

## Análisis proyecto PGE 2022 – AOD: necesitamos más esfuerzo para una recuperación global justa

Oxfam Intermón, 3 de noviembre de 2021

En estos días hemos conocido los detalles de cómo queda la cooperación internacional en los #PGE2022. Aquí van algunas valoraciones de una propuesta que supone avances importantes, pero insuficientes para un momento tan crítico. Hay margen de mejora en el proceso de tramitación. Estas son nuestras principales conclusiones:

- La AOD presupuestada es de 3.507 millones de euros, lo que supone un 0,28% de la RNB.
- Con el actual ritmo de crecimiento de la AOD española no se alcanzaría el 0,5% hasta el año 2030, lo que no parece un escenario aceptable. Conviene no olvidar que estas son unas aspiraciones que ya suponen una importante renuncia al histórico compromiso del 0,7%, que debería ser nuestro horizonte para el medio plazo y quedar blindado en la reforma de la ley de cooperación actualmente en marcha.
- La AOD en estos #PGE2022 supone un aumento mayor que el registrado en los últimos años, pero se trata de un avance insuficiente en un momento en el que se acentúan las asimetrías globales como resultado de una salida a la crisis que exacerba las desigualdades.
- Es un momento crítico de la legislatura, es ahora o nunca. Y es un momento crítico, porque el contexto internacional exige una respuesta decidida, firme, estratégica y coherente por parte de los diferentes actores de la comunidad internacional. Los Presupuestos Generales del Estado con mayor techo de gasto de la historia de nuestro país podrían llegar más lejos.
- Es la última oportunidad de la legislatura para enderezar la senda de crecimiento de cara al cumplimiento de los compromisos del gobierno. También para dotar de coherencia al discurso de un gobierno que se identifica como un socio solidario, responsable y confiable en el escenario global.
- Estos presupuestos suponen una continuidad del peso del MAUC en el conjunto del sistema español de cooperación en cuanto a la gestión de la AOD se refiere, con una participación del 28% de la AOD. Se trata de un porcentaje excesivamente limitado para un ministerio en el que residen las principales competencias en el diseño, la gestión y la evaluación de la política de cooperación internacional, y que está llamado a articular y coordinar el complejo sistema español de cooperación.
- Aunque el incremento de AOD debe estar determinado por las capacidades del sistema de cooperación, puede llegarse más lejos sin desbordar sus capacidades actuales, ni contribuir a una mayor desproporción en la relación entre cooperación multilateral y bilateral. Puede hacerse apostando por diferentes canales para aumentar la AOD desde planteamientos estratégicos: AOD multilateral (Bienes Públicos Globales, promoción y defensa de los derechos humanos...). AOD bilateral a través de la AECID, y de la articulación con actores consolidados (sociedad civil, universidad, cooperación descentralizada) y, de manera muy clara, un incremento de la Acción Humanitaria.

- La AECID, principal órgano de gestión de la cooperación española, aumenta su presupuesto y su volumen de AOD, lo que supone una de las principales aportaciones y señales más positivas de estos PGE. Este hecho se ve reflejado en el porcentaje de AOD española gestionado por la AECID, un 11,13% (frente al 8,22% del año anterior). No obstante, continúa siendo un porcentaje excesivamente bajo en el conjunto del sistema de cooperación español.
- Es crítico reforzar los recursos destinados a la Acción Humanitaria, que registra un leve aumento, de 23,9 millones en los PGE 2021 a 26,9 en los de 2022. Con este incremento la ayuda humanitaria representa menos del 1% de la AOD española.
- Se dedicarán 292,82 millones de euros a la compra de vacunas para ser donadas a países destinatarios de la cooperación española. Se trata de una novedad importante y que merece una valoración positiva, ya que se suma a la respuesta global para una vacunación frente al virus de la Covid-19. Pero este avance no debe sustituir el resto de compromisos adquiridos en materia de vacunación y salud global, ni deber utilizado de manera espuria.
- Aún hay tiempo de mejorar unos PGE que apuntan en una buena dirección, pero sin la contundencia suficiente. Queda recorrido parlamentario por delante, y margen para estar a la altura. Si realmente la cooperación es una prioridad política, es hora de demostrarlo.

### **La cooperación internacional en los presupuestos del año 2022: un aumento insuficiente en un momento crítico**

Como apunta el *Informe de Ayuda Oficial al Desarrollo. Propuesta de Presupuestos Generales del Estado para 2022*<sup>1</sup> la AOD presupuestada es de 3.507 millones, lo que supone un 0,28% de la RNB.

Figura 1: AOD / RNB 2022

	2022 <sup>P</sup> (Mill. Euros)
Ayuda Oficial al Desarrollo Neta (Mill. €) PGE	3.507
Renta Nacional Bruta (Mill. €) <sup>1</sup>	1.270.418
<b>% AOD / RNB</b>	<b>0,28%</b>

(1) Estimación de la RNB realizada tomando como base la RNB de 2020, a la que se le ha aplicado un incremento del 6,3% en 2021 y un incremento del 5,9% en 2022.

Podemos valorar la propuesta de PGE 2022, en relación a la Cooperación Internacional, como un avance mayor que el registrado en los últimos años, lo que supone una muestra inequívoca de intento de recuperación y fortalecimiento de una política que se ha situado durante demasiado tiempo bajo mínimos.

<sup>1</sup> Disponible en [https://www.congreso.es/docu/pge2022/PGE\\_informe\\_AOD%20\\_2022.pdf](https://www.congreso.es/docu/pge2022/PGE_informe_AOD%20_2022.pdf) Para la elaboración de este análisis también se ha consultado el documento La Ayuda Oficial al Desarrollo en los Presupuestos Generales del Estado 2022, elaborado por la Coordinadora, disponible aquí: [https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2021/10/Analisis\\_AOD\\_PGE22.pdf](https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2021/10/Analisis_AOD_PGE22.pdf)

Cuadro 1: La AOD en los PGE 2019 - 2022

	2019	2020	2021	2022
Aumento PIB	2,1%	-10,8	6,5%	7%
AOD (mill. euros)	2.600	2.605	3.115	3.507
RNB (mil. Euros)	1.238.095	1.128.541	1.238.470	1.270.418
AOD/RNB	0,21%	0,23%	0,25%	0,28%

Fuente: Informes de AOD. Propuesta de Presupuestos Generales del Estado, varios años.

Sin embargo, consideramos que se trata de un avance insuficiente en un momento en el que se acentúan las asimetrías globales como resultado de una salida a la crisis que exacerba las desigualdades.

Además, el momento de la legislatura por el que transitamos es crítico, y el contexto internacional exige una respuesta decidida, firme, estratégica y coherente por parte de los diferentes actores de la comunidad internacional. Lamentamos no encontrar esa respuesta en toda su dimensión en la propuesta de unos PGE 2022 que alcanzan el techo de gasto, 196.000 millones de euros, más alto de la historia.

A continuación, planteamos un análisis centrado en los aspectos más generales y relevantes que ofrece el *Informe de Ayuda Oficial al Desarrollo. Propuesta de Presupuestos Generales del Estado para 2022*.

### ***Sobre la cifra total de AOD: en la buena dirección, pero aún lejos de la responsabilidad global***

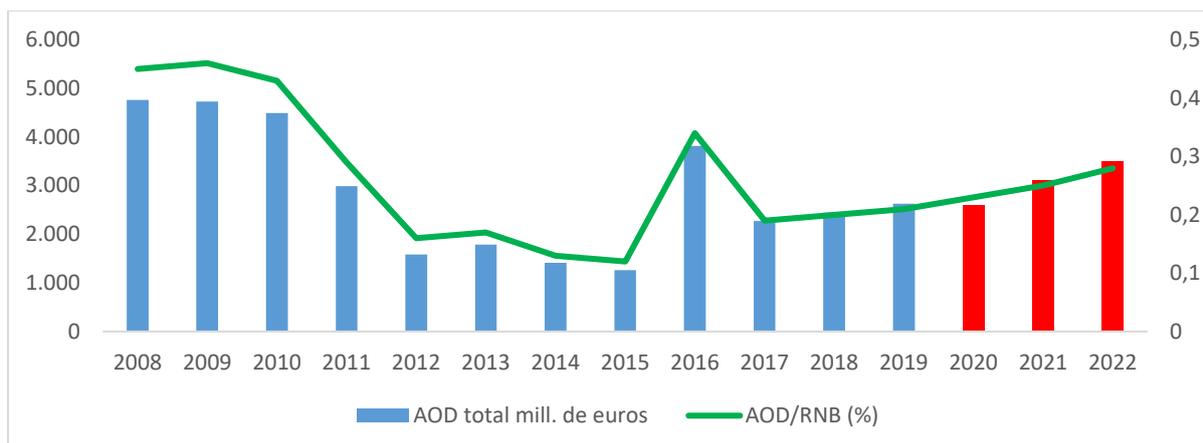
La AOD total presupuestada, de 3.507 millones y un 0,28% de la RNB, supone un aumento del 12,6% respecto a la presupuestada en el año 2021. Es bienvenido el aumento, superior al aumento de la RNB, lo que implica un incremento real del peso de la AOD dentro de los PGE 2022.

El Informe Ayuda Oficial al Desarrollo de los PGE 2022, en un lógico intento por contextualizar el momento presente por el que atraviesa el esfuerzo en materia de AOD, señala que la cifra que se alcanzará en el año 2022 supone un aumento del 95% respecto al año 2015, en el que la AOD fue la más baja de las últimas dos décadas. Supone sin duda un crecimiento importante que nos aleja de los peores escenarios vividos tras la crisis financiera iniciada en 2008, cuya respuesta política en España supuso prácticamente el desmantelamiento de la cooperación internacional como política pública.

No obstante, esta cifra representa el 74% de la AOD que España desembolsó en el año 2008, en el que la AOD alcanzó su cifra más alta en nuestro país. La recuperación y el despliegue de una cooperación internacional vigorosa tiene todavía un importante recorrido por delante.

Lo cierto es que desde el año 2015 observamos una AOD con una tendencia al alza —con la excepción de 2020— a la que estos presupuestos dan continuidad.

Gráfico 1: Ayuda Oficial al Desarrollo de España 2008-2022



Fuente: Realidad de la Ayuda, 2020 a 2022 calculado sobre PGE. Los años 2015 a 2019 la AOD está calculada como flujo de caja<sup>2</sup>.

Ahora bien, reconocer la importancia de este aumento no impide realizar una serie de observaciones críticas con la intención de mejorar la propuesta de presupuestos generales en el periodo de tramitación parlamentaria. Estamos, como señala el propio Gobierno, ante unos presupuestos para una recuperación justa, con el mayor gasto social de la historia. Sin embargo, el aumento registrado en la partida de AOD es del todo insuficiente.

Somos conscientes de la necesidad de plantear un incremento de la AOD responsable, acorde a las capacidades del sistema y a la necesidad de hacerlo desde una perspectiva estratégica y coherente. Pero el 0,28% queda aún muy lejos del 0,35%, considerado a lo largo de la presente legislatura como una cifra necesaria para situar a España en el nivel de responsabilidad frente a los problemas globales del desarrollo. El propio Informe de AOD de los PGE 2022 elaborado por el gobierno reconoce que, a pesar del aumento, la AOD española se sitúa “lejos aún del objetivo del 0,5%”.

Con el actual ritmo de crecimiento de la AOD española no se alcanzaría el 0,5% hasta el año 2030, lo que no parece un escenario aceptable. Conviene no olvidar que estas son unas aspiraciones que ya suponen una importante renuncia al histórico compromiso del 0,7%, que debería ser nuestro horizonte para el medio plazo y quedar blindado en la reforma de la ley de cooperación actualmente en marcha.

También queda lejos de la media de los países UE-27, que en el año 2020 alcanzó, según datos del informe AidWatch 2021, el 0,5% de la RNB.

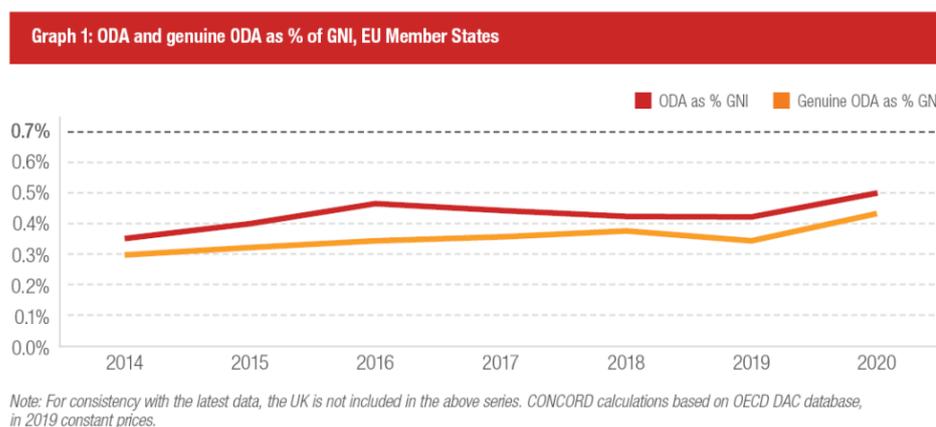
<sup>2</sup> Sobre el cambio en la forma de cómputo de la AOD puede consultarse el informe de la Realidad de la Ayuda 2020, pp.74-75, disponible aquí: [https://realidad-de-la-ayuda.s3.amazonaws.com/uploads/document/file/344/Informe\\_RDA\\_2020\\_05\\_DEF.pdf](https://realidad-de-la-ayuda.s3.amazonaws.com/uploads/document/file/344/Informe_RDA_2020_05_DEF.pdf).

Cuadro 2: AOD de los países de la UE-27 2019 y 2020: brecha frente a compromisos y “ayuda genuina/inflada”

	2019		2020	
	€	as % of GNI	€	as % of GNI
Total EU-27 GNI	€13,965,350		€12,869,504	
EU-27 ODA commitment (0.7% of GNI)	€97,757	0.70	€90,087	0.70
Total EU-27 ODA	€58,137	0.42	€63,930	0.50
Genuine aid	€48,731	0.35	€55,508	0.43
Portion of inflated aid	€9,406	0.07	€8,422	0.07
Aid gap to 0.7% (considering all reported aid)	€39,621	0.28	€26,156	0.20
Aid gap to 0.7% (considering only genuine aid)	€49,026	0.35	€34,578	0.27

Fuente: AidWatch 2021, disponible en <https://aidwatch.concordeurope.org/2021-report/>

Gráfico 2: AOD y AOD genuina como porcentaje de la RNB, Estados miembro de la UE 2014-2020



Fuente: AidWatch 2021

Nos encontramos ante un momento crítico para la consolidación en los presupuestos de la política de cooperación internacional por varias razones. Es la última oportunidad de la legislatura para enderezar la senda de crecimiento de cara al cumplimiento de los compromisos del gobierno. También para dotar de coherencia al discurso de un gobierno que se identifica como un socio solidario, responsable y confiable en el escenario global. Seguramente, la principal piedra de toque de ese discurso es la calidad y la cantidad de la cooperación internacional. Y en relación a la cantidad, los PGE 2022 no están a la altura.

Consideramos especialmente cuestionable, y erróneo, que el énfasis dedicado en estos presupuestos a la justicia y la redistribución como motor de la recuperación no responde a una mirada global. Por lo tanto, como planteábamos en nuestro análisis de las líneas maestras de estos presupuestos (<https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/pge22-avanzan-inversion-social-suspenden-fiscal>), si bien se valora la importancia de un aumento tanto en términos absolutos como relativos, el 0,28% continúa indicando una falta de compromiso con una recuperación justa desde una perspectiva global y cosmopolita. Queda así en entredicho la afirmación recogida en el *Informe de Ayuda Oficial al Desarrollo. Propuesta de Presupuestos Generales del Estado para 2022*, que apunta que “la cooperación para el desarrollo es una prioridad del Gobierno de España”. Si esta política es realmente una prioridad, y si se espera que actúe como una “política palanca”, tal y como reconoce la Estrategia

de Desarrollo Sostenible 2030 del Gobierno de España, esta política debe estar adecuadamente dotada.

De lo contrario, si no se modifican, lo que evidenciarán estos presupuestos es la consolidación de un avance que, paradójicamente, supone perder la última oportunidad de alcanzar la cifra de AOD que llevaría a este gobierno a cumplir con su objetivo del 0,5% al final de la presente legislatura. La hoja de ruta planteada al inicio de la misma apuntaba al 0,5%RNB al final del periodo, en 2023. Es un compromiso alcanzado en el pacto de coalición de gobierno, y es una cifra que ha sido bien recibida por el sector de la cooperación en la medida que permitía acompasar el aumento cuantitativo con las reformas que necesita acometer el sistema español de cooperación internacional. Lo cierto es que, con prácticamente la mitad de la legislatura perdida para este propósito, cumplir con los compromisos requiere ahora correr en exceso para abordar un proceso de reforma que exige una mirada integral y un nivel de profundidad elevado, que englobe a todos los elementos del sistema.

En cualquier caso, parece que la SECI comparte parte de este diagnóstico, como quedó reflejado en su comparecencia en la presentación de estos PGE 2022 en el Congreso, y apunta en esta dirección. Lo hace al anunciar que entre sus prioridades se encuentra la “reforma integral del sistema de cooperación española” renovando su marco legal y su estructura institucional, para hacerla más coordinada, eficaz y estratégica.

### ***Sobre la distribución de este presupuesto entre ministerios y actores: necesidad de un mayor liderazgo del MAUC***

Si bien la práctica totalidad de los ministerios dedican parte de su presupuesto a contribuir a la cooperación internacional, son cinco los ministerios que tienen una participación significativa en la AOD española, con un 88% de la AOD total presupuestada.

Cuadro 3: Participación de los ministerios en la AOD AGE

	2021	2022
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación – MAUC	28,5%	28,8%
Ministerio de Hacienda	41,8%	36,44%
Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	15,5%	12,3%
Ministerio de Inclusión, SS y Migraciones	12,31%	10,8%
Ministerio de Sanidad	-	9,3%
Otros ministerios	1,8%	2,3%

Fuente: Informes de AOD. Propuesta de Presupuestos Generales del Estado, varios años.

Estos presupuestos suponen una continuidad del peso del MAUC en el conjunto del sistema español de cooperación en cuanto a la gestión de la AOD se refiere, con una participación del 28% de la AOD. Se trata de un porcentaje excesivamente limitado para un ministerio en el que residen las principales competencias en el diseño, la gestión y la evaluación de la política de cooperación internacional, y que está llamado a articular y coordinar el complejo sistema español de cooperación.

El Ministerio de Hacienda, encargado de las contribuciones a la Unión Europea (principalmente al nuevo instrumento de cooperación para el desarrollo de la Unión del nuevo Marco Financiero Plurianual), continúa siendo el ministerio con mayor volumen de AOD. Aunque en estos presupuestos

reduce su peso en la gestión de la AOD española, este supone el 36,4%, lo que continúa siendo un porcentaje llamativamente elevado.

El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, por su parte, gestionará en el año 2022 el 12,3% de la AOD. Este ministerio es el encargado de las contribuciones de España a los Organismos Financieros Multilaterales de Desarrollo.

En la misma línea que en los presupuestos del año 2021, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, gestiona una AOD de 340,81 millones de euros, lo que supone en 2022 un 10,8% de la AOD dedicada a atención a los refugiados en España.

La principal novedad en estos presupuestos la encontramos en el Ministerio de Sanidad, con una AOD de 292 millones de euros, lo que supone el 9,3% de la AOD presupuestada. Tal y como señala el proyecto de presupuestos, estos recursos estarán dedicados a la donación o subvención de vacunas Covid-19.

En términos generales, aunque persiste una importante anomalía en el peso que asumen los diferentes ministerios en la gestión de la AOD española, se observa, a medida que crece la AOD y un mayor porcentaje es asumido por el MAUC, una leve corrección de esta anomalía. No obstante, como analizamos en el informe [La Realidad de la Ayuda](#), estamos aún en un escenario excesivamente anómalo y poco favorable a la construcción de una cooperación internacional sólida y estratégica, lo que reclama un mayor liderazgo del MAUC con un consecuente reflejo en los presupuestos.

Gráfico 1: Distribución de la AOD entre los actores principales de la AGE (2019, en % sobre la AOD total bruta)



Fuente: Realidad de la Ayuda 2020

En relación al peso de los diferentes ministerios, y al papel que estos juegan en el sistema de cooperación español, se observa en la propuesta de PGE 2022 un intento de aumentar la AOD al tiempo que se reequilibra la relación entre cooperación multilateral y bilateral, actualmente significativamente asimétrica hacia la cooperación multilateral. Este desequilibrio se explica por los descensos abruptos de la AOD en la última década a costa fundamentalmente de la cooperación bilateral, y por el deterioro de nuestras instituciones de cooperación bilateral, lo que ha podido ejercer de freno al crecimiento de la AOD en estos últimos años.

Es destacable que la proporción entre la cooperación bilateral y la multilateral se aborde sin disminuir la cooperación multilateral. En este sentido, es una buena señal el mantenimiento de la AOD multilateral en los mismos rubros de 2021: 1.780 millones de euros. Dentro de esta modalidad de cooperación podemos observar una mayor orientación hacia organismos internacionales de

desarrollo (OMUDES, un aumento de un 4% en fondos climáticos y ambientales) frente a una ligera, pero más sensible, disminución de la AOD a través de organismos financieros internacionales (OFIMUDES, un descenso del 8% fundamentalmente en aportaciones al Banco Mundial).

Pensamos, no obstante, que sin desbordar las capacidades actuales del sistema de cooperación, ni contribuir a una mayor desproporción en la relación entre cooperación multilateral y bilateral, puede llegarse más lejos y asumir una apuesta por diferentes canales para aumentar la AOD desde planteamientos estratégicos: AOD multilateral (Bienes Públicos Globales, promoción y defensa de los derechos humanos...). AOD bilateral a través de la AECID, y de la articulación con actores consolidados (sociedad civil, universidad, cooperación descentralizada) y, de manera muy clara, un incremento de la Acción Humanitaria.

Además de la distribución de la AOD entre diferentes ministerios, conviene señalar que la cooperación internacional es una política compartida entre las diferentes administraciones. Así, junto a la AOD de la Administración General del Estado, encontramos también la AOD de comunidades autónomas, entidades locales y universidades. En estos PGE 2022 observamos un crecimiento de la AOD de la AGE, entidades locales (especialmente destacable en este caso) y universidades, junto a un descenso de la AOD de las comunidades autónomas de 7,5 millones de euros.

El papel de las comunidades autónomas, entidades locales y universidades en la cooperación española no puede ser reducido a un enfoque cuantitativo a partir del peso de sus recursos en el conjunto de la AOD española. Es necesario, para comprenderlo en toda su profundidad, una mirada cualitativa para entender su contribución específica y su valor diferencial en términos estratégicos.

No obstante, debe señalarse que atendiendo tan solo a su dimensión cuantitativa podemos observar que el conjunto de actores que configuran la denominada cooperación descentralizada suponen un peso nada despreciable de la AOD española, ya que alcanzan prácticamente el 10% de la AOD presupuestada. Esta cifra, dados los mayores niveles de subejecución de la AOD de la AGE, aumentan significativamente si en lugar de la AOD presupuestada atendemos a la AOD desembolsada. Por ejemplo, en el año 2019<sup>3</sup> la AOD de comunidades autónomas, entidades locales y universidades supuso un 12,7%.

Cuadro 4: AOD española por actores (AGE, CCAA, EELL y Universidades)

	AOD (mill. de euros)	% sobre AOD total	Variación AOD 2021 (mill. de euros)
AGE	3.152,76	89,8%	385
CCAA	233,13	6,6%	-7,5
EELL	100	2,85%	12,8
Universidades	10,70	0,3%	0,5

Fuente: *Informe de Ayuda Oficial al Desarrollo. Propuesta de Presupuestos Generales del Estado para 2022*

### **La AOD del MAUC: infrarrepresentación del ministerio y crecimiento de la AECID**

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, con una AOD de 909,61 millones de euros (de un presupuesto total de 1.928 millones de euros) aumenta su AOD en los PGE 2022 en 121,32 millones de euros, un 15,4% respecto a la AOD de los PGE 2021. Si bien no corrige el limitado

<sup>3</sup> Último año para el que contamos con datos de desembolso consolidados.

peso en términos cuantitativos del ministerio encargado de liderar la política de cooperación, supone un aumento significativo. Este se explica fundamentalmente por el incremento registrado en la AECID. Aun así, la AOD gestionada por el MAUC continúa representando un porcentaje de la AOD española excesivamente limitado: el 28,8% de la AOD española.

Cuadro 4: comparación AOD del MAUC años 2021 y 2022

Departamento / organismo / unidad	AOD PGE 2021 (mill. euros)	AOD PGE 2022 (mill. euros)
<b>Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación</b>	<b>788,29</b>	<b>909,61</b>
Ministerio, Subsecretaría y Asuntos Generales	1,45	5,76
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional	292,99	295,08
- <i>Presupuesto FONPRODE reembolsable</i>	199,23	189,23
- <i>Presupuesto FONPRODE no reembolsable</i>	0	10
- <i>Fondo de Cooperación en Agua y Saneamiento</i>	15	15
- <i>Contribuciones Estratégicas a Organismos Multilaterales de Desarrollo</i>	62,24	62,24
- <i>IFFIM (Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización)</i>	9,48	9,48
- <i>Cooperación para el desarrollo (excepto FONPRODE, FCAS e IFFIM)</i>	3,64	4,94
- <i>Otras actividades cooperación</i>	3,41	4,20
Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y globales*		171,83
Secretaría de Estado para Iberoamérica y el Caribe y el Español en el mundo*		1,32
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	9,43	8,34
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	256,15	390,40
Instituto Cervantes	57,88	36,87

\* La estructura de las secretarías de estado ha sido modificada tras los cambios en el MAUC en veranos de 2021<sup>4</sup>

Fuente: Informes de AOD. Propuesta de Presupuestos Generales del Estado, varios años.

Más allá del crecimiento de la AECID no se observan grandes modificaciones presupuestarias en el seno del MAUC. La Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica gestionó una AOD de 165,19 millones de euros en los PGE 2021 y la Secretaría de Estado de la España Global 5,21 millones, lo que prácticamente coincide con los 171,83 millones de AOD asignada a la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales en los PGE 2022. El reparto de AOD entre las diferentes Secretarías de Estado por lo tanto no se ve apenas alterado.

Tampoco se observan importantes novedades en el caso de FONPRODE, que se mantiene con la misma AOD, aunque 10 de los casi 200 millones de euros de este fondo pasan, a diferencia del año pasado, a la modalidad de “no reembolsable”.

Respecto a la AECID, principal órgano de gestión de la cooperación española, se observa un aumento significativo tanto de su presupuesto como, especialmente, de su volumen de AOD, lo que supone una

<sup>4</sup> La Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica gestionó una AOD de 165,19 millones de euros en los PGE 2021 y la Secretaría de Estado de la España Global 5,21 millones, lo que prácticamente coincide con la AOD asignada a la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales en los PGE 2022.

de las principales aportaciones y señales más positivas de estos PGE. Este hecho se ve reflejado en el porcentaje de AOD española gestionado por la AECID, un 11,13%.

Cuadro 5: Presupuesto y AOD de la AECID PGE 2021 – 2022

<b>AECID</b>	Presupuesto (mill. euros)	AOD (mill. euros)	% AOD total
PGE 2021	373,78	256,15	8,2%
PGE 2022	491,20	390,40	11,13%

Fuente: Informes de AOD. Propuesta de Presupuestos Generales del Estado, varios años.

Una cuestión importante a tener en cuenta es que en estos PGE la AOD de la AECID proviene del esfuerzo presupuestario del Gobierno, y no de la cooperación delegada proveniente de la UE, como parcialmente sucedía en años anteriores.

A pesar del aumento, continúa siendo una AOD muy baja (para una agencia que llegó a gestionar una AOD de más de 1.000 millones de euros), y un porcentaje excesivamente limitado para la agencia especializada en cooperación internacional.

Esta cuestión, no obstante, está relacionada con las capacidades de gestión y la necesidad de reformar el sistema de cooperación, sus instituciones y, de manera específica, la AECID. Entendemos que este tiene que ser una de las prioridades a corto plazo para la reforma del sistema de cooperación española. Ello permitirá, además de fortalecer las capacidades, estructuras y orientación estratégica de la cooperación española, dar más recorrido presupuestario a la cooperación española, y de manera particular a la cooperación bilateral.

Como señala la Coordinadora, la AOD destinada al trabajo de las ONGD será de 75 millones, lo que supone un aumento de 53 millones de euros y un evidente cambio de tendencia en la dimensión de la participación de las ONGD en la gestión de la AOD respecto a los últimos años. Será necesario profundizar en el corto plazo en la definición de una relación más estratégica de la sociedad civil en el sistema español de cooperación para dar una mayor capacidad transformadora a esta política a través de su participación.

Parece también necesario reforzar la AOD destinada a la Acción Humanitaria, que registra un leve aumento, de 23,9 millones en los PGE 2021 a 26,9 en los de 2022. Con este incremento la ayuda humanitaria representa menos del 1% de la AOD española. Es una cifra mínima, que se sitúa muy lejos de lo que recoge el acuerdo de gobierno alcanzado entre el PSOE y Unidas Podemos, que anunciaba que la Ayuda Humanitaria representaría el 10% de la AOD española. Llama más aún la atención esta cifra, como señala la Coordinadora, si la comparamos con el monto dedicado a sufragar los gastos para personas refugiadas en España, que supone el 10,8% de la AOD presupuestada en 2022.

### *La donación de vacunas y la salud global*

Como se señaló anteriormente, el Ministerio de Salud dedicará una AOD de 292,82 millones de euros para ser destinados al Programa 143A de Cooperación al Desarrollo. Estos fondos, tal y como se desprende del Informe de AOD de la Propuesta de PGE 2022, estarán destinados a la compra de vacunas para ser donadas a países destinatarios de la cooperación española.

Se trata de una novedad importante y que merece una valoración positiva, ya que se suma a la respuesta global para una vacunación frente al virus de la Covid-19.

Además de reconocer este avance, conviene no pasar por alto algunos elementos fundamentales para que esta medida recogida en los PGE 2022 sea efectivamente una contribución en términos de salud global desde una perspectiva estructural y de derechos.

La vacunación es indudablemente un aspecto fundamental para la lucha contra la pandemia, pero hasta la fecha los compromisos de donaciones y envío de vacunas no están siendo materializados ante las dificultades para la producción y la distribución de vacunas. De los 30 millones de dosis comprometidos por España, por el momento se han entregado algo más de 6 millones de dosis. En el informe [Una dosis de realidad](#) recientemente publicado por *People's Vaccines Alliance*, de la que Oxfam Intermón forma parte, abordamos en profundidad esta cuestión.

Además, hay en la actualidad un debate abierto sobre la forma en la que la donación de vacunas debe ser abordada que esperamos que el Gobierno de España afronte con responsabilidad ante las prácticas inaceptables que están [asumiendo diferentes países con el beneplácito del CAD](#): donación de vacunas a punto de caducar, donación de vacunas de forma no adecuada al contexto sanitario de los países destinatarios, o el cálculo al alza del precio de las vacunas para engrosar el monto de AOD donada. Frente a ello, un grupo de organizaciones sociales hemos planteado una reacción conjunta a la elegibilidad de la AOD del gasto relacionado con la vacuna Covid-19 para evitar este tipo de práctica.

Cuadro 6: Aspectos importantes sobre la donación de vacunas y su cómputo como AOD

- La donación de vacunas debe complementar, no socavar, los compromisos de compartir patentes, información confidencial y secretos comerciales, o derechos de autor y diseño industrial.
- No es adecuado computar como AOD la donación del excedente del acaparamiento de vacunas.
- Es necesario evitar las donaciones de vacunas casi caducadas, con orientación específica sobre los plazos.
- Es importante apoyar a los países socios para que adapten sus campañas de vacunación a las dosis donadas.
- Es fundamental garantizar el suministro de vacunas que permita la administración de una segunda dosis.
- Deben evitarse las donaciones de vacunas de mala calidad o insuficientemente eficaces, por ejemplo, aquellas que no sean las adecuadas para combatir una variante específica de Covid-19 en el contexto del país socio.
- Las donaciones de vacunas deben sumarse a los planes existentes de cooperación internacional y de ninguna manera sustituir la AOD que debería haberse destinado a programas y proyectos nuevos o existentes.

Fuente: *Joint CSO reaction to ODA-eligibility of Covid-19 vaccine related spending*

Asimismo, además de avanzar en los compromisos de donación de vacunas para el refuerzo del mecanismo COVAX, es fundamental avanzar en soluciones más contundentes, sostenibles, justas y sistémicas:

En primer lugar, en la suspensión de los derechos de propiedad intelectual aplicables sobre las vacunas, pruebas, tratamientos y otros instrumentos médicos para combatir la COVID-19, acordando la exención propuesta del Acuerdo sobre los ADPIC de la Organización Mundial del Comercio.

En segundo lugar, exigir a las compañías farmacéuticas, por medio de todas las herramientas legales y políticas disponible, que compartan los datos, los conocimientos y la tecnología relacionados con la COVID-19 con la iniciativa de acceso mancomunado a la tecnología COVID-19 Technology Acces Pool y el centro de transferencia de tecnología de ARNm de la OMS en Sudáfrica.

En tercer lugar, invertir en centros de fabricación descentralizados en países del Sur para transformar un mundo de monopolios y escasez de vacunas en uno distinto, de suficiencia y equidad de vacunas, en el cual los países con menos recursos tengan control directo sobre la capacidad de producción para satisfacer sus necesidades.

Y, por último, redistribuir inmediatamente las vacunas existentes de forma equitativa entre todas las naciones para cumplir el objetivo de la OMS de alcanzar un 40% de vacunación entre la población de todos los países a finales de 2021 y un 70% a mediados de 2022.

Por todo ello, llamamos a seguir apostando por convertir las vacunas en un bien público global<sup>5</sup>. Así mismo, junto a las medidas específicas en el ámbito de las vacunas para todos y todas, para una más sólida respuesta global a la crisis sanitaria y un avance en el derecho humano a la salud, es fundamental articular las iniciativas en el marco de la respuesta a la pandemia con el fortalecimiento de los sistemas nacionales de salud desde una perspectiva universal y de derechos.

### *Hay mucho margen de mejora en los presupuestos*

Son varios los elementos a los que una mejora en estos presupuestos puede contribuir significativamente: a avanzar hacia una cooperación más feminista, hacia una cooperación más sistémica, más transformadora y con capacidad de contribuir a la profundización y la transnacionalización democrática, a avanzar hacia una sociedad más justa y equitativa, y a hacer del nuestro un mundo sostenible. Unos presupuestos verdaderamente comprometidos con la cooperación internacional son imprescindibles para hacer realidad la idea de la recuperación justa, que solo lo será si asume una perspectiva global, a la altura de los desafíos globales y las responsabilidades de España.

Aún hay tiempo de rectificar, y mejorar unos PGE que apuntan en una buena dirección, pero sin la contundencia suficiente. Queda recorrido parlamentario por delante, y margen para estar a la altura. Si realmente la cooperación es una prioridad política, es hora de demostrarlo.

Los PGE2022 son la primera piedra en ese camino y la base para un proceso de reforma sólido, integral y coherente. El acierto en la reforma será fundamental para desarrollar una cooperación internacional de calidad y transformadora. Sería importante no dar el primer paso en falso.

---

<sup>5</sup> <https://www.oxfam.org/es/actua/campanas/vacuna-contra-la-covid-19/acerca> y <https://www.oxfamintermon.org/es/vacuna-universal-gratuita-covid-19>