta española al terremoto". Intermón Oxfam.

152. Ídem.

Respecto a los canales de distribución de la ayuda lo más relevante es el fuerte descenso de la cooperación multilateral.

Cuadro 6 AOD neta española destinada a acción humanitaria, por canales de distribución (en euros)

Canal	2009	2010	Variación 2010-2009 (en euros)	Variación % 2010-2009
Bilateral	78.771.408	86.429.959	7.658.551	9,72%
Multilateral	231.914.802	123.900.685	-108.014.117	-46,57%
Multilateral	154.350.615	145.768.223	-8.582.392	-5,56%
TOTAL	465.036.825	356.098.867	-108.937.958	-23,43%

Fuente: Elaboración propia utilizando el Avance y el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

Las contribuciones multilaterales de todo tipo habían experimentado un gran crecimiento en años anteriores y este retroceso en los compromisos con organismos internacionales parece excesivo. La cooperación española en el ámbito humanitario estaba hasta ahora por encima de otros países del CAD en su componente multilateral y esta rebaja rompe esa tendencia.

Los fondos de comunidades autónomas y entidades locales subieron en el 12,56% durante 2010 debido, fundamentalmente, al “efecto Haití”, pero debemos recordar que en 2009 el conjunto de la ayuda humanitaria desembolsada por ambos agentes ya había retrocedido en un 37% con respecto al año anterior. Así, el incremento de 2010 no ha sido suficiente para compensar la caída de 2009 ni para retomar los niveles de 2008.

La distribución por sectores del CAD, según los datos de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), sería la siguiente:

Cuadro 7 Distribución de la ayuda humanitaria por sectores del CAD y canales de distribución (en euros)

Sectores del CAD	Bilateral	Multilateral	Multilateral	TOTAL	%
Ayuda y servicios materiales de emergencia	45.468.083	54.520.974	77.891.722	177.880.779	50%
Ayuda alimentaria de emergencia	4.078.795	46.821.216	41.185.462	92.085.473	26%
Coordinación de los servicios de protección de la ayuda	8.578.641	4.926.301	3.603.784	17.108.726	5%
Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación	19.485.704	17.177.217	15.042.532	51.705.452	15%
Prevención de desastres	8.818.737	454.977	8.044.723	17.318.437	5%
TOTAL	86.429.959	123.900.685	145.768.223	356.098.868	100%

Fuente: Elaboración propia utilizando el Avance y el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

A nuestro juicio, estos datos deben tomarse con todas las reservas, debido a que la precisión con que los organismos públicos rellenan los datos que sirven para el “volcado” (base de datos consolidada de la DGPOLDE) es bastante mejorable, especialmente en lo referente a las tareas de reconstrucción y de prevención.

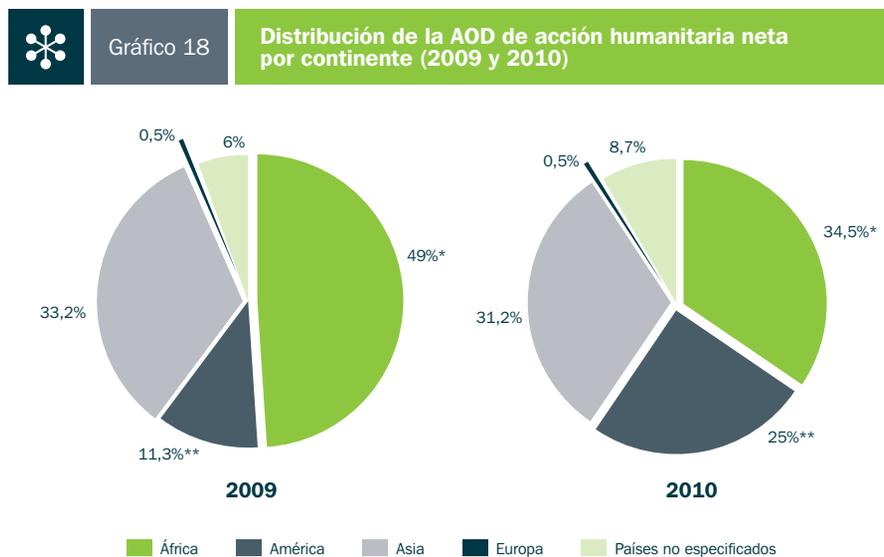
El incremento de 2010 de los fondos de comunidades autónomas y entidades locales a la acción humanitaria debido, fundamentalmente, al “efecto Haití”, no ha sido suficiente para compensar la caída de 2009 ni para retomar los niveles de 2008.

En cualquier caso, los datos muestran un fuerte componente de respuesta de emergencia y de ayuda alimentaria, frente a una menor atención a la reconstrucción y la reducción de riesgos (tareas preventivas –véase el cuadro 7–). Sin embargo, un análisis más minucioso de muchos de los proyectos y actuaciones de emergencia muestra que *de facto* se convierten muchas veces en proyectos de rehabilitación al ejecutarse bastante después de acontecido el desastre.¹⁵³

Distribución geográfica de la acción humanitaria española

Respecto a la distribución geográfica, las dos novedades más relevantes son el aumento de la ayuda a Centroamérica-Caribe por el terremoto de Haití y el fuerte descenso de África subsahariana.

Respecto a la distribución geográfica, las dos novedades más relevantes son el aumento de la ayuda a Centroamérica-Caribe por el terremoto de Haití (que pasa del 9% en 2009 al 24% en 2010 de la AOD destinada a acción humanitaria) y el fuerte descenso de África subsahariana, que tiene difícil justificación (decrece del 47% en 2009 al 33% en 2010 –véase el gráfico 18–).



Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos del Seguimiento de los PACI 2009 y 2010.
 * En 2009, 47% de la AOD neta distribuida de acción humanitaria fue distribuida en la región de África subsahariana cuando ese monto sumó 33% en 2010.
 ** En 2009, 9% de la AOD neta distribuida de acción humanitaria fue distribuida en la region de América Central y Caribe cuando ese monto sumó 24% en 2010.

Distribución por organismos implicados

La mayor parte de la ayuda humanitaria pública española canalizada a través de la Administración General del Estado la ha gestionado en 2010 el MAEC (75%) y, dentro de éste, la AECID (véase el cuadro 8). Este es el ministerio que ha sufrido el principal retroceso, ya que pasa de 317 millones de euros en el año 2009 a 243 en el 2010.

153. Véase D. Ponce de León, A. Pérez Daza y F. Rey Marcos (2010), “La reducción de riesgo de desastres. ¿Elemento clave dentro de las estrategias de los actores de cooperación de la Comunidad de Madrid? Análisis de situación y propuestas”. Cuadernos del IECAH, núm. 15.



Cuadro 8

Desembolsos de la Administración General del Estado destinados a acción humanitaria, por agentes y vías de canalización (2009 y 2010)

AGENTES	Bilateral	Multilateral	Multilateral	TOTAL (en euros)	%
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	68.714.089	116.433.475	57.550.265	242.697.829	74,99%
Ministerio de Economía y Hacienda	-	-	88.217.958	88.217.958	27,26%
Ministerio de Defensa	1.062.577	-	-	1.062.577	0,33%
Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (FAD)	-8.333.333	-	-	-8.333.333	-2,57%
TOTAL	61.443.333	116.433.475	145.768.223	323.645.031	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Avances de Seguimiento PACI 2009 y 2010.

Se ha contabilizado en el sector de acción humanitaria el reembolso por valor de 8,3 millones de euros de un crédito FAD concedido a Argentina y del que ya dimos cuenta en informes anteriores sobre lo incorrecto de su contabilización y la inadecuación del FAD en acción humanitaria. En este caso, además, al ser un crédito reembolsable, no debería haberse considerado nunca en el ámbito de acción humanitaria. En el proceso de discusión del FONPRODE, instrumento que sustituyó al FAD, los primeros borradores incluían la posibilidad de que se siguieran destinando créditos a ayuda humanitaria. Afortunadamente, en la versión final de este instrumento, esa posibilidad desaparece.

Respecto al Ministerio de Defensa, se han imputado algo más de un millón de euros frente a los escasos 59.210 euros de 2009. Sin embargo, el total de AOD computado a este ministerio fue de 25,6 millones de euros. En cualquier caso, el debate en 2010 y 2011 debe ser situado de forma que clarifique lo que el Ministerio de Defensa pueda aportar y a su valor añadido a los mecanismos de coordinación entre los diversos organismos del Estado.

3.9.2 Acción humanitaria de la AECID en 2010

En el año 2010, la Agencia aprobó el Contrato de Gestión, un documento en el que se intentan establecer las responsabilidades de cada departamento y un formato de seguimiento específico para el cuatrienio que integra el Plan Director y el propio Contrato de Gestión. Este contrato incluye un capítulo (Objetivo estratégico 7) dedicado a “reforzar la acción humanitaria” en el que se contemplan planes como fortalecer la acción humanitaria directa, configurar un marco de intervención de acción humanitaria en colaboración con otros actores o fortalecer el papel de la AECID en el sistema de acción humanitaria (algunos ejemplos de este avance en 2010 serían el establecimiento de criterios de respuesta, prioridades en el PACI 2011, aprobación de la subvención para acción humanitaria –RD 7094/2010, Título III– o la consolidación de convenios de acción humanitaria con ONG).

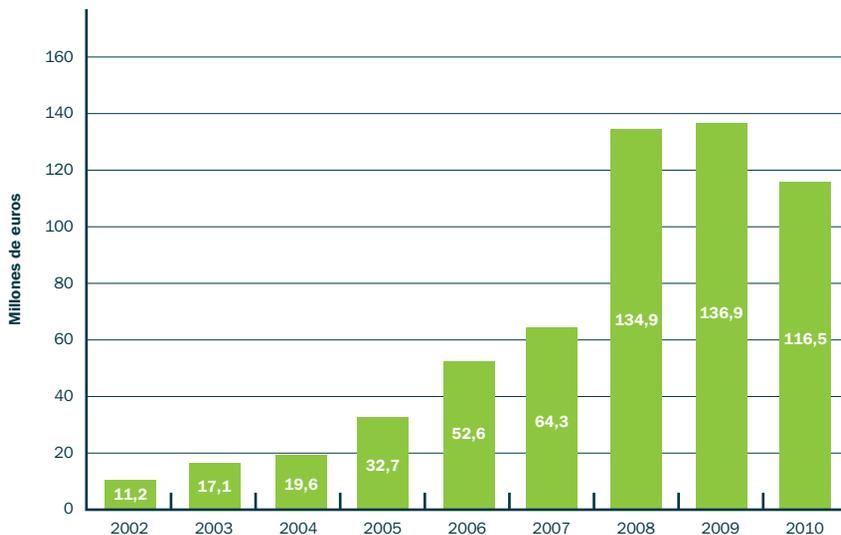
Durante el año 2010, el presupuesto para ayuda humanitaria gestionado por la OAH ha sido de 116,5 millones de euros, así que ha experimentado un descenso del 14% respecto a 2009 (véase el gráfico 19). Es posible que el terremoto sufrido por Haití a principios de 2010 haya hecho que el descenso no haya sido más acusado.

El debate en 2010 y 2011 debe ser situado de forma que clarifique lo que el Ministerio de Defensa pueda aportar y a su valor añadido a los mecanismos de coordinación entre los diversos organismos del Estado.



Gráfico 19

Evolución del presupuesto anual gestionado por la AECID en acción humanitaria (2002-2010)



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID y de los Seguimientos de los PACI de 2006 a 2010.
 Nota: El dato de 2010 fue tomado del Seguimiento PACI 2010.

La aportación más importante que ha realizado la AECID en 2010 ha ido destinada a los organismos de Naciones Unidas, concretamente el 70% de todo su presupuesto anual.

En el plano internacional, los fondos destinados a la ONU han pasado de representar el 53% en 2009 al 70% en 2010, mientras que la financiación a ONG e instituciones nacionales ha disminuido del 30% al 8%. Una vez más, la explicación a este hecho puede estar detrás de la emergencia derivada del terremoto de Haití. La aportación más importante que ha realizado la AECID en 2010 ha ido destinada a los organismos de Naciones Unidas, concretamente el 70% de todo su presupuesto anual. Dentro de estas aportaciones, se contabilizan aquellas tanto voluntarias como obligatorias que se derivan del compromiso adquirido por la Agencia con organismos como el Programa Mundial de Alimentos, el PNUD, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Unicef, la Organización Internacional para las Migraciones, la FAO, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), etc.

Al igual que sucede en otro tipo de contribuciones, parece que la actual situación de crisis económica internacional también afecta a las contribuciones al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF). Durante los años 2009 y 2010 se ha tratado de mantener un importe de 40 millones de dólares. Sin embargo, para el año 2011 las perspectivas son diferentes: se han comprometido 21,4 millones de dólares, lo que supone aproximadamente la mitad de la contribución del año anterior.

Es importante resaltar que la contribución que la OAH ha realizado al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja ha aumentado en más de 4 millones de euros, pues ha pasado de 11,3 millones de euros en 2009 a 15,8 millones de euros en 2010. Gracias a este aumento se ha podido incrementar la contribución a la Cruz Roja Española, así como realizar una importante aportación a la Cruz Roja Haitiana.

En el plano nacional, debemos destacar que, mediante la convocatoria abierta y permanente (CAP), la región más financiada ha sido el África subsahariana con 3,3 millones de euros. El resto de las regiones ha recibido una cantidad similar al año anterior, que está entre uno y dos millones de euros.

Un año más, el continente africano ha sido el más financiado, con un 49% del total de la financiación, a pesar del descenso en el África subsahariana. Sin embargo, Asia sí ha experimentado un importante descenso, pues ha pasado del 24% a tan solo al 4%. Este hecho se debe a que este año no se han producido emergencias de gran magnitud.

Un año más, el continente africano ha sido el más financiado, con un 49% del total.

Algunos temas pendientes

Tras la aprobación del Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria (DES AH), en 2008-2009 la ayuda española ha ido avanzando hacia un mayor cumplimiento de lo allí propuesto y en algunas cuestiones (capacidad de despliegue y movilización rápida, coordinación de las entidades en el interior del Estado, mejora de la calidad, avance en criterios de actuación, presencia internacional, etc.) los progresos son claros. En otros casos los avances son menos claros (toma de decisiones, valoración propia de necesidades sobre el terreno, coordinación práctica con organismos internacionales, mecanismos de seguimiento y evaluación, rendición de cuentas, etc.), aunque algunos de ellos están en proceso de realización.

En cualquier caso, los cambios en la distribución de los fondos durante el año 2010 y el fuerte retroceso presupuestario ponen de manifiesto la falta de un modelo claro de actuación en la ayuda humanitaria española.

En lo referente a la AECID, aunque ya han pasado tres años desde la creación de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, ésta sigue sin llegar a una consolidación definitiva dentro de la Agencia. Existe una elevada rotación del personal y una limitación de contratación de personal nuevo en sede (también hay cargos de responsables de áreas cuyo nombramiento se demora excesivamente en el tiempo) que no beneficia al buen funcionamiento de la oficina. Aunque en este sentido sí se puede destacar como positivo la contratación de puestos específicos de AH en algunas oficinas técnicas de cooperación (OTC).

La Oficina de Acción Humanitaria de la AECID sigue sin llegar a consolidarse definitivamente dentro de la Agencia.

Asimismo, podría ser mejorable la relación y coordinación entre la propia Oficina y los departamentos geográficos de la AECID. Por tanto, se debe trabajar en este ámbito para poder mejorar su capacidad de actuación y gestión en los próximos años.

El compromiso en el ámbito nacional con las ONG españolas se mantiene (aunque con un descenso importante con respecto a 2009), sin embargo, la financiación por la vía de convenios de emergencia ha aumentado. Es un hecho positivo el que la AECID firme regularmente convenios con ONG humanitarias españolas –actualmente mantiene activos 6 convenios–, ya que este mecanismo permite la flexibilidad y la rapidez que se requiere ante una emergencia.

Continuando con la mejora de calidad en la respuesta humanitaria de la OAH, podemos destacar una apuesta por la calidad y especialización de su respuesta sectorial. Durante 2010 y 2011, la Oficina, junto con varias ONG y expertos en la materia, ha elaborado dos documentos de estandarización y mejora de la respuesta

directa en salud y agua y saneamiento. Y deberán realizarse en otros sectores en los próximos años.

Recuadro 8. Puntos críticos para la mejora de la calidad de la acción humanitaria española

La respuesta humanitaria española es eficaz cuando contribuye a satisfacer las necesidades de las víctimas de una emergencia, a restablecer sus derechos y garantizar su protección. La respuesta española ha incrementado su eficacia considerablemente en el período 2004-2010, pero aún existen tres aspectos principales en los que debe mejorar:

Improvisación y “politización” en la respuesta humanitaria. Tradicionalmente, se considera que una respuesta humanitaria está “politizada” y no es independiente cuando se rige por otros criterios distintos del de satisfacer las necesidades de los afectados como, por ejemplo, conseguir objetivos políticos, de seguridad y militares o simplemente dar buena imagen.

La acción humanitaria liderada por un gobierno tiene en cierta manera limitado ese principio de independencia de actuación. Un gobierno no puede ni debe ser neutral e independiente en su actuación exterior, con excepción de la respuesta humanitaria. Iniciativas internacionales como la Buena Donación Humanitaria esperan que los gobiernos suscriban el principio de independencia – junto con la imparcialidad y neutralidad– para todo su trabajo humanitario en el exterior. El desafío para un donante es cómo hacer coherente ese respeto a principios humanitarios con los diferentes aspectos de su política exterior. En España la problemática se ha situado más en una cierta discreción e improvisación en la decisión de lanzar una operación de respuesta humanitaria que en un sesgo de politización consciente de la ayuda. En los últimos años ha habido avances importantes para alejarse de esa discrecionalidad con el establecimiento de ciertas pautas y criterios para las respuestas humanitarias, que deberían consolidarse e ir de la mano con la definición de los espacios de decisión donde se aplican esos criterios.

Modelo reactivo y a corto plazo de la respuesta humanitaria. La respuesta humanitaria española se inició según un tipo de actuación que se ha denominado “modelo Hércules”, limitado a la fase crítica de las emergencias y dejando de lado los problemas estructurales de vulnerabilidad, claves en el impacto de un desastre en la población. Aunque este tipo de respuesta se ha abandonado y se ha mejorado considerablemente en el modelo empleado, la AECID respondió en el terremoto de Haití en 2010 todavía con una eficacia limitada, ya que faltó una coordinación institucional y la adopción de un enfoque transversal de vinculación entre ayuda, rehabilitación y desarrollo (VARD). Este enfoque hace la ayuda de la respuesta más eficaz al integrarlo en una visión y objetivo integral de lucha contra la pobreza, reducción de la vulnerabilidad y defensa de derechos y protección de la población receptora. En cualquier caso, la relación y vinculación entre la acción humanitaria y el resto de los instrumentos de ayuda en un todo coherente es una de las asignaturas pendientes de nuestra cooperación. Del mismo modo, la incorporación de concepciones más avanzadas como las de reducción del riesgo de desastres no han permeado aún el conjunto de nuestra cooperación.

Falta de coordinación política en la participación de las Fuerzas Armadas españolas en respuestas humanitarias. Las decisiones del Gobierno español de enviar los buques *Galicia* y *Castilla* tras el *tsunami* y el terremoto de Haití han sido cuestionadas por su relación coste-eficacia. A pesar de los avances realizados y la contribución muy positiva realizada por las Fuerzas Armadas españolas en diversas emergencias con directrices claras y buena coordinación (terremoto de Pakistán en 2005), la participación de éstas en respuestas humanitarias en el exterior sigue siendo una cuestión pendiente, tanto debido a un marco de actuación inadecuado como a una descoordinación acusada entre los responsables políticos que gestionan los asuntos militares y los actores

En España existe una cierta improvisación en la decisión de lanzar una operación de respuesta humanitaria, pero en los últimos años ha habido avances importantes para alejarse de esa discrecionalidad con el establecimiento de ciertas pautas y criterios para las respuestas humanitarias.

La relación y vinculación entre la acción humanitaria y el resto de los instrumentos de ayuda en un todo coherente es una de las asignaturas pendientes de la cooperación española.

humanitarios. Tanto Intermón Oxfam como el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) han venido insistiendo en la necesidad de avanzar en este tema clarificando las funciones de las diversas instituciones y estableciendo mecanismos que permitan esa mejor coordinación.

Fuente: Basado en los resultados de las dos reuniones de trabajo convocadas por Intermón Oxfam y el IECAH con diversos actores durante el año 2011.

3.10 Educación para el desarrollo

COMPROMISO	Datos de 2010	Compromiso cumplido	Tendencia 2009-2010
Compromiso del III Plan Director: se destinará el 3% de la AOD bilateral bruta a proyectos de educación para el desarrollo	2,88%	X	⬆️
Compromiso del III Plan Director: se destinará como mínimo un 5% del total de los recursos canalizados a través de ONGD a proyectos de educación para el desarrollo	6,65%	✓	



IDEAS PRINCIPALES

- A pesar de los recortes, los desembolsos realizados en el sector de sensibilización y educación para el desarrollo (ED) se incrementaron en un 11,3% en el período 2009-2010.
- Como en años anteriores, las comunidades autónomas fueron el agente principal de financiación de esta partida. A pesar de esto, en este período de crisis la ED fue suprimida en varias CCAA.
- A pesar de los avances en el ámbito institucional y normativo, la ED se enfrenta a unos desafíos: dificultad en la operativización e implementación de las estrategias de ED, fallos en la adecuación de los instrumentos de financiación a la lógica de proyecto/proceso de ED, falta de capacidades institucionales y humanas y ausencia de espacios de reflexión crítica.

A pesar de los recortes, los desembolsos realizados en el sector de sensibilización y educación para el desarrollo se incrementaron en un 11,3% en 2010.¹⁵⁴ Cada agente incrementó su aportación a este sector y las comunidades autónomas fueron (como en años anteriores) la principal fuente de las aportaciones, ya que realizaron más de la mitad de los desembolsos dirigidos a este fin (53,7%); seguidas por la AGE, con una participación del 27,8%, y las entidades locales, con un 17,4% (véase el cuadro 9). Como es habitual, la vía principal de canalización de estos recursos fue la bilateral tradicional.

En 2010, básicamente se ha cumplido con la meta establecida en el Plan Director 2009-2012 de destinar el 3% de la AOD bilateral bruta a proyectos de educación para el desarrollo. En 2010, se alcanzó el 2,88% (frente al 1,71% en 2009).

Se observa un aumento en las aportaciones destinadas a sensibilización y educación para el desarrollo canalizadas a través de ONGD, a pesar de que la AOD cana-

Cada agente incrementó su aportación a la educación para el desarrollo y las comunidades autónomas fueron la principal fuente de las aportaciones, ya que realizaron más de la mitad de los desembolsos dirigidos a este fin.

154. El presente análisis recoge la AOD identificada dentro de los sectores del CAD con el CRS 99820, Sensibilización sobre los problemas relacionados con el desarrollo en el volcado 2010. Por el momento, no se cuenta con información desglosada en esta codificación, lo cual dificulta el análisis más detallado de los logros alcanzados en esta área.

La educación para el desarrollo en el ámbito regional se caracteriza por una gran heterogeneidad y un avance muy desigual de una comunidad a otra.

lizada a través de ONGD se redujo a escala global. Entre los distintos agentes canalizadores de AOD, las comunidades autónomas siguieron siendo las que realizaron mayores aportaciones a las ONG para educación para el desarrollo (57,4% del total en 2010), pero la educación para el desarrollo en el ámbito regional se caracteriza por una gran heterogeneidad y un avance muy desigual de una comunidad a otra.

En 2010 se destinaron a este objetivo 42,4 millones de euros, un 21,2% más que en 2009. Así, la meta establecida también en el Plan Director vigente de destinar a este ámbito al menos el 5% del total de los recursos canalizados a través de ONGD se cumplió ya que en 2010 alcanzó el 6,65%.

 Cuadro 9 **Educación y sensibilización al desarrollo por agentes en 2010 (en euros)**

Agentes	Bilateral	Multilateral	Multilateral	Total general	%
Administración General del Estado	14.469.086,28	1.570.000,00	3.549.488,77	19.588.575,05	28%
Comunidades autónomas	37.785.906,08	41.224,99	-	37.827.131,07	54%
Entidades locales	12.240.855,82	-	-	12.240.855,82	17%
Universidades	811.610,97	-	-	811.610,97	1%
TOTAL	65.307.459,15	1.611.224,99	3.549.488,77	70.468.172,91	100%

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.
 Nota: Son las mismas cantidades para la AOD bruta y para la neta, ya que no hubo reembolsos en el sector de educación y sensibilización y educación para el desarrollo.

Recuadro 9. Reflexiones sobre la educación para el desarrollo (ED)

En los últimos años, se han dado avances en establecer un marco institucional y normativo a nivel estatal, regional y local que regule las acciones de la cooperación y educación para el desarrollo. La ED fue incluida como ámbito prioritario: a nivel nacional, el Plan Director incluye la educación para el desarrollo como uno de los ejes prioritarios de acción. A nivel regional, el panorama es muy desigual, pero un número importante de comunidades autónomas y de entidades locales han incluido la ED como ámbito de actuación dentro de los Planes Directores. Pero pese a estos avances, algunas dificultades siguen siendo persistentes:

Una estrategia ambiciosa, pero poco reflejada en el Plan Director y con una implementación fragmentada y poca evaluada: La Estrategia de Educación para el Desarrollo de la Cooperación al Desarrollo (2007) –formulada en forma participativa– identificó un marco de intervención retador. No obstante, el Plan Director –cuya formulación fue posterior a la estrategia– fue poco fiel al contenido de aquella y no supo plasmar los diferentes objetivos, al seleccionar solo unos pocos y de manera instrumental. Resultado de esto, esta estrategia se está implementando en forma de acciones dispersas, fragmentadas y descontextualizadas sin realmente articularse de manera estratégica.

A nivel regional, los documentos estratégicos son de calidad desigual, tienen un parecido sospechoso y carecen en forma evidente de referencias a las características de los territorios y de sus actores. Al parecer, muchos de ellos no parecen haber sido diseñados en función de las capacidades y potencialidades de las instituciones. Se puede –a veces– constatar una disparidad importante entre lo planteado en los papeles y lo que se hace en realidad.

El Plan Director, cuya formulación fue posterior a la Estrategia de Educación para el Desarrollo, fue poco fiel al contenido de aquella y no supo plasmar los diferentes objetivos, al seleccionar solo unos pocos y de manera instrumental.

La ausencia de priorización en muchos de los planes directores y la falta de un marco presupuestario en las estrategias dificultan enormemente el seguimiento y la evaluación. A inicios de 2010, la AECID puso en marcha un proceso de definición de indicadores para evaluar procesos de ED. A pesar de un inicio entusiasmado con la participación de actores del sector, el proceso no desembocó en un producto útil para el seguimiento y evaluación.

Falta de instrumentos de financiación de las acciones de ED adecuados y dificultad de mapeo de los recursos de la ED: A pesar de los esfuerzos de los actores de la ED en identificar los mecanismos apropiados para financiar procesos educativos, no fueron tomados en cuenta a nivel nacional y los instrumentos que se utilizan actualmente no contemplan los tiempos y las necesidades de las propuestas educativas. “Las convocatorias y los proyectos no se ajustan a los procesos educativos, sino que se utilizan los de cooperación al desarrollo, con sus formularios, planes anuales y sin apenas flexibilidad”.¹⁵⁵ Sin embargo, se pueden destacar los esfuerzos realizados por la CCAA de Andalucía para diseñar instrumentos coherentes para la ED.

Además, el sistema de recogida de los recursos de AOD destinados a la ED no permite una visión integral y detallada, ya que a nivel territorial se hace uso de criterios diferentes (a veces se computan campañas institucionales o actividades que están muy alejadas de este ámbito de actuación). La adopción del mismo criterio permitiría mapear y valorar mejor los esfuerzos realizados en todo el territorio nacional.

Falta de capacidades institucionales y humanas en las administraciones públicas para la educación para el desarrollo: Pocos son los especialistas en ED en las administraciones públicas que puedan asesorar y controlar las iniciativas usando unos criterios adecuados. A nivel nacional, a pesar de los avances realizados –tales como la formulación de una Estrategia de Educación para el Desarrollo- solo recientemente se reclutó una persona para el seguimiento de este tipo de proyectos en la AECID. A nivel de las instituciones de la cooperación descentralizada, la situación es aún peor, por lo general, el personal que da seguimiento a los proyectos tiene escasos conocimientos en el tema.

Desgraciadamente, el aumento presupuestario que se ha vivido estos últimos años no se ha visto acompañado de la paralela creación de capacidades institucionales para realizar un acompañamiento, seguimiento y evaluación. Este problema no es exclusivo de la ED sino que también se puede aplicar a la cooperación para el desarrollo en general.

Necesidad de reflexionar en forma crítica sobre las prácticas y el concepto de ED: Hay una carencia de espacio para reflexionar sobre la praxis de ED. En ocasiones, se denota una cierta inercia y un exceso de “activismo” lejos del análisis crítico. En España desde varias Administraciones de la cooperación descentralizada, sobre todo ayuntamientos, e incluso desde algunas ONG, se mantienen todavía las viejas teorías de la ED donde destinan gran parte de los recursos a actividades, talleres y materiales que definen la ED como servicios y difusores de los proyectos de cooperación, y no en la vía de una educación más crítica, hacia una ciudadanía global.

Falta de coherencia de políticas y de voluntad política: A pesar de la invitación a trabajar la ED desde un enfoque cohesionado desde distintas políticas y de manera estrecha entre los ministerios de cooperación, de industria, educación, de cultura y otros, esto no se ha hecho realidad pese a los intentos de la AECID.

Además, todavía existe poca voluntad política de concebir la ED como una estrategia

A pesar de los esfuerzos de los actores de la ED en identificar los mecanismos apropiados para financiar procesos educativos, los instrumentos que se utilizan actualmente no contemplan los tiempos y las necesidades de las propuestas educativas.

En España, se mantienen todavía viejas teorías de la ED y se destinan gran parte de los recursos a actividades orientadas a la difusión de proyectos de cooperación, y no en la vía de una educación más crítica, hacia una ciudadanía global.

155. J. Escudero y M. Mesa (2010), “Diagnóstico de la Educación para el Desarrollo en España”. Centro de educación e investigación para la paz. pág. 52.

Sigue pendiente la asignatura de ‘armonizar’ los modelos de desarrollo y de ciudadanía del Norte y del Sur para favorecer que surjan sinergias y crear lazos entre los movimientos sociales transformadores globales.

de construcción de ciudadanía, sino que se la percibe de forma instrumental, como actividades de divulgación de la cooperación.

El reto de construir y articular lo global con lo local, el Sur con el Norte, el desarrollo con la ED: Sigue la asignatura pendiente en “armonizar” los modelos de desarrollo y de ciudadanía del Norte y del Sur, para permitir el surgimiento de sinergias y crear lazos entre los movimientos sociales transformadores globales.

Además es clave no separar a nivel estratégico las iniciativas de desarrollo en el Sur con los esfuerzos de ED que coinciden –en muchos casos– en sus objetivos de transformación. A veces su separación, por razones administrativas o de competencia entre departamento, impide el despliegue de una visión integral necesaria para lograr objetivos de cambios. La ED es un esfuerzo explícitamente global y debe estar basado en fomentar la reflexión sobre actitudes, sistemas de valores y conductas, incluyendo las personales, que tienen repercusiones sobre acontecimientos globales.

En período de crisis, la ED está en peligro a pesar de las recientes orientaciones europeas: En algunas comunidades autónomas o ayuntamientos, se han suprimido las actividades de ED dentro de los recortes de AOD. “Este tipo de medidas muestran un gran oportunismo político por parte de algunos sectores e indican la escasa apuesta de algunas instituciones por estas actividades”.¹⁵⁶ Además, estos recortes en la ayuda en comunidades autónomas se iniciaron en 2010, año en el cual el Consejo de la UE¹⁵⁷ instó a los Estados miembros a adoptar la medidas oportunas tanto a nivel local como regional y nacional, para propiciar el desarrollo y aplicación de la educación para el desarrollo sostenible y su integración en el sistema educativo y de formación en todos los niveles formal, no formal e informal.

Fuente: Elaborado por Raquel León, responsable del Área de Educación, Departamento de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam.

3.11 Cofinanciación de ONGD



IDEAS PRINCIPALES

- España aumentó la proporción de su cooperación a través de las ONGD: en 2010 ésta representó un 21% de la AOD bilateral.
- En 2010, la AOD española dirigida a las ONGD representó el 13,4% del total de la AOD bruta española (proporción similar a 2009), lo que sumó 638 millones de euros.
- En términos absolutos, debido a los recortes, la ayuda canalizada a través de ONGD disminuyó en comparación con 2009 (6,12%, equivalente a 41,5 millones de euros). Este descenso fue más visible en lo relativo a las comunidades autónomas.

Algunas cifras de la AOD canalizada a través de ONGD¹⁵⁸

España asigna una proporción importante de su cooperación a través de las ONGD: el 21% de la AOD bilateral (en 2009, fue el 15%). La AOD española canalizada a través de ONGD fue de aproximadamente 638 millones de euros en 2010; cifra que corresponde al 13,4% del total de la AOD bruta española (proporción similar a 2009, 13,6%). Su volumen también disminuyó en el período 2009-2010.

156. *Ibíd.*

157. Conclusiones del Consejo de la UE de 19/11/2010.

158. Este apartado lo ha escrito Viviana Ferradás, responsable de Relaciones con la AECID del Departamento de Cooperación Internacional de Intermón Oxfam.

Cerca del 90% de los recursos canalizados a ONG fueron otorgados por la Administración General del Estado (AGE) y por las comunidades autónomas. Las aportaciones de la AGE a ONGD contabilizaron 302,4 millones de euros en 2010, lo que representa el 47,7% de la fuente de financiación de las ONGD. Por su lado, la cooperación descentralizada (comunidades autónomas y entidades locales) aportó el 52,4% de las fuentes de financiación de las ONGD en 2010 (véase cuadro 10).

Del total de AOD canalizada en 2010 a través de ONGD, casi la totalidad fue bilateral tradicional. El 83,03% fue para ayudas o subvenciones para cooperación bilateral para el desarrollo y no reembolsables; 62 millones de euros (9,73%) correspondieron a ayuda humanitaria, cifra en decrecimiento frente a 2009 (-3,1%), y el 6,65% (42,43 millones de euros) se destinó a sensibilización y educación para el desarrollo.

La mayor parte (94,4%) de la AOD distribuida mediante este medio fue canalizada a través de ONGD españolas; 4% fue a través de ONGD internacionales y apenas un 1,6% mediante ONGD del país receptor. No obstante, se deben tomar estas cifras con precaución, ya que buena parte de los recursos asignados a ONGD españolas son canalizados directamente a ONGD en los países de destino.

Las aportaciones de la AGE a ONGD contabilizaron 302,4 millones de euros en 2010, lo que representó el 47,4% de la fuente de financiación de las ONGD.

Cuadro 10 AOD bruta total desembolsada vía ONGD, por tipo de Administración (2010)		
Tipo de Administración	AOD bruta desembolsada (euros)	%
Administración General del Estado	302.394.339,39	47,40%
Comunidades autónomas	262.062.966,96	41,08%
Entidades locales	72.413.743,69	11,35%
Universidades	1.127.970,99	0,18%
TOTAL GENERAL	637.999.021,03	100%

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

Mecanismos de gestión de la cofinanciación

Durante el año 2010, continúa fortaleciéndose el trabajo conjunto entre la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGDE) y la AECID. Un hito importante de este proceso ha sido la aprobación del Real Decreto 794/2010, que busca la regulación de las subvenciones y ayudas de la cooperación internacional otorgadas por la Administración General del Estado. Este decreto, trabajado de manera conjunta, mejora los procedimientos de justificación y constituye un avance destacable en la armonización de mecanismos de financiación. A partir de su aprobación, se llevaron a cabo acciones para garantizar la divulgación de esta normativa entre las comunidades autónomas y los entes locales con vistas a avanzar en el desafío pendiente de “la armonización”.¹⁵⁹

La cooperación descentralizada aportó cerca de la mitad de las fuentes de financiación de las ONGD en 2010.

159. En esta línea, la CONGDE organizó el Seminario “El Real Decreto 794/2010. Una oportunidad para la armonización de la cooperación internacional española”, en diciembre 2010, que contó con la participación del equipo de la AECID (Dto. de ONGD) y la presencia de directores y miembros del equipo técnico de las agencias y las direcciones de cooperación de las comunidades autónomas. Los distintos representantes expresaron la voluntad de incorporar elementos del Real Decreto en su normativa específica y, en algunos casos, se compartieron cambios ya en proceso de aprobación. Ahora, un seguimiento es necesario para asegurar que las Administraciones incorporen en sus normativas este reglamento y para identificar aquellas que frenan la armonización comprometida.

A principios de 2011, la AECID realizó el lanzamiento de los convenios 2012, cuyas características son la concentración geográfica y el protagonismo de las OTC en todo el proceso de realización de dichos convenios.

Además, a principios de 2011, la AECID realizó el lanzamiento de los convenios 2012, cuyas características son: 1) la concentración geográfica: orientar recursos hacia los países priorizados en el marco del Plan Director vigente, buscando mayor impacto a través de la priorización de propuestas con altos montos; y 2) el protagonismo fortalecido de las OTC en todo el proceso de convenios, tanto en la formulación como en la identificación de las propuestas que hay que financiar, la valoración de la nota de concepto, la selección de las propuestas y la implementación (por ejemplo, a través de comisiones de seguimiento en el país). Además, para mejorar la transparencia de la información, para esta convocatoria se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* (BOE) la apertura del proceso de convenio, nuevo acto administrativo.¹⁶⁰

Cabe señalar que, durante el primer semestre de 2011, la AECID ha presentado un borrador de propuesta de las “nuevas bases” a la CONGDE. En esta propuesta se regulan en un único cuerpo normativo todas las subvenciones de cooperación internacional sometidas a los principios de publicidad y concurrencia. La propuesta compila los elementos comunes a las subvenciones en un mismo documento y pretende superar la confusión del marco normativo que incluía, hasta el momento, distintas normas para regular subvenciones específicas para ONGD y para el conjunto de actores a través de la convocatoria abierta y permanente (CAP).

La AECID invitó a la CONGDE a debatir sobre el borrador de bases en varias reuniones, lo que permitió abrir un nuevo espacio de trabajo entre la agencia y la coordinadora. Como primera reacción a esta versión preliminar, se formuló la petición de eliminar el monto de cinco millones de euros por año como máximo de financiación en desarrollo por ONGD. Esta petición, realizada desde 2005, permitiría garantizar una mayor adaptación de la financiación a las circunstancias de los distintos grupos de ONGD.¹⁶¹ Además, otros temas específicos de cofinanciación fueron identificados: gastos financiables, porcentajes de financiación y otras aportaciones, acceso a los diferentes tipos de instrumentos para ONGD calificadas y no calificadas, entre otros.

Instrumentos de cofinanciación

En 2010, en el ámbito humanitario, se realizaron cambios significativos en términos de los instrumentos de cofinanciación. Se inició la ejecución de la mayor parte de los convenios financiados en el marco del instrumento “convenios de emergencias no localizadas”.¹⁶² Este instrumento se puede consi-

En el ámbito humanitario, se realizaron cambios significativos en términos de los instrumentos de cofinanciación.

160. En los procesos anteriores de “convenios” 2006-2010 no se había dado este acto administrativo de publicar en el BOE la apertura del proceso.

161. El sector ha venido solicitando a la AECID la eliminación del techo de un límite en el acceso a los fondos, por fuera de los criterios de valoración de las intervenciones, que deben ser claros y explícitos.

162. Convenio de emergencias no localizadas: “El objetivo de estos convenios es financiar intervenciones necesarias en casos de emergencia sobrevenida, agravamiento de crisis sostenidas y recuperación temprana. Es un mecanismo flexible y rápido de financiación que busca dotar de recursos económicos para frenar el impacto de situaciones de crisis, rellenar “gaps” de financiación y dotar de capacidad de intervención a las ONGD. Cabe destacar el concepto de urgencia o celeridad de este instrumento; para intervenciones de largo alcance o planificadas con cierta anterioridad se sugiere utilizar otros instrumentos de financiación como la “convocatoria de proyectos de ONGD” o convenios humanitarios con ONGD”. Guía convenios de emergencias. AECID pág. 2

derar “novedoso”¹⁶³ por su agilidad y mayor flexibilidad frente a los otros de la AECID. Constituye un avance importante ya que facilita la rápida disponibilidad de fondos para las ONGD que trabajen en dar respuestas a emergencias. En el 2010, seis ONGD firmaron convenios del nuevo instrumento “convenio de emergencias no localizadas”, que abarcan tres ámbitos: respuesta ante emergencias, recuperación temprana y agravamiento de crisis sostenidas.

Además, en el ámbito humanitario, en 2010 y a partir de la aprobación del Real Decreto, se encuentra vigente la línea de financiación “asignación directa”, instrumento destinado a emergencias que permite la asignación de fondos, por parte de la AECID, de forma inmediata a cualquier ONGD para responder en una emergencia en curso. El uso de esta nueva vía de asignación de fondos abre nuevas posibilidades e inquietudes.

Para las ONGD, en 2010, no se destacaron cambios respecto a los instrumentos de cofinanciación vigente para desarrollo, a saber: los convenios, proyectos, la convocatoria abierta y permanente (CAP). La única modificación que se puede mencionar es la exclusión de las ONGD calificadas al acceso a convenios como posibles solicitantes de subvenciones en la convocatoria abierta y permanente.

En el 2010, seis ONGD firmaron “convenios de emergencias no localizadas”, instrumento novedoso por su agilidad y mayor flexibilidad frente a los otros de la AECID.

Recuadro 10. Participación de las ONGD en los procesos de planificación y programación de la AECID en 2010

En 2010, se pusieron en marcha los procesos que forman parte de los compromisos asumidos por la AECID en su primer Contrato de Gestión: planes de actuación sectorial (PAS), marcos de asociación y planificación operativa.

Planes de actuación sectorial

Se concretan los primeros planes de actuación sectorial (PAS) con vigencia 2010-2013 en los sectores de medioambiente, cambio climático, agua y saneamiento, género y educación. En este período, están en proceso de elaboración los planes sectoriales de crecimiento económico para la reducción de la pobreza, desarrollo rural y gobernabilidad democrática. Los PAS son considerados instrumentos claves de planificación estratégica sectorial, para aumentar la calidad y la eficacia en la Agencia para la reducción de la pobreza, mejorando la coherencia entre la planificación estratégica de la cooperación española (III Plan Director, Estrategias Sectoriales) y el plano operativo.

Si bien los canales de participación en este proceso han sido mínimos, hubo algunos intentos por parte del Departamento Sectorial para implicar a actores externos a la AECID a través de redes de expertos y de mesas sectoriales. Así se realizó una convocatoria abierta para compartir los avances de los planes de actuación sectorial a principios de 2011 en la cual participaron ONGD.

Los planes de actuación sectorial son considerados instrumentos claves de planificación estratégica sectorial, para aumentar la calidad y la eficacia en la Agencia, mejorando la coherencia entre la planificación estratégica de la cooperación española y el plano operativo.

163. La “novedad” de este instrumento radica en que, una vez aprobada por la AECID la subvención total del convenio, cada ONGD puede “activar” el convenio cada vez que lo considere necesario para dar respuesta a una emergencia en curso y hacer uso de los fondos, con el envío de una nota de concepto. Con este instrumento, la respuesta de la AECID a la ONGD debería ser en menos de 72 horas después de la petición en caso de emergencia sobrevenida y aproximadamente en una semana en caso de agravamiento de crisis crónicas y recuperación temprana.

Los Marcos de Asociación País lograron sus primeros avances durante el año 2010.

Marcos Asociación País (MAP)

Los Marcos Asociación País, definidos en el III Plan Director como “una estrategia compartida de asociación a escala país hacia objetivos y visiones comunes de desarrollo humano y erradicación de la pobreza”, lograron sus primeros avances durante el año 2010. Se concretaron cuatro primeros MAP (Bolivia, Ecuador, El Salvador y Uruguay) y la puesta en marcha de los primeros grupos estables de coordinación¹⁶⁴ (GEC) y la elaboración de materiales de apoyo al proceso.

En el 2010, la AECID puso a disposición del sector materiales de apoyo que incluyen una propuesta metodológica: el “Manual para el establecimiento de MAP. Metodología” (en 2011 con una versión revisada) y la “Hoja de ruta”. El cronograma que informa sobre el estado de situación del proceso de establecimiento de los MAP de 2010 y 2011 está disponible vía web.

A pesar de estos avances, no se lograron superar las dificultades identificadas por las ONGD¹⁶⁵ en cuanto a la coordinación y a la participación de todos los actores implicados tanto en el Sur como en el Norte. Se puede constatar que la socialización de los avances y la difusión de la agenda por parte del sistema central es aún demasiado escasa.

La CONGDE, a través de diferentes grupos de trabajo, pone en marcha acciones de seguimiento de los procesos de los MAP teniendo en cuenta la opinión de las distintas ONGD presentes en cada país, impulsando la interlocución con la AECID.

Fuente: Elaborado por Viviana Ferradás, responsable de Relaciones con la AECID del Departamento de Cooperación Internacional de Intermón Oxfam.

4. Panorama de la cooperación descentralizada



IDEAS PRINCIPALES

- La cooperación descentralizada autonómica y local experimentó un recorte significativo, el descenso de la AOD bruta de las comunidades autónomas (CCAA) y de las entidades locales (EELL) se situó en un 14% (frente a un 5% de la cooperación central).
- Los presupuestos destinados a la cooperación por las CCAA en 2010 volvieron a magnitudes de 2007.
- Doce de diecisiete de las CCAA autónomas vieron disminuir su presupuesto en comparación con 2009. En cinco CCAA, los recortes fueron mayores al 25% y en dos de ellas mayores al 50%: Murcia y Cantabria.
- Las aportaciones de las CCAA a servicios sociales básicos retrocedieron en un 14% en 2010 con respecto a 2009.

En 2010, la cooperación descentralizada autonómica y local experimentó un recorte significativo, proporcionalmente superior al observado en la cooperación central. El descenso de la AOD bruta de las CCAA y de las EELL se situó en un 14% (frente a un 5% de la cooperación central). En 2010, la AOD de la cooperación

164. La gestión estratégica de la Cooperación Española sobre terreno girará en torno al Grupo Estable de Coordinación (GEC) en terreno, como mecanismo de trabajo operativo. Será el foro encargado de la dirección estratégica, del seguimiento de la asociación efectiva de todos los actores de la Cooperación Española con el país y de la adaptación permanente del Marco de Asociación, incorporando el aprendizaje o las modificaciones necesarias, “Manual para el establecimiento de Marcos de Asociación País (MAP). Metodología”. 2011. Versión revisada (pág. 16).

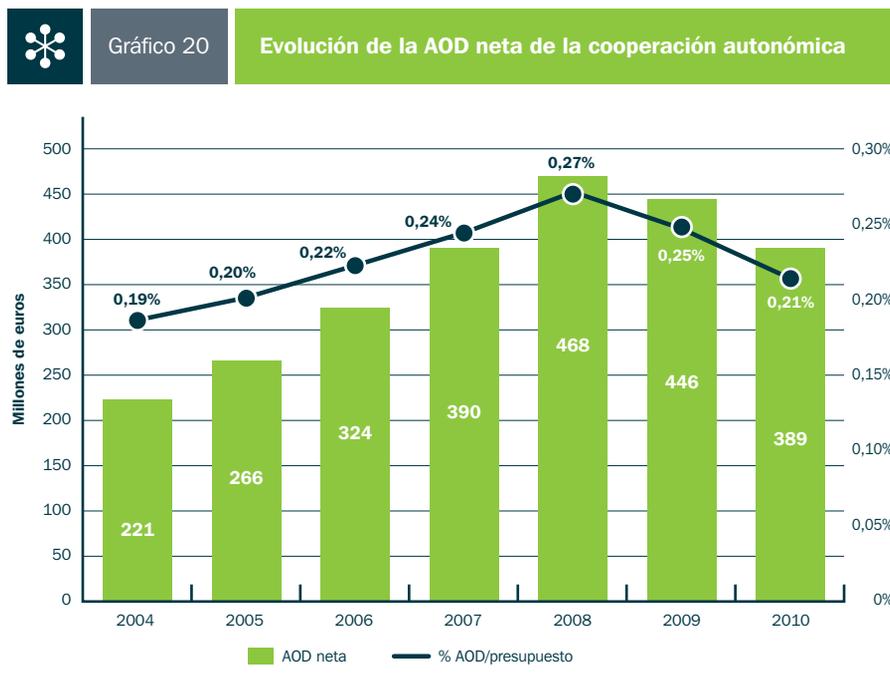
165. Limitaciones en los recursos humanos en las oficinas técnicas de cooperación (número de profesionales disponibles y formación requerida) y la comunicación entre la sede y los países.

descentralizada fue de 510,42 millones de euros, cerca de 82,8 millones menos que en 2009 y similar a las cifras del año 2007.¹⁶⁶ En 2010, en su conjunto, la cooperación descentralizada representó el 11,4% de la AOD total neta, proporción menor a la de 2009 y 2008, que estuvo cerca del 13%. España es el país de la lista de los 24 donantes del CAD en el que esta modalidad tiene el mayor peso sobre la AOD.¹⁶⁷

4.1 La cooperación de las comunidades autónomas

Los presupuestos destinados a la cooperación por las comunidades autónomas en 2010 sumaron 389 millones de euros (véase el cuadro 11), lo que significa que volvieron a magnitudes de 2007 (véase el gráfico 20). Además, el porcentaje de la AOD neta de las comunidades autónomas sobre el presupuesto total¹⁶⁸ se situó en su nivel más bajo de los últimos cinco años: 0,21%, lejos del 0,7% prometido por varias entidades de cooperación descentralizada (véase el gráfico 20). En 2010, la cooperación autonómica representó el 8,66% de la AOD total neta de la cooperación española.

Los presupuestos destinados a la cooperación por las comunidades autónomas en 2010 sumaron 389 millones de euros, lo que significa que volvieron a magnitudes de 2007.



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de los PACI de 2004 a 2010 y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

166. Intermón Oxfam (2008), "La realidad de la ayuda 2008-2009".

167. "En Alemania ha sido en torno al 9%, pero una proporción muy elevada son becas a estudiantes de países en desarrollo que, de acuerdo a los criterios contables del CAD, computan como AOD. En Bélgica se ha situado en torno al 5%, y en otros donantes del CAD para los que hay datos, no supera el 2%. Véase al respecto OCDE 2005", en I. Martínez y J. A. Sanahuja (2010), "La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda". ICEI PAPER 18.

168. Los presupuestos por comunidad autónoma se tomaron del Ministerio de Economía y Hacienda.

Doce de diecisiete de las CCAA vieron disminuir su presupuesto en comparación con 2009 (véase el gráfico 21). Tres CCAA recortaron en menos del 10%¹⁶⁹ y cuatro CCAA entre 10 y 20%.¹⁷⁰ En cinco CCAA los recortes fueron mayores



Cuadro 11

Cooperación autonómica, 2009-2010

Comunidad autónoma	AOD bruta (en euros)		Variación (%) 2009 2010	% sobre total CCAA	AOD % presupuesto total (a)		AOD per cápita (en euros) (b)		AOD % PIB (c)	
	2009	2010			2009	2010	2009	2010	2009	2010
Andalucía	99.333.442	80.656.809	-18,80%	20,73%	0,29%	0,24%	11,96	9,64	0,07%	0,06%
Cataluña	57.301.759	56.734.335	-0,99%	14,58%	0,19%	0,17%	7,67	7,55	0,03%	0,03%
País Vasco	39.649.544	44.352.387	11,86%	11,40%	0,38%	0,43%	18,25	20,36	0,06%	0,07%
Castilla-La Mancha	46.390.370	38.125.839	-17,82%	9,80%	0,49%	0,40%	22,29	18,17	0,13%	0,11%
Madrid	38.078.638	35.836.242	-5,89%	9,21%	0,19%	0,19%	5,96	5,55	0,02%	0,02%
C. Valenciana	39.143.379	23.241.013	-40,63%	5,97%	0,27%	0,16%	7,68	4,55	0,04%	0,02%
Navarra	20.649.818	20.508.760	-0,68%	5,27%	0,48%	0,47%	32,75	32,20	0,11%	0,11%
Extremadura	13.774.550	14.396.489	4,52%	3,70%	0,24%	0,26%	12,49	13,00	0,08%	0,08%
Asturias	11.325.801	12.149.189	7,27%	3,12%	0,25%	0,26%	10,44	11,20	0,05%	0,05%
Canarias	16.225.134	12.050.300	-25,73%	3,10%	0,21%	0,15%	7,71	5,69	0,04%	0,03%
Aragón	10.603.015	11.260.180	6,20%	2,89%	0,18%	0,20%	7,88	8,36	0,03%	0,03%
Galicia	12.289.957	10.748.153	-12,55%	2,76%	0,10%	0,09%	4,40	3,84	0,02%	0,02%
Castilla y León	11.886.118	10.514.280	-11,54%	2,70%	0,11%	0,10%	4,64	4,11	0,02%	0,02%
Baleares	14.924.160	9.867.813	-33,88%	2,54%	0,42%	0,29%	13,62	8,92	0,06%	0,04%
La Rioja	3.866.889	4.224.228	9,24%	1,09%	0,29%	0,31%	12,02	13,10	0,05%	0,05%
Murcia	4.744.959	2.188.329	-53,88%	0,56%	0,09%	0,04%	3,28	1,50	0,02%	0,01%
Cantabria	5.850.388	2.039.289	-65,14%	0,52%	0,23%	0,08%	9,93	3,44	0,04%	0,02%
Melilla	-	130.000	-	0,03%	-	0,05%	0	1,71	-	0,01%
TOTAL	446.037.922	389.023.636	-12,78%	100%	0,25%	0,21%	9,54	8,27	0,04%	0,04%

Fuente: Elaboración propia a partir de los volcados de datos del Seguimiento de los PACI de 2009 y 2010, del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Ministerio de Economía y Hacienda.

Notas:

(a) Los presupuestos por comunidad autónoma fueron tomados del Ministerio de Economía y Hacienda.

(b) Sobre la base de datos del total de población por comunidad autónoma a 1 de enero de 2009 y 2010, respectivamente, tomados del INE.

(c) PIB a precios corrientes; primera estimación de 2010 tomada del Instituto Nacional de Estadística.

169. Madrid, Cataluña y Navarra.

170. Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia y Castilla y León.

al 25% y en dos de ellas mayores al 50%: Cantabria (-65,1%), Murcia (-53,9%), Comunidad Valenciana (-40,6%), Baleares (-33,9%) y Canarias (-25,7%). Solamente cinco comunidades aumentaron su presupuesto en comparación con 2009: Extremadura (4,5%), Aragón (6,2%), Asturias (7,3%), La Rioja (9,2%) y, encabzando la lista, el País Vasco (11,8%).

Según la información de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), las cinco primeras CCAA que más aportaron AOD en 2010 fueron, ordenadas de mayor a menor aportación: Andalucía, Cataluña, el País Vasco, Castilla-La Mancha, Madrid (véase el gráfico 21). En valores absolutos, Andalucía sigue siendo el mayor donante de AOD con 80,7 millones de euros; a pesar del recorte del 19% que experimentó su presupuesto de AOD en el período 2009-2010. Sin embargo, al contrastar las cinco primeras CCAA que aportan como porcentaje de AOD sobre presupuesto total (véase el gráfico 22) y en términos de AOD per cápita (véase el gráfico 23), los *rankings* varían significativamente. Al igual que en el año 2008 y 2009, Navarra, Castilla-La Mancha y el País Vasco fueron las comunidades autónomas más solidarias (ayuda per cápita) en 2010.

Los recursos de cooperación autonómica siguen canalizándose principalmente vía las ONGD: 67,36% en 2010 frente a 63,36% en 2009.

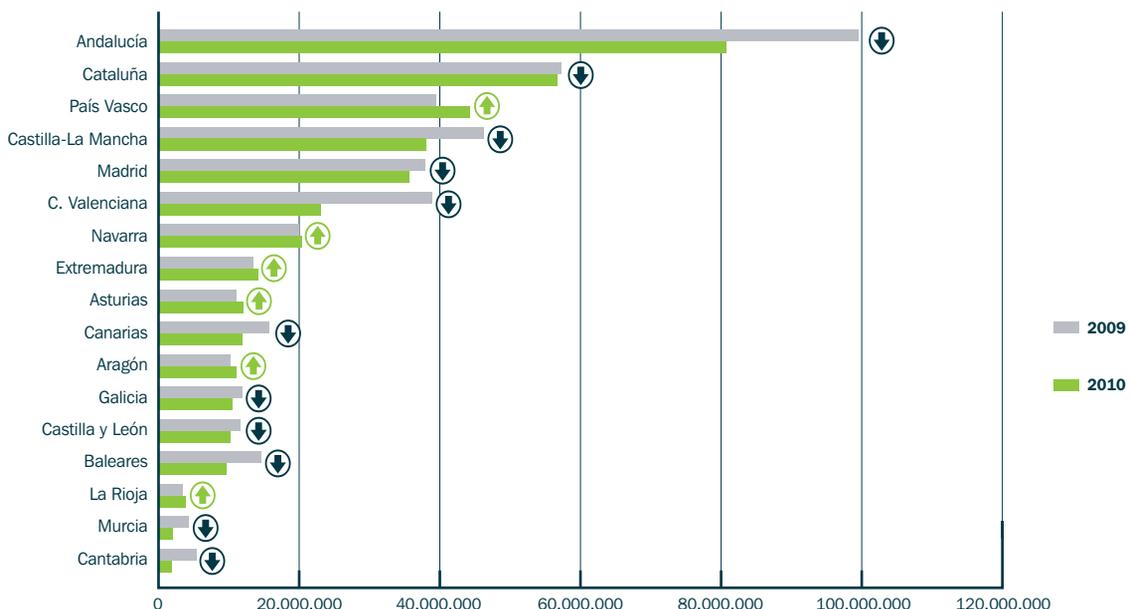
La ayuda bilateral vía organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) supuso el 4% del total de la AOD autonómica (16 millones de euros). Las CCAA de Andalucía, Cataluña y el País Vasco son los donantes que explotan esta vía.

En 2010, solamente cinco comunidades aumentaron su presupuesto en comparación con 2009: el País Vasco, La Rioja, Asturias, Aragón y Extremadura.



Gráfico 21

Volumen de la AOD bruta por comunidad autónoma (2009 y 2010), en euros

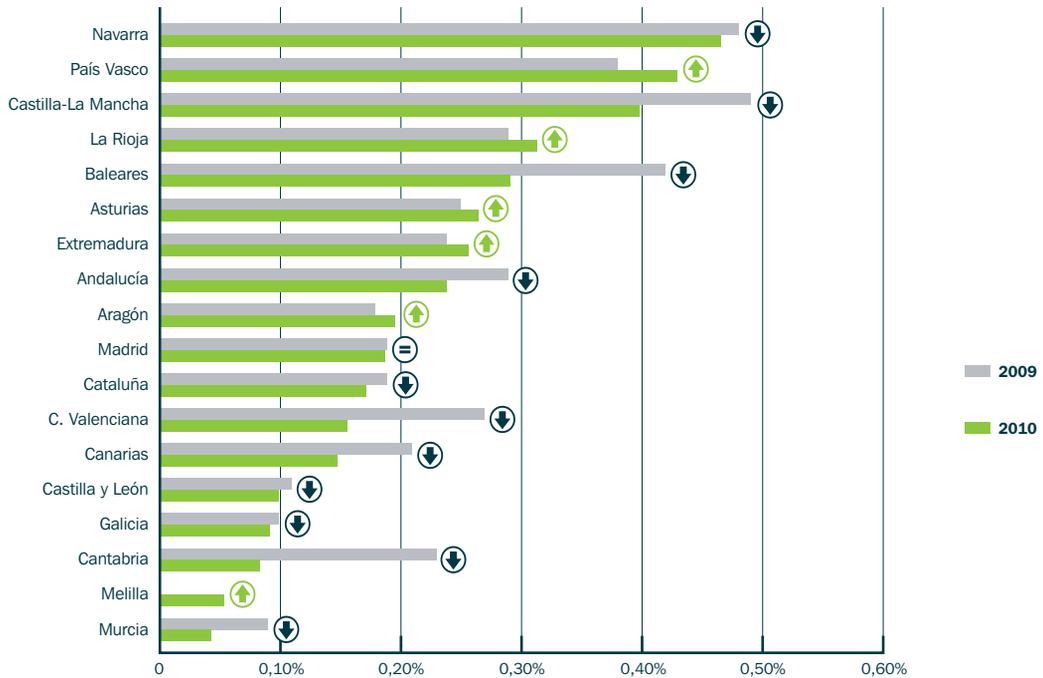


Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos de los Seguimientos PACI 2009 y 2010.



Gráfico 22

AOD como % del presupuesto, por comunidad autónoma (2009 y 2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de los volcados de datos del Seguimiento de los PACI 2009 y 2010 y del Ministerio de Economía y Hacienda.

Andalucía, Cataluña y el País Vasco destinan fondos principalmente a las agencias de las Naciones Unidas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR–, PNUD y Unicef).

En términos de distribución geográfica, se mantuvo la tendencia de los años anteriores, con una orientación principalmente hacia América Latina (50,1%). Cerca de un cuarto del presupuesto (23,7%) se dirigió a África, en especial al África subsahariana. Sigue sin especificarse la distribución geográfica del 20,6% de la ayuda.

Es importante destacar que se produjo un aumento de la ayuda dirigida a los países menos adelantados, que alcanzó un 24% en 2010.

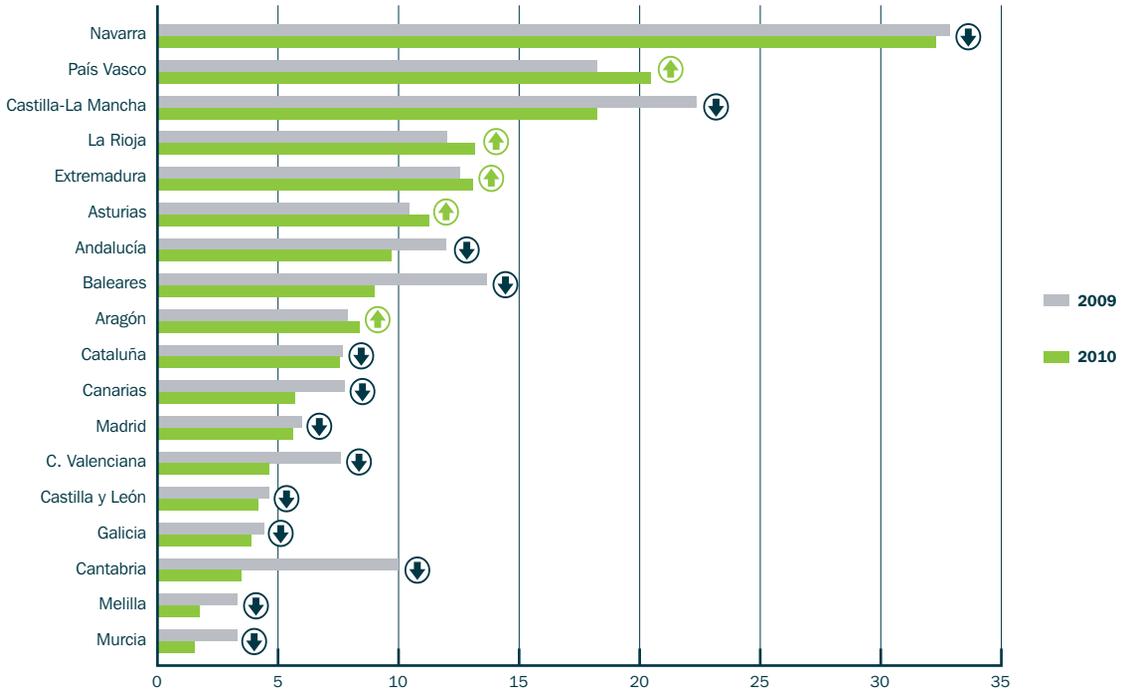
Como aspecto positivo es importante destacar que se produjo un aumento de la ayuda dirigida a los países menos adelantados (PMA), que alcanzó un 24% en 2010 (frente a 20,16% en 2009 y 17% en 2008) (véase el gráfico 24). Cantabria, Melilla y Extremadura se destacan al orientar más de un 35% de su ayuda hacia los PMA. Al igual que en 2009, se observa que en 2010 la mayor parte de los recursos autonómicos se dirigió a los países de renta media-baja. Sin embargo, la participación de este conjunto de países dentro del total autonómico se redujo ligeramente, ya que pasó de un 70% en 2009 a un 67% en 2010. Cerca de 90% de la AOD especificada geográficamente corresponde a las prioridades marcadas en el III Plan Director 2009-2012.

En cuanto a las contribuciones a servicios sociales básicos (SSB), las aportaciones de las comunidades autónomas retrocedieron en un 14% en 2010 con respecto al año anterior, con lo que se continúa con la tendencia a la baja que



Gráfico 23

AOD per cápita, por comunidad autónoma (2009 y 2010)

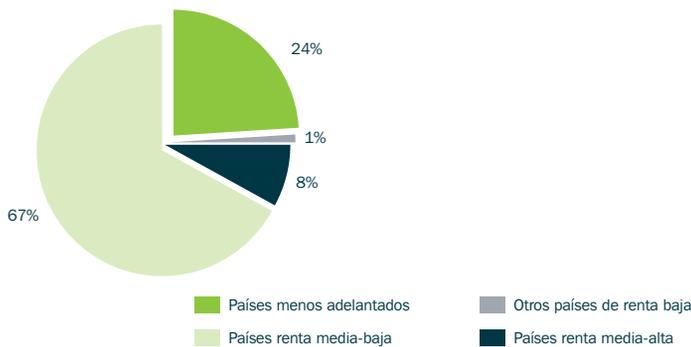


Fuente: Elaboración propia a partir de los volcados de datos del Seguimiento de los PACI 2009 y 2010; y del Instituto Nacional de Estadística (INE).



Gráfico 24

Concentración geográfica de la AOD de las comunidades autónomas (2010)



Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

se ha venido observando en la financiación de estas partidas. En 2009, las aportaciones bajaron un 21% con respecto a 2008.

Por otro lado, se percibe una fuerte concentración de la ayuda autonómica a SSB en las comunidades autónomas de Andalucía, Madrid y Castilla-La Mancha. En su conjunto, éstas aportaron cerca de la mitad (49%) del total autonómico a este sub-



Cuadro 12

Cooperación oficial de las principales entidades locales 2010

Entidad local	AOD 2010 (euros)	AOD/presupuesto 2010 %	AOD/población 2010 (euros/hab)
Ayto. de Barcelona	11.996.000,08	0,48%	5,88
Ayto. de Zaragoza	4.194.496,32	0,57%	3,62
Ayto. de Bilbao	3.102.896,81	0,60%	5,60
Ayto. de Vitoria-Gasteiz	2.851.975,76	0,73%	7,19
Ayto. de Córdoba	2.597.793,80	0,83%	10,72
Ayto. de Pamplona/Iruña	2.073.472,00	0,71%	7,50
Ayto. de Palma de Mallorca	2.017.211,80	1,35%	11,61
Ayto. de Burgos	1.844.137,84	0,80%	5,32
Ayto. de Gijón	1.703.827,99	0,72%	7,17
Ayto. de Donostia-San Sebastián	1.377.924,15	0,43%	2,81
Ayto. de Málaga	1.373.684,07	0,22%	8,94
Ayto. de Valencia	1.101.858,09	0,14%	7,61
Ayto. de Logroño	1.064.240,00	0,63%	2,29
Ayto. de Alorcón	1.061.931,12	0,43%	9,23
Ayto. de Oviedo	967.686,10	0,46%	5,20
Ayto. de Sevilla	850.822,87	0,10%	4,96
Ayto. de Valladolid	843.292,30	0,27%	3,34
Ayto. de Alicante	830.073,17	0,31%	1,26
Ayto. de Madrid	806.512,00	0,02%	8,35
Ayto. de Lleida	802.296,17	0,47%	14,32
Otras EELL	77.929.390,81	-	2,17
TOTAL EELL (a)	121.391.523,25	-	2,58

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Seguimiento del PACI 2010.

Nota: (a) Incluye otros ayuntamientos, cabildos y consejos insulares y el total de las diputaciones.

Cataluña, el País Vasco, Canarias y la Comunidad Valenciana no logran cumplir con el compromiso de destinar el 20% de la AOD distribuible sectorialmente a los SSB.

conjunto sectorial. Cuatro CCAA no logran cumplir con el compromiso de destinar el 20% de la AOD distribuible sectorialmente a los SSB: Cataluña, el País Vasco, Canarias y la Comunidad Valenciana estarían por debajo.¹⁷¹ Los otros sectores atendidos por las CCAA fueron: gobernabilidad y sociedad civil, otros servicios e infraestructuras sociales y agricultura.

En cuanto a los ámbitos de la AOD autonómica en 2010, la ayuda humanitaria representó el 6,4%. Tres cuartas partes de la ayuda humanitaria geográficamente especificable otorgada por el conjunto de las comunidades autónomas se concentraron en cinco países: Haití, Guatemala, Territorios Palestinos, República Democrática del Congo y Pakistán. Por otra parte, en 2010, el 9,7% de la ayuda autonómica fue destinada al ámbito de educación y sensibilización para el desarrollo (7,9% en 2009), que fue canalizada casi en su totalidad por vía bilateral. Es destacable que, aunque el volumen de la AOD autonómica se redujo en 2010 con respecto al año anterior, tanto el segmento de esta correspondiente a ayuda humanitaria como la destinada a sensibilización al desarrollo se incrementaron levemente.

171. En 2009, Castilla-La-Mancha, Andalucía, Baleares y Galicia, además del País Vasco y Cataluña, no cumplían con el compromiso.



Cuadro 13

Cooperación oficial de las diputaciones, 2010

Diputación	AOD 2009 (en euros)	AOD 2010 (en euros)	Variación % 2010-2009
Diputación Prov. de Vizcaya	9.018.825,56	11.211.855,01	24,32%
Diputación Foral de Guipúzcoa	4.340.230,85	4.801.183,05	10,62%
Diputación Prov. Barcelona	4.528.568,00	3.309.444,63	-26,92%
Diputación Prov. Córdoba	1.702.004,00	1.706.919,47	0,29%
Diputación Prov. Málaga	1.733.172,65	1.605.367,58	-7,37%
Diputación Prov. Sevilla	1.882.440,22	1.570.538,40	-16,57%
Diputación Foral de Álava	2.861.473,19	1.131.129,39	-60,47%
Diputación Prov. Zaragoza	861.934,58	815.896,11	-5,34%
Diputación Prov. Granada	-	770.000,00	-
Diputación Prov. Huelva	714.388,00	756.361,06	5,88%
Diputación Prov. Girona	-	643.879,97	-
Diputación Prov. Jaén	666.319,82	640.260,90	-3,91%
Diputación Prov. Cádiz	938.948,00	595.508,00	-36,58%
Diputación Prov. León	488.980,12	588.781,29	20,41%
Diputación Prov. A Coruña	564.001,96	588.574,36	4,36%
Diputación Prov. Alicante	1.047.651,57	569.961,97	-45,60%
Diputación Prov. Burgos	499.988,81	552.894,70	10,58%
Diputación Prov. Valladolid	627.406,78	526.751,66	-16,04%
Otras diputaciones	6.112.773,22	3.072.682,39	-49,73%
TOTAL general	38.589.107,33	35.457.989,94	-8,11%

Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos del Seguimiento de los PACI 2009 y 2010.

4.2 La cooperación de entidades locales

La cooperación de las entidades locales experimentó un fuerte retroceso en 2010, que fue de casi el 18% con respecto al año anterior. En total, 121,4 millones de euros se ejecutaron en 2010 (véase el cuadro 12). De acuerdo a la información suministrada por la DGPOLDE, los principales donantes entre los ayuntamientos fueron los de Barcelona, Zaragoza y Bilbao. En términos relativos, seis ayuntamientos españoles destinaron más del 0,7% de su presupuesto a cooperación al desarrollo: Palma de Mallorca (1,35%), Córdoba (0,83%), Burgos (0,80%), Vitoria-Gasteiz (0,73%), Gijón (0,72%) y Pamplona/Iruña (0,71%). Cabe destacar el papel de Lleida, Palma de Mallorca y Córdoba que, en 2010, fueron los ayuntamientos con mayor AOD per cápita; muy por encima de las cifras que registraron en 2009 por el mismo concepto.

La cooperación de las entidades locales experimentó un fuerte retroceso en 2010, que fue de casi el 18% con respecto al año anterior.

Recuadro 11. Retos de la cooperación descentralizada en tiempo de crisis

En el futuro inmediato de la cooperación española, los retos para la cooperación descentralizada son claros y mayúsculos: resistir a los recortes y ganar eficacia.

Uno de los retos principales a la hora de buscar criterios e indicadores de eficacia en la cooperación descentralizada es que parece claro que los de la agenda internacional no son transponibles sin más. Es necesario contextualizar este tipo de cooperación al lugar -no sólo técnico y presupuestario sino al político y social- que ocupa en España. La cooperación de comunidades autónomas y entes locales es mucho más que un flujo

La cooperación descentralizada es la expresión más destacada de nuestro compromiso social masivo con la lucha contra la pobreza, cuyo máximo valor diferencial es su fuerza y penetración como canal de implicación de la ciudadanía con la desigualdad global.

Sostener la cooperación descentralizada debe ser prioridad de un consenso político entre partidos y entre niveles de la Administración en honor a los valores de la ciudadanía, ofreciendo un espejo más fiel de lo que nuestra sociedad quiere ser.

financiero; es la expresión más destacada de nuestro compromiso social masivo con la lucha contra la pobreza, cuyo máximo valor diferencial es su fuerza y penetración como canal de implicación –que no necesariamente de ejecución– de la ciudadanía con la desigualdad global. No sólo por ser la principal fuente de financiación de los acciones de educación para el desarrollo, sino sobre todo porque la cercanía ofrece un gran impacto en la sociedad local. Con esto en mente, los tremendos recortes de los últimos años preocupan mucho más por el mensaje de fracaso que pueden trasladar: no de fracaso de una ejecución poco eficaz sino de una apuesta política impulsada desde abajo.

Sostener la cooperación descentralizada debe ser prioridad de un consenso político entre partidos y entre niveles de la Administración en honor a los valores de la ciudadanía, ofreciendo un espejo más fiel de lo que nuestra sociedad quiere ser. Obviamente, este mensaje requiere un refuerzo desde el máximo liderazgo político respaldado con más eficacia para poder rendir resultados como devolución a la sociedad. Pero no se ha de utilizar la eficacia como caballo de Troya para la cooperación descentralizada: todas las propuestas deben mirar a mantener el importante tejido organizativo descentralizado y el pacto social con la lucha contra la pobreza como política de Estado. Desde Intermón Oxfam queremos ofrecer algunas propuestas para una mayor eficacia bajo esta óptica.

Numerosas voces expertas han destacado como debilidades para la eficacia de la cooperación descentralizada su dispersión, la fragmentación, los costes de transacción o la falta de homogeneización. Se ha recomendado que busque la complementariedad con la cooperación española (central) y con la cooperación internacional. Incluso se ha sugerido que busque su especialización, concretamente en la educación para el desarrollo. Es positivo que estos debates se aceleren porque durante muchos años de bonanza no se han acabado de concluir, pero no deben precipitarse. Se trata de una herencia que no se puede resolver en unos meses bajo presión presupuestaria. Se trata de acordar en 2012 la hoja de ruta de un proceso de transformación que, con realismo, requerirá mucho más tiempo llevar a la práctica.

Esa transformación debe pivotarse sobre las fortalezas de la cooperación descentralizada. En términos de la agenda de eficacia, la cooperación descentralizada parte de un buen desempeño en apropiación democrática y local, con experiencia en partenariados de desarrollo inclusivos, y ello especialmente a través de propiciar un entorno facilitador a las ONG tanto del Norte como del Sur. Además, la dispersión y la fragmentación no se dan por igual bajo todos los criterios de análisis: es posible ver, por ejemplo, una tendencia clara en el porcentaje de cooperación descentralizada que se canaliza vía ONG hacia los servicios sociales básicos, la región de América Latina, la ayuda humanitaria y la educación para el desarrollo.

Sí son necesarios más transparencia, rendición de cuentas y foco en resultados, sobre todo en la cooperación descentralizada directa. Para esta parte, sería interesante explorar la propuesta del Partenariado de Busán (punto 22b) de manera que la cooperación descentralizada bilateral se implique más (y no hablamos sólo de flujo financiero, sino también de acompañamiento o *coaching*) en procesos de descentralización, sobre todo en fortalecimiento de las instituciones ejecutivas, representativas y haciendas locales y regionales, como también ha sido sugerido por otros.¹⁷² A medio y largo plazo, los impactos en desarrollo potenciales abarcan desde efectos contra la corrupción, en recaudación de recursos domésticos y disminución de la dependencia de la ayuda, en fortalecimiento democrático y creación de un entorno favorable a la articulación y participación de la sociedad civil, etc. A cambio, es tiempo para hacer una salida res-

172. I. Martínez y J. A. Sanahuja (2010), “La cooperación descentralizada en España y el reto de la eficacia de la ayuda”. ICEI PAPER 18. “Aún no se ha desarrollado un modelo de intervención basado en la especificidad del donante, entidad pública descentralizada, más enfocado en su experticia (procesos de descentralización, fortalecimiento de gobiernos locales, o capacidades locales en los países en desarrollo, etc.)”

ponsable de las contribuciones a OМУDES (donde no se puede ejercer la implicación que la sociedad local desea, ni la voz para contribuir desde un liderazgo político, ni la rendición de cuentas). Se puede buscar más eficiencia en la ayuda humanitaria, siempre bajo la coordinación de la Oficina Humanitaria de AECID, combinando la acción vía ONG con otras fórmulas más innovadoras inspiradas en la cooperación delegada o los fondos o canastas comunes.

Como toda nuestra cooperación, la cooperación descentralizada debe priorizar la consolidación de procesos y criterios más transparentes que, además, hagan frente a la gran volatilidad que ha demostrado la cooperación descentralizada y articulen mecanismos de predictibilidad. Por supuesto, hay que eliminar trabas burocráticas que no agregan valor. Es imperativo disponer de las cifras del seguimiento de la AOD en los seis meses posteriores al cierre anual, antes de los siguientes presupuestos. Hay que invertir en evaluaciones conjuntas y en hacerlas públicas. Toda la apertura posible a la ciudadanía, desde días de puertas abiertas a información más accesible on-line, debe ser contada como una inversión en eficacia siempre que no se instrumentalicen en una visibilidad política. Si sustituimos la visibilidad *ex ante* por la visibilidad *ex post*, la de los resultados, estaremos sumando a la doble eficacia que debe requerirse de la cooperación descentralizada: la de mejorar la vida de las personas en el Sur y la de consolidar el compromiso social solidario construyendo ciudadanía.

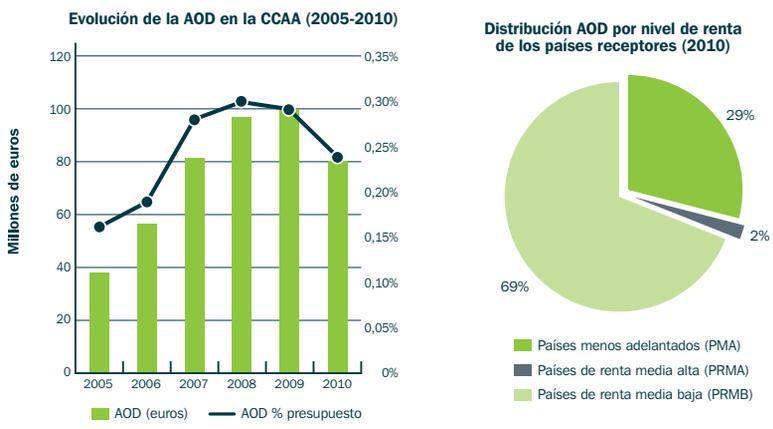
Fuente: Elaborado por Verónica Hernández, responsable de Relaciones Institucionales para Financiación del Desarrollo en Intermón Oxfam.

La cooperación descentralizada debe priorizar la consolidación de procesos y criterios más transparentes que, además, hagan frente a la gran volatilidad que ha demostrado la cooperación descentralizada y articulen mecanismos de predictibilidad.

A continuación se exponen un análisis sintético realizado por los responsables de las sedes territoriales de Intermón Oxfam de los hechos más relevantes en las diferentes comunidades autónomas en el período 2010-2011.¹⁷³

Andalucía

Andalucía				
AOD 2010	80.656.809 euros	Variación 2010/2009	-18,80%	18.676.634 euros
AOD % presupuesto 2010	0,24%	AOD per cápita	9,64 euros/hab	



173. Los datos expuestos en los cuadros y gráficos del recuadro a continuación provienen del análisis de datos del volcado del PACI 2010. En cambio, los datos del texto de este mismo recuadro fueron entregados por las propias comunidades autónomas, por lo que a veces presentan algunas ligeras discrepancias.

El presupuesto para 2010 supone el primer recorte importante desde el inicio de la cooperación andaluza, fueron casi 18 millones de euros menos que en 2009.

En el ámbito institucional, la cooperación andaluza experimentó en 2010 un año de avance en la puesta en práctica de lo recogido en su primer Plan Director (2008-2011).

Tanto lo ejecutado en 2010 como el presupuesto de 2011 marcan un importante retroceso en el compromiso de AOD de la Junta de Andalucía. Aunque el presupuesto para 2010 solo recogía un ligero descenso en términos absoluto y relativo, finalmente se ejecutó un 73,4% de lo presupuestado, lo que representó un desvío de casi 30 millones de euros. Esto supuso un retroceso de 5 puntos entre 2009-2010, ya que pasó del 0,29% al 0,24% del presupuesto de la comunidad (con lo que se retrocedió al esfuerzo de la AOD andaluza al del año 2006).

El presupuesto para 2010 supone el primer recorte importante desde el inicio de la cooperación andaluza: fueron casi 18 millones de euros menos que lo previsto en 2009, un recorte del 18,8%. Además, este recorte del año 2011 hubiese sido más significativo sin la aparición de un nuevo instrumento: el “Fondo andaluz para la promoción del desarrollo”, dotado con 5 millones de euros de ayuda reembolsable.

El recorte producido en 2010 no afectó a los recursos canalizados a través de las ONGD, sino principalmente a la cooperación directa. Existe el compromiso por parte de la Agencia y de la Consejería de la Presidencia de que sucederá algo similar en 2011.

En el ámbito institucional, la cooperación andaluza experimentó en 2010 un año de avance en la puesta en práctica de lo recogido en su primer Plan Director (2008-2011). Aunque los múltiples instrumentos operativos (establecidos en el Plan) se han ido desarrollando con retraso, ya se cuenta con los programas operativos de educación para el desarrollo (ED) y de acción humanitaria (AH), así como con 11 programas por país prioritario (de los 23 países prioritarios establecidos en el Plan Director).¹⁷⁴

El Plan Operativo de Acción Humanitaria contiene referencias a los principios del buen donante, y desde 2008 se ha cumplido la meta de asignar más del 10% de la AOD a este sector (16% en 2010). Desde 2010 se han puesto en marcha convenios para programas plurianuales y se realizó una primera evaluación de una importante intervención humanitaria de la cooperación directa en 2011.¹⁷⁵

En la línea de la ED, se realizaron intervenciones en procesos educativos, de sensibilización y de cultura de paz. Existe un apartado específico dedicado a la formación e investigación, pero no se recogen contenidos relativos a incidencia y movilización. Desde 2010, se formuló el Programa Operativo de Educación para el Desarrollo, que las ONGD aspiran a mejorar a partir de la revisión del Plan Director (sobre todo en la definición de la ED en línea con la apuesta por una ciudadanía global, que incluya investigación, movilización social e incidencia política). En ese sentido, las ONGD critican la inclusión dentro de la ED de una línea de cultura de paz ejecutada por cuatro fundaciones públicas que han acaparado en estos últimos años más del 70% de toda la aportación a la ED.

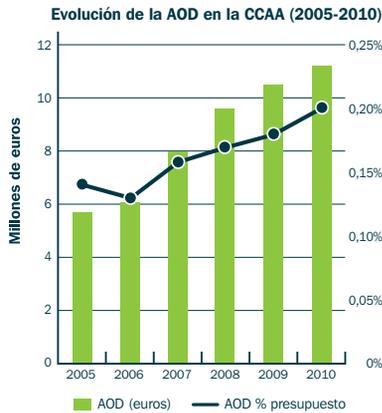
174. El Plan Director recoge tres criterios para la determinación de países prioritarios: su índice de desarrollo humano (IDH) –con atención al volumen de población en situación de pobreza–, la presencia tradicional de la cooperación andaluza (Administración autonómica, ONGD, Administración municipal, universidades y agentes sociales y económicos), así como la complementariedad de acciones con la cooperación española.

175. En 2011, con el fin de extraer buenas prácticas sobre la vinculación de la acción humanitaria con el desarrollo, se identificarán lecciones aprendidas y líneas de actuación que pueden volverse a aplicar del enfoque VARD (vinculación entre la fase de rehabilitación y de desarrollo) a partir del análisis de la experiencia apoyada por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo en Chuk Muk, ubicado en el municipio de Santiago Atitlán, Sololá (Guatemala).

Aragón

Aragón

AOD 2010	11.260.180 euros	Variación 2010/2009	6,20%	657.165 euros
AOD % presupuesto 2010	0,20%	AOD per cápita	8,36 euros/hab	



El presupuesto de AOD del Gobierno de Aragón en 2010 ha empezado a sufrir recortes que, en términos comparativos, no significan una gran reducción respecto al año anterior, ya que se mantiene en torno a 10,5 millones de euros. Sin embargo, es claramente decepcionante respecto al compromiso de conseguir el 0,3% (de la AOD con respecto al presupuesto) para el año 2012.

Aunque existe claridad sobre los sectores de intervención que prioriza el Plan Director,¹⁷⁶ el número de líneas de actuación así como de países priorizados (19 países prioritarios y 5 preferentes) suponen un riesgo de dispersión y un bajo impacto con relación al monto de AOD.

Como está previsto en el Plan Director, si bien se llevó a cabo una evaluación intermedia en 2010, no se dispone de información sobre sus resultados, ya que no se ha presentado a los agentes sociales ni tampoco se ha publicado. A pesar de los déficits en evaluación, en 2010 se formaron dos grupos de trabajo, constituidos por representantes de las Administraciones y de las ONG, para analizar la cooperación aragonesa en dos países prioritarios: Guatemala y Ecuador. Buscaron mejorar las sinergias para aumentar la eficiencia y la eficacia y obtener mayores resultados en las prioridades sectoriales de estos dos países con vistas a la elaboración del nuevo Plan Director 2012-2015. Pese a esta iniciativa, se continúan evidenciando ciertas dificultades en los procedimientos de gestión, especialmente con relación a los proyectos bianuales por la exigencia de cumplimiento, lo cual vuelve rígida la adaptación del proyecto.

En términos de ayuda humanitaria, en 2010, no se ha llegado al 10% de AOD marcado en el Plan Director aragonés vigente, a pesar de que la ayuda dirigida a Haití implicó duplicar los recursos de respuesta de emergencia respecto a 2009. Además, este año se destinaron recursos para contrarrestar los efectos de la tormenta tropical Agatha, en

A pesar de los déficits en evaluación, en 2010 se formaron dos grupos de trabajo, constituidos por representantes de las Administraciones y de las ONG, para analizar la cooperación aragonesa en dos países prioritarios: Guatemala y Ecuador.

176. El Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo (2008-2011) prioriza servicios sociales básicos, fortalecimiento de estructuras democráticas, derechos humanos, desarrollo productivo y economía social.

El Plan Anual para 2011 recoge el interés de crear un fondo aragonés de acción humanitaria con el objetivo de aglutinar fondos destinados a acción humanitaria, tanto de las Administraciones públicas como de posibles donantes privados.

Centroamérica. Existe una convocatoria anual para proyectos de ayuda humanitaria y un fondo para ayuda de emergencia que se reserva para respuestas a emergencias. Sin embargo, el instrumento de gestión no se diferencia de los proyectos de cooperación en cuanto a los requisitos excesivos de documentación que hay que presentar, lo que hace muy complicada la gestión de los mismos en el contexto y los tiempos de las crisis humanitarias.

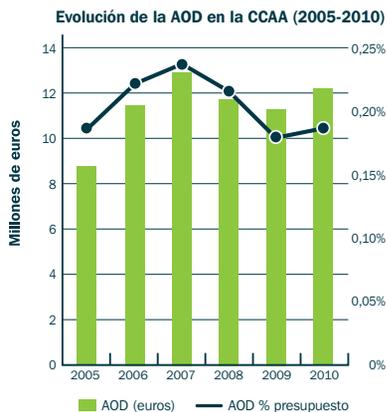
El Plan Anual para 2011 recoge el interés de crear un fondo aragonés de acción humanitaria con el objetivo de aglutinar fondos destinados a acción humanitaria, tanto de las Administraciones públicas como de posibles donantes privados. Este tema deberá ser validado por los agentes sociales a fin de garantizar la buena gestión de los fondos así como la pertinencia de las prioridades financiadas.

A finales de 2010 se realizó la I Jornada Aragonesa de Ayuda Humanitaria, con la finalidad de abordar la complejidad de las actuaciones y buscar formas de coordinación con otros actores del ámbito nacional. Aunque se reconoce la voluntad del Gobierno de Aragón al promover estas jornadas, sería deseable avanzar en la elaboración de una estrategia humanitaria en Aragón que materialice la apuesta de la comunidad autónoma por este tipo de actuación.

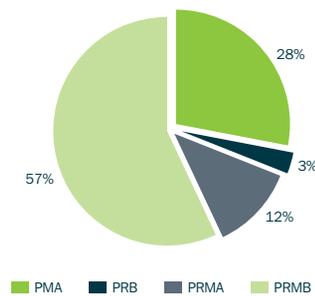
Finalmente, el Plan Director establece una estrategia de ED que se materializa a través de una convocatoria específica de proyectos de educación y sensibilización, que prevé actuaciones de sensibilización a la sociedad, comercio justo y consumo responsable y formación de cooperantes. Los recursos de AOD dirigidos a esta partida representaron el 10%.

Asturias

Asturias			
AOD 2010	12.149.189 euros	Variación 2010/2009	7,27% 823.387 euros
AOD % presupuesto 2010	0,26%	AOD per cápita	11,2 euros/hab



Distribución AOD por nivel de renta de los países receptores (2010)



A lo largo de 2010, el Plan Director –vigente hasta 2012, y que ha sido bien valorado por el conjunto de agentes de la cooperación asturiana– y las tres estrategias elaboradas en el marco de este Plan (la de género, la de derechos humanos y la de pueblos indígenas) se ejecutaron con normalidad. Así, las distintas convocatorias de cooperación al desarrollo, de acción humanitaria y de sensibilización y educación para el desarrollo, que ya incorporan en su normativa las tres estrate-

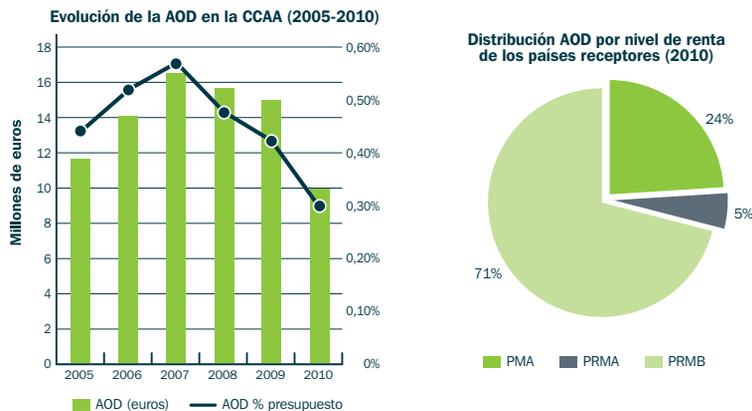
gías mencionadas, se han realizado y se asignaron los fondos previstos (un 56,5% del total de la AOD en 2010 y un 57% en 2011). Por otra parte, puede valorarse positivamente la participación de la sociedad civil y de las ONGD, especialmente a través del Consejo Asturiano de Cooperación al Desarrollo, que ha sido convocado con normalidad y en el que también se ha producido una correcta rendición de cuentas.

Pero esta situación está cambiando con vistas al año 2012. Por un lado, a finales de noviembre de 2011 ha dimitido la directora de la Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo apenas tres meses después de ser nombrada por el nuevo Gobierno del Principado, surgido de las urnas en mayo de ese mismo año. Además, el presupuesto de 2011 sufrió en el mes de octubre un recorte de 1,6 millones de euros, un 15% del total, que afectó a proyectos de cooperación directa. Y el 12 de diciembre de 2011 la Consejería de Bienestar Social y Vivienda del Principado de Asturias, de la cual depende la agencia, anunció que, dada la situación de crisis, en 2012 no se va a mantener el compromiso de dedicar a cooperación el 0,7% del presupuesto del Principado, sin especificar en cuánto será el recorte.

Islas Baleares

Islas Baleares

AOD 2010	9.867.813 euros	Variación 2010/2009	-33,88%	-5.056.347 euros
AOD % presupuesto 2010	0,29%	AOD per cápita	8,92 euros/hab	



Durante el año 2010 el presupuesto de AOD del Govern balear ha sufrido una importante reducción respecto al año anterior. Ya el año 2009 reportó un recorte de -4,3% respecto al año 2008, al situarse en los 15 millones de euros. En 2010 el presupuesto de AOD se reduce hasta los 9,6 millones de euros; lo que significa una disminución de más del 36% respecto al año anterior¹⁷⁷. Las previsiones para 2011 no solo son poco alentadoras sino que confirman una tendencia decreciente muy preocupante en una CCAA que había tenido esperanzadores signos en su compromiso hacia la senda del 0,7% años atrás.

177. Según los datos recibidos por Intermón Oxfam. Según el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010, son 9,9 millones de euros y 34% menos respecto al año anterior.

El Gobierno balear mantiene, desde hace años, una rendición de cuentas de todos los fondos gestionados de AOD, incluida la cooperación directa, a través de la memoria de actuación anual que publica.

Positivamente, la rendición de cuentas incluye el desglose de fondos: destino, gasto de personal y funcionamiento, entre otros.

Las prioridades geográficas y sectoriales del Plan Director Balear (2008-2011) se han mantenido en los planes anuales. Durante el año 2010 se destinaron fondos a un total de 22 países, de los 31 países que estaban previstos en el Plan Anual. Durante este año, se ha avanzado en el diseño de planes para Ecuador, Marruecos y Senegal; y se han alineado las estrategias y prioridades en cada uno de estos países con los del Govern y con los de las entidades sociales de las islas baleares que trabajan en estas zonas geográficas.

En términos de planificación, seguimiento y evaluación, pueden destacarse los siguientes avances: el análisis de las necesidades internas para avanzar en la calidad de las actuaciones en materia de cooperación (Plan estratégico de calidad) y misiones de seguimiento de proyectos, por parte del personal de la Agencia de Cooperación Internacional de las Islas Baleares (ACIB). Además, el Gobierno balear mantiene, desde hace años, una rendición de cuentas de todos los fondos gestionados de AOD, incluida la cooperación directa, a través de la memoria de actuación anual que publica. Positivamente, la rendición de cuentas incluye el desglose de fondos: destino, gasto de personal y funcionamiento, entre otros.

Además, es destacable que se cuenta con espacios de participación de los actores del sector en el Consejo de Cooperación así como con diferentes reuniones con las entidades sociales, en las que se revisan las políticas de cooperación y sus instrumentos. El Consejo de Cooperación, creado en 2000, mantiene dos grupos de trabajo prioritarios: educación y codesarrollo. Durante el año 2010, en varias sesiones informativas, se valoró el trabajo de ambos grupos.

Durante este año 2010, se han constituido dos nuevas comisiones: la Comisión de Coordinación de Entidades Territoriales de Baleares, cuyo mandato es asegurar la coherencia de políticas y actuación entre todas las Administraciones públicas baleares, y la Comisión Interdepartamental de Cooperación, con el objetivo de regular la coordinación técnica de la Administración balear.

En términos de acción humanitaria, el Plan Director no especifica una meta mínima de asignación para la misma. En 2010, el terremoto de Haití implicó duplicar los recursos de respuesta de emergencia de la CCAA respecto a 2009.

La ED, una de las líneas prioritarias del Plan Director vigente, prioriza una estrategia específica que se enfoca al trabajo en educación y sensibilización para el desarrollo de la población balear y en la coordinación con la Administración educativa para incluir este tema en los programas educativos formales. Los instrumentos utilizados para la ED son convenios de colaboración (en el caso de actuaciones directas) y convocatorias anuales (en el caso de actuaciones por vía ONG). Aunque el Plan Director no especifica el porcentaje previsto para la ED, desde 2008 esta partida acapara aproximadamente el 8% de la AOD (incluidas las intervenciones directas).

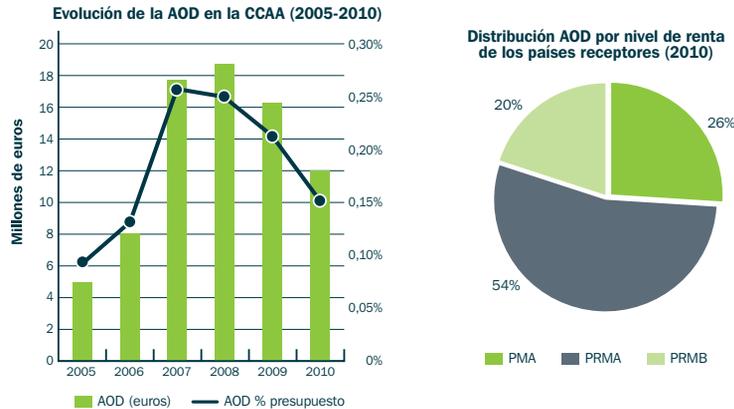
Canarias

El año 2010 fue un año importante para la cooperación canaria, por lo que supuso de avance en su marco institucional y operativo, con consecuencias importantes para el futuro de la cooperación de las islas. Se aprobó, tras varios años de espera, el nuevo Plan Director, se firmó con la AECID un convenio de colaboración plurianual (2010-2012) y se produjo la incorporación activa a las políticas de cooperación que la Unión Europea está desarrollando con los países terceros. El Plan de Cooperación 2010-2013, el primero a partir de la nueva Ley Canaria de Cooperación de 2009, establece las prioridades geográficas y sectoriales de la cooperación canaria para el cuatrienio, así como una previsión estimativa de los recursos presupuestarios para su desarrollo.

No obstante, 2010 supuso un recorte importante respecto al año anterior (del 26%), así que la AOD se quedó en 12 millones de euros; un 0,15% del presupuesto consolidado.

Canarias

AOD 2010	12.050.300 euros	Variación 2010/2009	-25,73%	-4.174.834 euros
AOD % presupuesto 2010	0,15%	AOD per cápita	5,69 euros/hab	



Como desde 2007, se siguió integrando en la partida de cooperación gran parte de las ayudas a emigrantes canarios en el exterior, fundamentalmente en América Latina, partidas que en 2010 supusieron casi 5 millones de euros. Sin esas partidas, la AOD canaria se hubiera quedado en 6,77 millones de euros, un 0,08% del presupuesto consolidado, porcentajes que nos retrotraen a 2005. Éstas son tan cuestionables que el propio Gobierno canario no las ha incluido en su Memoria 2007-2010.

A pesar de los avances institucionales y operativos de 2010, el año 2011 se cierra con muchos interrogantes sobre la cooperación canaria. Se suspendieron todas las convocatorias destinadas a proyectos gestionados por ONGD, con lo que se redujo su ya muy mermada participación en la cooperación canaria (la más baja de España: en 2010, del total de la AOD canaria, solo 20,4% fue canalizado vía ONG, en contraste con un 67,4% para el conjunto de las CCAA). Y se produjeron cambios en el organigrama institucional que ponen en cuestión la apuesta del Plan Director por la lucha contra la pobreza y que acentúan el carácter de una cooperación sometida a intereses económicos y comerciales.

La priorización geográfica del Plan desarrolla lo recogido en la ley en cuanto a que se deberá atender preferentemente a aquellos países con los que existen relaciones de tipo histórico, cultural o de vecindad; aquellos en los que reside una comunidad de canarios o descendientes de éstos; y a los pueblos desde donde la comunidad autónoma recibe flujos migratorios. De acuerdo con estos criterios, el Plan define como áreas prioritarias el Magreb, el África subsahariana (centrándose en cinco países de África occidental), Iberoamérica (los tres países con importante presencia canaria) y la población saharauí.¹⁷⁸

Además, en su conjunto, tanto el Plan como la ejecución de estos últimos años reflejan la tendencia de la cooperación canaria a concentrarse en aquellos países y sectores en los que se considera que presenta un mayor valor añadido frente a otros actores de

Como desde 2007, se siguió integrando en la partida de cooperación gran parte de las ayudas a emigrantes canarios en el exterior, fundamentalmente en América Latina, partidas que en 2010 supusieron casi 5 millones de euros.

178. En Magreb, Marruecos y Mauritania; en el África subsahariana, principalmente Senegal y Cabo Verde y como secundarios Malí, Gambia y Guinea-Bisáu; en América, principalmente Cuba, Venezuela y Uruguay; y la población saharauí.

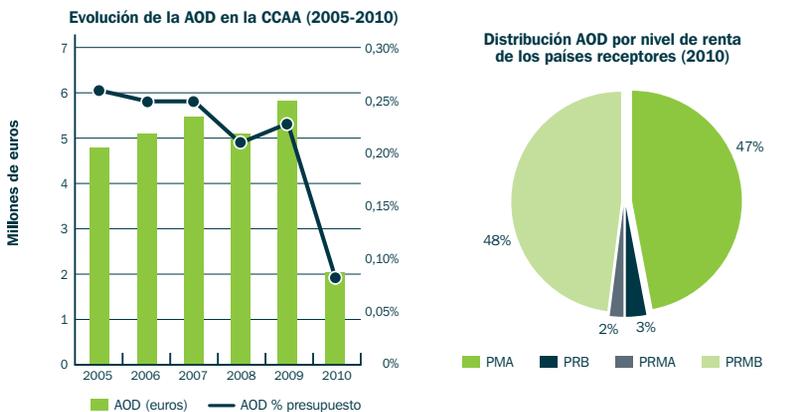
El Gobierno canario espera consolidar su papel como plataforma para canalizar, impulsar y promover los intercambios económicos, comerciales y culturales que el continente africano mantiene con Europa y América.

la cooperación española, teniendo en cuenta su posición geográfica y el conocimiento y experiencia acumulada en sectores como gobernabilidad, medio ambiente y educación y formación. El Gobierno canario tiene la apuesta de convertirse en referente de desarrollo de su área y, por tanto, consolidar su papel como plataforma para canalizar, impulsar y promover los intercambios económicos, comerciales y culturales que el continente africano mantiene con Europa y América. Por lo tanto, el Plan reconoce a las empresas como uno de los agentes de la cooperación canaria y recoge las alianzas público-privadas para el desarrollo como uno de los instrumentos principales de su cooperación. De esta manera, los fondos de 2010 incluyen nuevamente partidas específicas destinadas a empresas o entidades empresariales.

En términos de ED, el Plan incluye también el apoyo a iniciativas y campañas de sensibilización y educación social en el archipiélago. Éstas se canalizan a través de las ONGD, pero también mediante Administraciones públicas canarias, universidades y centros de investigación, asociaciones de inmigrantes, organizaciones sindicales y otras entidades públicas y privadas nacionales o extranjeras que actúen en el ámbito de la cooperación al desarrollo. De hecho, en 2010 la convocatoria de sensibilización existente, que se canalizaba a través de las ONGD, se amplió con menores recursos a todos estos agentes. La asignación presupuestaria que se recoge en el Plan para ED estaría entre el 5% y el 10% de los fondos disponibles anualmente.

Cantabria

Cantabria			
AOD 2010	2.039.289 euros	Variación 2010/2009	-65,14% -3.811.099 euros
AOD % presupuesto 2010	0,08%	AOD per cápita	3,44 euros/hab



En 2010, según los datos del seguimiento PACI, la CCAA de Cantabria destinó un poco más de 2 millones de euros. Sin embargo, el Gobierno de Cantabria empleó los fondos del año 2010 destinados a proyectos de cooperación para el desarrollo en la cobertura de otros gastos, por lo que los proyectos ya adjudicados a las ONGD quedaron pendientes de pago con el presupuesto del año 2011.

Este preocupante panorama ha ido empeorando sensiblemente a lo largo de 2011. En términos presupuestarios, el recorte inicialmente previsto del 26% se ha ido incrementando con la eliminación de la convocatoria de subvenciones a proyectos de cooperación y microacciones, así como los recursos destinados al fortalecimiento de organizaciones en Cantabria, cuya convocatoria no llegó siquiera a publicarse.

Con la reciente supresión de la convocatoria para proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo correspondiente a 2011, que se encontraba pendiente de resolución, no solo se echa por tierra todo el esfuerzo invertido por las ONGD en el diseño y la formulación de los proyectos ya presentados, sino que se anula la única convocatoria pública dirigida a las ONGD que desde el Gobierno de Cantabria quedaba en pie para dicho año. Como consecuencia, se recorta la totalidad del presupuesto destinado a financiar proyectos de cooperación y educación para el desarrollo gestionados por ONGD.

En el plano institucional, el nuevo Gobierno de Cantabria, resultante de las pasadas elecciones autonómicas, decidió reorganizar las consejerías, como consecuencia de ello desapareció la Consejería de Empleo y Bienestar Social, en la que se enmarcaba la Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Asuntos Europeos que, en su parte de cooperación, depende ahora de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte y, en concreto, de la Dirección General de Universidades e Investigación. Al no haberse nombrado aún un nuevo director o directora general de Cooperación al Desarrollo, las ONGD cántabras temen por la continuidad de la citada Dirección General, que ha supuesto un impulso importante para la política de cooperación en esta comunidad autónoma desde su creación.

Este panorama presenta un futuro realmente incierto para la continuidad del trabajo que se ha venido realizando durante años en cooperación, sensibilización y educación para el desarrollo por parte de numerosas organizaciones de la Comunidad Autónoma de Cantabria y plantea la urgente necesidad de recuperar, con vistas a los presupuestos de 2012, el espacio perdido en los dos últimos ejercicios.

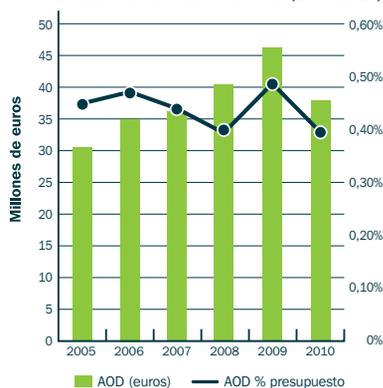
Con la reciente supresión de la convocatoria para proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo correspondiente a 2011, se anula la única convocatoria pública dirigida a las ONGD que desde el Gobierno de Cantabria quedaba en pie para dicho año.

Castilla-La Mancha

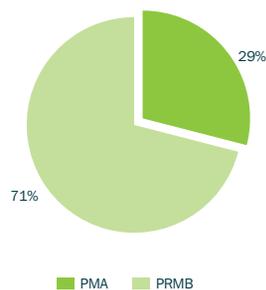
Castilla-La Mancha

AOD 2010	38.125.839 euros	Variación 2010/2009	-17,82%	-8.264.531 euros
AOD % presupuesto 2010	0,40%	AOD per cápita	18,17 euros/hab	

Evolución de la AOD en la CCAA (2005-2010)



Distribución AOD por nivel de renta de los países receptores (2010)



Este año 2010 rompe la tendencia ascendente del compromiso castellano-manchego con la cooperación. El descenso del 18% en la AOD del período 2009-2010 muestra las primeras fisuras de la política de cooperación de una comunidad que se situaba a la cabeza de la cooperación descentralizada.

Haciendo un análisis más pormenorizado, nos fijamos en dos ámbitos cuya experiencia servía a menudo de ejemplo de buenas prácticas para avanzar en otras comunidades.

La acción humanitaria en Castilla-La Mancha era un ejemplo por la modalidad de su convocatoria abierta y permanente. Desafortunadamente, ha sido uno de los ámbitos más perjudicados en 2010.

Es destacable el esfuerzo de la cooperación de Castilla-La Mancha por impulsar el fortalecimiento de la participación ciudadana.

Por un lado, la ayuda destinada a sensibilización y educación para el desarrollo. Ésta, en tendencia ascendente en los últimos años, ha pasado a representar solo el 7% de la ayuda total en 2010, lo que ha repercutido negativamente en la posibilidad de impulsar iniciativas de sensibilización en la sociedad castellano-manchega.

Por otro lado, en cuanto a la acción humanitaria, Castilla-La Mancha era un ejemplo no solo por los fondos destinados sino por la modalidad de su convocatoria abierta y permanente. Es decir, una vez conocido el presupuesto anual, cualquier ONGD podía presentar proyectos a lo largo de todo el año según las necesidades identificadas en cualquiera de los ámbitos, desde la ayuda inmediata de emergencia hasta la prevención de riesgos. Esta característica suponía también facilidades en la gestión de expedientes. Este ámbito, desafortunadamente, ha sido uno de los más perjudicados en 2010, ya que, por un lado, apenas ha supuesto el 7,4% de la ayuda y, por el otro, la Administración, hasta ahora comprometida en ejecutar el 100% del presupuesto, no ha mostrado el mismo interés en que las ONGD presentaran propuestas.

Entre los aspectos positivos, hay que reconocer que la política de cooperación castellano-manchega se concretaba en su "Plan Horizonte 2011". Éste presentaba un avance en aspectos relativos a la concentración geográfica: si bien en ese Plan se mencionan 23 países de intervención, hay que destacar que en 2010 los países del África subsahariana han concentrado casi el 23% de la ayuda, y también se han producido importantes flujos de ayuda para países como Guatemala, Nicaragua, Bolivia o El Salvador, países con un bajo índice de desarrollo humano.

En cuanto a los sectores de intervención, los servicios sociales básicos representaron el 31,4% de la ayuda del año 2010; lo que supone un aumento considerable en comparación con el año anterior. Nos gustaría destacar, por poco habitual, el esfuerzo por impulsar el fortalecimiento de la participación ciudadana. En los proyectos de desarrollo, las partidas destinadas a este objetivo suman algo más de 2,5 millones de euros (5,4% del total de la AOD), evidente apuesta por la construcción de una ciudadanía global fortalecida también en los países de intervención.

Esta comunidad autónoma cuenta también con la Fundación Castellano-Manchega, organismo interesante ya que, al aglutinar diferentes presupuestos para cooperación (ayuntamientos, diputaciones, etc.), logra una ayuda eficaz. Además, es un organismo claro en cuanto a sus funciones y presenta convocatorias anuales de cooperación al desarrollo y de acción humanitaria, así como actividades directas de sensibilización y de formación.

Pero el horizonte de la cooperación castellano-manchega no se presenta claro. En el año 2010 hubo seria dedicación a la redacción de un borrador de anteproyecto de ley de la Agencia Castellano-Manchega de Cooperación. Fue un proceso participativo y consultado con todos los agentes de cooperación, que no llegó a cerrarse. Esto es preocupante por dos motivos: la Agencia supondría un avance en gestión, ya que concretaría necesidades de recursos tanto humanos como instrumentales. Además es un claro ejemplo del freno y la paralización que está viviendo desde hace tiempo la cooperación castellano-manchega.

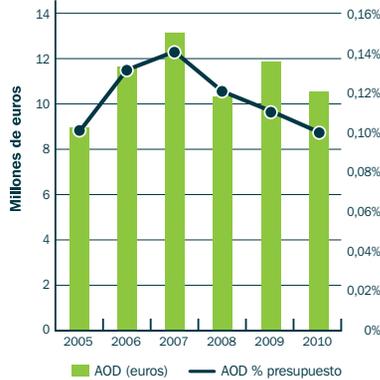
Las decisiones en esta Dirección General de Cooperación están siendo pospuestas desde finales de 2010 y debemos ser conscientes de la repercusión que tiene para la cooperación: retraso en los plazos habituales de convocatoria, no resolución de la misma, acción humanitaria prácticamente congelada, paralización de avances en organización y estructura, etc. Indicios que generan una razonable preocupación por la posibilidad de concretar el compromiso de esta comunidad con la erradicación de la pobreza en los países del Sur.

Castilla y León

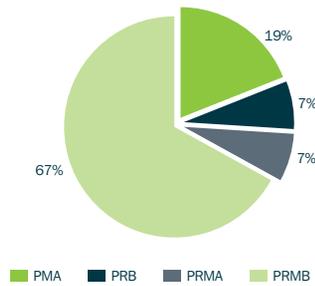
Castilla y León

AOD 2010	10.514.280 euros	Variación 2010/2009	-11,54%	-1.371.838 euros
AOD % presupuesto 2010	0,10%	AOD per cápita	4,11 euros/hab	

Evolución de la AOD en la CCAA (2005-2010)



Distribución AOD por nivel de renta de los países receptores (2010)



El primer punto que debe considerarse es el descenso de un 11% de la AOD castellana y leonesa en este año, ya que ha pasado de los 11,89 millones a los 10,51 millones de euros. Este descenso es muy importante ya que esta comunidad autónoma estaba ya muy lejos de lograr el objetivo de alcanzar el 0,7% marcado tanto en su ley de cooperación como en su Plan Director 2009-2012.

Este primer Plan Director supuso un hecho importante puesto que no solo demuestra el compromiso castellano y leonés con la cooperación al desarrollo, sino que además marca pautas concretas y avanzadas para poder llevar a cabo un sistema de evaluación y aprendizaje. Sin embargo, en 2010 hubo hechos destacables que no afianzaron e incluso contradijeron las voluntades marcadas en el Plan Director. Destacamos en primer lugar la supresión de la convocatoria de subvenciones, aunque afortunadamente esta se ha recuperado en el año 2011 (hecho que aplaudimos ya que esta garantiza criterios imprescindibles de publicidad y transparencia).

Respecto a la acción humanitaria, considerada en su Plan Director y alineada a los principios del buen donante humanitario, se observa que la ejecución de la partida no corresponde con los criterios descritos. Así, las aportaciones para ayuda humanitaria representaron apenas el 3,5% del total de la ayuda. Además, hay que destacar que no se ha aportado ninguna ayuda a la prevención de desastres, cuando este es un criterio fundamental en la reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones que sufren habitualmente catástrofes humanas.

En cuanto a los proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo, han sido gestionados vía adjudicación directa por la Fundación para la Ciudadanía Castellana y Leonesa. Sería clave que no solo aumente el apoyo a este ámbito (en 2010 ha supuesto apenas un 7,5% del total del presupuesto) sino que se haga participar a las ONGD en una convocatoria pública.

Por último nos referiremos a la organización y gestión de la política de cooperación en esta comunidad. En el año 2010, hubo intención de división de roles y competencias entre los dos organismos existentes, la Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo y la Fundación para la Ciudadanía Castellana y Leonesa.

En 2010, Castilla y León suprimió la convocatoria de subvenciones para cooperación.

En el año 2010, hubo intención de división de roles y competencias entre la Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación al Desarrollo y la Fundación para la Ciudadanía Castellana y Leonesa.

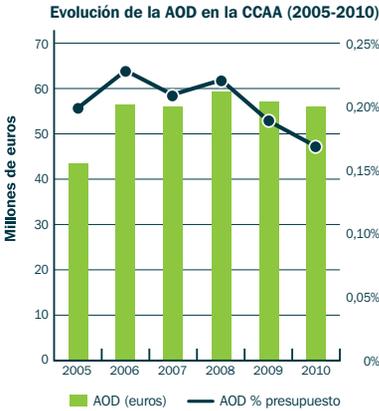
Lo más urgente es, pues, la definición de sus ámbitos de actuación: ¿qué funciones específicas les son competentes? ¿Cuáles son sus mecanismos de financiación? ¿Cómo apuestan por la convocatoria pública y transparente? ¿Cómo especifican y desagregan la fuente de sus aportaciones?

Si no se llega a tener criterios claros definidos en una estrategia de actuación de la Fundación que separe las dos grandes áreas sobre las que tiene competencias (ciudadanía castellana y leonesa en el exterior y cooperación al desarrollo) será difícil que la Dirección General de Políticas Migratorias y Cooperación pueda establecer una correcta rendición de cuentas sobre su gestión.

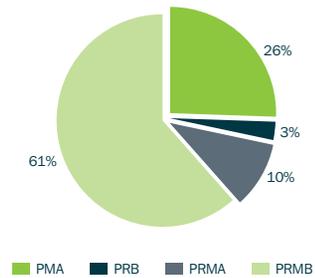
Cataluña

Cataluña

AOD 2010	56.734.335 euros	Variación 2010/2009	-0,99%	-567.424 euros
AOD % presupuesto 2010	0,17%	AOD per cápita	7,55 euros/hab	



Distribución AOD por nivel de renta de los países receptores (2010)



En Cataluña, en 2010, se renovó el Plan Director por cuatro años más. El Plan se aprobó por consenso en el Consejo de Cooperación, aunque con muchas dificultades por temas de calendario, diferencias entre actores, etc.

En 2010, se ha renovado el Plan Director por cuatro años. El Plan anterior (2007-2010) se evaluó escasamente, pero había cierta presión por hacer un nuevo Plan y aprobarlo antes de las elecciones generales. El Plan se aprobó por consenso en el Consejo de Cooperación, aunque con muchas dificultades por temas de calendario, diferencias entre actores, etc. A pesar de la comunicación de la Agencia, hubo poca participación real de las ONGD y su federación (Federación Catalana de ONGD) en su elaboración. En el Parlamento, por primera vez, un tema de cooperación no fue aprobado por consenso. Jugaron más las estrategias y tácticas de los partidos políticos en todo este proceso que los intereses de la cooperación. En sus contenidos, el Plan es básicamente continuista con el anterior, tanto por el marco geográfico como en términos de sectores y acciones.

Como en los años anteriores, el Consejo de Cooperación y el Comité de Coordinación de Acción Humanitaria se han reunido con regularidad. No obstante, los mecanismos de participación de la sociedad civil en los consejos todavía son más formales que reales, ya que la participación se limita a aprobar o denegar las propuestas que llegan desde la Agencia. La presencia de las ONGD permite, a veces, realizar a incidencia ya que la mayoría de los asistentes desconocen los temas de cooperación. No obstante, este papel se ve mermado porque son minoría en el seno del Consejo. Existe una propuesta de reformulación del Consejo de Cooperación pero que no aportaría presumiblemente mejoras en términos del mecanismo de participación.

La financiación de la Federación Catalana de ONGD (FCONGD) se decide anualmente y tarde; esto ha generado muchas dificultades de funcionamiento. No ha habido voluntad de hacer un convenio de financiación plurianual y se ha retrasado inexplicablemente el convenio con la FCONGD, año tras año.

En el presupuesto de 2010 han disminuido del 22,73% al 14,53% los fondos para cooperación multilateral y para cooperación directa. En ninguno de los dos casos se conocen los criterios de asignación, tampoco se sabe de una evaluación pública, a pesar de las reiteradas peticiones que ha hecho la FCONGD a la Agencia. Solo las aportaciones a ACNUR y al PNUD han mantenido continuidad en los últimos cinco años en el conjunto de las agencias multilaterales financiadas por la Generalitat.

En acción humanitaria, desde hace varios años, existe el Comité Catalán de Ayuda Humanitaria de Emergencia (CCAHE). Tiene un papel más consultivo y mediático que de real coordinación; aunque ha dado pie a iniciativas interesantes, como la realización de unas jornadas con medios de comunicación que da cierta imagen pública de coordinación. El mecanismo de asignación de ayudas, aunque mejorable, es bastante flexible, pero está dotado de pocos fondos, ya que el presupuesto de la Generalitat es menguante y se aleja del 0,7% desde 2008.

En el nuevo Plan Director se incrementó el presupuesto destinado a la educación para el desarrollo, que pasa al 14%. Se puede valorar positivamente este hecho, ya que, en general, la ED es muchas veces percibida por la ciudadanía como alejada de los proyectos concretos de cooperación, y es criticada por ser poco eficaz y estar politizada.

La cooperación en los inicios de 2011 ha venido marcada por la reducción del 55% del presupuesto programado por la Agencia Catalana en relación al presupuesto planificado de 2010. Esta drástica reducción hace prácticamente inviable el Plan Director 2011-2014 y será necesario revisarlo y simplificarlo a medio plazo. Respecto a las ONGD, esta reducción ha llevado a la supresión de la convocatoria de programas tanto de cooperación como de educación para el desarrollo. Esto afectará a la calidad y la eficacia de la cooperación al desarrollo con los países del Sur. La presentación del presupuesto de 2011 vino marcada por un cambio unilateral de la ley de cooperación por parte del Gobierno, que introducía un sesgo para favorecer la cooperación a cargo del sector empresarial. No obstante, parece que después de la presión de la FCONGD existe una voluntad de revertirlo por parte del Gobierno. Debido a la reducción del presupuesto y sobre todo a la enmienda unilateral a la ley de cooperación, la FCONGD ha abandonado el Consejo de Cooperación, como modo de presión para el cambio de la situación.

Extremadura

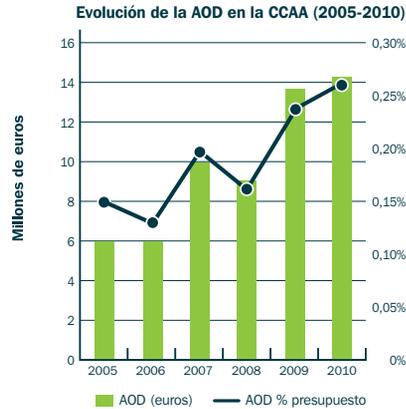
En 2010, se confirma la apuesta por la cooperación al desarrollo del Gobierno extremeño, lo que es casi una excepción en el panorama de la cooperación descentralizada. Aunque esté aún lejos de alcanzar el 0,7% del presupuesto consolidado de esta comunidad autónoma, el crecimiento del 5,6% respecto al año anterior es un dato que merece un reconocimiento por seguir la pauta marcada en el Plan Director, vigente hasta 2013. El año 2010 fue destacable en avances. Respecto a la sistematización de políticas e instrumentos, se puede destacar la aprobación en septiembre, antes de finalizar la vigencia del anterior, de un nuevo Plan General 2010-2013. Este Plan presenta avances relevantes ya que no solo incorpora instrumentos para la financiación de programas que permiten una mayor estabilidad e impacto, sino que también focaliza el potencial impacto gracias a una mayor concentración geográfica y sectorial. También se prevé en el Plan un informe anual de evaluación y se incorporan mecanismos de evaluación y aprendizaje de manera continua y progresiva. Destacamos la importancia de este punto por no ser habitual en la cooperación descentralizada. Además, en esta materia tan vinculada a la rendición de cuentas transparente, se puede destacar, aunque no sea una novedad, la publicación en la web de la Memoria anual de cooperación de la Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID).

La cooperación en los inicios de 2011 ha venido marcada por la reducción del 55% del presupuesto programado por la Agencia Catalana en relación con 2010. Esta drástica reducción hace prácticamente inviable el Plan Director 2011-2014.

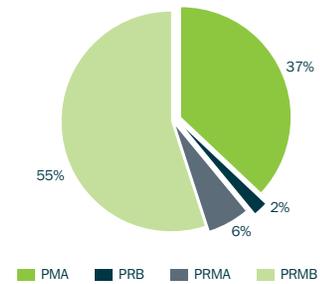
En 2010, se confirma la apuesta por la cooperación al desarrollo del Gobierno extremeño, lo que es casi una excepción en el panorama de la cooperación descentralizada.

Extremadura

AOD 2010	14.396.489 euros	Variación 2010/2009	4,52%	621.939 euros
AOD % presupuesto 2010	0,26%	AOD per cápita	13 euros/hab	



Distribución AOD por nivel de renta de los países receptores (2010)



En Extremadura, en 2010, fue aprobada la Estrategia de educación para el desarrollo, tras un proceso abierto y participativo.

También en 2010 fue aprobada la Estrategia de educación para el desarrollo, tras un proceso abierto y participativo. Esta estrategia incorpora criterios y orientaciones de la Estrategia nacional de educación para el desarrollo. La definición y los objetivos de la estrategia concuerdan con el concepto de ciudadanía global de la Estrategia de la cooperación española. Finalmente, por primera vez en 2010, los proyectos de educación para el desarrollo y sensibilización se han financiado en resolución de convocatoria pública. Sin embargo, sigue siendo llamativo que solo se le destine el 4,7% del total de la AOD.

El aumento de la dedicación a la acción humanitaria en 2010 estuvo ligado a la emergencia de Haití, país al que se destinó el 20% de los recursos. La AH pasó de representar el 9% al 16,16% de la ayuda total, aspecto valorado positivamente. Se espera que no se trate de una subida solo coyuntural sino que sea el reflejo de la adopción de los criterios recomendados en los principios del buen donante humanitario y una apuesta continua y firme en acción humanitaria.

La dispersión geográfica y, por tanto, la fragmentación de recursos son motivos de preocupación: en 2010 se ha intervenido en más de 40 países. No obstante, se puede ver el esfuerzo en la dedicación a países subsaharianos que concentraron el 37% de la ayuda. En 2010 la ayuda extremeña se concentró en los sectores sociales básicos, especialmente en salud y educación, y ambos sumaron el 46,3% del total de la ayuda concedida. Es también destacable la atención prestada al sector de gobernabilidad y fortalecimiento de la sociedad civil, ámbito al que se ha destinado el 12,89%.

Se puede valorar que la agencia extremeña de cooperación ha actuado con agilidad y diligencia en la gestión de la cooperación en un año de incertidumbre sobre la continuidad del mismo equipo de gobierno.

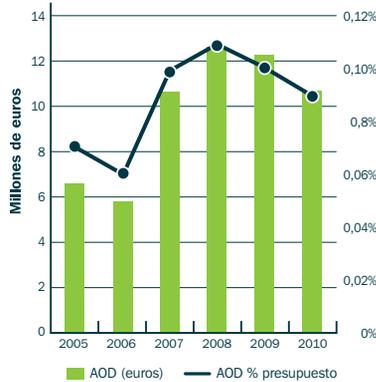
Galicia

La Comunidad Autónoma de Galicia siempre ha figurado en los últimos puestos del esfuerzo presupuestario en cooperación al desarrollo de las distintas comunidades autónomas del Estado. A pesar de que en el año 2010 se firmó el Pacto Gallego contra la Pobreza y las tres fuerzas políticas con presencia parlamentaria en Galicia se comprometieron a alcanzar antes del final de 2017 el 0,7% de los presupuestos de la comu-

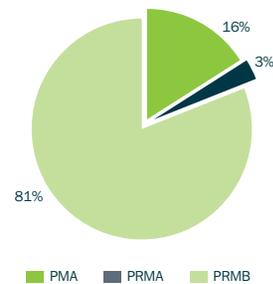
Galicia

AOD 2010	10.748.153 euros	Variación 2010/2009	-12,55%	-1.541.804 euros
AOD % presupuesto 2010	0,09%	AOD per cápita	3,84 euros/hab	

Evolución de la AOD en la CCAA (2005-2010)



Distribución AOD por nivel de renta de los países receptores (2010)



nidad autónoma, ni ese compromiso, asumido oficialmente con la firma del pacto ante la ciudadanía gallega, ni la promesa presupuestaria de los Planes anuales de 2010 y 2011 se han materializado en la realidad, sino que se ha producido un nuevo recorte del apoyo presupuestario a la cooperación y la educación para el desarrollo. En junio 2011, la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia recortó 2,27 millones de euros, cuantía que representa el 43% del total de las convocatorias iniciales.¹⁷⁹

A la cuantía del recorte extraordinario sufrido en las partidas presupuestarias de la cooperación al desarrollo, hay que añadir la forma en la que la Xunta de Galicia ha realizado esos recortes: cuando aún estaba pendiente de resolución la convocatoria 2011 de proyectos de cooperación y de educación para el desarrollo, la Xunta de Galicia comunicó, en una sesión permanente del Consello Galego de Cooperación ao Desenvolvemento (CONGACODE), que además de los recortes mencionados y la reducción a la mitad del presupuesto dedicado a proyectos en el exterior, se deberá computar como reducción presupuestaria la denegación de todas las solicitudes presentadas a la convocatoria de microproyectos por “falta de calidad”. Además, se tomó la decisión de no firmar ninguno de los dos convenios de cooperación directa previstos durante 2011. La constricción de los presupuestos de cooperación ha hecho que organizaciones representativas en la cooperación española hayan abandonado el trabajo en Galicia y, en general, coloca a la cooperación gallega en un umbral de incertidumbre que hará muy difícil el trabajo a largo plazo. Aun así las organizaciones de cooperación al desarrollo que operan en Galicia mantienen una fluida relación con la cooperación exterior de la Xunta de Galicia y la Coordinadora Galega de ONGD tiene suscrito un convenio de colaboración, que estará en vigor el 31 de diciembre de 2011. Asimismo el CONGACODE se reúne con la periodicidad establecida y funciona como un buen espacio de diálogo con los distintos actores de la cooperación gallega.

En acción humanitaria cabe señalar la desaparición de la Axencia Humanitaria de Galicia, cuyas funciones son asumidas por la Secretaría Xeral de Relacións Exteriores así como

A pesar de que en el año 2010 se firmó el Pacto Gallego contra la Pobreza, no solo la promesa presupuestaria de los Planes anuales de 2010 y 2011 no se han materializado en la realidad, sino que se ha producido un nuevo recorte del apoyo presupuestario a la cooperación y la educación para el desarrollo.

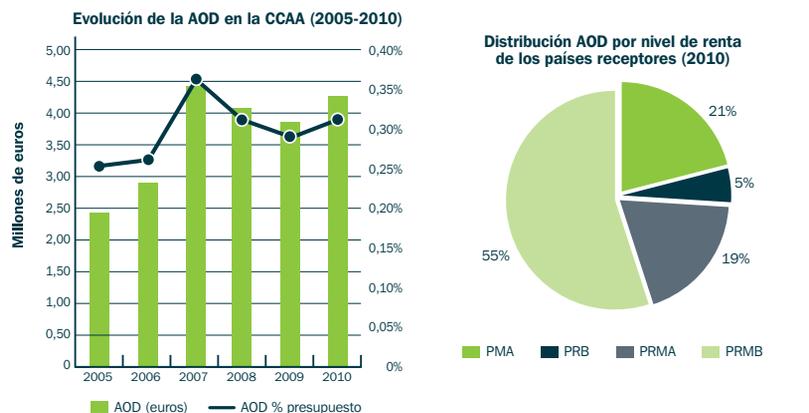
179. 991.215 euros de los presupuestos de 2011 y 1.283.686 euros que dejan de comprometerse para el presupuesto de 2012.

En acción humanitaria cabe señalar la desaparición de la Axencia Humanitaria de Galicia, cuyas funciones son asumidas por la Secretaría Xeral de Relaciones Exteriores así como la eliminación de la convocatoria para proyectos de acción humanitaria en 2011.

la eliminación de la convocatoria para proyectos de acción humanitaria en 2011. La Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza comunicó a finales de 2011 a la Coordinadora de ONGD que no habrá cambios en los presupuestos para 2012, con lo que, en el mejor de los casos, la cuantía del apoyo presupuestario a la cooperación y la educación para el desarrollo será la misma que en 2011.

La Rioja

La Rioja				
AOD 2010	4.224.228 euros	Variación 2010/2009	9,24%	357.340 euros
AOD % presupuesto 2010	0,31%	AOD per cápita	13,1 euros/hab	



Durante el año 2010 el presupuesto de AOD del Gobierno de La Rioja ha aumentado sensiblemente respecto al año anterior. Se incrementó de 3,9 millones a 4,2 millones de euros en la AOD ejecutada.

El Plan Director 2008-2011 recoge una ambiciosa previsión de sectores de actuación, así como identifica a países prioritarios y preferentes. También formula el interés de mejorar la calidad de la ayuda riojana, aspecto aún difícil de valorar por su reciente formulación. En términos geográficos, 10 de los 20 países con tradición de cooperación con La Rioja fueron priorizados, los que tienen los más bajos índices de desarrollo humano. Además, cinco países fueron identificados como preferentes, los de origen de la población migrante de esta comunidad autónoma. El Plan recoge, también, el interés por potenciar la cooperación con seis países del África subsahariana. Respecto a los sectores, se recoge el objetivo de dedicar el 40% de AOD a servicios sociales básicos. Con relación a la ayuda humanitaria, el Plan Director vigente nombra a la ayuda humanitaria haciendo distinción entre asistencia y prevención y reconociendo la necesidad de dotarse de instrumentos de actuación ágiles y de respuesta rápida ante situaciones de emergencia. Asimismo recoge el interés por alcanzar el 10% del presupuesto destinado a este ámbito de intervención. No obstante, durante el año 2010, el Gobierno de La Rioja ha destinado a este capítulo 112.000 euros para la respuesta humanitaria en Haití, lo que representó el 2,6% del total de AOD del presente año, cifra lejana al objetivo planteado.

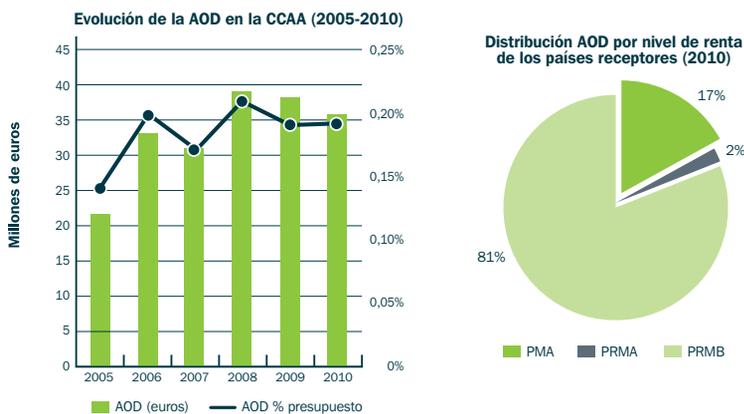
En 2004, como se indica en el Plan Director, se creó el Comité Regional de Ayuda Humanitaria y de Emergencia, formado por representantes del Gobierno de La Rioja y de los ayuntamientos que colaboran en el Fondo Riojano de Cooperación. Sin embargo, según los resultados de los cuales se ha informado anualmente, aún no ha permitido avances

ni en la definición de políticas ni en la puesta en marcha de instrumentos adecuados para las peculiaridades de la acción humanitaria. Finalmente, no se observa ninguna mención en el Plan Director vigente a los principios humanitarios y todavía no existen iniciativas de evaluación en el sector humanitario.

En 2010, la sensibilización y la ED gestionadas a través de ONGD han alcanzado apenas un 1% del total de AOD, cifra similar a los años anteriores, aunque hay actuaciones directas por parte del Gobierno de La Rioja que no se pueden cuantificar. Debido a la importancia de este tema para el sector, y tal y como establece el propio Plan Director, se debería alcanzar el 8% del presupuesto al finalizar el período de vigencia del mismo, no bajando nunca del 2%, como señala también el Pacto Riojano contra la Pobreza. Sigue siendo una importante asignatura pendiente, tanto en la apuesta presupuestaria como en el desarrollo de esta modalidad de actuación.

Comunidad de Madrid

Comunidad de Madrid			
AOD 2010	35.836.242 euros	Variación 2010/2009	-5,89% -2.242.396 euros
AOD % presupuesto 2010	0,19%	AOD per cápita	5,55 euros/hab



La Comunidad de Madrid, que hasta 2010 había hecho un esfuerzo considerable en aumentar o por lo menos mantener su compromiso con la cooperación al desarrollo, no solo ha frenado esta tendencia sino que ha reducido considerablemente su AOD. Aunque sigue vigente el II Plan General de Cooperación 2009-2012, la Dirección General de Cooperación, Inmigración y Voluntariado ha sufrido últimamente una cierta ralentización en su gestión y así, por ejemplo, hay retrasos importantes en publicar Planes anuales. Si bien en 2010 la AOD apenas descendió un 6%, inició una tendencia que se ha agravado y la caída presentada en su Plan Anual 2011 es muy preocupante. En primer lugar, porque la AOD presupuestada para 2011 apenas representa más de 14 millones de euros (reducción de más del 50% respecto al presupuesto del año anterior) y además se da un alarmante retraso en la publicación de la convocatoria.

Entre los aspectos positivos, cabe destacar que en 2010 más del 82% de la AOD total se ha destinado a los países prioritarios y la ayuda destinada a África roza el objetivo del 20% del total de AOD. No obstante, ante un estancamiento y descenso de la ayuda es aún más necesaria la concentración geográfica que permitiera una mayor eficacia. En cuanto a la orientación sectorial, los servicios sociales básicos siguen siendo el sector más apoyado por la AOD madrileña (13,55%).

En la Rioja, el Comité Regional de Ayuda Humanitaria y de Emergencia no ha permitido avances ni en la definición de políticas, ni en la puesta en marcha de instrumentos adecuados para las peculiaridades de la acción humanitaria.

Si bien en 2010 la AOD de la Comunidad de Madrid apenas descendió un 6%, inició una tendencia que se ha agravado y la caída presentada en su Plan Anual 2011 es muy preocupante.

Fruto de la ralentización, el compromiso a largo plazo con una acción humanitaria que abarque más allá de responder a las emergencias sigue sin llegar.

Fruto de esa ralentización mencionada, el compromiso a largo plazo con una acción humanitaria que abarque más allá de responder a las emergencias sigue sin llegar. Se ha logrado finalizar el proceso de acreditaciones, trabajo previo de verificación de requisitos y capacidades que permite a las ONGD acreditadas poder presentar propuestas. Sin embargo, sigue sin ser posible la financiación de convenios a largo plazo previstos en el Plan General. Y, como rasgo general, se puede destacar que la Comunidad de Madrid se ha comprometido poco en emergencias ya que solo les ha destinado algo más de un 2%. Se esperaba que el proceso de acreditación fuera el último paso para impulsar esta modalidad. Sin embargo, si la Comunidad de Madrid en 2011 solo destinara 990.884 euros (apenas un 7% de la AOD total) a la acción humanitaria, continuará siendo inviable la firma de convenios a largo plazo.

El estancamiento y la reducción presupuestaria afectan también a uno de los que han sido los grandes avances de la cooperación madrileña hasta 2010: la posibilidad de firmar programas de cooperación o sensibilización plurianuales, que permitían no solo un mayor impacto sino también una estabilidad en la ayuda otorgada. En 2010, no ha sido posible firmarlos y, según el Plan Anual para 2011, no solo siguen sin ser posibles sino que además aparece la figura de los microproyectos, que pueden fragmentar la contribución de esta comunidad autónoma.

En cuanto a mecanismos de evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje, se realizó la evaluación del Plan General 2005-2008 y, aunque se abrió un proceso de consulta a diferentes actores –entre ellos las ONGD–, esta evaluación tardía, en un contexto tan convulso y cambiante, es poco aprovechable. No solo porque sus conclusiones ya no pueden reconvertirse en aprendizajes del Plan vigente sino porque tampoco se ha difundido el resultado de una manera amplia y sencilla a toda la ciudadanía.

La sensibilización y educación para el desarrollo no ha sufrido grandes cambios en su orientación ni en su dotación presupuestaria y se reconoce la autonomía respetada por la comunidad en el diseño de propuestas. Sin embargo, esta área también se ve afectada por la anulación *de facto* de los programas a largo plazo que posibiliten procesos de cambio hacia la corresponsabilidad en la concienciación, la actitud y los valores de la sociedad madrileña.

Finalmente, ha habido importantes cambios orgánicos que sin duda han influido en la ralentización ya mencionada. En 2010, la cooperación al desarrollo pasó a depender de la Consejería de Empleo y Mujer. Aunque el nombre desapareciera del título de la Consejería, no hubo modificaciones relevantes en la dirección general; pero el nuevo cambio tras las últimas elecciones autonómicas sí ha supuesto novedades importantes, no solo en la ejecución de la planificación (como el retraso en la publicación de la convocatoria) sino también en la previsión de las medidas que hay que adoptar (como el ya mencionado proceso para los convenios de acción humanitaria).

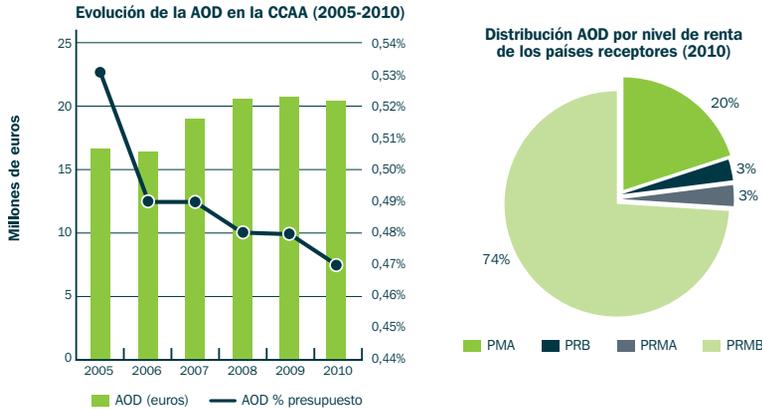
Navarra

En el año 2010, el presupuesto de AOD del Gobierno de Navarra sufrió un recorte inicial del 3,5% respecto al presupuesto aprobado del año anterior. Además, a lo largo del ejercicio presupuestario, se produjeron dos recortes más que sumaron un total de más de un millón de euros, lo cual supuso el 5,1% menos de fondos destinados a la cooperación frente al año anterior. El presupuesto de 2011 ha sido víctima de mayores recortes aún respecto a lo inicialmente aprobado (de -3,88% frente al año anterior).¹⁸⁰

180. Además, a lo largo del último trimestre del año se han recortado cerca de 2,3 millones de euros, bien por suspensión de convocatorias en fase avanzada de resolución (sensibilización y educación para el desarrollo), bien por traslado de los compromisos de gasto de alguna resolución al presupuesto de 2012 (microacciones de cooperación al desarrollo). La partida de AOD en el presupuesto aprobado para 2012 alcanza solo los 16,6 Millones lo que supone una reducción frente al presupuesto aprobado en 2011 del 18 %.

Navarra

AOD 2010	20.508.760 euros	Variación 2010/2009	-0,68%	-141.058 euros
AOD % presupuesto 2010	0,47%	AOD per cápita	32,2 euros/hab	



En el año 2010, al finalizarse el período de aplicación del Primer Plan Director 2007-2010, se llevó a cabo un proceso de evaluación participativa. La valoración general de la implementación del Plan ha sido buena, tanto en el cuerpo teórico y la definición de líneas transversales y prioridades sectoriales y geográficas como en la batería de instrumentos implementados y la complementariedad entre estos. Pero también se señalaron algunas debilidades, como el exceso de ambición en algunos objetivos y su puesta en marcha, la gestión de la participación del resto de los agentes, la escasa implementación de las herramientas de evaluación, así como las dificultades de gestión y burocratización, derivadas finalmente más por la falta de recursos del propio Servicio de Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Navarra y la falta de adecuación al sector de la cooperación internacional al desarrollo de la ley de subvenciones aprobada poco después que el Plan Director. A continuación se realizó un proceso participativo de redacción y aprobación del nuevo Plan Director 2011-2014, que desde el punto de vista de la Coordinadora de ONGD ha sido bastante satisfactorio.

En el ámbito institucional, merece destacarse que en marzo de 2010, por unanimidad del Parlamento de Navarra, se aprobó una reforma de la ley de cooperación que, además de muchas mejoras administrativas en el control y la gestión de las subvenciones, estableció cambios en la composición y el funcionamiento del Consejo Navarro de Cooperación. Estos últimos deben aún ser puestos en práctica, pero deberían garantizar un mayor peso de los agentes sociales en la agenda así como la posibilidad de crear una comisión permanente que dé agilidad a la toma de decisiones.

Es fundamental resaltar la mejora cualitativa en materia de ayuda humanitaria. En el Plan Director 2011-2014 se recogen plenamente los principios del buen donante humanitario así como los principios del enfoque VARD¹⁸¹ y de igualdad de género de ACNUR. Merece destacarse también la inclusión de una línea de "AH directa", principalmente en el ámbito de la salud, que actuará coordinadamente con la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la AECID. Sin embargo, en 2010, bajo el anterior Plan Director, solamente

En el año 2010, al finalizarse el período de aplicación del Primer Plan Director 2007-2010 de la cooperación de Navarra, se llevó a cabo un proceso de evaluación participativa. La valoración general de la implementación del Plan ha sido buena.

En el ámbito institucional, se aprobó una reforma de la ley de cooperación que, además de muchas mejoras administrativas en el control y la gestión de las subvenciones, estableció cambios en la composición y el funcionamiento del Consejo Navarro de Cooperación.

181. Vinculación entre la fase de rehabilitación y de desarrollo.

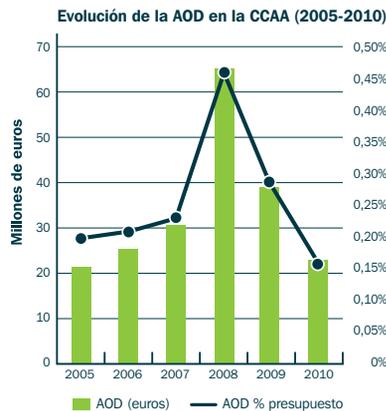
el 1,49% de los fondos de AOD fueron destinados a la AH, lejos del 10% establecido como meta. En 2011 apenas se han destinado a AH el 2,75 % de la AOD finalmente ejecutada, siendo la previsión para 2012 la de alcanzar los 610.000 euros, un 5 % del total presupuestado.

La ED constituía en el plan vigente en 2010 una línea de acción prioritaria. En el nuevo Plan constituye parte del denominado eje estratégico de promoción de una ciudadanía sensible y comprometida con el desarrollo. De forma positiva, esto incluye un concepto de educación para el desarrollo integral en el que la sensibilización, la incidencia, la movilización social, la investigación y la formación están tenidas en consideración. Por otra parte, en 2009 se aprobó, de manera participativa y satisfactoria para las ONGD, la Estrategia específica de ED, que es parte del Plan Director actual 2011-2014. En 2010, la sensibilización y la ED han representado cerca del 5,65% del total de la AOD. En el nuevo Plan Director, incluidas las acciones de investigación y formación de los propios agentes, se sitúa en un 8%. Pero en 2011 la sensibilización y la ED sufrieron recortes importantes por la anulación de sus convocatorias respectivas.

Se debe resaltar que, en el contexto actual de recortes y por la consiguiente falta de financiación, algunos de los logros más interesantes del Plan queden en papel mojado. Al mismo tiempo se pueden tomar medidas de gestión de estos recortes que, debiendo ser coyunturales, afectan de manera irreversible a la ejecución del propio Plan, como por ejemplo la no implementación de determinados instrumentos (ayuda humanitaria) o los cambios *de facto* en las prioridades sectoriales y geográficas.

Comunidad Valenciana

Comunidad Valenciana			
AOD 2010	23.241.013 euros	Variación 2010/2009	-40,63% -15.902.366 euros
AOD % presupuesto 2010	0,16%	AOD per cápita	4,55 euros/hab



La desaparición de la Dirección General de Cooperación Internacional y la integración de las competencias de ésta en la nueva Dirección General de Inmigración y Cooperación reflejan la pérdida de peso político específico que ha tenido la cooperación al desarrollo en el ejecutivo valenciano.

La desaparición de la Dirección General de Cooperación Internacional y la integración de las competencias de ésta en la nueva Dirección General de Inmigración y Cooperación reflejan la pérdida de peso político específico que ha tenido la cooperación al desarrollo en el ejecutivo valenciano. Un nuevo cambio de rumbo en la cooperación valenciana que no permitirá fijar estrategias a largo plazo y que agravará la sensación de inestabilidad en la política de cooperación internacional. En apenas cuatro años, el cargo de director general de cooperación fue ocupado por tres personas diferentes, lo que evidencia un

nivel de rotación demasiado alto para mantener la necesaria coherencia y continuidad de políticas.

El codesarrollo ha sido el gran protagonista de las políticas de desarrollo en la Comunidad Valenciana en 2010. Y lo ha sido, desgraciadamente, en detrimento de otras prioridades de cooperación, lo cual demuestra la falta de claridad que tienen algunos cargos políticos entre lo que son herramientas, actores y objetivos. El codesarrollo no debe ser una política de inmigración disfrazada de cooperación y se puede lamentar que, apenas dos años después de la aprobación del Plan Director de Cooperación 2008-2011, el cual no contempla el codesarrollo como prioridad, se asuma como papel mojado y se impulsen nuevas estrategias al margen del mismo. Esto, unido al desplome en los presupuestos de la AOD entre el año 2008 y el año 2010, evidencia que se necesita una estrategia a largo plazo de la cooperación valenciana y un compromiso firme del Gobierno valenciano para impulsarla.

Se realizó en 2011 la valoración del Pacto Valenciano contra la Pobreza¹⁸² firmado en 2009, la cual mostró que dicho Pacto se ha incumplido en sus puntos fundamentales: cantidad de AOD, priorización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, consolidación de las herramientas de cooperación y el impulso al comercio justo.

El año 2010 también ha sido muy duro para el conjunto de las ONGD. Más allá de los recortes, se ha vivido un continuo rifirrafe en las primeras páginas de los medios de comunicación a costa del prestigio de las organizaciones de desarrollo y de tantas personas que trabajan por mejorar las condiciones de vida de personas en el Sur. Y la que debería haber salido en defensa del sector, la Coordinadora Valenciana, ha sido excluida (al menos económicamente) del necesario apoyo del Gobierno autonómico, lo que ha dificultado en gran manera el ejercicio de sus funciones de representación de más de cien ONGD con presencia en esta comunidad autónoma.

En cuanto a la acción humanitaria, es de destacar, en primer lugar, el mantenimiento de una convocatoria estable para esta línea que permite invertir en programas de prevención y reducción de desastres para la humanidad, aunque no haya mención expresa a los principios del buen donante humanitario. Cabe señalar el funcionamiento estable del Comité de Ayuda Humanitaria y de Emergencia (CAHE) como órgano de coordinación de los diversos organismos públicos y obras sociales que destinan financiación a acciones de emergencia. No obstante, se echa de menos la existencia de un reglamento que regule su funcionamiento para mejorar la agilidad de su respuesta y dar transparencia al sistema de adjudicación de los fondos aportados.

En 2010, se presentó el “Informe de Evaluación de Conjunto sobre la acción humanitaria de la Generalitat Valenciana y el Comité Permanente de Ayuda Humanitaria y de Emergencia (CAHE) de la Comunitat Valenciana (2000-2009)”, elaborado por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), en el que se valora de manera positiva la actuación en este ámbito, aunque se hace una serie de recomendaciones: la necesidad de definir un marco conceptual sobre la acción humanitaria, de mejorar la estabilidad de su dotación presupuestaria, de tomar medidas para mejorar la planificación de tareas y capitalizar los recursos en el interior de la Generalitat para no tener que externalizar tantos servicios. Es imprescindible o necesario que estas recomendaciones sean tomadas en cuenta y no queden aparcadas en el cajón del escritorio de la nueva Dirección General.

En cuanto a la inversión en educación para el desarrollo, el presupuesto todavía queda lejos del 10% recomendado por la Coordinadora de ONGD para esta línea de intervención. No existen aún programas plurianuales que permitan dotar de estabilidad al trabajo de

Se puede lamentar que, apenas dos años después de la aprobación del Plan Director de Cooperación 2008-2011, el cual no contempla el codesarrollo como prioridad, se asuma como papel mojado y se impulsen nuevas estrategias al margen del mismo.

El año 2010 también ha sido muy duro para el conjunto de las ONGD, se ha vivido un continuo rifirrafe en las primeras páginas de los medios de comunicación a costa del prestigio de las organizaciones de desarrollo y de tantas personas que trabajan por mejorar las condiciones de vida de personas en el Sur.

182. <<http://www.pactovalencianocontralapobreza.org/>>.

sensibilización, sabiendo que hacer apuestas a medio y largo plazo es clave para influir sobre las actitudes y las creencias de la sociedad. Algunos pasos se están dando en la buena dirección, al eliminar el 1% de todos los proyectos que hasta ahora se dedicaban a campañas de publicidad, bajo el paraguas de la sensibilización social.

Por último, debemos mencionar el funcionamiento del Consell Valencià de Cooperació, del que, pese a reunirse de manera estable a lo largo del año, ni su composición ni sus dinámicas internas permiten pensar que es el órgano de asesoramiento y discusión que hará avanzar las políticas de cooperación hacia un modelo más eficiente, eficaz y al servicio de las comunidades en los países del Sur. Faltaría incrementar en su seno la representación del sector, para que pueda apoyar en el diseño, la ejecución y la evaluación de acciones de desarrollo.

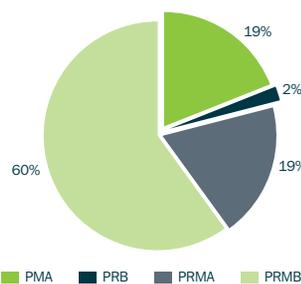
País Vasco

País Vasco			
AOD 2010	44.352.387 euros	Variación 2010/2009	11,86% 4.702.843 euros
AOD % presupuesto 2010	0,43%	AOD per cápita	20,36 euros/hab

Evolución de la AOD en la CCAA (2005-2010)



Distribución AOD por nivel de renta de los países receptores (2010)



En el Gobierno vasco, se mantienen los montos absolutos dedicados a AOD respecto a años anteriores.

En el Gobierno vasco y en las diputaciones forales de Bizkaia y Gipuzkoa, así como en los ayuntamientos de Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián se mantienen, en general, los montos absolutos dedicados a AOD respecto a años anteriores.¹⁸³

Como hitos más destacables, cabe mencionar la evaluación del Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011 del Gobierno vasco, que ha supuesto un proceso de análisis y reflexión sobre lo ejecutado en el período. Esta evaluación pretende aportar insumos relevantes en el proceso de redacción del Plan Director 2012-2015, que actualmente se encuentra en formulación de manera participativa en el marco del Consejo Vasco de Cooperación.

183. En Álava se ha producido un recorte importante tanto en la Diputación Foral como en el presupuesto del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, sobre todo en las convocatorias públicas ejecutadas por ONGD. Todas las informaciones en nuestra mano apuntan a que este recorte se mantendrá o incluso se ampliará en próximos ejercicios. Esta situación en Álava ha generado una protesta pública del sector que se ha hecho extensiva al Consejo de Cooperación de la capital (Vitoria-Gasteiz).

Esta evaluación aporta de un buen resumen de los principales elementos que han caracterizado la cooperación vasca en los últimos años. La AOD del Gobierno vasco se ha mantenido con un presupuesto de 51 millones durante 2009, 2010 y 2011, lo que supone, en promedio, el 0,49% de los Presupuestos Generales (datos del Gobierno vasco). En términos sectoriales, en lo referido a proyectos de cooperación, el 75% se reparte entre economía popular (31%), poder local, empoderamiento de mujer (14,7%) y necesidades básicas prioritarias (27%) en el período evaluado, lo cual es coherente con las líneas priorizadas el Plan Director. Geográficamente, los fondos ejecutados se repartieron entre 64 países, de los cuales el 88% se concentra en los 22 priorizados. El 50% lo concentran 7 países.¹⁸⁴ Del total de fondos ejecutados, el 13% se destinó a iniciativas de educación para el desarrollo en Euskadi.

En 2008, se puso en marcha el instrumento de acción humanitaria, con la convocatoria permanente y las estrategias marco de acción humanitaria, que en conjunto concentran el 8,14% de los fondos: 4,73% en la línea permanente y 3,41% en las estrategias.

En 2010, la educación para el desarrollo supuso más del 10% de los fondos, pero es la única directriz, lo cual fue valorado negativamente en la evaluación del Plan. Se listaron retos abiertos para los procesos de: asistencia técnica, reflexión y debates orientados a la mejora del impacto de esta estrategia.

Como principal reto pendiente para el próximo ejercicio tenemos la cobertura de las plazas técnicas de la Agencia Vasca de Cooperación. Este organismo fue creado por ley en 2008, en 2010 se aprobó su reglamento interno y en 2011 se esperaba que se hubiese dotado de personal técnico. El retraso considerable en esta contratación, debido a sucesivos problemas con la convocatoria pública de plazas, ha supuesto que al día de hoy la Agencia se mantenga en situación precaria en cuanto a su personal, lo que impide consolidar la gestión del importante presupuesto que maneja a través de un amplio y complejo esquema de instrumentos de cooperación. Se espera que esta situación se resuelva definitivamente en 2012 para dejar de recurrir a subcontrataciones para la gestión y baremación de algunas de las convocatorias más importantes. El Consejo Vasco de Cooperación funcionó con normalidad tanto en cuanto a contenido como a participación y frecuencia de reuniones y se pudo notar una clara mejora en el contenido estratégico de las sesiones convocadas así como en la calidad de las aportaciones de los agentes participantes.

Como principal reto pendiente para el próximo ejercicio tenemos la cobertura de las plazas técnicas de la Agencia Vasca de Cooperación.

5. Conclusión y recomendaciones

El 2010 fue, sin duda, un año de recortes; los primeros en la ayuda oficial al desarrollo española, que desde hacía una década seguía una tendencia de crecimiento. Se anunciaron dentro de un paquete de recortes sociales y económicos por un monto limitado para 2010 a 300 millones de euros, similar al promedio de reducción de recursos de otras políticas. Sin embargo, con esto se rompió explícitamente el acuerdo político de alcanzar el 0,7% de la RNB.

Desde entonces los recortes no han dejado de sucederse: en el ámbito autonómico y en el local, por la vía de la no ejecución, al inflar el total con ayuda reembolsable, etc. Desde mayo de 2010, los recortes acumulados suman cerca de 2.000 millones (sin todavía incluir los recortes que puedan surgir de la discusión parlamentaria de los Presupuestos de 2012). Prácticamente ninguna otra política ha sufrido un recorte tan drástico, de aproximadamente el 40% en menos de dos años.

Desde mayo de 2010, los recortes acumulados suman cerca de 2.000 millones. Prácticamente ninguna otra política ha sufrido un recorte tan drástico, de aproximadamente el 40% en menos de dos años.

184. Perú, Cuba, Guatemala, Ecuador, Bolivia, El Salvador y la República Democrática del Congo.

La cooperación española ha contribuido a grandes hitos en la lucha contra la pobreza pero, con menos recursos, ahora debe acertar mucho más al elegir qué intervenciones seguirá llevando a cabo y debe exigir a cada una de ellas una gestión impecable.

En la medida de lo posible, los recortes deberían ser fruto de un análisis de la importancia del sector para la lucha contra la pobreza, de las ventajas comparativas de la cooperación española como donante y de los compromisos adquiridos en cumbres internacionales.

Con vistas al futuro y con recursos más escasos, hay que poner la mirada en las oportunidades. La más clara es que ahora, más que nunca, es inexcusable cualquier falta de eficiencia y calidad de la ayuda española. La cooperación española ha contribuido a grandes hitos en la lucha contra la pobreza pero, con menos recursos, ahora debe acertar mucho más al elegir qué intervenciones seguirá llevando a cabo, traspasará o abandonará, y debe exigir a cada una de ellas una gestión impecable. Las recomendaciones principales extraídas a partir de los análisis sobre la ayuda de 2010 en este capítulo son:

- En cuanto a los recortes, deberían realizarse en primer lugar en la ayuda de “menos calidad”: la ayuda no alineada a las prioridades de los países, la ayuda ligada, la ayuda reembolsable, la ayuda dirigida a sectores no estratégicos (como la cooperación cultural), la ayuda desarticulada o puntual a países no prioritarios de la cooperación española.
- Debe asegurarse que no se recorte proporcionalmente más en las donaciones (frente a créditos/deuda) dentro del total de la AOD. Aquellas representan “nuevos recursos” para los países del Sur para realizar políticas y programas sociales.
- Deben evitarse recortes adicionales a los inicialmente planteados en los PACI bajo la figura de la “no ejecución del presupuesto asignado a la AOD”. Para esto, la planificación tiene que ser realista con el fin de poder ejecutar los planes de cooperación para el desarrollo definidos. Un buen ejercicio sería avanzar en la programación conjunta con la Unión Europea e incluir un marco presupuestario estable de tres a cinco años en los MAP con los principales países socios.
- Los recortes tienen que realizarse de la manera que menos afecte a la previsibilidad de recursos para los socios del Sur y las agencias multilaterales; por eso, son necesarios procesos consensuados de disminución progresiva de recursos o de cooperación delegada para que se pueda buscar financiación alternativa para los programas/procesos sociales que serán afectados.
- En la medida de lo posible, los recortes deberían ser fruto de un análisis de la importancia del sector para la lucha contra la pobreza, de las ventajas comparativas de la cooperación española como donantes en ese sector y de los compromisos adquiridos en cumbres internacionales (como, por ejemplo, en seguridad y justicia alimentaria –véase el capítulo 1–).
- Para lograr mayores resultados y obtener impacto en el desarrollo, es imprescindible que la cooperación española oriente sus esfuerzos a un número más acotado de países y de sectores. Esta jerarquización debería realizarse basándose en criterios objetivos y en evaluaciones, y partiendo de una estrategia clara para el alivio de la pobreza.
- Es importante garantizar una cooperación española estratégica, acorde con las características socioeconómicas y los contextos de los países en vías de desarrollo, y en la que la inversión en ayuda vaya de la mano del diálogo político. La ayuda a los países de renta media debe orientarse a disminuir la desigualdad. Además, la cooperación española tiene que seguir su compromiso internacional de asignación del 0,15% de su RNB a los países menos adelantados y aumentar la proporción de la ayuda orientada a estos países.
- Debido a la tendencia visible de incrementar la ayuda reembolsable dentro de la AOD, es clave asegurar no otorgar créditos a países pobres muy endeudados.

Además, la ayuda reembolsable tiene que dirigirse estrictamente a sectores productivos y no, por ejemplo, a los servicios básicos. Hay que evitar operaciones de ayuda reembolsable en contextos de conflicto o fragilidad.

- La ayuda reembolsable tiene que limitarse al porcentaje del 5% de la AOD bruta estipulado en la ley del FONPRODE.¹⁸⁵
- Con el fin de mantener los avances experimentados en materia de gestión e intervención de la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, es importante mantener el volumen de recursos destinados a este sector.
- La ayuda programática, el apoyo presupuestario y los fondos comunes representan todavía una proporción muy baja en comparación con los donantes eficaces. España tiene que reforzar su estrategia en apoyo programático.
- En el ámbito descentralizado, hay que avanzar en la agenda de la eficacia para contrarrestar el impacto de los recortes en los presupuestos. También hay que consolidar los avances y asegurar que la política de cooperación para el desarrollo no se transforma –en el ámbito local– en oportunismo político en tiempo de crisis, sino que represente un compromiso de largo plazo.
- En términos de ayuda multilateral, España debería incrementar sus fondos no dirigidos a agencias multilaterales respecto a la proporción de ayuda a fondos multilaterales, que limitan los beneficios perseguidos en los canales multilaterales y, por tanto, los resultados en términos de impacto sobre la pobreza que se pueden obtener.

Además, la ayuda reembolsable tiene que dirigirse estrictamente a sectores productivos y no, por ejemplo, a los servicios básicos. Hay que evitar operaciones de ayuda reembolsable en contextos de conflicto o fragilidad.

Anexos

Glosario/guía de ayuda para el lector

Ayuda oficial al desarrollo (AOD): Se define como la transferencia de recursos y conocimientos por parte de los organismos oficiales (incluidos gobiernos estatales, locales y universidades públicas), o por sus organismos ejecutivos, a determinados países receptores para promover su desarrollo y bienestar económico. Puede clasificarse de diferentes maneras, atendiendo a:

a) Si su carácter es devolutivo o no:

- **AOD no reembolsable:** Es la ayuda basada en donaciones.
- **AOD reembolsable:** La que genera deuda para el país receptor (créditos). Para que sea considerada como AOD, estos créditos deben ser de **carácter concesional** (ser asignados en condiciones más favorables que las del mercado; según el CAD, *un préstamo o transferencia de dinero es concesional cuando incluye por lo menos un 25% de elemento de donación o gratuidad y unos tipos de interés por debajo de los del mercado*).

185. Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo.

b) Si se refiere solo a los desembolsos o si incluye también reembolsos o devoluciones de créditos:

- **AOD bruta:** Se refiere al conjunto de la AOD que es desembolsada por el país donante durante el año de referencia. Generalmente se utiliza en el texto cuando se desea desglosar el destino (geográfico o sectorial) o la forma de canalización (a través de organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, etc.) de toda la ayuda que fue entregada.

- **AOD neta:** Es el conjunto de la AOD desembolsada, excluidos los reembolsos recibidos por concepto de devoluciones de créditos. Se calcula restándole a la AOD bruta los reembolsos recibidos en el año de referencia. Es la que se toma en cuenta para realizar comparaciones en el ámbito internacional entre donantes y para calcular la meta de que los donantes destinen el 0,7% de su renta nacional bruta (RNB) a AOD. Para el caso de la ayuda proveniente de las comunidades autónomas, de las entidades locales y de las universidades, la AOD bruta suele coincidir con la neta, pues estos agentes en general no dan créditos y, por lo mismo, no reciben reembolsos. Así fue en 2010, que es el año cuya AOD se analiza a fondo en este texto.

c) Su modo de canalización:

- **AOD bilateral:** Es aquella en la que el donante elige el destino y el uso de sus recursos. Se clasifica en:

- **AOD bilateral tradicional (AOD bilateral sin organismos multilaterales de desarrollo –OMUDES–):** Es la establecida de forma directa entre el país donante y el país receptor.

- **AOD bilateral con OMUDES o la multilateral (*non-core multilateral aid*, en inglés):** Ayuda canalizada a través de organismos internacionales (organismos multilaterales de desarrollo –OMUDES–), cuyo uso y destino han sido especificados por el país donante. Esta ayuda suele contabilizarse como bilateral, ya que el donante es el que especifica su destino tanto sectorial como geográfico.

En el texto se utiliza la AOD bilateral cuando se desea analizar la voluntad política y el grado de compromiso real de España como donante en cuanto al direccionamiento de sus recursos, por ejemplo a sectores, países o zonas geográficas.

La AOD bilateral es la ayuda en la que España tiene un poder real de decisión, es la que refleja sus intereses y prioridades reales, por lo que es interesante analizarla con detalle. Así, por ejemplo, podría observarse que, a escala global, África es el principal continente receptor de la AOD española pero, si se hace un análisis más detallado, podría notarse que ésto se logró debido a la ayuda multilateral, mientras que España bilateralmente decidió otorgar más recursos a América Latina, zona geográfica tradicionalmente prioritaria para este país.

En el texto, cuando se analiza la “ayuda bilateral”, incluye la ayuda bilateral tradicional y la multilateral. En caso contrario, se especificará como AOD bilateral tradicional (AOD bilateral sin OMUDES).

- **AOD multilateral:** Es aquella en la que los países donantes remiten a las organizaciones multilaterales para que éstas utilicen los fondos en la financiación de sus propias actividades (que están orientadas al desarrollo y la ayuda de los países a los que a su vez apoyan).

En el texto, cuando se analiza la ayuda otorgada a través de organismos multilaterales, suele incluirse tanto la AOD multilateral como la multilateral, pues lo que se busca es resaltar cuáles son los organismos receptores de la ayuda y el grado de concentración o dispersión de la ayuda en estos, independientemente del grado de decisión que tenga España en el destino final de los recursos otorgados a través de ellos.

d) Su nivel de ejecución y de planeamiento:

- **AOD ejecutada:** Es la que finalmente se desembolsó. En los análisis del texto se contrasta ya sea con:

- La **AOD comprometida** en el año de referencia pero no necesariamente otorgada, ya sea porque se entregaría en años posteriores o debido a incumplimientos por motivos diversos.

- La **AOD prevista**, la que es presupuestada en el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), que se da a conocer en los primeros meses del año. De esta manera, se analiza cuánto de lo originalmente presupuestado es ejercido.

e) En qué se invierte o a qué rubros se dirige:

- **AOD sectorizable:** También conocida como AOD especificable sectorialmente es, como su nombre indica, aquella en que se puede distinguir claramente el sector al que se dirige: agricultura, educación, salud, etc.

• **AOD no sectorizable:** Aquella que se destina a rubros generales, tales como apoyo presupuestario (en que el país receptor elige las áreas en las que invertirá esta ayuda), actividades relacionadas con la deuda (condonación, restructuración, etc.), ayuda de emergencia, costes administrativos del donante, ayuda a refugiados en el país donante, sensibilización sobre los problemas relacionados con el desarrollo y sectores no especificados.

El desglose en rubros más específicos se realiza sobre la base de la categorización del CAD de 2011, que establece un total de 197 rubros de apoyo (también conocidos como CRS), cada uno de los cuales está asociado a un código de cinco dígitos.¹⁸⁶ Ejemplo: “11220 - Educación primaria”. Estos 197 rubros pueden agruparse en áreas más amplias (agricultura, servicios sociales básicos, etc.), que es lo que se hace en los análisis del texto cuando se analizan aspectos como la lucha contra el hambre, los servicios sociales básicos, la ayuda por sectores, la ayuda humanitaria y las operaciones de deuda.

AOD expresada en dólares constantes: En el texto se utiliza para comparar la ayuda de 2010 con la de 2009, al analizar la ayuda de los donantes internacionales. Se realiza para comparar años distintos de forma que se pueda percibir si en términos reales hubo una variación o no; y para poder comparar la magnitud de la AOD de distintos donantes, cada uno de los cuales utiliza su propia moneda. Consiste en la AOD cuyo valor es ajustado para: a) descontar el efecto de la inflación en la divisa del donante entre el año en cuestión y el año de referencia; y b) para tener en consideración los cambios en el tipo de cambio entre dicha divisa y el dólar, para el mismo período.

AOD geográficamente especificable/localizable: Una parte de la AOD no puede asignarse a ningún país ni a ningún continente o región geográfica en particular. En los registros aparece destinada simplemente a “países en desarrollo no especificados”. Por ejemplo, gran parte de la ayuda destinada a sensibilización al desarrollo, que es para despertar conciencia de las necesidades de los países en desarrollo en general. Otros ejemplos serían los gastos administrativos del personal español que trabaja en la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) y el desarrollo de programas dirigidos a personas solicitantes de asilo, refugiados o inmigrantes. Si al total de la AOD le descontamos esta parte, se obtiene la **AOD geográficamente especificable por región o área geográfica**. Cuando se analiza en el texto la distribución geográfica de la ayuda por continente o área geográfica, ésta es la que se toma como referencia.

Asimismo, dentro de los registros del total de la AOD otorgada, existe una parte que no puede asignarse a ningún país en particular. Este es el caso de la **ayuda destinada a “países en desarrollo no especificados”** mencionada anteriormente y la **ayuda que puede desagregarse por área geográfica pero no por país**. Ejemplos de esto último serían un programa de becas de movilidad con Iberoamérica, aportaciones a la Casa África o una subvención al Instituto Euroárabe de Educación y Formación. Si al total de la AOD se le descuentan ambos tipos de ayuda, se obtiene la **AOD geográficamente especificable por país**. Esta es la que se utiliza en el texto cuando se realizan análisis de distribución de la ayuda por país, por nivel de renta del país receptor o por prioridad geográfica del país receptor según los criterios establecidos por el Plan Director de la Cooperación Española.

Así, para valorar el cumplimiento de diversas metas geográficas establecidas ya sea en el ámbito internacional o nacional, se utiliza la AOD geográficamente especificable, ya sea por región o por país, con el fin de que los análisis sean más justos y veraces. Por ejemplo, no sería del todo exacto o justo afirmar que la ayuda que se otorga a África es escasa si se compara exclusivamente con la que se destina a otros continentes, sino que debe hacerse la comparación incluyendo también la ayuda no especificada, una parte de la cual podría estar beneficiando indirectamente a África.

Cooperación descentralizada: La llevada a cabo por las **comunidades autónomas** y por las **entidades locales** (ayuntamientos, cabildos y diputaciones). En el texto se analiza en contraposición a la desarrollada por la **Administración General del Estado** (centralizada).

Organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) u organismos internacionales no financieros (OINF): Agencias multilaterales cuya finalidad es de asistencia social, como algunas agencias y programas de la ONU, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, etc.

Organismos financieros multilaterales de desarrollo (OFIMUDES) u organismos internacionales financieros (OIF): Agencias multilaterales cuya finalidad es de asistencia financiera, como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Fuente: Elaborado por Flora Cabranes

186. Esta clasificación puede consultarse en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/13/28/46804176.doc>>.


Distribución general del esfuerzo en cooperación internacional de los principales países donantes, 2009 y 2010

País	2010					2009				Cambio en posición 2010-2009 (% AOD/RNB)
	AOD neta mill.USD	AOD % RNB	AOD per cápita USD	Posición (volumen)	Posición % (AOD/RNB)	AOD neta mill.USD	AOD % RNB	Posición (volumen)	Posición % (AOD/RNB)	
Estados Unidos	30.353	0,21	98,00	1	19	28.831	0,21	1	23	=
Reino Unido	13.053	0,57	209,70	2	7	11.283	0,51	4	9	⬇️
Alemania	12.985	0,39	159,06	3	13	12.079	0,35	3	13	⬆️
Francia	12.915	0,50	199,07	4	10	12.602	0,47	2	10	⬆️
Japón	11.054	0,20	86,78	5	20	9.457	0,18	5	21	⬆️
Países Bajos	6.357	0,81	382,45	6	5	6.426	0,82	7	5	⬇️
España	5.949	0,43	128,73	7	11	6.584	0,46	6	11	⬇️
Canadá	5.202	0,34	152,21	8	14	4.000	0,30	10	14	⬆️
Noruega	4.580	1,10	937,87	9	1	4.081	1,06	9	2	⬆️
Suecia	4.533	0,97	482,59	10	3	4.548	1,12	8	1	⬇️
Australia	3.826	0,32	171,36	11	15	2.762	0,29	13	16	⬆️
Bélgica	3.004	0,64	276,44	12	6	2.610	0,55	14	6	⬆️
Italia	2.996	0,15	49,47	13	22	3.297	0,16	11	22	⬇️
Dinamarca	2.871	0,91	515,94	14	4	2.810	0,88	12	4	⬆️
Suiza	2.300	0,40	295,24	15	12	2.310	0,45	15	12	⬆️
Finlandia	1.333	0,55	248,56	16	8	1.290	0,54	16	7	⬆️
Austria	1.208	0,32	144,17	17	16	1.142	0,30	17	15	⬆️
Corea del Sur (c)	1.174	0,12	24,02	18	23	816	0,10	19	23	⬆️
Irlanda	895	0,52	201,10	19	9	1.006	0,54	18	8	⬆️
Portugal	649	0,29	60,98	20	17	513	0,23	21	18	⬆️
Grecia	508	0,17	44,82	21	21	607	0,19	20	20	⬆️
Luxemburgo	403	1,05	794,82	22	2	415	1,04	22	3	⬆️
Nueva Zelanda	342	0,26	78,30	23	18	309	0,28	23	17	⬆️
Total CAD	128.492	0,32	134,10			119.778	0,31			
Países CAD de la UE	69.661	0,46	174,73			67.211	0,44			
Esfuerzo promedio países UE	4.644	0,55	281,08			4.481	0,54			
Esfuerzo promedio países CAD	5.587	0,49	257,43			5.208	0,48			
Instituciones de la UE	12.679					13.444				

Fuente: Elaboración propia con datos del CAD (sobre la ayuda oficial al desarrollo) y del Banco Mundial (para población).

Datos del CAD actualizados a 22 de diciembre de 2011. http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_RECIP

Notas:(a) Los datos de 2009 difieren ligeramente de los publicados en el informe de La realidad de la ayuda 2010 debido a la actualización reciente de datos realizada por el CAD.

(b) Estos datos coinciden con la información suministrada por el Seguimiento del PACI 2010.

(c) El CAD registra los datos de Corea del Sur como parte de los países del CAD para 2009 y 2010, aunque este país fue aceptado como miembro del CAD apenas en noviembre de 2009.



Anexo 2

Distribución cuantitativa de la AOD española neta bilateral y multilateral por partidas, 2008-2010 (en euros)

Vía de canalización	2008		2009		2010		Diferencia 2010-2009	Cambio %
	AOD total	%	AOD total	%	AOD total	%		
Aportaciones a la Unión Europea (a)	718.712.913	15,09%	886.801.373	18,76%	806.826.948	17,96%	-79.974.426	-9,02%
Contribuciones a organismos internacionales financieros (b)	373.125.830	7,84%	312.142.929	6,60%	654.308.272	14,57%	342.165.343	109,62%
Contribuciones a organismos internacionales no financieros (c)	1.692.946.155	35,55%	1.454.824.713	30,77%	1.021.940.255	22,75%	-432.884.458	-29,76%
Total AOD multilateral (incluye multilateral)	2.784.784.898	58,48%	2.653.769.016	56,13%	2.483.075.475	55,28%	-170.693.541	-6,43%
Créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (d)	191.221.926	4,02%	270.086.093	5,71%	154.639.809	3,44%	-115.446.284	-42,74%
Microcréditos (Administración General del Estado) (e)	66.311.322	1,39%	31.894.396	0,67%	48.821.971	1,09%	16.927.575	53,07%
FAD Cooperación Financiera (reembolsable) (f)	-	-	-	-	15.157.257	0,34%	15.157.257	-
Otros créditos (g)	-	0,00%	-	-	-	0,00%	-	-
Total cooperación bilateral reembolsable neta	257.533.248	5,41%	301.980.489	6,39%	218.619.037	4,87%	-83.361.452	-27,60%
Operaciones de deuda	236.776.338	4,97%	69.203.668	1,46%	243.736.965	5,43%	174.533.297	252,20%
Otros instrumentos (programas, proyectos, ayuda programática)	708.858.992	14,89%	988.395.584	20,90%	856.587.097	19,07%	-131.808.487	-13,34%
Ayudas / subvenciones a ONGD (h)	635.920.209	13,35%	571.150.166	12,08%	529.749.655	11,79%	-41.400.512	-7,25%
Total cooperación bilateral no reembolsable	1.581.555.539	33,21%	1.628.749.419	34,45%	1.630.073.717	36,29%	1.324.299	0,08%
Total cooperación bilateral para el desarrollo	1.839.088.787	38,62%	1.930.729.908	40,84%	1.848.692.754	41,16%	-82.037.154	-4,25%
Acción humanitaria bilateral (i)	83.123.912	1,75%	84.329.053	1,78%	94.763.293	2,11%	10.434.240	12,37%
Sensibilización y educación para el desarrollo bilateral (j)	54.694.641	1,15%	59.220.675	1,25%	65.307.459	1,45%	6.086.784	10,28%
TOTAL AOD bilateral neta	1.976.907.340	41,52%	2.074.279.635	43,87%	2.008.763.506	44,72%	-65.516.130	-3,16%
TOTAL AOD neta (euros)	4.761.692.238	100%	4.728.048.651	100%	4.491.838.981	100%	-236.209.671	-5,00%

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

Notas: (a) Para 2010 incluye 88,2 millones de euros por concepto de ayuda humanitaria y 3,5 millones de euros por concepto de sensibilización al desarrollo.

(b) Incluye operaciones de deuda multilateral en el año 2010 por valor de 10,6 millones de euros, de 42,7 millones de euros en 2009 y de 55,6 millones de euros en 2008. Para 2010 se incluyen aportaciones a ayuda humanitaria por 9,9 millones de euros canalizados a través del Grupo del Banco Mundial. También se incluye para 2010 en este sector la siguiente ayuda reembolsable destinada a bancos regionales de desarrollo: 78 millones de euros canalizados por el FAD Financiero, 2,5 millones desembolsados por el Fondo para la Concesión de Microcréditos y -3,9 millones de reembolsos al mismo fondo.

(c) Al igual que en los años 2008 y 2009, 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 Financiera gestionados por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del MAEC de años anteriores. Los datos de 2010 incluyen también aportaciones para ayuda humanitaria (171,6 millones de euros) y sensibilización al desarrollo (1,6 millones de euros) canalizados por esta vía. Para 2010 se incluyen también 285,5 millones de euros de ayuda reembolsable canalizada a las Naciones Unidas a través del FAD Financiero.

(d) Para 2009 incluye desembolsos por 2,78 millones de euros y un reembolso de 8,33 millones de euros correspondientes a ayuda humanitaria. Para 2010 se incluye también un reembolso por 8,33 millones de euros, correspondientes a ayuda humanitaria.

(e) No incluye desembolsos netos por 1,4 millones de euros canalizados vía OMUDES en 2010.

(f) Este instrumento se inició en 2010 y es operado por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, perteneciente al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. No se incluyen 363,5 millones de euros canalizados por vía multilateral.

(g) Para 2010 no se incluyen 10,9 millones de euros de reembolsos de carácter multilateral.

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

(i) Este dato no incluye OMUDES (ayuda multilateral). Tampoco 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). Para 2010 tampoco se incluyen reembolsos por créditos FAD de años anteriores por un valor de 8,33 millones de euros. Para 2009, un 56,30% de estos fondos fueron canalizados vía ONGD y para 2010, un 65,5%.

(j) No incluye OMUDES. Para 2009 un 59,12% de estos fondos fueron canalizados vía ONGD; y para 2010, un 65%.



Anexo 3

Distribución de la AOD española especificada geográficamente por continente (2010)

Continentes	AOD multilateral y multilateral especificada geográficamente por continentes					
	Subtotal I: AOD multilateral (en euros)	% sobre el total	Subtotal II: AOD OMUDES (multilateral) (en euros)	% sobre el total	Subtotal (I + II)	% sobre el total
América Latina	162.550.901,80	12,73%	314.590.835,94	50,06%	477.141.737,74	25,05%
América Central y Caribe	55.466.738,71	4,35%	76.205.733,76	12,13%	131.672.472,46	6,91%
América del Sur	37.449.789,08	2,93%	27.257.694,23	4,34%	64.707.483,31	3,40%
América Latina, no especificado	69.634.374,02	5,45%	211.127.407,95	33,59%	280.761.781,97	14,74%
África	609.072.238,29	47,71%	184.970.454,99	29,43%	794.042.693,28	41,68%
Norte de África	51.317.545,88	4,02%	9.890.654,56	1,57%	61.208.200,44	3,21%
África subsahariana	537.848.664,06	42,13%	127.478.002,40	20,28%	665.326.666,46	34,93%
África, no especificado	19.906.028,35	1,56%	47.601.798,04	7,57%	67.507.826,39	3,54%
Asia	351.538.155,95	27,54%	120.165.364,39	19,12%	471.703.520,34	24,76%
Asia central	72.093.679,53	5,65%	28.902.872,74	4,60%	100.996.552,27	5,30%
Sur de Asia	125.665.101,71	9,84%	21.881.912,71	3,48%	147.547.014,41	7,75%
Asia oriental	83.201.754,98	6,52%	18.715.456,51	2,98%	101.917.211,49	5,35%
Oriente Medio	64.108.344,12	5,02%	48.040.122,44	7,64%	112.148.466,56	5,89%
Asia, no especificado	6.469.275,61	0,51%	2.625.000,00	0,42%	9.094.275,61	0,48%
Europa	143.527.892,42	11,24%	4.787.835,83	0,76%	148.315.728,26	7,79%
Oceanía	9.837.859,21	0,77%	3.946.501,61	0,63%	13.784.360,82	0,72%
Total distribuible por continentes	1.276.527.047,68	100%	628.460.992,76	100%	1.904.988.040,44	100%
No especificado	196.188.326,48		396.744.990,95		592.933.317,43	
TOTAL	1.472.715.374,16		1.025.205.983,71		2.497.921.357,87	

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

Nota: (a) Los créditos FAD abarcan los tradicionales (Créditos FAD bilaterales otorgados por el Mº de Industria, Turismo y Comercio) y los desembolsados a cargo del FAD Cooperación Financiero, ejercidos por el Mº de Asuntos Exteriores y Cooperación. A partir de 2010, una parte del FAD Cooperación, a cargo del MAEC, comenzó a ser reembolsable.



Anexo 4

Distribución sectorial de la ayuda bilateral bruta española, 2009-2010

	AOD bilateral sin OMUDES	AOD bilateral con OMUDES	AOD bilateral sin OMUDES	AOD bilateral con OMUDES	%						
					2009	2009	2010	2010	2010 (sin OMUDES)	2010 (con OMUDES)	2010 (sin OMUDES)
Ayuda sectorizable											
Infraestructura y servicios sociales (a)	1.024.952.172,91	1.525.558.100,97	861.924.441,04	1.203.610.738,93	43,63%	44,01%	38,19%	36,67%			
Infraestructura y servicios económicos	486.948.290,95	551.820.193,00	400.154.693,06	474.818.707,40	20,73%	15,92%	17,73%	14,47%			
Sectores productivos	146.106.673,42	187.481.456,69	145.625.191,67	461.682.702,02	6,22%	5,41%	6,45%	14,07%			
Multisectorial	146.795.076,62	245.806.072,80	119.317.578,28	264.724.779,24	6,25%	7,09%	5,29%	8,07%			
Total sectores económicos y sociales	1.804.802.213,90	2.510.665.823,46	1.527.021.904,05	2.404.836.927,59	76,83%	72,43%	67,66%	73,27%			
Ayuda no sectorizable											
Suministro de bienes y ayuda general de programas	42.202.082,55	220.239.970,55	48.338.654,75	53.128.404,75	1,80%	6,35%	2,14%	1,62%			
Actividades relacionadas con la deuda	107.337.551,00	107.337.551,00	314.509.048,93	326.763.348,97	4,57%	3,10%	13,93%	9,96%			
Ayuda de emergencia	87.104.740,97	319.019.542,80	94.763.292,51	218.663.977,65	3,71%	9,20%	4,20%	6,66%			
Costes administrativos de donantes	136.129.307,04	136.129.307,04	131.087.801,05	131.087.801,05	5,79%	3,93%	5,81%	3,99%			
Apoyo a organizaciones no gubernamentales (ONGD)	7.803.100,55	7.803.100,55	-	-	0,33%	0,23%	0,00%	0,00%			
Apoyo a refugiados (en el país donante) (b)	28.209.732,57	28.342.225,57	27.931.890,51	28.036.880,51	1,20%	0,82%	1,24%	0,85%			
Sensibilización al desarrollo	59.220.675,19	59.609.049,20	65.307.459,15	66.918.684,14	2,52%	1,72%	2,89%	2,04%			
Sin especificación/no clasificados	76.427.158,09	77.386.802,70	48.095.163,65	52.825.163,65	3,25%	2,23%	2,13%	1,61%			
Total sectores con fines generales de desarrollo	544.434.347,96	955.867.549,41	730.033.300,55	877.424.260,72	23,17%	27,57%	32,34%	26,73%			
Total AOD bruta (c)	2.349.236.561,85	3.466.533.372,87	2.257.055.204,60	3.282.261.188,31	100%	100%	100%	100%			

Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos de los Seguimientos de los PACI de 2009 y 2010.

Notas:(a) En el año 2010, 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 2009 y 14,08 millones de euros en 2010).

(b) En años anteriores, esta partida estaba incluida en ayuda de emergencia.

(c) Se resta de la AOD total bilateral bruta la ayuda reembolsable a SSB (12,29 millones de euros en 2009 y 14,08 millones de euros en 2010).

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) (a)	Otros (en euros)	Subtotal III: AOD bilateral bruta (en euros)	% sobre el total	Importe (Subtotal I + II + III) (en euros)	% sobre el total
93.638.718,28	86.377.213,12	682.275.315,84	862.291.247,23	43,81%	1.339.432.984,97	34,58%
30.120.807,58	48.609.250,69	377.638.619,61	456.368.677,88	23,18%	588.041.150,34	15,18%
63.517.910,70	37.767.962,43	292.960.928,37	394.246.801,50	20,03%	458.954.284,81	11,85%
-	-	11.675.767,86	11.675.767,86	0,59%	292.437.549,82	7,55%
220.857.330,65	202.430.791,24	408.481.067,33	831.769.189,22	42,25%	1.625.811.882,50	41,97%
-	167.522.253,84	91.152.114,76	258.674.368,60	13,14%	319.882.569,04	8,26%
220.857.330,65	34.908.537,40	310.573.008,18	566.338.876,23	28,77%	1.231.665.542,68	31,80%
-	-	6.755.944,39	6.755.944,39	0,34%	74.263.770,78	1,92%
-	59.054.710,67	146.536.488,37	205.591.199,04	10,44%	677.294.719,38	17,49%
-	-	25.120.205,86	25.120.205,86	1,28%	126.116.758,13	3,26%
-	188.085,87	15.857.300,78	16.045.386,65	0,82%	163.592.401,06	4,22%
-	54.366.624,80	42.005.701,31	96.372.326,11	4,90%	198.289.537,60	5,12%
-	4.500.000,00	60.775.581,37	65.275.581,37	3,32%	177.424.047,94	4,58%
-	-	2.777.699,05	2.777.699,05	0,14%	11.871.974,66	0,31%
-	61.274.810,90	7.516.422,10	68.791.233,00	3,49%	217.106.961,25	5,60%
-	-	24.928,30	24.928,30	0%	13.809.289,12	0,36%
314.496.048,93	409.137.525,93	1.244.834.221,94	1.968.467.796,79	100%	3.873.455.837,22	100%
-	1.098.000,00	301.573.281,22	302.671.281,22		895.604.598,65	
314.496.048,93	410.235.525,93	1.546.407.503,16	2.271.139.078,01		4.769.060.435,88	



Anexo 5

Cómputo de la AOD destinada a servicios sociales básicos (SSB), 2008-2010

Sector	2008 bilateral sin OMUDES	2008 bilateral con OMUDES	2009 bilateral sin OMUDES	2009 bilateral con OMUDES	2010 bilateral sin OMUDES	2010 bilateral con OMUDES
Educación básica	39.055.929	124.582.242	34.183.132	109.134.256	33.108.754	105.836.570
Salud básica	86.088.274	145.108.796	64.402.668	130.391.428	74.974.075	79.460.537
Programas/políticas sobre población y salud reproductiva	39.205.219	78.804.585	34.220.296	150.589.997	29.076.680	48.133.468
Abastecimiento básico de agua potable y saneamiento básico	38.337.896	185.773.851	239.614.506	249.205.066	62.194.648	82.394.648
Ayuda multisectorial para SSB	42.108.423	67.123.426	39.377.230	63.414.777	22.704.044	49.454.044
AOD bilateral bruta distribuable a SSB (según PACI)	244.795.741	601.392.900	411.797.832	702.735.524	222.058.201	365.279.267
AOD bilateral bruta distribuable y no reembolsable a SSB (según Internóm Oxfam)	196.246.547	552.843.706	399.512.297	690.449.989	207.974.328	351.195.393
AOD bilateral bruta a SSB en % AOD bilateral bruta distribuable por sectores (según PACI)	16,69%	24,67%	22,66%	27,85%	14,41%	15,10%
AOD bilateral bruta no reembolsable a SSB en % de la AOD bilateral bruta distribuable por sectores (según Internóm Oxfam)	13,84%	23,14%	22,14%	27,50%	13,62%	14,60%

Fuente: Elaboración propia utilizando los volcados de datos de los Seguimientos de los PACI de 2008 a 2010.

Nota: Se considera como ayuda reembolsable la correspondiente a los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), los del FAD Financiero y los del Fondo para la Concesión de Microcréditos.



Anexo 6

Evolución de la participación de los créditos FAD en la AOD total neta española (2005-2010)

Ayuda sectorizable	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Desembolso neto de créditos FAD + FAD Cooperación Financiera (mill. euros)	46,73	47,47	80,50	191,20	270,06	533,30
Desembolso neto de créditos FAD (mill. euros) (a)	46,73	47,47	80,50	191,20	270,06	154,64
Desembolso neto de créditos FAD Cooperación Financiera (mill. euros) (b)	-	-	-	-	-	378,66
Desembolsos brutos FAD + FAD Cooperación Financiera (mill. euros)	210,29	258,19	229,30	348,12	499,70	707,55
Desembolsos brutos FAD (mill. euros) (a)	210,29	258,19	229,30	348,12	499,70	328,89
Desembolsos brutos FAD Cooperación Financiera (mill. euros) (b)	-	-	-	-	-	378,66
Reembolsos FAD + FAD Cooperación Financiera (mill. euros) (c)	-163,55	-210,72	-148,80	-156,90	-229,64	174,25
AOD total neta (mill. euros)	2.428,36	3.038,40	3.747,10	4.761,70	4.728,04	4.491,84
% Desembolsos netos créditos FAD/AOD neta	1,92%	1,56%	2,15%	4,02%	5,71%	11,87%
% Desembolsos brutos créditos FAD/AOD neta	8,66%	8,50%	6,12%	7,31%	10,57%	15,75%
AOD bilateral neta sin OМУDES (mill. euros)	1.498,73	1.666,67	1.497,70	1.976,91	2.074,28	2.008,76
% Desembolsos netos créditos FAD/AOD bilateral neta	3,12%	2,85%	5,37%	9,67%	13,02%	26,55%
% Desembolsos brutos créditos FAD/AOD bilateral neta	14,03%	15,49%	15,31%	17,61%	24,09%	35,22%

Fuente: Elaboración propia utilizando varios informes de los Seguimientos del PACI de 2005 a 2010 (DGPOLDE) y el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

Notas:(a) Cifras correspondientes al Fondo de Ayuda al Desarrollo que se reporta tradicionalmente y que es operado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

(b) Cifras correspondientes al nuevo FAD Cooperación Financiera, consistente en un apartado reembolsable del FONPRODE operado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Este tipo de FAD inició en 2010.

(c) Esos reembolsos corresponden solo al FAD. Al haberse iniciado apenas en 2010 los desembolsos del FAD Financiero, todavía no se han registrado reembolsos.

Se incluyen desembolsos por créditos FAD vía bilateral y reembolsos por créditos FAD vía bilateral y, para algunos años, vía multilateral. Se incluyen también desembolsos por créditos del FAD Cooperación Financiera vía bilateral y multilateral.



Anexo 7

Operaciones de deuda multilateral, 2008-2009 (en euros)

	Banco Africano de Desarrollo		
	2008	2009	2010
Cancelación deuda MDRI	6.995.771	6.995.771	
Pago adicional cancelación deuda (MDRI)	4.613.848	4.613.848	4.613.848
Subtotal	11.609.619	11.609.619	4.613.848
	Banco Mundial		
	2008	2009	2010
IDA Cancelación deuda MDRI	25.170.000	25.170.000	
Pago adicional cancelación deuda (MDRI)	5.940.000	5.940.000	5.940.000
Subtotal	31.110.000	31.110.000	5.940.000
Iniciativa HIPC Liberia	12.883.294		
Total	55.602.913	42.719.619	10.553.848
Total operaciones deuda bilateral + multilateral	292.379.252	111.923.287	254.290.813

Fuente: Elaboración propia con datos de los Seguimientos de los PACI 2008 y 2009; y el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.



Anexo 8

Principales operaciones de crédito del Fondo de Ayuda al Desarrollo, 2010 (en euros)

País	Nivel de prioridad país Plan Director	Desembolso	Reembolso	Desembolso neto
Túnez	Grupo C	118.972.752,49	-4.515.227,41	114.457.525,08
Marruecos	Grupo A	43.781.769,63	-20.856.897,87	22.924.871,77
Turquía		41.058.537,96	-1.120.848,30	39.937.689,66
Nicaragua	Grupo A	27.859.421,47	-305.777,27	27.553.644,20
China		25.936.900,61	-28.454.986,17	-2.518.085,56
Argentina	Grupo C	13.789.564,22	-9.497.521,37	4.292.042,86
Bosnia-Herzegovina		12.836.414,84	-	12.836.414,84
Filipinas	Grupo A	8.729.931,28	-4.652.956,56	4.076.974,73
Indonesia		7.223.061,99	-16.477.613,77	-9.254.551,78
Ghana		4.723.792,91	-3.356.954,99	1.366.837,92
Argelia	Grupo A	3.626.033,15	-5.012.463,24	-1.386.430,09
Montenegro		3.379.858,10	-	3.379.858,10
Senegal	Grupo A	3.151.654,94	-	3.151.654,94
Camerún		2.565.271,61	-	2.565.271,61
Kenia		2.413.544,76	-541.023,19	1.872.521,58
Burkina Faso		2.030.518,77	-	2.030.518,77
Cabo Verde	Grupo A	1.915.148,65	-	1.915.148,65
Egipto	Grupo C	1.141.698,57	-	1.141.698,57
Ecuador	Grupo A	999.621,51	-11.240.678,58	-10.241.057,07
Vietnam	Grupo A	876.730,92	-2.155.131,65	-1.278.400,73
Honduras	Grupo A	699.829,23	-145.321,00	554.508,23
Mauritania	Grupo A	624.579,40	-	624.579,40
Namibia	Grupo C	281.684,87	-	281.684,87
Sri Lanka		188.085,87	-1.220.605,58	-1.032.519,71
Bolivia	Grupo A	78.776,70	-	78.776,70
Otros reembolsos		-	-64.691.368,69	-64.691.368,69
Total		328.885.184,44	-174.245.375,60	154.639.808,84

■ Países pobres más endeudados (PPME) ■ Países pobres más endeudados (PPME) + países menos adelantados (PMA)
 ■ Países con saldo negativo en operaciones del crédito FAD 2010

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.
Nota: Se utilizó la lista de países PPME actualizada a 28 de enero de 2010 por el Banco Mundial.



Anexo 9

Operaciones del Fondo de Microcréditos, 2005-2010 (en euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Importe de operaciones formalizadas	97.400.000	95.400.000	54.450.000	94.850.000	99.475.630	56.750.000
Número de operaciones formalizadas (a)	18	22	14	12	16	13
Importe medio de la operación	5.411.111	4.336.364	3.889.286	7.904.167	6.217.227	4.365.385
Desembolsos brutos (1)	57.530.443	72.502.690	51.250.000	92.470.981	51.359.335	68.693.085
Reembolsos (2)	-5.026.994	-9.823.546	-11.213.564	-26.159.658	-19.464.938	-21.312.779
(1)-(2) Desembolsos netos microcréditos	52.503.449	62.679.144	40.036.436	66.311.323	31.894.396	47.380.305

Fuente: Elaboración propia con datos de informes de los Seguimientos del PACI de 2005 a 2009 y del volcado de datos del Seguimiento PACI 2010.



Anexo 10

Desembolsos y reembolsos de las operaciones de microcréditos* por país, 2010 (en euros)

País	Desembolso	Reembolso	Desembolso neto
Perú	22.900.000,00	-2.691.674,36	20.208.325,64
Camboya	11.600.000,00	-	11.600.000,00
República Dominicana	8.000.000,00	-	8.000.000,00
Nicaragua	4.800.000,00	-	4.800.000,00
Guatemala	4.500.000,00	-	4.500.000,00
Albania	3.000.000,00	-	3.000.000,00
Jordania	2.500.000,00	-	2.500.000,00
El Salvador	2.500.000,00	-841.925,37	1.658.074,63
África Subsahariana, no especificados**	2.045.084,95	-	2.045.084,95
América del Norte, Central y Caribe, no especificados**	2.000.000,00	-3.941.665,72	-1.941.665,72
Libano	2.000.000,00	-	2.000.000,00
Países en vías de desarrollo, no especificados**	1.098.000,00	-	1.098.000,00
Bosnia-Herzegovina	1.000.000,00	-500.000,00	500.000,00
Haití	750.000,00	-	750.000,00
Egipto	-	-452.233,66	-452.233,66
Paraguay	-	-457.640,65	-457.640,65
Panamá	-	-540.576,08	-540.576,08
Serbia	-	-1.000.000,00	-1.000.000,00
Marruecos	-	-1.200.000,00	-1.200.000,00
Bolivia	-	-1.706.484,64	-1.706.484,64
Colombia	-	-3.610.966,79	-3.610.966,79
Ecuador	-	-4.369.612,20	-4.369.612,20
TOTAL	68.693.084,95	-21.312.779,48	47.380.305,47

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

Fuente: Elaboración propia utilizando el volcado de datos del Seguimiento del PACI 2010.

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 el Plan Director vigente (2009-2012).

(2) Países con asociación focalizada (grupo B) según el 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.



Anexo 11

Participación de las operaciones de deuda en la AOD total neta española (2003-2010)

AOD	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Deuda multilateral	0	0	0	0	32,2	42,7	42,7	10,6
Cancelación de deuda MDRI (BAfD)	0	0	0	0	7	11,6	11,6	4,6
Cancelación de deuda MDRI (IDA, Grupo BM)	0	0	0	0	25,2	31,1	31,1	5,9
2. Deuda bilateral	93,7	161,2	502,1	427,9	177,2	236,8	69,2	243,7
Conversión de deuda (desembolsos)	22,8	15	36	21,7	43,4	26,6	4,5	6,2
Anulación de deuda	2,1	0,7	347,7	397	132,5	210	59,1	237,3
Reestructuración de deuda	68,8	145,5	118,4	9,1	1,4	0,2	5,6	0,2
AOD generada por operaciones de deuda (1 + 2)	93,7	161,2	502,1	427,9	209,4	279,5	111,9	254,3
AOD total neta española	1736	1985	2428,4	3038,4	3754,6	4761,7	4728	4491,8
% AOD por operaciones de deuda/AOD total neta	5,40%	8,12%	20,68%	14,08%	5,58%	5,87%	2,37%	5,66%
% AOD por operaciones de deuda bilateral/AOD total neta	5,40%	8,12%	20,68%	14,08%	4,72%	4,97%	1,46%	5,43%

Fuente: Seguimiento del PACI 2010.