



Pablo Tosco©

REALIDAD DE LA AYUDA 2020

UNA REFUNDACIÓN INAPLAZABLE PARA EL MUNDO POST COVID-19

La COVID-19 nos ha traído el peor *shock* económico, sanitario y social en cien años. Se han disparado las cifras de desempleo, pobreza y hambre. La cooperación internacional, la financiación y el tratamiento de la deuda son imprescindibles para activar una respuesta que proteja de una crisis prolongada a los países en desarrollo, los más afectados y más indefensos ante sus impactos económicos y sociales. Para la cooperación española, el periodo 2019-2020 ha sido una transición. El 2021, en cambio, debe marcar el inicio de un plan de inversión riguroso y unas reformas institucionales de profundo calado. Solo abordando esta refundación de su cooperación de manera decidida, podrá España contribuir a la recuperación global en el mundo post COVID-19.

www.RealidadAyuda.org


OXFAM
Intermón

PRÓLOGO

Franc Cortada

Director general de Oxfam Intermón

Mantener la tensión y el impulso a la solidaridad y la justicia social parece muy complicado en tiempos turbulentos, en los que la ansiedad y el sufrimiento se viven muy de cerca; pero es sencillamente imprescindible. En 2020, se cumplen 50 años de la aprobación del compromiso de destinar el 0,7% de la Renta Nacional Bruta al desarrollo de los países más pobres: un acuerdo de otro tiempo, podría decirse, propio de un mundo diferente. Pero, como escribió Shakespeare en *La Tempestad*, «what's past is prologue»: todo lo pasado es el prólogo de lo que está por venir. Las ideas de fondo —reequilibrar el mundo, aportar solidaridad, apostar por la justicia social— siguen estando vigentes y deben seguir estándolo, mucho más si cabe, en un tiempo que presencia la peor crisis global en cien años.

Los informes *La realidad de la ayuda* superan ya los 25 años de historia. Su primer autor e impulsor, Chema Vera, deja Oxfam en 2020, tras dos largos períodos en la organización, el segundo como director general, manteniéndose siempre muy cerca de este informe y de su sentido más profundo. Mi reconocimiento y homenaje a su recorrido y a su compromiso, y también a su impulso de este importante informe anual. Creemos en las políticas públicas como elemento corrector de las desigualdades y como factor sustancial para construir una buena sociedad, desde el nivel local hasta el nivel global. Y, de entre ellas, la política pública de cooperación sigue siendo la única que tiene por objetivo el bienestar de quienes están lejos, sufren desventajas y son los más vulnerables. Una verdadera joya en una era en la que la mercantilización llega a casi todos los rincones.

En este informe, ampliamos el campo de nuestra visión al incorporar un análisis de los riesgos y tendencias globales que nos ha traído la primera pandemia global desde la década de 1910, señalando el tipo de abordaje que necesitamos frente a estos retos. Desentrañamos la agenda de la cooperación europea, que se ha convertido en el eslabón del desarrollo social y sostenible frente a las superpotencias del desarrollo que son China y Estados Unidos. Y fijamos la mirada en un aspecto que será clave en el periodo que comprende los próximos tres a cinco años en el mundo en desarrollo, y posiblemente también en nuestra sociedad: el tratamiento de la deuda y la financiación de la respuesta inmediata al shock y de su recuperación posterior, para limitar los daños —que hoy se cuantifican en 270 millones de personas más que pasan hambre, así como más de 200 millones cayendo en la pobreza— y para asegurar así una recuperación diferente. Una recuperación que debe revertir la actual espiral de crecimiento de la desigualdad, y estar marcada por la solidaridad, la justicia social, la sostenibilidad y la protección del bien común. Y que debe evitar a toda costa un innecesario ciclo de austeridad y sufrimiento, que profundizaría la actual crisis de desigualdad.

Nuestro informe La realidad de la ayuda tiene, además, una función irrenunciable: analizar lo que ha hecho la cooperación española y plantear lo que debe cambiar. El periodo 2019-2020 ha sido de transición tras la peor crisis de nuestra cooperación, eso que llamamos en nuestro anterior informe «la década perdida de 2010». Tras una prolongada etapa de interinidad y sucesivas elecciones, confiamos en que tendremos unos nuevos presupuestos. Asimismo, hemos conocido por boca del presidente el compromiso del Gobierno de llevar la cooperación española en el actual periodo político al nivel que le corresponde: la media europea. Hemos visto buenas señales, como aportaciones en fondos clave de salud, tras muchos años de ausencia, o iniciativas de la Presidencia del Gobierno, y acabamos de conocer la propuesta de un aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo que podría acercarse al 20% y al 0,25% de la Renta Nacional Bruta en el borrador de los presupuestos de 2021. Una señal significativa, aunque un aumento inferior al que España necesita para avanzar hacia el objetivo del 0,5%, y un crecimiento exiguo para su agencia líder, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y para la ayuda humanitaria.

Este es el momento de llevar a buen término una refundación de la cooperación española que pase por reformas institucionales y legales, para las que Oxfam Intermón aporta ideas y propuestas desde su conocimiento detallado, tanto del sistema español como de los sistemas y experiencias de otros países. Esta refundación, adoptando un papel solidario como país, exige un plan contundente de inversión. La política de cooperación necesita de abundantes recursos para atender a decenas de millones de personas en crisis humanitarias, fortalecer sistemas públicos de salud, amplificar la voz y visibilizar el papel de la sociedad civil y las organizaciones de mujeres, protegiendo a las defensoras del medioambiente y los derechos humanos. Como señalamos en el informe, si nos limitamos a arreglar las diferentes partes del sistema de cooperación pero no le ponemos gasolina en forma de financiación suficiente, no podrá llevarnos lejos. Tras una década de sequía, una inyección muy importante de recursos es imprescindible para conseguir un impacto real.

Oxfam quiere contribuir al reto de refundar la cooperación española como voz independiente de la sociedad civil y como organización miembro de la Coordinadora de ONGDs de España. Haremos cuanto esté en nuestras manos para impulsar un diálogo y una reflexión constructiva e independiente con el conjunto de actores sociales y políticos que sirvan para mejorar la sociedad global, haciéndola más solidaria.

En este 2020 los equipos de Oxfam han multiplicado sus esfuerzos para hacer llegar ayuda humanitaria en condiciones muy complicadas, apoyando especialmente a niñas y mujeres afectadas desproporcionadamente por la pandemia. Hemos continuado siendo una voz en defensa de los más vulnerables; demandando una «vacuna del pueblo», accesible gratuitamente a todas las personas, y la condonación de la deuda de los más pobres.

Trabajar para una recuperación diferente y para construir una sociedad justa para todo el mundo será nuestra guía. Y también debe ser la guía que señale el camino a la refundación de la cooperación española.

ÍNDICE

PRÓLOGO

Franc Cortada, director general de Oxfam Intermón..... Pág.2

CAPÍTULO 1

LOS PAÍSES EN DESARROLLO
ANTE EL SHOCK GLOBAL DE LA CRISIS COVID-19

Jaime Atienza..... Pág.5

CAPÍTULO 2

COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2019-2020:
EN TRANSICIÓN HACIA LA REFUNDACIÓN

Jaime Atienza e Iñigo Macías Pág.20

CAPÍTULO 3

DEUDA, FISCALIDAD Y NUEVA FINANCIACIÓN COMO
RESPUESTA ANTE EL SHOCK ECONÓMICO DE LA COVID-19

Jaime Atienza y Susana Ruiz Pág.45

CAPÍTULO 4

EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA
EN EL MUNDO POST-PANDEMIA

María Bardolet..... Pág.64

CAPÍTULO 5

UN ANÁLISIS DETALLADO
DE LA AOD ESPAÑOLA DESEMBOLSADA EN 2019

Iñigo Macías Pág.74

www.RealidadAyuda.org



OXFAM
Intermón

CAPÍTULO 1 - LOS PAÍSES EN DESARROLLO ANTE EL SHOCK GLOBAL DE COVID-19

Jaime Atienza

El impacto pluridimensional que está provocando la pandemia de COVID-19, la primera de alcance verdaderamente global en los últimos cien años, tiene una escala sin precedentes. Una caída del producto mundial de 12 billones de dólares, junto con un retroceso previsto del 4,4% del PIB para todas las economías del mundo, apuntan a la mayor crisis económica y social en cien años.¹ La primera secuela, la más visible, es la que se refiere a los millones de personas contagiadas y a los fallecimientos, superado de largo el millón de defunciones. Repercusiones brutales sobre empleo, ingreso, pobreza y hambre también deben ser mencionadas en la primera síntesis que podemos realizar.

Por el momento, hemos visto una incidencia sanitaria de la pandemia muy profunda en América Latina, mucho más liviana en África —donde el proceso de monitoreo y registro es un problema constatable— y desigual en Asia. Países con grandes concentraciones de población urbana han sufrido efectos de signo completamente opuesto, siendo los países que optaron por medidas de control más estricto los que han conseguido los mejores resultados sanitarios. Por ejemplo, el alcance de la COVID-19 en Vietnam ha sido muy limitado, con 35 fallecidos desde el inicio de la pandemia; mientras, en Brasil se ha registrado ya el fallecimiento de más de 150.000 personas. Las sociedades con mayor disciplina social y rigor en sus mecanismos de rastreo y aislamiento —desde Corea del Sur hasta Nueva Zelanda— han sido mucho más eficaces a la hora de minimizar las consecuencias negativas de esta crisis. Se ha demostrado que cierres temporales muy rigurosos han redundado, a medio plazo, en beneficios tanto sanitarios como económicos.

Una sucesión imparable de efectos adversos

Cuando situamos el foco en los impactos económicos de la crisis, el patrón que se repite en los diversos países es mucho más común de lo que cabría esperar. La recesión económica ha sido la regla, con variaciones en lo que se refiere a los porcentajes y la composición de dicha caída (excepción hecha de China, que anuncia un crecimiento superior al 1% en 2020). El desplome del comercio exterior es también un hecho generalizado, con estimaciones que varían por regiones y según el corte temporal entre el 7% y el 20% a escala global para 2020.² La pérdida de empleo y el cierre de empresas

¹ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>

² <https://news.un.org/es/story/2020/10/1482812>

son otros dos efectos adversos que se han extendido a lo largo y ancho del mundo. La caída en la demanda ha provocado un periodo de precios bajos de las materias primas, especialmente del petróleo, que parece entrar en una lenta fase terminal como base energética del planeta.

El resultado ha sido devastador sobre grandes sectores de la economía, como el turismo o la producción industrial. Sin embargo, conviene no perder de vista que también ha habido sectores que han salido ganando con la crisis, un hecho que está consolidando el extraordinario poder de mercado de los conglomerados digitales, al tiempo que está agravando la desigualdad a todos los niveles.

Los efectos negativos de la crisis de la COVID-19 se suceden sobre un contexto que ya enfrentaba agudas contradicciones y acusadas debilidades derivadas del cambio climático. En numerosas zonas de África, inundaciones y sequías estaban tensionando la seguridad alimentaria; un continente donde se ha producido también la mayor plaga de langostas en décadas. Además, el planeta se encontraba en su pico máximo de personas afectadas por conflictos armados, con el número más alto desde la Segunda Guerra Mundial de personas buscando refugio o desplazadas por conflictos dentro de las fronteras de sus propios países.

Por si no fuera suficiente, el mundo llegaba al borde del precipicio de la pandemia más endeudado que nunca, con una deuda pública total que duplicaba con holgura la riqueza global. En el mes de febrero, el FMI³ alertaba de la situación próxima a una crisis de deuda en la mitad de los países del continente africano, cuyas fuentes de financiación se estaban agotando tras una década fuertemente expansiva. Mientras tanto, el volumen de pagos del servicio de la deuda en el continente africano se había duplicado en apenas tres años, drenando recursos de los presupuestos de salud, educación y protección social. Para completar el panorama, según el CAD-OCDE,⁴ la AOD seguía en 2019 en magnitudes similares a las de 2018 —inferiores al máximo histórico de 2017—, con 152.700 millones de dólares.

La correa de transmisión compartida por la mayoría de los impactos que vamos a señalar a continuación es la desaceleración de la actividad económica resultante de los cierres parciales o totales de la vida, así como de las restricciones en la producción y comercialización que se han dado en todas las regiones del mundo.

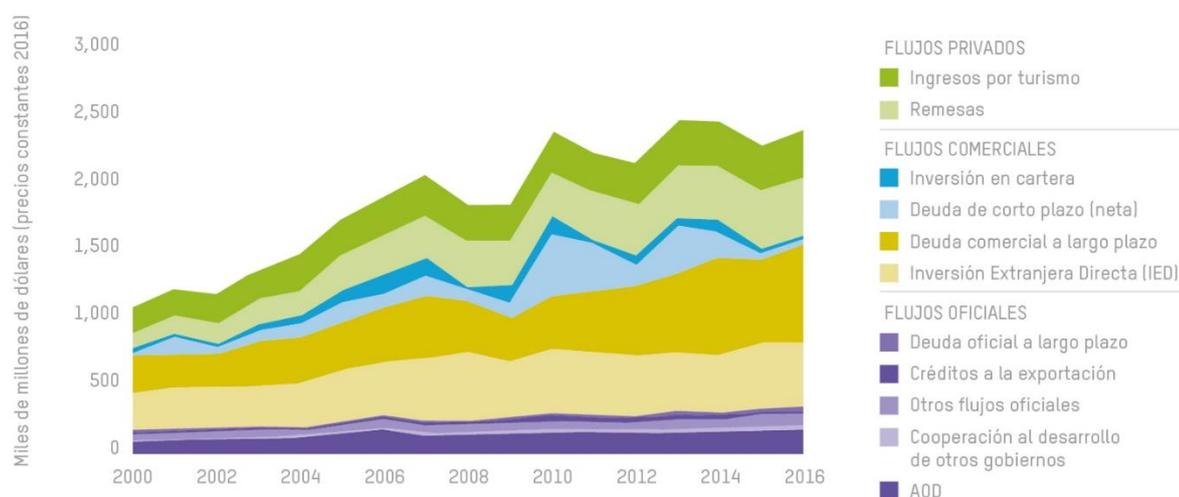
El freno a la actividad económica se inició por el cierre de la economía china, que al contener sus cadenas de suministros y su extraordinaria demanda de materias primas

³ <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/02/05/The-Evolution-of-Public-Debt-Vulnerabilities-In-Lower-Income-Economies-49018>

⁴ <https://www.oecd.org/newsroom/oecd-and-donor-countries-working-to-focus-development-efforts-on-covid-19-crisis-building-on-a-rise-in-official-aid-in-2019.htm>

provocó una primera ralentización en el conjunto de la economía global, particularmente notable en países menos adelantados que están muy vinculados a dichas cadenas. A medida que el impacto fue creciendo y extendiéndose, los efectos sobre las economías en desarrollo lo hicieron también. La llegada de la pandemia obligó a la adopción de medidas de confinamiento y distanciamiento social que han dificultado la producción, la venta en los mercados locales y el trabajo colectivo en épocas de siembra y cosecha. En los sectores más pobres de las grandes urbes, muy densamente poblados, el distanciamiento social ha sido materialmente imposible. La necesidad imperiosa de poner comida en la mesa cada noche ha impedido a millones de personas protegerse frente al virus. Este efecto ha sido especialmente intenso en buena parte de la América Latina urbana, pero también en otras zonas, entre las que destacan Bangladesh o Sudáfrica.

Gráfico 1. Flujos financieros internacionales hacia el mundo en desarrollo, 2000-2016 (en miles de millones de dólares a precios constantes 2016)



Fuente: Development Initiatives, basado en Banco Mundial, UNCTAD, OCDE, informes nacionales.

Si prestamos atención a los niveles macroeconómicos, la cascada de indicadores apunta hacia la mayor crisis económica que hayamos conocido. La caída promedio del PIB mundial —el principal indicador que mide la producción— se situará en el -4,4% en 2020, de acuerdo a las previsiones del FMI. En algunos países como España, Italia, India o Argentina, la caída alcanzará cifras de dos dígitos. Por regiones, el promedio en África se situará en -3,0%, en América Latina en -8,1% y en Asia en el -1,7%.⁵

⁵ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>

El descenso en la Inversión Extranjera Directa⁶ (IED) ha alcanzado un 49% a nivel global. Este frenazo se ha concentrado en las economías avanzadas, pero está afectando de manera igualmente severa a las regiones en desarrollo (-28% en África y -25% en América Latina).

Muchas familias pobres se enfrentan también a la reducción de los flujos de remesas (el dinero que los trabajadores y trabajadoras migrantes envían de vuelta a sus hogares) como consecuencia del aumento del desempleo. Se estima que el flujo global de remesas enviadas a los países de renta media y baja, que ascendió a 554.000 millones de dólares en 2019, disminuirá en un 20% (más de 100.000 millones de dólares) a causa de la pandemia.⁷ Las rentas provenientes del turismo, otra fuente fundamental de ingresos, se han desplomado.

Como consecuencia de la ruptura de la demanda por la hibernación de la economía global, los precios de numerosas mercancías han caído de forma muy notable, manteniéndose en niveles históricamente bajos dentro de un ciclo ya de por sí bajista.

El impacto fiscal es otro de los indicadores fundamentales a los que prestar atención. La caída de la producción, las exportaciones, el empleo y los beneficios empresariales —con destacadas excepciones—, han resultado en descensos generalizados en la recaudación fiscal. Algunos expertos alertan de caídas que podrían superar el 30%.⁸ Se da la circunstancia de que muchas de las empresas que más han crecido durante la pandemia son precisamente aquellas que operan en sectores que más fácilmente escapan a la regulación fiscal, situando sus bases operativas en territorios con baja fiscalidad y eludiendo así pagar los impuestos correspondientes allá donde se realiza la actividad de producción o las ventas. El gran salto adelante de la economía digital en este periodo está agravando estas disfunciones, que apenas se están empezando a abordar con impuestos como la llamada «tasa Google».

La discusión en torno a la forma de la recuperación global, que comenzó apuntando a un rebote rápido en forma de V (caída y recuperación abruptas de la actividad), han dejado paso a una gran inquietud sobre la misma. Especialmente incierta, ante un agravamiento de una segunda ola que solo puede ser atenuado por las noticias de los avances en el desarrollo de las vacunas. Ahora mismo, se debate sobre una recuperación en forma de K: con algunos sectores creciendo fuertemente tras el primer *shock*, pero otros sectores cayendo de forma más acentuada de lo inicialmente previsto. Una recuperación así multiplica las incertidumbres, profundiza las desigualdades y deja más al descubierto a los países en desarrollo que no pueden echar mano de la política monetaria y fiscal.

⁶ <https://unctad.org/news/global-foreign-direct-investment-falls-49-outlook-remains-negative>

⁷ <https://www.worldbank.org/es/news/press-release/2020/04/22/world-bank-predicts-sharpest-decline-ofremittances-in-recent-history>

⁸ <https://voxeu.org/article/fight-covid-pandemic-policy-makers-must-move-fast-and-break-taboos>

Una crisis que acentúa la desigualdad social y de género

Con la llegada de la COVID-19, muy pronto se alzaron voces que afirmaban que nos encontrábamos ante un virus que no entendía de clases sociales, puesto que no discriminaba entre ricos y pobres. Vimos afectadas a personas que iban desde la realeza y la alta política hasta los sectores más populares. Sin embargo, el componente de igualdad se acaba ahí. Las personas con más recursos tienen más probabilidades de tener un empleo formal, beneficiarse de mecanismos de protección laboral efectivos (como la baja por enfermedad), disfrutar de acceso a una sanidad de mejor calidad, disponer de ahorros y contar con todo lo necesario para poder confinarse y pasar la cuarentena en una casa segura y conectada, mientras siguen trabajando y escolarizando a sus hijos e hijas a distancia. Por su parte, las personas más pobres viven al día. No pueden tomarse días de permiso en el trabajo ni acumular provisiones para sobrevivir a una cuarentena prolongada.

Millones de trabajadores y trabajadoras de todo el mundo están perdiendo sus empleos a causa del cierre de empresas y negocios. Dos mil millones de personas trabajan en el sector informal, por lo que no tienen acceso a bajas remuneradas por enfermedad.⁹ El empleo informal constituye el 90% del total del empleo en los países en desarrollo (de renta baja), el 67% en los países emergentes (de renta media-baja y media-alta) y el 18% en los países desarrollados (de renta alta).¹⁰ Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la tasa de informalidad en la región de América Latina y el Caribe asciende al 53%, lo cual quiere decir que aproximadamente 140 millones de personas de esta región trabajan en esas condiciones.¹¹

Las mujeres tienen mucha más probabilidad de trabajar en el sector informal que los hombres y, por consiguiente, las que lo hacen no disfrutan de ninguno de los derechos laborales que les corresponderían.¹² La economía informal ocupa al 61% de los trabajadores y trabajadoras a nivel global. El 40% de estas personas son mujeres, y muchas son jóvenes. En los países más pobres, el 92% de las trabajadoras tiene empleos informales.¹³ Incluso en los países más ricos, tras años de ataques a los derechos laborales y precarización de los empleos, los trabajadores y trabajadoras más pobres no pueden dejar de acudir a sus puestos de trabajo ni un solo día. El personal de limpieza de los hoteles, los/as barrenderos/as, los/as repartidores/as, los/as

⁹ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_627189/lang-es/index.htm

¹⁰ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_711798.pdf

¹¹ <https://staffingamericalatina.com/en/oit-cerca-de-140-millones-de-trabajadores-en-la-informalidad-en-america-latina-y-el-caribe/>

¹² https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_627189/lang-es/index.htm

¹³ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_711798.pdf

camareros/as, el personal y los/as encargados/as de tiendas, los/as vendedores/as en los mercados, el personal de seguridad y los/as vendedores/as callejeros tampoco pueden permitirse el lujo de trabajar desde casa. Las personas migrantes se van a ver más afectadas, incluso, ya que suelen estar excluidas de las redes de seguridad a disposición del conjunto de la ciudadanía.¹⁴

En una investigación de Oxfam sobre los ganadores de la pandemia¹⁵ se destaca que las prácticas de retribuir de forma exagerada a accionistas y directivos ha impulsado un auge del precio de las acciones. Las 100 principales compañías ganadoras en el mercado de valores han incrementado en más de 3 billones de dólares su valor de mercado desde el inicio de la pandemia. Como resultado, los 25 multimillonarios más ricos del planeta han aumentado su riqueza en cantidades asombrosas. Jeff Bezos, por ejemplo, podría hoy pagar a cada una de las 876.000 personas empleadas por Amazon un bono único de 105.000 dólares y seguir siendo tan rico como lo era al comienzo de la crisis sanitaria. La concentración de las ganancias en la pandemia está exacerbando la desigualdad extrema, con lo que es más urgente que nunca establecer mecanismos correctores de tal acumulación de riqueza y poder.

Los determinantes sociales de la salud hacen que los grupos más desfavorecidos a menudo padezcan más afecciones y enfermedades crónicas que los exponen a un mayor riesgo de contraer, enfermar gravemente y morir por COVID-19. En un estudio del Imperial College de Londres se estima que el quintil más pobre tiene un 32% más de posibilidades de morir por esta pandemia que el quintil más rico.¹⁶ A nivel mundial, en aquellos países donde los sistemas de salud pública son más frágiles, que suelen ser los países más empobrecidos, la posibilidad de morir será mayor debido a retrasos en el diagnóstico y tratamiento de este y otros problemas de salud. Las personas desfavorecidas socialmente, muchas de las cuales viven al día dentro de economías informales, sufren y sufrirán en mayor medida las consecuencias económicas y sociales derivadas de las medidas de limitación de movimiento y aislamiento tomadas para contener esta pandemia.

Poco, salvo consideraciones generales, se menciona el papel de la mujer en la crisis. Por una parte, las mujeres representan el 70% del personal sanitario, según la OMS. Pero este porcentaje no se traduce en una representación femenina adecuada en las instituciones donde se deciden las estrategias contra la COVID-19, según un artículo del The Lancet.¹⁷ Los efectos desproporcionados sobre las mujeres abarcan un amplio abanico. Según el Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA, por sus siglas

¹⁴ <https://fortune.com/2020/03/27/coronavirus-ice-detention-immigration-migrants-refugees-covid-19/>

¹⁵ <https://www.oxfam.org/en/press-releases/pandemic-profits-companies-soar-billions-more-poorest-pay-price>

¹⁶ <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/mrc-gida/2020-05-12-COVID19-Report-22.pdf>

¹⁷ [https://www.thelancet.com/article/S0140-6736\(20\)30526-2/fulltext](https://www.thelancet.com/article/S0140-6736(20)30526-2/fulltext)

en inglés), 47 millones de mujeres no podrán acceder a anticonceptivos y evitar así 7 millones de embarazos no deseados cuando los cierres alcancen los seis meses. Oxfam ha realizado informes sobre los impactos desmesurados sobre las mujeres en Irak, en la región del Norte de África o en América Latina.¹⁸

Los efectos más graves: desempleo, pobreza y hambre

Los niños y niñas con menores recursos son los grandes perjudicados por el cierre generalizado de centros escolares, una de las restricciones que mayor impacto tiene sobre la desigualdad y la pobreza. Según UNESCO, 990 millones de estudiantes se han visto afectados por cierres de escuelas, colegios y universidades en 130 países.¹⁹ Las consecuencias más graves se dan sobre los sectores más empobrecidos, en los que no asistir a la escuela puede afectar a su seguridad alimentaria, llegando a implicar el abandono escolar definitivo.

La OIT estima que ya se han perdido el equivalente a 305 millones de empleos a tiempo completo a causa de la pandemia, una pérdida que se ha cebado especialmente con jóvenes y mujeres.²⁰

A causa de la dramática pérdida de empleo, del freno a la actividad económica y del resto de consecuencias descritas, una investigación conjunta de Oxfam con el Kings' College de Londres señala que 548 millones de personas más podrían verse sumidas en la pobreza (definida en menos de 5,50 \$/día PPA) antes de que acabe el año.²¹ Según los más recientes cálculos del Banco Mundial,²² en el caso de la pobreza extrema (definida por debajo de 1,90 \$/día PPA), ese aumento será de entre 88 y 115 millones de personas hasta el final de 2020 y llegará hasta los 150 millones al final de 2021.²³ Ambas previsiones representan un retroceso acumulado de entre 5 y 20 años en los logros en materia de reducción de la pobreza, que solo se ven mitigados por la rápida recuperación de China, la segunda economía del planeta y el país más poblado.

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) —que acaba de recibir el Premio Nobel de la Paz— estima que el número de personas que sufren hambrunas de nivel de crisis se incrementará desde 149 hasta 270 millones de personas antes de que acabe el año; se calcula que el 82% de este aumento tendrá su causa en la pandemia.²⁴ Esto significa que,

¹⁸ <https://www.oxfam.org/es/node/13332>

¹⁹ <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>

²⁰ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_745963.pdf

²¹ <https://www.oxfam.org/es/informes/elijamos-dignidad-no-indigencia>

²² <https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-effect-new-data>

²³ A. Sumner, C. Hoy and E. Ortiz-Juarez. (2020). Precarity and the pandemic.COVID-19 and poverty incidence, intensity, and severity in developing countries. WIDER Working Paper 2020/77. <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-77.pdf>

²⁴ <https://www.wfp.org/news/world-food-programme-assist-largest-number-hungry-people-ever-coronavirus-devastates-poor>

antes de que acabe el año, podrían morir de hambre entre 6.000 y 12.000 personas al día a consecuencia de los efectos sociales y económicos de la pandemia. Es posible que, en este aspecto, el número de muertes diarias por hambre supere a las causadas directamente por la enfermedad.

Según el McKinsey Global Institute,²⁵ que ha analizado los impactos globales en materia de género, los empleos de las mujeres son 1,8 veces más vulnerables a esta crisis que los de los hombres. Las mujeres representan el 39% del empleo mundial, pero sufren el 54% de la pérdida total de puestos de trabajo. Una razón de esta mayor incidencia es que el virus está aumentando significativamente la carga de los cuidados no remunerados, cuidados de los que las mujeres se ocupan de manera muy superior a los hombres. En un escenario en el que no se tomen medidas para contrarrestar estos efectos, el crecimiento del PIB mundial será un billón de dólares más bajo en el año 2030 de lo que sería si el desempleo de las mujeres fuese el mismo de los hombres.

Una respuesta internacional lastrada por la difícil economía política actual

La llegada de la crisis COVID19 coincide con una situación política enormemente complicada por la llegada de movimientos populistas y partidos ultranacionalistas a posiciones de gobierno. Las Naciones Unidas han vivido los últimos tres años un periodo de cuestionamiento y crítica sin precedentes por parte de su principal contribuyente, los EE. UU., que se ha visto acompañado de recortes generalizados en sus diferentes agencias. EE. UU. ha llegado incluso al punto de abandonar algunas de dichas agencias, como la OMS, de salir de misiones, como la del Territorio Palestino, o de romper acuerdos fundamentales en nuestra era, como el Acuerdo del Clima de París. En este periodo, la capacidad de acción multilateral ha vivido lastrada por las tensiones entre China y Estados Unidos; mientras que el prolongado proceso del Brexit ha hecho que la voz europea haya tenido un eco mucho más débil que en otros momentos. La reciente derrota electoral de Donald Trump abre la puerta a una distensión de algunos de estos factores en los próximos meses, pero el daño causado es muy profundo y no puede repararse de forma inmediata.

A pesar de haber conseguido aprobar en la pasada década los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Acuerdo de Lucha contra el Cambio Climático y el Tratado Internacional contra el Comercio de Armas, el ataque frontal a las soluciones multilaterales y concertadas ha llegado en un momento de especial vulnerabilidad de las instituciones internacionales. Del mismo modo, en los cuerpos globales de deliberación y discusión,

²⁵ <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/covid-19-and-gender-equality-counteracting-the-regressive-effects#>

como es el caso del G20, las citadas tensiones entre China y EE. UU. han aflorado, dificultando llegar a acuerdos y emprender acciones verdaderamente ambiciosas.

A raíz de la emergencia de la COVID-19 ha habido tres frentes de acción principales, todos ellos aún abiertos. El primer frente es el sanitario, con los trabajos de investigación para la obtención de vacunas y tratamientos efectivos contra el coronavirus, que además incluye el abordaje de la crisis sanitaria en los países en desarrollo. El segundo frente es el humanitario, en el que se han disparado las dificultades para llevar a cabo las operaciones en muchos lugares por el peligro de contagio de COVID-19; como los campos de refugiados, espacios especialmente vulnerables y en los que ya se han producido sucesos de altísimo riesgo. Y el tercer frente, el que ha recibido mayor atención, es el financiero, en el que financiación de emergencia y tratamiento de la deuda se han convertido en elementos centrales de la agenda.

A. El frente sanitario y la carrera para obtener la vacuna

En la investigación para la obtención de vacunas y tratamientos, la cooperación ha sido limitada a pesar de haberse lanzado numerosas iniciativas para formentarla. La OMS junto a las coaliciones The Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI) y Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI) han promovido el Mecanismo de Acceso Mundial a las Vacunas contra la COVID-19 (COVAX),²⁶ una iniciativa mundial destinada a colaborar con las empresas fabricantes de vacunas con el objetivo de que los países de todo el mundo tengan un acceso equitativo a vacunas seguras y eficaces. COVAX es el pilar referente a la vacunación del Acelerador de Acceso a las Herramientas contra la COVID-19 (ACT-Accelerator), cuyo objetivo es acelerar el desarrollo, la producción y el acceso equitativo a las pruebas, tratamientos y vacunas de COVID-19.²⁷

Para financiarlo, se lanzó un maratón para recaudar fondos convocado conjuntamente por la UE, Canadá, Francia, Alemania, Italia (que ejercerá asimismo la presidencia del G20 en 2021), Japón, el Reino de Arabia Saudí (que preside el G20 durante 2020), Noruega, España y Reino Unido.²⁸ En esta iniciativa participan instituciones como la Comisión Europea (CE), UNITAID, la Fundación Bill y Melinda Gates (BMGF, por sus siglas en inglés), el Banco Mundial o el Fondo Global. COVAX tiene como objetivo

²⁶ El mejor informe disponible en castellano para comprender estos instrumentos en detalle se encuentran en el capítulo "La salud en el mundo" en La Salud en la Cooperación al Desarrollo y la Acción Humanitaria 2020, <https://www.cooperasalud.org/informes>.

²⁷ <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator>

²⁸ En julio, el objetivo de recaudación se fijó en 31.000 millones. Dicho monto fue ampliado a finales de septiembre hasta 37.000 millones, para ayudar a los países más empobrecidos. A fecha de 21 de septiembre, la recaudación reunida para el ACT-Accelerator parece que no superaba los 3.000 millones de dólares.

adquirir 2.000 millones de dosis de aquí a finales de 2021 para aquellos países que, de otra manera, no tendrían acceso a la vacuna.²⁹

Peter Sands, del Fondo Global, subraya que el impacto indirecto de la COVID-19 será sumamente grave: en un estudio realizado en 100 países, el 85% de los programas de VIH, el 78% de tuberculosis y el 73% de malaria se han visto interrumpidos de alguna manera.³⁰ El propio Fondo Global advertía de que se necesitaban 28.500 millones de dólares para financiar una respuesta eficaz contra la COVID-19 y prevenir su impacto negativo en los países donde el VIH, la tuberculosis y la malaria suponen un alto riesgo para la salud pública.³¹ Según el informe 2020 sobre los progresos de los ODS, la supresión tanto de la prevención como de los tratamientos de la malaria podrían generar un aumento del 23% de los casos y un aumento del 100% de las muertes para finales de 2020 en África subsahariana, respecto a 2018. Y se estima que la interrupción de los suministros médicos durante seis meses podría provocar 500.000 muertes adicionales relacionadas con el VIH solo en la misma región.

Oxfam ha denunciado el acaparamiento abusivo por parte de los países más ricos: aunque tienen tan solo el 13% de la población mundial, los gobiernos de estos países ya han reservado más de la mitad (51%) de las dosis prometidas a los principales candidatos de desarrollar una vacuna contra la COVID-19. La propuesta de una «vacuna del pueblo» («*people's vaccine*») que sea accesible universalmente, libre de patentes y cuyo reparto se dé en condiciones de igualdad para todas las personas de todos los países, empezando por quienes son más vulnerables, gana respaldo en la comunidad internacional. De hecho, más de 140 líderes y lideresas globales³² — incluyendo mandatarios como los presidentes de Sudáfrica, Cyril Ramaphosa, o Senegal, Macky Sall, y exmandatarios como el británico Gordon Brown, la neozelandesa Helen Clark o la primera mujer que presidió una nación africana, la liberiana Ellen Johnson-Sirleaf— han respaldado esta petición.

Sin embargo, por el momento prima la competencia y el acaparamiento. Lo estamos viendo en la carrera de las diferentes compañías farmacéuticas por llegar primero, vender el producto de su trabajo y obtener los beneficios de la capitalización bursátil y la venta preacordada de las vacunas. Este hecho está impidiendo que se dé una verdadera colaboración en tiempo real, cuestión clave para reducir al máximo las consecuencias sanitarias, económicas y sociales. De no seguirse un camino como el que se propone con esta iniciativa, se estima que el 61% de la población mundial no

²⁹ <https://www.gavi.org/news/media-room/countries-pledge-nearly-us-1-billion-support-equitable-access-covid-19-vaccines>

³⁰ <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2214-109X%2820%2930317-X>

³¹ https://www.theglobalfund.org/media/9819/covid19_mitigatingimpact_report_en.pdf

³² <https://www.oxfam.org/en/press-releases/world-leaders-unite-call-peoples-vaccine-against-covid-19>

tendrá acceso a vacunas hasta 2022, incluso si prosperasen las cinco candidatas más avanzadas. Utilizando datos proporcionados por ACT-Accelerator, Oxfam ha calculado que el costo estimado de investigar, fabricar, adquirir y distribuir una vacuna a todos los habitantes del planeta podría ser de 70.600 millones de dólares. Por lo tanto, el coste de proporcionar una vacuna de forma generalizada equivaldría al 0,59% del impacto total de la COVID-19 sobre la economía global (estimada, como apuntamos más arriba, en 12 billones de dólares).

La directora de UNAIDS, Winnie Byanyima,³³ señala que «con el VIH ya tuvimos ocasión de ver que, cuando se descubren tratamientos, las personas ricas de los países ricos recuperan su salud, mientras que millones de personas de países en desarrollo caen en el olvido y se ven abocadas a la muerte. No podemos permitirnos caer en el mismo error cuando hallemos una vacuna para la COVID-19. El derecho a la salud es un derecho humano y, como tal, el recibir una vacuna que nos proteja de las garras de este virus mortal no debería depender ni del dinero que llevemos en el bolsillo ni del color de nuestra piel. Una vacuna debería ser siempre un bien público global y, como tal, tendría que ser gratuito para todos».

B. El frente humanitario y la necesidad de más AOD

El plan de respuesta humanitaria propuesto por Naciones Unidas, lanzado para mitigar los impactos de la pandemia sobre las operaciones humanitarias en curso, incorporó un primer llamamiento por valor de 6.700 millones de dólares en el mes de abril,³⁴ apenas cubierto en una cuarta parte. En otro orden de cosas, la situación en los campos de refugiados y contextos de emergencia ha sido y podría ser de nuevo extremadamente complicada. Proporcionar asistencia humanitaria se ha vuelto más difícil que nunca debido a la pandemia, dado que las necesidades se han multiplicado. Las restricciones a la libertad de movimientos, tanto de personas como bienes, y las precauciones adicionales que deben tomarse para proteger la salud de las personas durante los repartos de ayuda han ralentizado las iniciativas que tratan de proporcionar asistencia alimentaria a quienes la necesitan. En los países que concentran el grueso de las operaciones humanitarias, las limitaciones de provisión, logística y viajes del personal expatriado han supuesto un duro golpe para la capacidad efectiva de respuesta.

Hemos presenciado dos situaciones sobrecogedoras. El primero fue el estallido de casos de COVID-19 en la franja de Gaza,³⁵ que afloraron durante un severo confinamiento en el

³³

https://www.unaids.org/es/resources/presscentre/pressreleaseandstatementarchive/2020/september/20200929_covid-19-survivors-write-to-pharmaceutical-bosses-to-demand-a-peoples-vaccine

³⁴ <https://www.unhcr.org/news/press/2020/5/5eb3585e4/un-issues-us67-billion-appeal-protect-millions-lives-stem-spread-coronavirus.html>

³⁵ <https://www.oxfam.org/en/press-releases/gaza-hospitals-brace-surgin-covid-19-cases-amidst-bombing-and-severe-electricity>

mes de julio, mientras se sucedían los bombardeos del ejército israelí. A la larga, mucho más grave resultó el brote de COVID-19 en el campo de refugiados de Moria, en Lesbos (Grecia), que dio lugar a uno de los episodios más vergonzantes en la historia reciente de la UE.³⁶ El campo, oficialmente equipado para acoger a 3.000 personas, tenía en ese momento a más de 12.000 refugiados en condiciones de hacinamiento, cuyo acceso a agua potable estaba limitado a tan solo seis horas al día. El traslado y separación de algunos de ellos, por causa de la COVID-19, generó momentos de mucha tensión. Al mismo tiempo, movimientos ultraderechistas locales se habían dejado ver, intimidando y amenazando a las personas presentes en el siniestro campo. Un incendio de origen desconocido dejó a más de 6.000 personas desamparadas y sin techo durante días. Numerosas organizaciones, entre las que se encuentra Oxfam, denunciaron la política de *hotspots* de la UE, las condiciones deplorables para los solicitantes de asilo y la falta de compromiso político para asegurar un reparto de esas personas entre los diferentes Estados miembros (EE. MM.) de la UE.

En el momento en que cruzamos el umbral del 50º aniversario del acuerdo de los donantes por el 0,7%, se da la circunstancia de que la AOD se ha situado en los 152.050 millones de dólares en 2019, el equivalente a tan solo un 0,3% de la RNB de los países donantes. El momento fundacional de la AOD —que se produjo años antes, a raíz del llamamiento del presidente estadounidense Harry Truman— llevó a la firma de este compromiso en 1970. Cinco décadas nos dejan con un balance de resultados agrí dulce. Por el lado de los logros, debemos mencionar los millones de niños y niñas escolarizados, las mejoras sustanciales en salud o la atención a cientos de millones de personas víctimas de crisis y conflictos a lo largo de todo este periodo.

Pero un balance completo exige revisar los números y evaluar un compromiso como lo que es. Mirado desde esta perspectiva, el compromiso con el 0,7% ha sido flagrantemente incumplido. Dicho incumplimiento ha generado una deuda no reconocida de los donantes, que han evadido sus compromisos con el mundo en desarrollo, superior a los 5,7 billones de dólares, tal y como señalamos en el informe Cincuenta años de promesas incumplidas.³⁷ Este monto sería suficiente para que los 59 países más pobres del planeta alcanzaran los ODS en su totalidad. Pero después de medio siglo, tan solo son seis los países que están contribuyendo con el 0,7% de su renta, mientras que el promedio del CAD-OCDE se sitúa en el 0,30%. España se encuentra más lejos aún, en el 0,21%. El incumplimiento del acuerdo del 0,7% es una

³⁶ <https://www.oxfam.org/en/press-releases/investigation-eus-role-needed-after-fire-destroys-infamous-moria-refugee-camp>

³⁷ <https://www.oxfam.org/es/node/14768>

falta grave de los países más ricos, que siguen siéndolo pese a la crisis, y lo es mucho más en un tiempo de máxima necesidad como el actual.

En 2020 el sistema de cooperación ha reaccionado con lentitud, con escasísimos aumentos en las contribuciones de los donantes para ayudar a los países en desarrollo a enfrentarse a los diferentes efectos de la pandemia. Development Initiatives lo refleja con claridad en su informe *How aid is changing the COVID pandemic?*,³⁸ donde denuncia un estancamiento de los compromisos en la primera mitad de 2020, la fase más aguda de la crisis, respecto al mismo periodo en 2019.

La agenda de la cooperación internacional ha continuado avanzando, en todo caso, hacia un mayor uso de mecanismos de *blending* y cooperación financiera. Ejemplos son el papel creciente de los instrumentos mixtos, la diversificación y crecimiento de las carteras de las *development finance institutions* (DFIs), incluyendo la recién creada Development Finance Corporation en los EE. UU. y el futuro brazo financiero de la cooperación europea, todavía en fase de creación. La tendencia creciente al uso de instrumentos financieros no debe esconder que todavía las donaciones son el instrumento mayoritario del sistema de cooperación. Frente al 17% de préstamos e instrumentos asimilables, las donaciones de diferente naturaleza suponen el 82%.³⁹

C. La financiación y la deuda, elementos nucleares de la respuesta global

Tras una inversión estimada conjunta de 10 billones de dólares para rescatar a sus economías por parte de los países más desarrollados,⁴⁰ la UNCTAD⁴¹ ha solicitado 2,5 billones de dólares para hacer lo propio con el conjunto de las economías de los países en desarrollo. Oxfam ha instado que la AOD en particular se destine de forma prioritaria a duplicar el gasto en salud de los 85 países más pobres del mundo, lo que supondría un coste de 160.000 millones de dólares.⁴²

En su respuesta a la crisis, el FMI y el Banco Mundial han aumentado su capacidad de ofrecer financiación, ampliando su campo de acción en la financiación de emergencia hasta cantidades nunca vistas: el FMI proyecta utilizar hasta un billón de dólares y el Banco Mundial está considerando ofrecer fondos de hasta 160.000 millones. Aunque estas cantidades están a años luz de las necesidades de estos países (que se sitúan en el mencionado rango de los 2,5 billones de dólares), lo cierto es que el FMI y el Banco

³⁸ <https://devinit.org/resources/how-aid-changing-covid-19-pandemic/>

³⁹ <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2019-detailed-summary.pdf>

⁴⁰

<https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Public%20Sector/Our%20Insights/The%2010%20trillion%20dollar%20rescue%20How%20governments%20can%20deliver%20impact/The-10-trillion-dollar-rescue-How-governments-can-deliver-impact-vF.pdf>

⁴¹ <https://news.un.org/en/story/2020/03/1060612>

⁴² <https://www.oxfam.org/es/informes/como-combatir-la-catastrofe-del-coronavirus>

Mundial han sido las únicas instituciones en reaccionar con rapidez para aportar liquidez. Esta financiación facilitada en los primeros meses por el FMI ha sido en su mayoría rápida y entregada sin obstáculos, ofrecida sin contraprestaciones inmediatas y por montos significativos (ver capítulo 3). Además, hemos escuchado al FMI indicar la importancia de invertir «todo lo que sea necesario» y defender el uso de mecanismos como los impuestos a la riqueza dada la excepcionalidad del momento presente. Proteger a las empresas y a las personas es el mantra más repetido.

Dada la emergencia fiscal y financiera desatada en numerosos países, muy pronto la presión del sobreendeudamiento se ha convertido en un importante foco de atención. Nos encontramos en el momento histórico de mayor presión del endeudamiento sobre las finanzas públicas. Mientras los países de ingresos bajos viven bajo una constante amenaza, muchas economías emergentes y en transición también están padeciendo situaciones de creciente riesgo.

Por el momento, la acción en materia de deuda ha sido mínima: se ha circunscrito a los países IDA (aquellos de ingresos bajos, sujetos de donación y crédito blando por parte del Banco Mundial) para los que, en una decisión histórica, el G20 aprobó una Iniciativa de Suspensión de la Deuda (DSSI, por sus siglas en inglés). Dicha iniciativa, pionera por su extraordinaria rapidez —fue acordada apenas un mes después de que la OMS declarara la pandemia—, planteaba a un grupo de 73 países de ingresos bajos la posibilidad de obtener una moratoria de sus deudas bilaterales para el periodo mayo-diciembre de 2020. Muy pronto se hizo patente la insuficiencia de la iniciativa, por lo que se ha ampliado, por ahora, hasta junio de 2021.

La principal limitación de dicha iniciativa es su falta de ambición: 46 países han recibido un alivio de 5.300 millones de dólares, lo que representa tan solo un 12% de las deudas pagaderas en 2020 por parte de ese grupo de países. La devolución de las deudas únicamente se ha pospuesto a 2022-2026, con lo que indudablemente dificultará la recuperación futura. Tanto desde las organizaciones y redes de la sociedad civil —donde brilla con luz propia el magnífico informe sombra de EURODAD⁴³— como desde el FMI y el Banco Mundial, se ha señalado la necesidad de la participación de los acreedores privados en la iniciativa. La sociedad civil demanda la cancelación absoluta de los pagos hasta 2022 o 2023 y que las propias instituciones multilaterales condonen sus deudas por un periodo de tiempo equivalente. La cruda realidad es que los países más pobres del mundo están pagando puntualmente su deuda a los bancos y fondos más ricos del mundo, mientras vacían sus reservas y desatienden a su población. La condonación de la deuda vuelve a ser una prioridad urgente en la agenda global.

⁴³ https://www.eurodad.org/g20_dssi_shadow_report

Dedicaremos por completo el tercer capítulo a profundizar en las políticas de tratamiento de la deuda y el análisis sobre las posibilidades y necesidades de financiación.

Conclusión

Estamos ante un tiempo que demanda la máxima cooperación internacional para combatir los efectos inmediatos y persistentes de la pandemia. El paquete de medidas y actuaciones que debe consolidarse en este próximo periodo pasa por el desarrollo y distribución de la vacuna, la condonación de la deuda y la puesta a disposición de las ayudas de emergencia por razones económicas y humanitarias. La AOD también debe fortalecerse y crecer en este período en el que las transferencias en forma de donación serán más importantes, en especial para fortalecer la inversión en salud pública y protección social. Solamente así se podrá abordar con seriedad la Agenda 2030 tras la conmoción que la COVID-19 ha supuesto para nuestras vidas. Pese a las incertidumbres, el cambio en el liderazgo político de los EE.UU. parece una buena señal de que será posible avanzar en ese camino.

CAPÍTULO 2 - COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2019-2020: EN TRANSICIÓN HACIA LA REFUNDACIÓN

Jaime Atienza e Íñigo Macías

Como señalábamos hace un año, España se enfrenta en materia de cooperación a la superación de una «década perdida» que la ha dejado en el furgón de cola de los donantes, con un papel marginal en la escena internacional y ante un sistema abiertamente en crisis. La herencia de diez años de abandono financiero e institucional no se puede superar de un plumazo, pero ha llegado el momento de abordar este enorme reto. Tras una transición obligada por un prolongado periodo de interinidad, la reacción debe comenzar en 2021 con unos presupuestos aprobados y la perspectiva de una legislatura ordinaria. El año 2019, cuyas cifras analizaremos en detalle a continuación, fue un ejercicio de transición a todos los niveles. Por su parte, 2020 se caracteriza por haber sido sacudido hasta los cimientos por el *shock* de la COVID-19.

El acuerdo para aumentar en esta legislatura la AOD española hasta la media europea del 0,5% de la RNB ha sido ratificado por el presidente del Gobierno, por la ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación en sede parlamentaria, además de estar incluido en el Acuerdo de Gobierno. Sin embargo, el borrador de los presupuestos de 2021 presentado al Congreso contiene un aumento de tan solo 513 millones de euros respecto a 2018, hasta alcanzar los 3.115 millones de euros o el 0,25% de la RNB (lo que representa un incremento interanual que podría llegar al 20%).

Un análisis pormenorizado de estas cifras apunta al hecho de que el MAUC crece en 200 millones de euros, de los cuales tan solo 18 millones se canalizan a través de la AECID, con incrementos raquíticos de la ayuda humanitaria e inexistentes de la cooperación a través de ONGDs. Más llamativo aún es que la AECID vaya a recibir tan solo 1,3 millones de euros de los 24.000 añadidos al presupuesto general por el Fondo Europeo para la Recuperación. Los mencionados 513 millones del borrador de los PGE y los 275 millones de incremento entre el MAUC y las contribuciones a la UE (la ayuda más genuina) son en sí mismos una buena noticia, aunque se quedan muy lejos del aumento de 900 millones de euros necesario para cumplir con un plan de crecimiento hacia el 0,5% de la RNB en tres ejercicios presupuestarios.

España tiene ante sí la que posiblemente sea la última oportunidad para refundar su cooperación, situándose en la vanguardia de, al menos, ciertos sectores y nichos. Para conseguirlo, debe afrontar con decisión cambios profundos y realizar inversiones selectivas en la presente legislatura. El actual escenario internacional, que pone de manifiesto la importancia crítica de la cooperación internacional, brinda una ocasión de

oro para que la cooperación española ocupe un papel destacado, en especial en la UE y en el sistema de Naciones Unidas. Este camino será intransitable si no se dan dos condiciones simultáneamente: unos presupuestos crecientes y unas reformas profundas. Ambas son igualmente imprescindibles; la una sin la otra no dará resultado. Ante el reto existencial al que se enfrenta el sistema español de cooperación, la voluntad no puede confundirse con el voluntarismo.

1. 2019 – 2020: una transición con señales positivas

En el último año, hemos visto varias veces al presidente del Gobierno realizar en persona anuncios públicos de contribuciones de España a diferentes fondos, en su mayoría relacionados con la salud pública. Por ejemplo, se han pregonado aportaciones al Fondo Global contra el VIH, la malaria y la tuberculosis de 100 millones de euros en 3 años, con una aportación inicial de 10 millones de euros en 2020; a la Alianza Global para la Vacunación (GAVI, por sus siglas en inglés) con 50 millones de euros en cinco años, focalizados en el mecanismo COVAX para asegurar la llegada de la vacuna de la COVID-19 a los países en desarrollo; o al fondo fiduciario del Programa Global de Agricultura y Seguridad Alimentaria (GAFSP, por sus siglas en inglés) de 10 millones de euros en 2020-2021. En septiembre de 2019, también se hizo público el desembolso de 100 millones de euros en 5 años, durante el periodo 2020-2024, para el fondo conjunto de las Naciones Unidas para los ODS (concretamente, 5 millones de euros en 2020 y 20 millones de euros en 2021).

Tras la continuada ausencia de España en estos espacios, los anteriores compromisos y estas primeras aportaciones son una muy buena señal. Ahora bien, el liderazgo político necesario desde la Presidencia del Gobierno va mucho más allá de estos anuncios puntuales, por muy bienvenidos que estos sean. Impulsar un plan de inversión y reestructuraciones que afectarán a varios ministerios, así como afrontar una reforma profunda que debe incluir varias leyes orgánicas, exige un compromiso político de hondo calado que debe verse avalado y acompañado por el Gobierno en su conjunto.

Asimismo, hemos visto al presidente del Gobierno participar en espacios internacionales de deliberación sobre los ODS manteniendo un perfil destacado. En particular, ha elaborado diversas propuestas en el diálogo de alto nivel sobre la financiación del desarrollo; como, por ejemplo, la propuesta de utilización de mecanismos de *swap* (intercambio de medios de pago) de deuda por inversiones en sostenibilidad y desarrollo humano, o la idea de convocar en 2021 un diálogo de alto nivel para asegurar el cumplimiento de los ODS tras el *shock* de la pandemia. España se ha sumado a otras

iniciativas relevantes como la del grupo de trabajo del Sahel, con la ministra González-Laya presidiendo sus trabajos en 2020.

No obstante, todas estas señales positivas no consiguen ocultar una realidad implacable. Pese a las dificultades propias de los tiempos de la pandemia, la cooperación internacional exige inversiones sustanciales. Sin ellas, no puede realizar su cometido. Aunque se le cambien las ruedas y el motor a la cooperación española, sin la gasolina presupuestaria no llegará muy lejos.

Estas limitaciones presupuestarias son especialmente visibles en conferencias de donantes, como la que ha tenido lugar sobre la crisis de Yemen, en julio de 2020, a la que España no pudo asistir por su mínima contribución, mientras no se interrumpía la venta de armas a Arabia Saudí. En dicha conferencia, Reino Unido aportó 160 millones de euros y Alemania 125. Como referencia, España apenas dispuso de 65,5 millones por todo presupuesto humanitario en 2019.

El contexto de crisis internacional al que nos enfrentamos, especialmente aguda en el caso español —con una caída esperada del 12% del PIB en 2020—, pone más difíciles las cosas. España va a recibir 140.000 millones de euros para alentar su recuperación; la mitad en transferencias, la otra mitad en créditos. Esta es una cantidad equivalente a toda la AOD anual del conjunto de la comunidad de donantes. Mientras tanto, es difícil explicar que nuestra AOD siga a la cola de Europa, en niveles impropios de una de las cuatro grandes economías del euro.

La llegada de la COVID-19

De entre las señales positivas que se han producido recientemente, es preciso subrayar la puesta en marcha de una estrategia de respuesta ante la crisis de la COVID-19. Este ha sido un esfuerzo participativo y analítico, liderado por la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES), con el fin de organizar el conjunto de las potenciales contribuciones de la cooperación española en respuesta a la pandemia. Sin embargo, la ausencia de recursos adicionales en forma de donación para abordar esta crisis ha sido, una vez más, el talón de Aquiles de una estrategia por lo demás adecuada.

Asimismo, es importante resaltar la positiva participación de España en otras líneas e iniciativas de acción para proveer de ayuda a los países en desarrollo. España ha sido un socio activo en la creación y ampliación de la iniciativa para la suspensión de la deuda del G20 (DSSI) y, durante su participación en las asambleas de primavera y otoño del FMI y el Banco Mundial, ha apoyado una nueva emisión de Derechos Especiales de Giro (DEG) para impulsar la recuperación. Dicha emisión redundaría tanto en beneficio de España como del resto de países miembros, muy especialmente de los más pobres.

A pesar de ello, la Administración norteamericana bloqueó su puesta en marcha. Del mismo modo, España ha empleado un mecanismo financiero a su alcance para contribuir a la financiación concesional a los países más pobres mediante una aportación superior a los 900 millones a la Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) del FMI.

Estos avances en materia de cooperación a través de los organismos financieros multilaterales deben ser reconocidos. Se debe, en todo caso, asegurar una estrategia multilateral integrada y debatida entre los diversos actores públicos atendiendo a los diferentes frentes abiertos en la actualidad: financiación de la vacuna de la COVID-19 para países en desarrollo, tratamiento de la deuda externa, financiación de emergencia y apoyo a los sectores de salud, seguridad alimentaria y protección social.

Finalmente, es importante destacar que esperamos que el esfuerzo de la ayuda española (entendida como la relación entre AOD y RNB) durante este año 2020 viva un aumento notable respecto a 2019 por dos razones principalmente. Por un lado, el desplome de la RNB (estimado por el FMI en un 12%⁴⁴) y, por el otro, la contribución extraordinaria al FMI para apoyar la financiación concesional a países de ingresos bajos, anunciada por el Ministerio de Economía y Empresa. Una respuesta positiva, pero que sin embargo pone el énfasis en instrumentos generadores de deuda en países que ya sufren una alta tensión financiera.

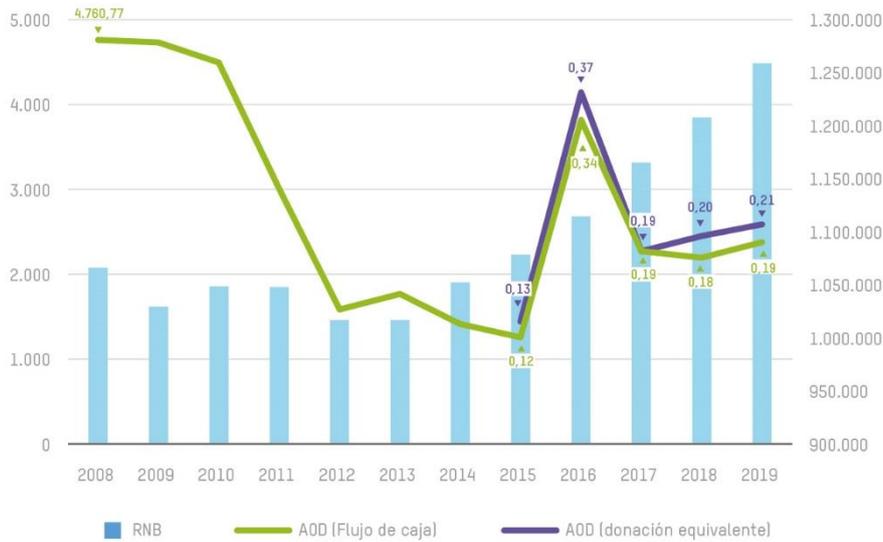
2. Balance inicial 2019: comparativa internacional⁴⁵

La AOD española en el año 2019 mantuvo la línea de continuidad iniciada en el año 2017 en la práctica totalidad de sus variables, con una subida de 181 millones de euros con respecto al ejercicio 2018 (lo que representa un incremento del 7,4%). En el quinto capítulo puede consultarse un análisis detallado de los datos estadísticos consolidados y públicos para el ejercicio 2019.

⁴⁴ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>

⁴⁵ Para entender las principales magnitudes analizadas es necesario conocer el cambio de metodología de contabilización de la AOD introducido en 2018. Del criterio de caja o *Cash Flow* (CF) se ha pasado al criterio de «equivalente en donación» o *Grant Equivalent* (GE). Dicho cambio produce una cierta ruptura de la serie, especialmente en lo que se refiere al cálculo de la ayuda reembolsable, pues esta deja de computar los reembolsos de créditos en negativo, un monto tradicionalmente alto, resultando en la apariencia de un aumento de la AOD.

Gráfico 1. Evolución de la AOD y la RNB en España, 2008-2019 (en millones de euros corrientes)



Fuente: OECD DAC Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1] <https://stats.oecd.org/>

A pesar de que la RNB ha crecido en un 18,1% entre 2008 y 2019, la AOD neta en flujo de caja es hoy en día menos de la mitad de lo que era entonces (2.378 frente a 4.761 millones de euros corrientes). En el caso español, no se ha cumplido la máxima de que cuando crece la RNB también crece la AOD. La inacción de toda una década obliga a acelerar al máximo las inversiones para recuperar el tiempo perdido en el actual periodo político.

En lo que se refiere al impacto del cambio de criterio contable por parte del CAD-OCDE sobre la medición de la AOD española, resulta en un aumento superior al 8% de la AOD computada, por el efecto de la drástica reducción en la contabilización de los reembolsos de operaciones de crédito pasadas.

Gráfico 2. Evolución de la AOD neta computada como flujo de caja frente (CF) a la donación equivalente (GE), 2015-2019¹ (en millones de euros)

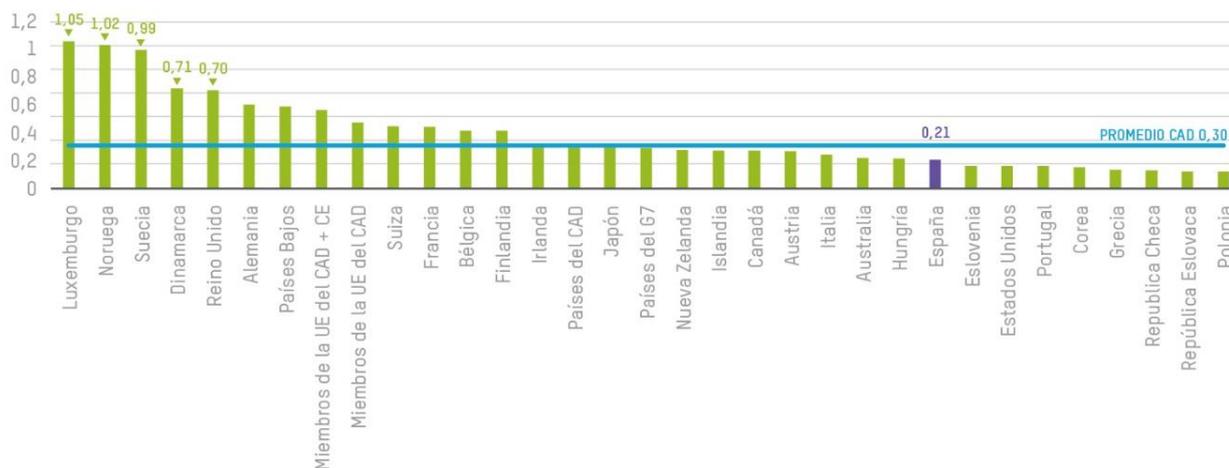


1. Los datos de 2019 hacen referencia al volcado provisional a 3 de septiembre de 2020.

Fuente: OECD DAC Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1] <https://stats.oecd.org/>

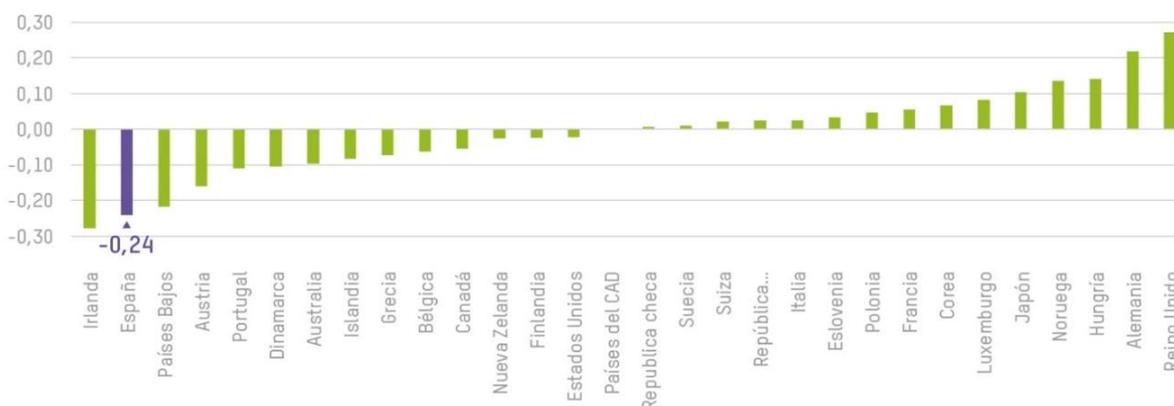
Como donante, la posición de España no ha cambiado significativamente en los años 2018 y 2019, manteniéndose en el furgón de cola de los donantes europeos, y muy alejado de países de su misma dimensión económica y huella internacional. La serie tiene un salto debido al mencionado cambio de metodología, pero la tendencia sigue y España, en 2018 y 2019, continúa estando muy lejos de la media.

Gráfico 3. El esfuerzo en AOD de España frente al resto de donantes, 2019 (en porcentaje sobre la RNB, donación equivalente)



Fuente: OECD DAC Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1] <https://stats.oecd.org/>

Gráfico 4. Evolución del esfuerzo en AOD, 2008-2019¹ (diferencia en puntos porcentuales de RNB)



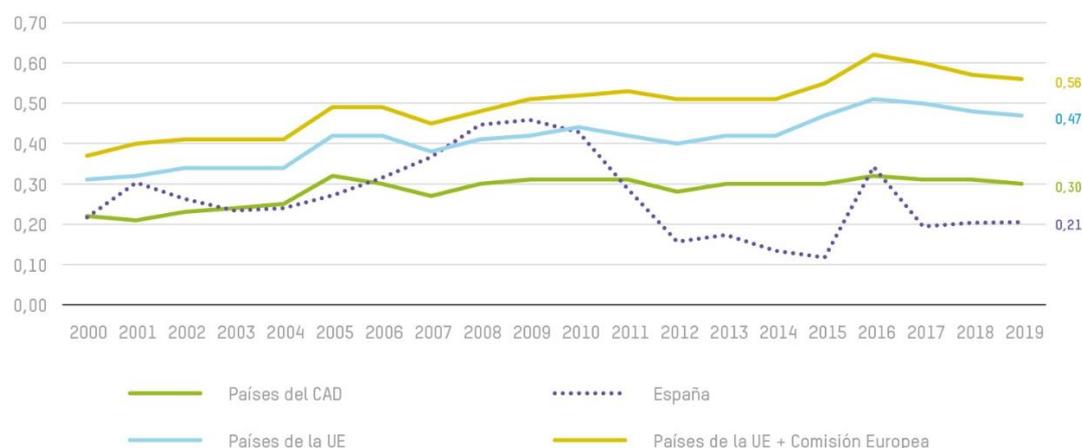
1. Los datos de 2019 son en donación equivalente.

Fuente: OECD DAC Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1] <https://stats.oecd.org/>

En 2019, con una contribución del 0,21% de AOD sobre su RNB, España sigue situada en la parte más baja de la tabla. Si tomamos una perspectiva histórica con una serie larga, observamos que España es, tras Irlanda, el país donante del CAD-OCDE donde más ha caído la solidaridad desde 2008. En promedio, los países miembros del CAD-OCDE no han variado su esfuerzo en dicho periodo, aunque esta aparente neutralidad

esconde cambios muy significativos en los extremos (Irlanda y España en el negativo, Alemania y Reino Unido en el positivo). Cuando analizamos el esfuerzo de la cooperación española en comparación con los promedios más representativos, nos encontramos con la verdadera dimensión del agujero financiero.

Gráfico 5. Evolución del esfuerzo en cooperación de España frente al promedio de los países CAD-OCDE y de los países europeos, 2000-2019¹ (AOD/RNB en porcentaje)



1. Los datos de 2019 son en donación equivalente.

Fuente: OECD DAC Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1] <https://stats.oecd.org/>

Para situarse en el promedio de la contribución de los países miembros del CAD-OCDE (0,3% de la RNB), España tendría que alcanzar los 3.776,2 millones de euros, lo que implicaría unos 1.190 millones de euros adicionales.

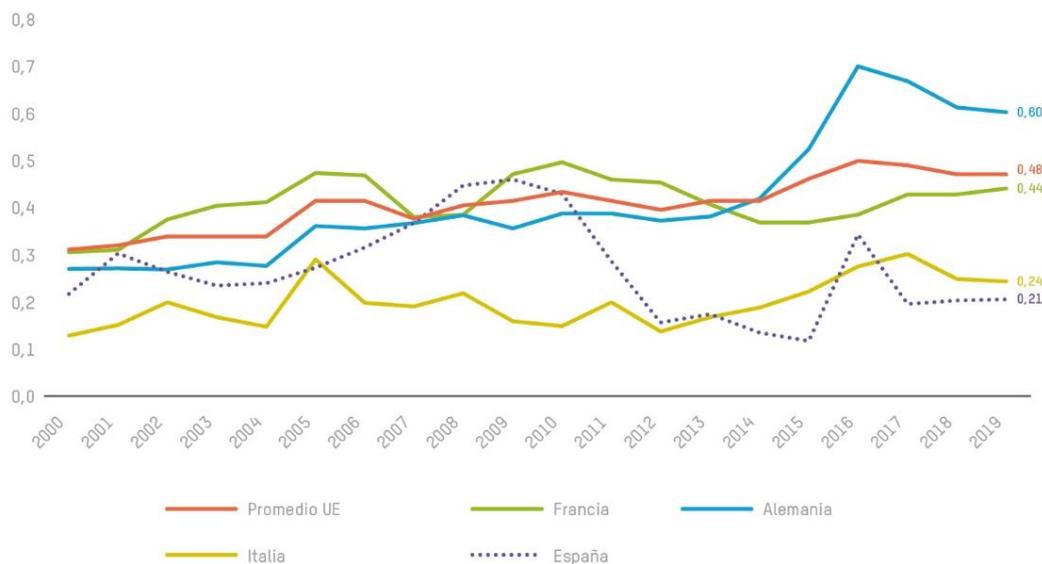
El objetivo explícito del Gobierno es llegar al promedio europeo durante la actual legislatura, situado en los últimos años en el 0,5% de la RNB. Si consideramos los últimos datos disponibles de la RNB española en 2019, alcanzar este objetivo implicaría más que duplicar su ayuda actual hasta los 6.293,7 millones de euros, aproximadamente 3.700 millones de euros adicionales en ayuda. Si tenemos en cuenta el impacto de la COVID-19 y las previsiones del FMI sobre la evolución de la RNB en los próximos cuatro años, en 2023 la AOD española debería alcanzar los 6.348,1 millones de euros.⁴⁶ Para lograrlo, España debería aumentar su contribución a un ritmo de 940 millones de euros por año, comenzando este año 2020. Estas cifras dan idea de la magnitud del salto cuantitativo necesario.

En el actual periodo, una de las más grandes oportunidades que se abren para España es la de ocupar el lugar que ha dejado vacante Reino Unido con su salida de la UE. Hoy por hoy, las cuatro mayores economías del euro, Alemania, Francia, Italia y España, están llamadas a jugar un papel de liderazgo, junto a la CE, en materia de cooperación. La interacción de sus

⁴⁶ Estas estimaciones se han realizado aplicando a la RNB de 2019 las tasas de variación anual del PIB proyectadas por el FMI en su último *World Economic Outlook* de octubre de 2020 y disponibles en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October>. Una vez estimado el valor de la RNB en 2023 (1,27 billones de euros), se ha calculado el 0,5% de acuerdo con el objetivo explicitado por el gobierno español.

sistemas nacionales de cooperación con la CE, y entre sí, serán dos de los elementos determinantes de la nueva fase que ahora se abre. En particular, el diseño de nuevos mecanismos que combinen las donaciones con una variedad significativa de instrumentos financieros. En este contexto, España tiene un problema de capacidad y músculo financiero, que es importante subsanar para llegar a ser un socio enteramente confiable.

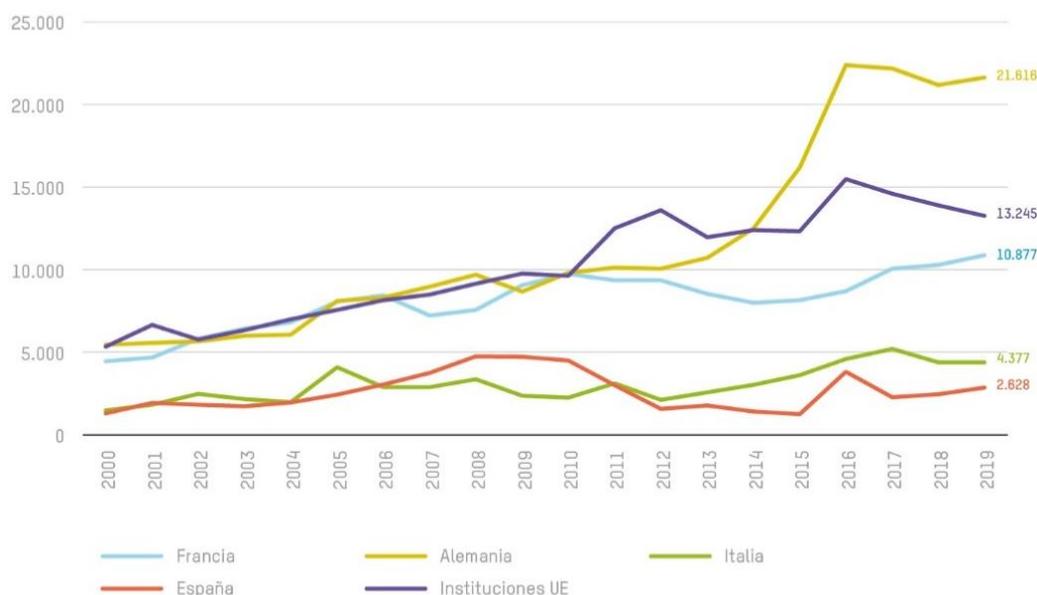
Gráfico 6. Evolución del esfuerzo en cooperación de España frente a otros países europeos, 2000-2019¹ (AOD/RNB en porcentaje)



1. Los datos de 2018 y 2019 son en donación equivalente.

Fuente: OECD DAC Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1] <https://stats.oecd.org/>

Gráfico 7. Evolución del esfuerzo en cooperación de España frente a otros países europeos, 2000-2019¹ (en millones de euros)

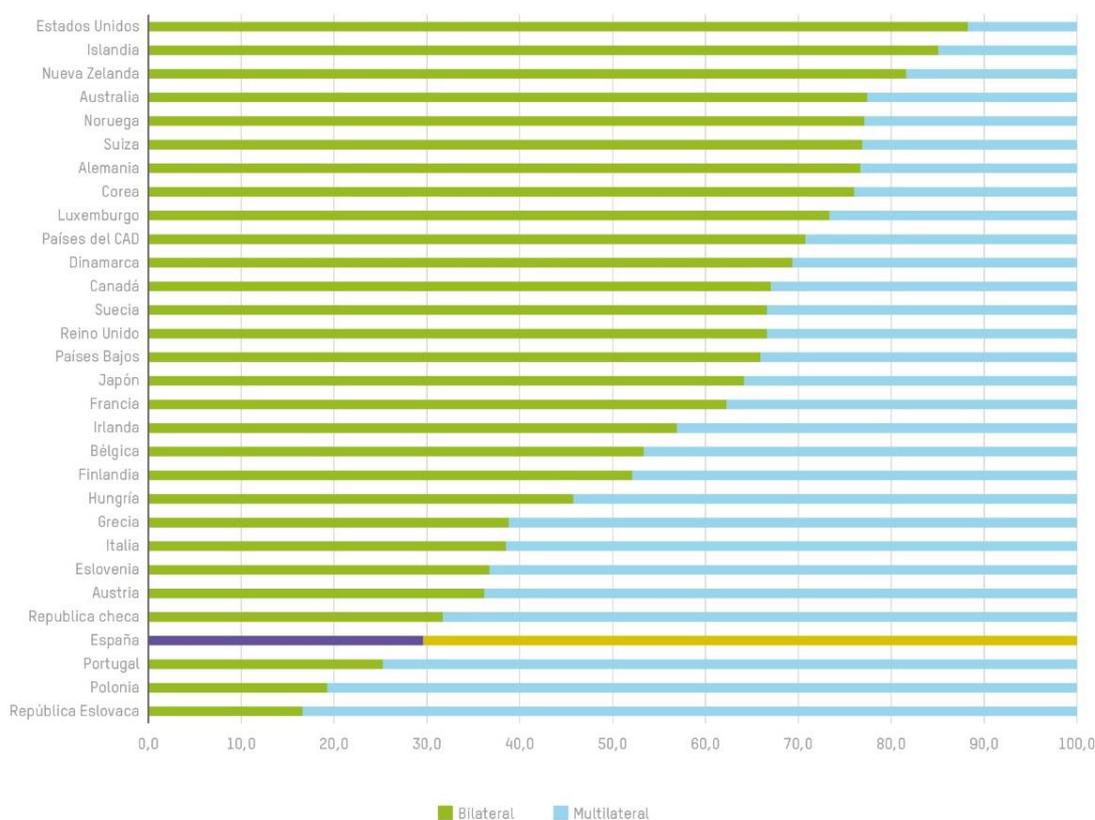


1. Los datos de 2018 y 2019 son en donación equivalente. El dato de 2019 para España corresponde al volcado provisional a 3 de septiembre de 2020.

Fuente: OECD DAC Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1] <https://stats.oecd.org/>

La comparativa de España con los otros tres grandes donantes europeos y la CE nos ofrece una imagen muy ilustrativa. En términos de dedicación de AOD sobre la RNB, España aporta menos de la mitad de la contribución de Francia y un tercio de la contribución alemana. Si tomamos las cifras absolutas para 2019, vemos que la ayuda española es un 60% de la de Italia, cuatro veces menor que la de Francia (cuyo PIB es el doble del español) y hasta ocho veces más pequeña que la de Alemania (con un PIB de un tamaño que multiplica 2,8 veces el español).

Gráfico 8. AOD bilateral vs. multilateral en los donantes del CAD-OCDE, 2019 (en porcentaje sobre el total)



Fuente: OECD DAC Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1] <https://stats.oecd.org/>

En el gráfico 8 observamos la proporción de ayuda bilateral y multilateral de los diferentes donantes del CAD-OCDE. El bajísimo nivel de la cooperación bilateral española, por debajo del 30%, es atribuible a su raquítica inversión, un hecho que le permite muy poco margen de maniobra para la actuación directa más allá de las aportaciones obligatorias. Si nos fijamos en la parte baja de la gráfica, allí encontramos a los donantes más débiles. Mientras, en la parte alta están aquellos países donantes que, aunque son grandes contribuyentes multilaterales, también impulsan una cooperación bilateral que supera el 60% del total. Por su significativo volumen de ayuda, ello les permite tener unos márgenes adecuados de acción y respuesta.

DIEZ CONCLUSIONES SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA AOD ESPAÑOLA EN 2019

1. En 2019, la AOD total ascendió a 2.628,2 millones de euros. De este monto, 1.238,9 millones fueron contribuciones obligatorias a organismos multilaterales y 269,1 millones resultan del cómputo de ayudas a personas refugiadas en territorio español. Ambas partidas, sobre las que el Gobierno no tiene margen de intervención, suponen el 57,25% de toda la AOD.
2. En 2019, solo se ejecutó un 89,5% del presupuesto. La subejecución ascendió a 309,34 millones de euros, repartida en 40 millones por parte de la AECID y 224 millones del FONPRODE.
3. Dos de cada tres euros se canalizaron por vía multilateral (64%), mientras que solo uno lo hizo por vía bilateral (32%) y multilateral (4%).
4. El MAUC, que en teoría lidera la política de cooperación, fue responsable de apenas el 15,3% de la AOD desembolsada. Mientras, el Ministerio de Hacienda desembolsó el 43,4% (transfiriéndolo a la UE) y el Ministerio de Economía desembolsó el 17,1% (recursos destinados a la cooperación multilateral financiera). Por último, destaca el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, que desembolsó el 10% de toda la AOD bruta.
5. La AECID —que cuenta con su sede central en Madrid, 31 oficinas en países, 19 centros culturales, 4 centros de formación y una plantilla superior a las 900 personas (entre sede y terreno)— tan solo gestiona el 9,1% de la AOD española (241,2 millones de euros). En el año 2009, había llegado a gestionar el 49,2% de la AOD (lo que equivale, en términos absolutos, a diez veces más que en la actualidad).⁴⁷
6. De la ayuda asignable sectorialmente, el primer destino de la misma no debería computarse como AOD: 269,1 millones se han empleado en atender las necesidades de las personas refugiadas en España (un 28,1% de la AOD bilateral bruta), una cantidad similar a la que destinamos al segundo sector CAD de intervención: infraestructuras sociales y servicios (27,5%).
7. Los bajos montos de ayuda bilateral y la distorsión por la elevada ayuda a refugiados en España desdibujan la distribución geográfica: Venezuela es el

⁴⁷ <https://memoria2018.aecid.es/>

primer receptor oficial de AOD, aunque el dinero se queda en España. Los diez primeros receptores absorben prácticamente el 50% de la ayuda.

8. Los 14 países de asociación de renta media reciben el 43,1% de la AOD, pero los menos avanzados tan solo reciben el 11,8% (cuando el consenso internacional indica que el mínimo a dedicar a países de renta baja debe ser el 20% de la AOD). Llama la atención que territorios que no pertenecen a ninguno de los grupos priorizados reciban el 40,4%.

9. La cooperación financiera se mantuvo en niveles bajísimos de ejecución (25 millones de euros), aunque las operaciones firmadas en el periodo han pasado de 49 millones en 2018 a 120 en 2019 (lo que supone un aumento del 144%).

10. La cooperación descentralizada mantiene en 2019 una senda de recuperación, alcanzando los 321,2 millones de euros o, lo que es lo mismo, un crecimiento del 11,6% respecto a 2018. Las CC. AA. crecieron un 5,1% (con Andalucía como primera contribuyente) y los entes locales un 28,4%, llegando a los 22,9 millones de euros.

Estas diez conclusiones sintetizan las disfunciones con las que convive la cooperación española desde hace demasiado tiempo. Darle la vuelta a estas limitaciones es la principal labor de la próxima década. Asegurar inversiones y reformas como las que proponemos a continuación es el camino para subsanar la desproporción de las contribuciones multilaterales y obligatorias, asegurar un papel protagonista de la AECID —y, en su caso, del MAUC—, reequilibrar el destino sectorial y geográfico de las ayudas, corregir la tendencia a subejecutar los presupuestos, fortalecer la cooperación descentralizada y aumentar la contribución a países de renta baja. Utilizar estas diez conclusiones como un cuadro de mando de la cooperación española servirá para asegurar que se producen avances en la dirección correcta.

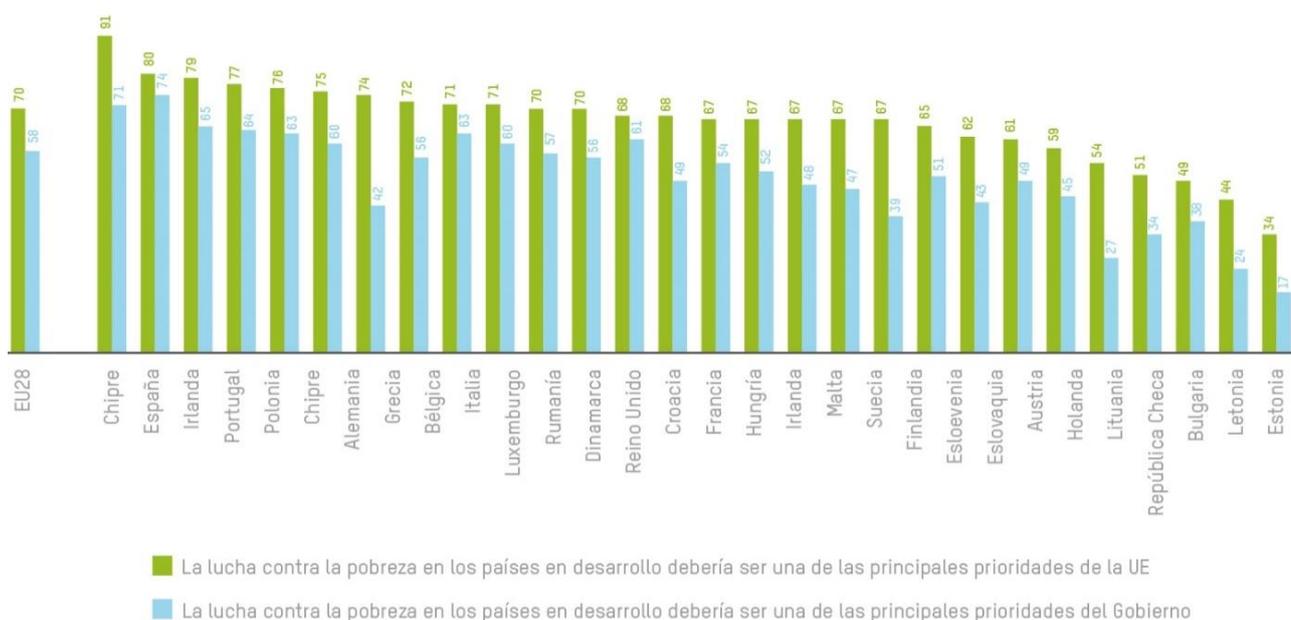
El apoyo social a la cooperación, intacto

Según los datos del último Eurobarómetro sobre la cooperación internacional reflejados en el gráfico 9, un 80% de los españoles considera que abordar el problema de la pobreza en los países en desarrollo debe ser una prioridad importante de la UE y un 74% indica que debe serlo para el Gobierno español (datos de octubre de 2019).⁴⁸ Este

⁴⁸ https://ec.europa.eu/europeaid/special-eurobarometer-eu-citizens-and-development-cooperation-2018_en

resultado se repite año tras año, con España en la primera o segunda posición entre los 18 EE. MM. en el momento de realizarse la encuesta. Esto representa un sólido aval popular al hecho de que España se convierta en un contribuyente acorde a su condición de cuarta economía de la UE y en un impulsor a ultranza de la Agenda 2030.

Gráfico 9. Apoyo social a la lucha contra la pobreza (% de respuestas que están «de acuerdo» y «totalmente de acuerdo» con la frase: «La lucha contra la pobreza en los países en desarrollo debería ser una de las principales prioridades del Gobierno y de la UE»)



Fuente: Special Eurobarometer: EU citizens and development cooperation - 2019, página 20⁴⁹.

Además del imperativo ético y solidario que la justifica, ninguna otra política va a permitir a España conseguir una presencia, red de relaciones, influencia y visibilidad como la que trae aparejada la cooperación para el desarrollo. No es previsible que España se convierta en una potencia militar ni industrial, en cambio, sí puede fortalecer su condición de potencia cultural y social impulsando los ODS, asumiendo la lucha contra la desigualdad y la justicia de género como señas de identidad, y poniendo en el centro de su acción a millones de personas víctimas de crisis humanitarias, del cambio climático y de los estragos causados por la COVID-19.

⁴⁹ <https://cooperacionespanola.es/es/prensa/noticias/la-sociedad-espanola-la-segunda-que-mas-apoya-la-politica-de-cooperacion-de-la-ue>

3. Refundar la cooperación española: definición estratégica, plan de inversiones y reformas clave

Para salir del largo *impasse* de la última década, la cooperación española requiere de dos pilares: un plan de inversión y una estrategia de reformas. Ambos pilares deben responder a una renovada definición estratégica de los objetivos centrales de la política pública de cooperación internacional, con un fuerte acento en la sostenibilidad y orientada a ofrecer respuestas a la profunda crisis desatada por la COVID-19.

(a) Definición estratégica y condiciones para el cambio

Como agente de cooperación, España debe definir su nivel de ambición, los objetivos a los que quiere contribuir de forma prioritaria, los instrumentos que va a privilegiar para llevar adelante sus planes y quiénes van a ser sus socios clave en este periodo. Su marco de actuación para alcanzar el horizonte de la Agenda 2030 vendrá determinado por los derechos humanos, la lucha contra las desigualdades y la transformación sostenible.

Para llevar a cabo esta refundación, España parte de cuatro activos sólidos: (i) una hoja de ruta ampliamente compartida sobre los elementos que deben componer un plan de reformas, elaborada en el seno del Consejo de Cooperación,⁵⁰ (ii) un liderazgo parlamentario multipartidista en la Subcomisión para la Reforma de la Ley de Cooperación y el Sistema de Ayuda, que es el espacio en que acordar y consensuar reformas duraderas y en el que facilitar el trámite legislativo para una nueva ley de cooperación —que permita devolver la política de cooperación a la condición de política de Estado—, (iii) un liderazgo político en la Presidencia del Gobierno y en el MAUC, que se ha manifestado pero habrá ahora de ejercerse de forma continuada para tener éxito, y (iv) una sociedad civil con capacidad de propuesta e interlocución, comprometida con esta refundación, bajo el liderazgo de la Coordinadora de ONGDs —que lanzará próximamente su documento “Un nuevo sistema de cooperación para transformar el mundo” (actualmente en fase de preparación)—, junto con otros actores como universidades, sindicatos, empresas y las agencias líderes de la cooperación descentralizada.

⁵⁰ Una comisión de trabajo del Consejo de Cooperación ha realizado un trabajo de profundo calado, entrevistando a más de 40 directivos, responsables públicos y representantes sectoriales acerca de las carencias, ideas y opciones de reforma de la cooperación española; un trabajo de meses que ha dado lugar a un informe con alternativas de acción con el respaldo unánime de todos los actores del Consejo ajenos a la AGE. http://www.consejocooperacion.es/wp-content/uploads/2020/10/NUEVO_STMA_COOP_PARA_AG_2030-Pptas_MejoraInforme_GT_Capacidades_Cons_Coop-marzo_2020.pdf

(b) Plan de inversiones

En tanto participe de un sistema cooperativo, España debe plantearse una contribución acorde a su dimensión económica. También es fundamental labrarse una reputación como socio confiable para el conjunto de países aliados de la comunidad de donantes y de países socios, así como con el sistema multilateral. Las bases de dicho plan de inversiones se encuentran en el acuerdo de Gobierno para situar a España en el promedio del conjunto de los países europeos, es decir, en el 0,5% de AOD sobre la RNB.

Dos cuestiones deben tenerse en cuenta en lo referente a este plan de inversiones. En primer lugar, la adopción de un calendario de crecimiento de las inversiones. Dicho plan debe comenzar, de forma inteligente, por el aumento de las contribuciones de España en aquellas materias y por aquellas vías que tengan una adecuada capacidad de absorción inicial. En su primera fase, en concreto, debe priorizarse la ayuda humanitaria, la ayuda canalizada en asociación con ONGDs y las contribuciones multilaterales a iniciativas prioritarias para la estrategia de la cooperación española y el combate a la COVID-19.⁵¹ En todos estos casos, no hay restricciones administrativas ni operativas que impidan acometer inversiones relevantes, como tampoco hace falta esperar a que se realice reforma alguna.

Una vez que se hayan puesto en marcha las reformas que describiremos a continuación, las inversiones deberían concentrarse en la cooperación bilateral de la AECID hasta alcanzar el 60% bilateral / 40% multilateral. Por otra parte, incorporar un calendario de cumplimiento del 0,7% a la legislación renovada, como han hecho Reino Unido, Francia, o Italia, es una opción del todo conveniente también para España.

(c) Cuatro reformas clave y una nueva ley de desarrollo internacional

Tanto el impulso político del Gobierno —desde la Presidencia hasta el MAUC, pasando por todos los ministerios implicados— como el esfuerzo concertado del Congreso son necesarios para impulsar las reformas que aquí proponemos. Deben tenerse en cuenta también las consideraciones de actores menos visibles —como los cuerpos y sindicatos de funcionarios—, de la misma forma que es esencial superar las barreras de desconfianza y descoordinación entre ministerios y diferentes funciones de la Administración para poner en el centro el objetivo de afianzar una cooperación fortalecida e integrada, hasta que se convierta en una seña de identidad del país.

⁵¹ En el aludido borrador de presupuestos 2021, ni la acción humanitaria ni la ayuda canalizada vía ONGDs se han fortalecido. http://www.congreso.es/docu/pge2021/121-35-3_Ayuda_Oficial_al_Desarrollo_de_la_AGE.pdf

1. Un espacio de gobierno efectivo de la política y la agenda de cooperación internacional

Hoy por hoy, y a pesar de su bajo peso en la gestión de recursos, el MAUC es el encargado de la política de cooperación y el responsable último del sistema. La AECID, que debiera ser su brazo ejecutor, apenas gestiona el 9% del presupuesto de la AOD. En puridad, ante la diversidad de instrumentos y ministerios implicados, sería mucho más lógico que el sistema y las instituciones de la cooperación dependieran de Presidencia del Gobierno, dado que, además del MAUC, tres vicepresidencias tienen influencia sobre su acción (Economía y Transformación Digital, Transición Ecológica y Derechos Sociales, a través de su Secretaría de Estado para la Agenda 2030).

Este debe ser el equipo que dirija la cooperación española, un equipo que se debería reunir, coordinado desde la Presidencia, al menos dos veces al año para acordar las líneas estratégicas y revisar el avance y cumplimiento de las mismas.

Dentro del MAUC, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) con el decisivo papel de su DGPODES debería continuar liderando la estrategia global de cooperación, el diálogo con todas las secretarías de Estado implicadas, así como la estrategia y *policy* de la cooperación española en los organismos internacionales.

2. Una AECID efectiva y bien dotada, al frente de un grupo de entidades

La AECID, como agencia pública especializada que cuenta con profesionales y una estructura fuerte y capilar, debería ser el centro de un sistema renovado de ejecución de la ayuda. Igualmente, debería avanzarse hacia un modelo de funcionamiento de «grupo de entidades» interdependientes (en particular, la FIIAPP y la Fundación Carolina) con un consejo ejecutivo único que guíe sus operaciones. La AECID debe ser, por dotación, papel, presencia geográfica e historia, el principal ejecutor de la AOD, con su red de oficinas en el exterior como sede para el conjunto de entidades del sistema, incluida la cooperación descentralizada, cuando así se demande.

De esta forma, la Agencia estaría enfocada principalmente a coordinar la cooperación bilateral y las subvenciones de Estado, asumir la responsabilidad de las operaciones de cooperación multilateral, generar y gestionar estrategias, convenios y acciones en colaboración con las ONGDs y alianzas multiactor, así como impulsar la «cooperación triangular y Sur-Sur». Asimismo, debiera pasar a ser la sede de la oficina de gestión e intercambio de conocimiento de la cooperación española. Asegurar su capacidad de contratación de profesionales especializados, más allá de la función pública, y lograr la holgura y flexibilidad suficientes para operar, son elementos esenciales de la reforma que proponemos.

El modelo de gestión de la Agencia debe reformarse en este periodo. En esta línea, se pueden apuntar cuatro posibles opciones. Por orden de conveniencia, dotar a la Agencia de una ley propia sería la primera, pues ello le otorgaría la flexibilidad laboral y financiera de la que hoy carece. La segunda opción sería la de convertir la Agencia en una empresa pública, aunque existen dudas fundadas de que esto sea jurídicamente viable por su incapacidad para generar ingresos a partir de su actividad ordinaria. La tercera opción sería acudir a una refundación completa que diera lugar a una nueva fundación pública, con el encargo de realizar las tareas expuestas y de operar por cuenta del Estado. La última opción, nada deseable pero no por ello descartable, sería un retorno a la figura del organismo autónomo; una refundación que supondría un retroceso de 15 años.

En relación con el resto de entidades mencionadas, no parece razonable modificar sus funciones actuales. En consecuencia, lo que se debe hacer es asegurar un reparto claro que evite la competencia interna, en particular con la FIIAPP. Además de una plataforma especializada en becas, la Fundación Carolina podría, en caso de dotarse de los recursos necesarios para ello, profundizar en su importante papel como espacio de pensamiento, estudio y reflexión. De esta manera, podría avanzar hasta asentarse como el gran centro de estudios sobre desarrollo al servicio del sistema español de cooperación, más allá de América Latina.

3. Una cooperación financiera ágil, efectiva, integrada con la cooperación técnica y bien relacionada con la UE y las instituciones financieras

En el caso español, todo apunta a que la cooperación financiera se va a convertir a futuro —como para la mayoría de los donantes— en una rama de peso creciente. Por este motivo, su magnitud y enfoque deben ser objeto de un debate en profundidad, dada la actual situación insatisfactoria. En el presente, esta función —que reside en la oficina del FONPRODE— se enfrenta a considerables problemas estructurales, administrativos y operativos que dificultan las posibilidades de completar operaciones, y que impiden asegurar una adecuada conexión con el resto de la cooperación.

Existen tres posibles opciones para robustecer y consolidar la cooperación financiera española. La primera es fortalecer la actual oficina FONPRODE como un departamento dentro de la AECID. Requiere de importantes reformas administrativas y legales, además de los recursos técnicos, administrativos y económicos que permitan una actuación ágil, efectiva y sin cortapisas. La posibilidad de transformar la AECID en un banco de desarrollo con funciones mixtas —siguiendo el modelo de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)— no parece encajar con el perfil y la trayectoria de la AECID, históricamente más centrada en otros instrumentos y abordajes.

Una segunda opción a considerar es encargar la gestión completa a COFIDES, siendo la AECID la responsable de determinar el 100% del contenido de los programas apoyados, las líneas estratégicas y reservándose la aprobación final de todas las operaciones. Este modelo, que podría requerir transformaciones administrativas en COFIDES, podría resultar funcional y efectivo de forma rápida. Se reducirían así la carga y los obstáculos burocráticos, garantizando la dirección estratégica y aumentando la autonomía operativa de forma muy significativa, aunque sin contar con todo el arsenal de instrumentos financieros (*equity investment*, garantías, etc.).

Un tercer modelo, más ambicioso, podría ayudar a impregnar de estándares más elevados de desarrollo a un conjunto de operaciones y fondos de financiación pública tanto para el desarrollo como para la internacionalización (entorno TOSSD⁵²). Se trata de la creación de un banco español de desarrollo, siguiendo el modelo alemán. Dicha opción, que solo sería posible como una rama internacional del ICO, aseguraría tanto la rapidez y operatividad financiera como la confianza de todas las entidades públicas implicadas, elevando el nivel de transparencia y permitiendo una plena capacidad operativa. La parte más delicada sería asegurar la dirección y orientación hacia la pobreza. Este es un punto que debiera establecerse en la definición de los órganos de gobierno, en su normativa y reglamento de funcionamiento, incluyendo en el mismo los estándares de actuación y los requisitos de participación de actores ajenos a la Administración.

La cooperación financiera del futuro debe comprometerse con: (i) la transparencia plena y una debida diligencia, clara y regulada, en las operaciones, (ii) el impulso a la participación de actores locales en igualdad de condiciones, y (iii) un comportamiento fiscal de escrupuloso cumplimiento, alejado de del uso paraísos fiscales y otras fórmulas de elusión fiscal.

4. Una estrategia multilateral integrada y una voz activa en la búsqueda de soluciones para el desarrollo sostenible en instancias internacionales

La actual etapa nos brinda la oportunidad de avanzar en la construcción de una estrategia integral de país, en la que las contribuciones a organismos financieros y no financieros así como a fondos multidonante —junto a las posiciones adoptadas en los mismos— estén definidas, descritas y articuladas en torno a una estrategia de presencia e influencia internacional. Esta estrategia integrada debería plasmar la especialización sectorial de la cooperación española —en educación, salud y protección social, lucha contra la

⁵² *Total Official Support for Development*, la métrica que está siendo probada en fase piloto y reúne las estadísticas de los diferentes instrumentos públicos que contribuyen al desarrollo, pero no cumplen los requisitos para ser parte de la AOD.

desigualdad económica y de género, y la sostenibilidad ambiental— a través de los diferentes organismos financieros y no financieros.

Mientras las contribuciones a organismos financieros se han mantenido en el tiempo y han permitido un recorrido de cumplimiento y presencia continuada, las estrategias temáticas en fondos verticales o de organismos y fondos de Naciones Unidas han desaparecido por completo en un periodo demasiado prolongado y muy notable. Como resultado, la reputación y credibilidad de España ha resultado afectada muy negativamente. Corregir esta disfunción es necesario para que la presencia internacional de España sea homologable, seria, rigurosa, selectiva y de largo plazo. Los diferentes ministerios competentes en la materia deben garantizar la implementación de una estrategia integrada, manteniendo unos valores y unas aproximaciones reconocibles y coherentes como estrategia y marca de país.

Dicha estrategia debe contar con cuatro elementos: (i) una priorización de sectores e instituciones clave, (ii) el señalamiento de la posición que España adoptará, (iii) un presupuesto y (iv) un calendario plurianual de contribuciones. Los actores clave de esta estrategia son: (i) la Presidencia del Gobierno, responsable y voz en las cumbres de la UE, el G20 y en la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), (ii) el Ministerio del MAUC, líder del conjunto de la diplomacia española, de la misma forma que diferentes partes del Ministerio, en especial la SEAEX y la SECI (DGPODES), responsables de la posición y representación en organismos europeos e internacionales y en los fondos globales, (iii) el Ministerio de Economía y transformación digital, la Secretaría de Estado de Economía y la Dirección General del Tesoro, responsables de la representación y posición ante el FMI, Banco Mundial, bancos de desarrollo, el decisivo grupo de ministros de economía del G20, el Club de París y el nuevo «*common framework*» para el tratamiento de la deuda externa, (iv) el Ministerio de Transición Ecológica, líder de las políticas de cambio climático y transición ecológica, y (v) la Secretaría de Estado para la Agenda 2030, responsable transversal del trabajo de los diferentes ministerios para el cumplimiento de los ODS.

Debemos señalar que, en la actual fase de la pandemia de COVID-19, la financiación cobra una relevancia crítica. Por lo tanto, el FMI, el Banco Mundial —en especial su ventanilla blanda para países de ingresos bajos (IDA)—, los otros bancos de desarrollo y el G20, en lo que respecta al tratamiento de la deuda, son más importantes. De forma similar, también lo son los organismos «pensantes» y prescriptores, como la OCDE, y las agencias regionales de Naciones Unidas especializadas en los aspectos económicos (CEPAL y UNECA, específicamente). Entre las instituciones y fondos, destacan los especializados en salud (OMS, Fondo Global, ONUSIDA, GAVI) junto a los más generalistas (PNUD, UNICEF, ACNUR y OCHA).

UNA NUEVA LEY DE DESARROLLO INTERNACIONAL SOSTENIBLE: ONCE CLAVES PARA SU CONSIDERACIÓN

Las reformas que deben impulsarse en el actual periodo son de tal calado que se hace imprescindible abordar una reforma de la Ley de Cooperación de 1998, reforma que también debe integrar aspectos incluidos en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado de 2014. El proceso para la elaboración de una nueva ley, que tiene que ampliar el foco desde la cooperación internacional hasta el desarrollo internacional sostenible, está ya lanzado puesto que es el objetivo central de la Subcomisión parlamentaria recién constituida a este efecto.

La nueva ley debe abordar y asentar las siguientes reformas:

1. Crear un consejo u órgano de dirección de la estrategia de desarrollo internacional sostenible de España, dependiente de la Presidencia del Gobierno, con la participación del MAUC, los Ministerios de Economía y Transformación Digital, Transición Ecológica y la Secretaría de Estado para la Agenda 2030.
2. Establecer la elaboración de un libro blanco de la cooperación española, que podría tener como guía el Consenso Europeo de Desarrollo.
3. Integrar la elaboración de una estrategia de acción multilateral plurianual dentro del mismo ciclo del Plan Director, revisable y ajustable anualmente.
4. Asentar las reformas de la figura jurídica y operativa de la AECID y la cooperación financiera, reformando o creando los textos legales necesarios.
5. Establecer un régimen especial de contratación y rendición de cuentas para todas las operaciones en el exterior, diferenciado del que establece la actual ley de subvenciones (o, alternativamente, como una excepción a alguna de las regulaciones establecidas en la citada ley).
6. Realizar las reformas necesarias para asegurar una mayor flexibilidad en las modalidades de contratación de personal y, de este modo, permitir a la AECID abordar apuestas estratégicas innovadoras.
7. Integrar mecanismos de coordinación operativa entre la cooperación de la AGE y la de las CC. AA.

8. Garantizar el cumplimiento de la dedicación del 0,7% de la RNB a cooperación internacional en 2030, con un calendario que parta del suelo mínimo del 0,5% de la RNB al final de la actual legislatura.

9. Establecer los estándares a los que todos los organismos del sistema español de cooperación, financieros y no financieros, deben someterse en su funcionamiento cotidiano. Definir estándares ambientales, fiscales, de género y derechos humanos para todos los actores privados que reciban cualquier financiación pública para su acción internacional (aplicación de dichos estándares al perímetro de operaciones computadas en el índice TOSSD).

10. Establecer un umbral mínimo de destino de recursos a los países menos adelantados (PMA) del 20% y del 10% de la AOD bilateral a la acción humanitaria.

11. Reconocer e incorporar un papel más amplio para las ONGDs en la cooperación española, en línea con las recomendaciones emanadas de las revisiones entre pares (los *peer review*) del CAD-OCDE, incorporando el estatuto del cooperante y la ley del voluntariado al proyecto.

Al margen de la nueva ley de desarrollo internacional, se requerirán cambios en al menos dos textos legales para permitir un correcto funcionamiento de la cooperación técnica (modificación inmediata de la ley de subvenciones) y de la cooperación financiera (modificación de la ley y/o el reglamento del FONPRODE).

4. Algunas orientaciones para la acción ante el escenario post COVID-19

Acción humanitaria y control del comercio de armas

Las necesidades humanitarias, ya de por sí exacerbadas, viven una nueva complicación derivada de la amenaza global del virus. Las dificultades para realizar el trabajo humanitario se han multiplicado: problemas de acceso internacional y local, escasez de algunos materiales al haberse desviado la producción global hacia materiales prioritarios para prevenir el contagio del coronavirus, etc. España debe recuperar su perfil humanitario, potenciando una estrategia activa y una presencia destacada como contribuyente en las principales crisis, buscando la confluencia de la necesidad y el alineamiento con sus prioridades geográficas. Debe asimismo promover de manera activa la participación de las mujeres en las negociaciones de paz e incrementar los

fondos para la prevención y protección de las mujeres a través del fondo *Call to Action* para prevenir la violencia sexual en emergencias. Para poder hacer efectiva esta agenda, España debe hacer uso de su asiento en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU para visibilizar el rol de la mujer como contribuyente clave en la construcción de paz.

La acción humanitaria debe recibir un 10% de los recursos de la AOD, asignando después recursos suficientes por regiones e invirtiendo especialmente en la reducción del riesgo de desastres. Gracias a estos recursos, proporcionales a la riqueza del país, se podrá participar en varios de los contextos humanitarios más complicados (Siria, Yemen, Sudán del Sur, República Centroafricana, Chad, Norte de Nigeria, etc.), además de América Latina, región donde la huella de la cooperación española es superior.

Finalmente, la coherencia con las políticas y operaciones de venta de armas debe ser absoluta. Vivimos una era de crecimiento en el comercio de armas y España debe evitar toda tentación de conseguir beneficios con el conflicto ajeno. Ningún arma debe circular a países implicados en conflictos armados o en los que puedan utilizarse contra la población civil. Impedir la venta de armas a la alianza saudí para usarse en Yemen es totalmente imperativo.

Abordajes diferenciados para países de renta media y renta baja

El entorno de trabajo en los países de renta media, que disponen de un amplio acceso a financiación, es singular. A pesar de ello, el impacto de la COVID-19 en América Latina y otros países de renta media está siendo devastador, tanto en lo sanitario como en lo económico.

La agenda de trabajo del «desarrollo en transición» debe ser capaz de superar las trampas de la desigualdad para poner mucha mayor atención en cuestiones relativas a la construcción de sistemas públicos de salud y de protección social, también para el abordaje de pandemias. Debe también integrar el campo de las necesidades de financiación extraordinarias del periodo, bien a través de instituciones multilaterales y por vía directa o bien desde la cooperación financiera y de tratamiento de la deuda. Fortalecer el apoyo a reformas fiscales para aumentar la movilización de recursos domésticos (DRM, por sus siglas en inglés) y mejorar el *Public Financial Management* (PFM) son ámbitos de referencia. La participación de España en la Addis Tax Initiative (ATI) sería un importante paso adelante, gratamente bienvenido.⁵³

La cooperación triangular es, en este contexto, una herramienta privilegiada, puesto que usa una gran variedad de conocimientos e instrumentos de la cooperación bilateral,

⁵³ <https://www.addistaxinitiative.net/about>

multilateral y financiera. La persistencia de la pobreza, así como de los aspectos más crudos como la elevada concentración propiedad de la tierra o la violencia contra las mujeres, hacen urgente el trabajo con organizaciones sociales focalizadas en proyectos y programas cercanos a las realidades de injusticia, pobreza y exclusión. También son esenciales iniciativas de investigación e incidencia pública para aflorar las injusticias detectadas y, así, elevarlas al debate público para producir cambios.

En lo referido a países de renta baja, en primer lugar, España debe cumplir el estándar internacional de dedicar al menos el 20% de su AOD a dichos países. En este caso, el componente de contribución financiera en forma de donación debe ser prioritario, una necesidad que se ha intensificado con la llegada de la COVID-19. El trabajo focalizado en sectores básicos como la educación y la salud, la protección social, el establecimiento de canales de financiación de largo plazo —tanto bilaterales como multilaterales—, y la potenciación de una agenda centrada en promover oportunidades de desarrollo económico, en lugar de plantear el freno a las migraciones a toda costa, deben estar muy presentes en la agenda. La reducción de la deuda, lanzada la iniciativa de suspensión del servicio de deuda (DSSI,⁵⁴ por sus siglas en inglés), será un componente esencial de las medidas de impacto que la cooperación puede proveer, aunque la exposición de España en África subsahariana, la principal región de renta baja, es hoy por hoy muy limitada.

Una decidida acción contra las desigualdades y por la justicia de género

El presidente Pedro Sánchez ha encabezado sesiones e iniciativas para impulsar la lucha contra la desigualdad (ODS-10), convirtiendo este ámbito en una seña de identidad de la acción exterior española, en estrecha relación con la agenda de sostenibilidad.

Dentro del combate a la desigualdad, la movilización de recursos domésticos (DRM) se ha identificado como un factor clave, tanto desde el apoyo a las reformas para mejorar la recaudación fiscal y gestión financiera, como en el impulso a medidas efectivas contra la elusión y evasión fiscales. Con el mismo fin, la cooperación debe orientarse a aumentar y mejorar las inversiones en sistemas públicos, universales y gratuitos de salud, educación y protección social. Contando con la CE como principal aliada, se recomienda utilizar el apoyo presupuestario, que debería volver a ser el instrumento prioritario para un selectivo grupo de países.

En materia de fiscalidad, es prioritario iniciar reformas de manera inmediata. La insuficiente capacidad recaudatoria, compartida por la gran mayoría de países en

⁵⁴ <https://www.bancomundial.org/es/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>

desarrollo, tiene que ver en gran medida con la fuga de recursos hacia paraísos fiscales. Dicho problema golpea desproporcionadamente a los países en desarrollo.

Del mismo modo, es imperativo que España tenga un papel activo en las iniciativas que promueven la justicia de género. En particular, debe unir sus esfuerzos a los de otros donantes, como Canadá, para dotar de financiación de largo plazo para la formación y sostenimiento de organizaciones de mujeres, auténtico pilar de la transformación social en la actualidad.

Alianza estratégica con las ONGDs y defensa del espacio de la sociedad civil

Las agresiones explícitas o soterradas contra Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) o contra los defensores y las defensoras de los derechos humanos y el medioambiente están creciendo de forma alarmante.⁵⁵ En consecuencia, proteger el «espacio seguro para operar» de la sociedad civil se está convirtiendo en una prioridad de primer orden a escala planetaria. La cooperación internacional debe erigirse en defensora a ultranza —por medios políticos, económicos y diplomáticos— de la voz y el papel de la sociedad civil, como una forma de defender la buena gobernanza, la calidad democrática y la rendición de cuentas de actores públicos y privados. Proteger dicho espacio, promover y defender altos estándares de transparencia y vigilancia en el debate sobre la acción de gobiernos y de actores privados, así como proteger y apoyar de forma sostenida el trabajo de la sociedad civil, son todas ellas respuestas indispensables en esta fase.

España debe: (i) promover acuerdos de cooperación que incorporen cláusulas para la protección de los derechos humanos, (ii) destinar recursos a fortalecer las organizaciones y (iii) utilizar su fuerza diplomática en defensa de las entidades de la sociedad civil y de las personas que defienden los derechos humanos y el medioambiente, cuando son perseguidas. El hostigamiento y asesinato de las lideresas y líderes sociales en el caso de Colombia, que han aumentado de manera muy significativa tras el proceso de paz, debería ser un foco de atención inmediata.

Energías renovables y alternativas, economía verde y protección de los ecosistemas

La transformación productiva hacia una mayor sostenibilidad es un reto compartido por España y sus países socios. España fue, en su momento, una potencia mundial en energías renovables. El avance de la investigación, la inversión y el desarrollo de dichas energías debería ser un ámbito de cooperación con países en desarrollo que posiblemente exceda la AOD. El desarrollo de tecnologías limpias para la generación de agua potable forma parte también de este ámbito, así como la investigación sobre

⁵⁵ <https://monitor.civicus.org/>

reciclaje y reutilización de residuos. Son campos, todos ellos, en los que el avance de España generará un beneficio medioambiental a escala global. Y, a través de redes de conocimiento, es posible conectar sus resultados positivos también a iniciativas en países en desarrollo. El avance en la reducción drástica de emisiones de CO₂ es fundamental, así como el adoptar un papel mucho más activo en el apoyo a los países en desarrollo en su adaptación a los efectos del cambio climático, y en la financiación de actuaciones para proteger la biodiversidad y los ecosistemas.

Fortalecer y transformar la cooperación descentralizada

Debemos reforzar la apuesta por una cooperación descentralizada que es un elemento diferencial de la cooperación española, asegurando su peso y fortaleza en el período de respuesta a la crisis COVID-19. Su preservación, esencial por su impacto directo en el nivel local y sobre las poblaciones más pobres, debe ir acompañada de una transformación que debe construirse sobre sus fortalezas históricas, a partir de lógicas renovadas que multipliquen su impacto:

1. Cercanía a la realidad de las comunidades y capacidad para establecer relaciones horizontales desde la sociedad civil, con el fin de generar redes de apoyo mutuo, manteniendo la cohesión comunitaria. Este protagonismo de la sociedad civil, a través de las ONGDs y otras entidades sin ánimo de lucro, ha de seguir siendo el eje vertebrador de las intervenciones de la política pública de cooperación descentralizada.
2. Impulso a la construcción colectiva de soluciones y propuestas alternativas. Un marco de principios y valores compartidos debe regir la creación de instrumentos — y/o la generalización de algunos de los ya existentes— para aprovechar las potencialidades y capacidades acumuladas de los agentes tradicionales así como de otros nuevos, en línea con los planteamientos de la Agenda 2030.
3. Actuar sobre las causas estructurales de las desigualdades, desde una lógica transformadora que se fije en las razones que están detrás del desigual impacto entre países de la pandemia a nivel sanitario, social y económico. La cooperación descentralizada puede aportar un valor añadido crítico, propiciando el intercambio de experiencias y aprendizajes entre pares.
4. Esfuerzo consciente por el impulso de la coherencia de políticas, a través de la Agenda 2030, en el conjunto de la acción de las instituciones descentralizadas. Poner la vida en el centro apostando por un paradigma de desarrollo sostenible multidimensional, desde un enfoque causal y global-local enlazando, entre otras, la agenda de emergencia climática y la agenda de financiación del desarrollo.

5. Educación para la transformación social en contra de la polarización de la sociedad, como herramienta de lucha frente a los discursos de odio, y como forma de construcción de un mundo más solidario y justo. La promoción de una ciudadanía crítica, participativa, solidaria y a favor de los derechos humanos y la paz, asegurando mayor y mejor conexión de la ciudadanía de aquí con la que participa de iniciativas de cooperación en el Sur global, incorporando instrumentos de financiación plurianual. Es preciso asegurar recursos en esta línea, también instrumentos específicos (como becas o ayudas para voluntariado), tanto aquí como en otros países, dentro de lógicas de colaboración o intercambio con ciudadanía.
6. Asegurar la necesaria flexibilización y agilidad de los requisitos y procesos administrativos (solicitudes de modificación, reformulación y ampliación de plazos, justificaciones, auditorías y evaluaciones). Y, de cara al futuro, generar instrumentos más ligeros y flexibles.

CAPÍTULO 3 - DEUDA, FISCALIDAD Y NUEVA FINANCIACIÓN COMO RESPUESTA ANTE EL *SHOCK* ECONÓMICO DE LA COVID-19

Jaime Atienza y Susana Ruiz

La crisis de la COVID-19 es ya, sin ninguna duda, la peor crisis económica y social a escala global de los últimos cien años. Sus efectos llegan a todos los puntos de la geografía, siendo su impacto muy superior en los países más vulnerables. Las incertidumbres siguen siendo muchas y muy elevadas, como tensa es la espera por la llegada de unas vacunas que, actualmente, se hallan todavía en fase de ensayos clínicos.

La primera estimación de la necesidad de financiación para absorber y superar los impactos de esta crisis la realizó la UNCTAD⁵⁶ al concretar en 2,5 billones de dólares la cifra necesaria para la recuperación de las economías en desarrollo. La UNCTAD apuntaba como fuentes de recursos un billón de dólares en concepto de cancelación del servicio de la deuda externa, otro billón de dólares en liquidez adicional movilizada a través de emisiones de Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI y 500.000 millones de dólares en AOD, focalizada en apoyar los sistemas de salud pública de los países en desarrollo. Por su parte, Kristalina Georgieva, directora gerente del FMI, ha afirmado también que los mercados emergentes requerirán un apoyo de 2,5 billones de dólares.⁵⁷ Un total de 20 expertos, entre los que destacan cuatro ganadores del premio Nobel (incluyendo a Joseph Stiglitz, Nicholas Stern y siete economistas principales del Banco Mundial y otros bancos de desarrollo), han escrito a los líderes del G20 para advertirles de los «inimaginables impactos sociales y para la salud» de esta crisis, instando a la «movilización de billones de dólares».⁵⁸

Fiscalidad vs. deuda

La diferencia en el abordaje de la crisis entre los países más avanzados y las economías más vulnerables hay que encontrarla en su capacidad fiscal previa a la crisis. Aquellos países con sistemas fiscales de bases sólidas han tenido una capacidad extraordinaria de utilizar recursos existentes, primero, y movilizar recursos adicionales a bajo coste, después. Sin embargo, la crisis de la COVID-19 llega tras una década con una marcada tendencia a la reducción de tipos impositivos máximos, la ausencia de reformas

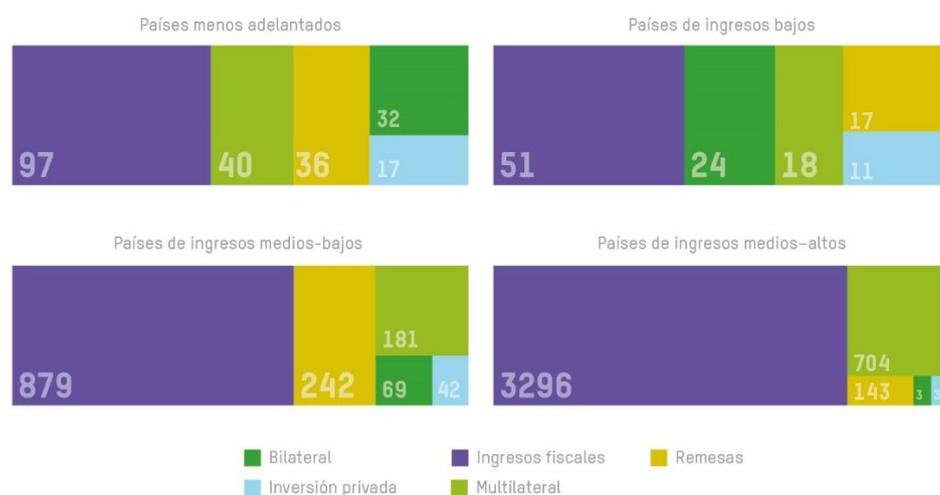
⁵⁶ <https://news.un.org/en/story/2020/03/1060612>

⁵⁷ <https://gandhara.rferl.org/a/imf-s-georgieva-says-world-in-recession-urges-funds-for-emerging-marketnations/30514599.html>

⁵⁸ <https://www.theguardian.com/global-development/2020/mar/27/back-poor-countries-fighting-covid-19-with-trillions-or-face-disaster-g20-told>

progresivas, un avance marginal en la recaudación, en la mayor parte de los casos, y medidas poco efectivas de lucha contra la evasión fiscal y los paraísos fiscales, pese a la abundante retórica. Así las cosas, las condiciones de los mercados habían permitido en aquel mismo periodo una expansión del uso del endeudamiento tanto en las economías avanzadas como en las emergentes, incluso en algunas de ingresos bajos.

Gráfico 1. Mix de recursos financieros en los países en desarrollo, 2016 (en miles de millones de dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

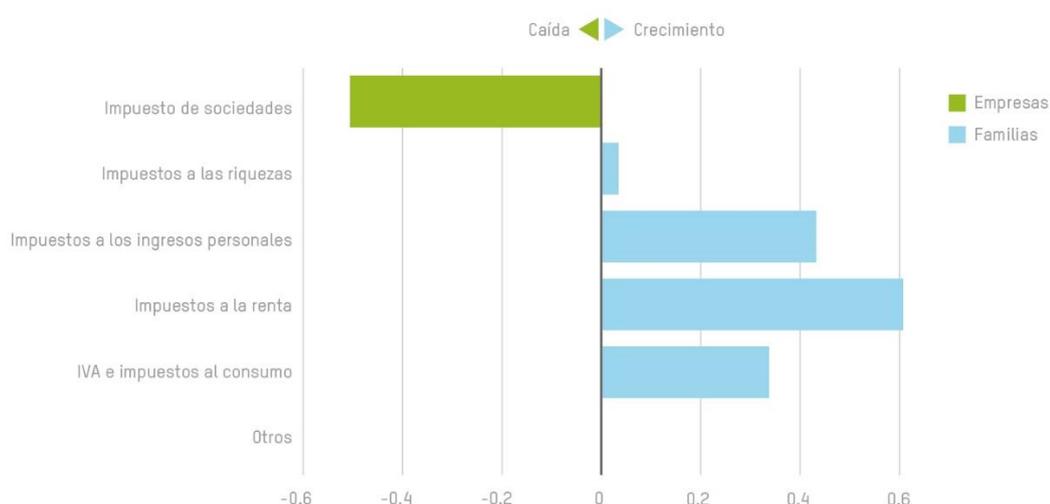
En el gráfico anterior vemos que, pese a la relevancia de las fuentes privadas e internacionales, el grueso de los recursos financieros de los países en desarrollo se encuentra en sus impuestos (aunque en el caso de los países de ingresos bajos y menos adelantados, el resto de fuentes agregadas supere a los impuestos recaudados). Este es un hecho que no debe perderse de vista en estos momentos de crisis en que se plantea posponer cualquier esfuerzo recaudatorio. La financiación privada, por su parte, ha pasado a convertirse en una variable de peso creciente en los años previos a la crisis, con abundancia de recursos disponibles para invertir en un contexto de bajo crecimiento y pocos sectores económicos realmente pujantes. Esa alta liquidez había tenido diversas consecuencias: financiación barata e ilimitada para las economías avanzadas y emergentes en los mercados, y financiación abundante pero costosa para las economías menos adelantadas. En el periodo 2013-2019, más de 20 economías de ingresos bajos en África subsahariana accedieron por vez primera a los mercados mediante emisiones de eurobonos.⁵⁹ Lo cierto es que aquellas emisiones fueron exitosas, pero su atractivo residía en los altos rendimientos (entre un 7% y un 10,75%): África entró así en las carteras de «*high risk, high yield*» de los grandes fondos de inversión en la década del 2010.⁶⁰

⁵⁹ https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/200615_private_lending_debt_risks.pdf

⁶⁰ Ver el informe *Under the radar*, con detalle sobre los principales acreedores privados de cinco países africanos. <https://www.oxfam.org/es/node/14525>

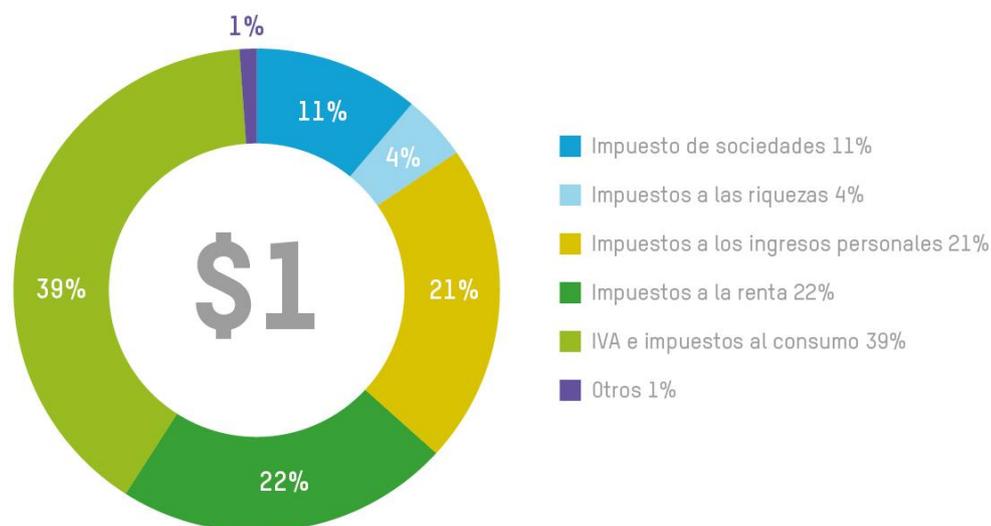
La elevada disponibilidad de financiación ha operado como un desincentivo a los esfuerzos para adoptar reformas tributarias que incrementen la capacidad recaudatoria de los distintos gobiernos y, en particular, a cerrar los agujeros y los paraísos fiscales a escala internacional. De manera general, los países recaudan por debajo de su potencial, con sistemas fiscales regresivos. En la última década, el peso de la tributación se ha trasladado aún más hacia las familias, gravando principalmente el trabajo y el consumo, que han asumido un 30% más de la carga fiscal. En cambio, dicho peso se ha volcado mucho menos hacia el capital, con prácticamente una nula tributación sobre la riqueza y una reducción de la contribución fiscal sobre los beneficios empresariales en torno al 14%.

Gráfico 2. Cambios en la composición de los ingresos fiscales, 2007-2015 (en %)



Fuente: estimaciones de Oxfam basadas en 35 países OCDE y 42 países no-OCDE. El eje indica puntos porcentuales del PIB.

Gráfico 3. Distribución del origen de los ingresos fiscales, 2015 (en %)¹



1. Por redondeos, la suma total de los porcentajes puede ser diferente a 100.

Fuente: Oxfam (2019). *Public Good or Private Wealth?* Basada en 35 países OCDE y 42 países no-OCDE.

Si un gobernante debe decidir entre abordar complicadas reformas —a las que se oponen poderosos actores nacionales e internacionales y que tardarán años en dar frutos para aumentar sus recursos—, y realizar una emisión de deuda para obtener esos recursos en cuestión de semanas, ¿qué camino tomará? Modificar estos incentivos es tan fundamental como el establecimiento de marcos fiscales globales que permitan unas reformas fiscales más rápidas y menos costosas.

Los países en desarrollo, además, se caracterizan por una mayor dependencia de las rentas de materias primas, por la recaudación a través de impuestos indirectos (en América Latina y el Caribe representan un 50% de los ingresos totales, frente a un 32% en países OCDE) y por una ausencia de tributación sobre la riqueza y el capital que perpetúa los privilegios fiscales sin poner coto a la evasión ni a la elusión fiscales. En tales condiciones, la capacidad de los sistemas fiscales para reducir la desigualdad es cuestionable.

Gráfico 4. Efectos de la política fiscal en la distribución del ingreso promedio en países seleccionados de ALC y UE-27, 2014 (Coeficiente de Gini)¹



1. Se presentan los promedios no ponderados.

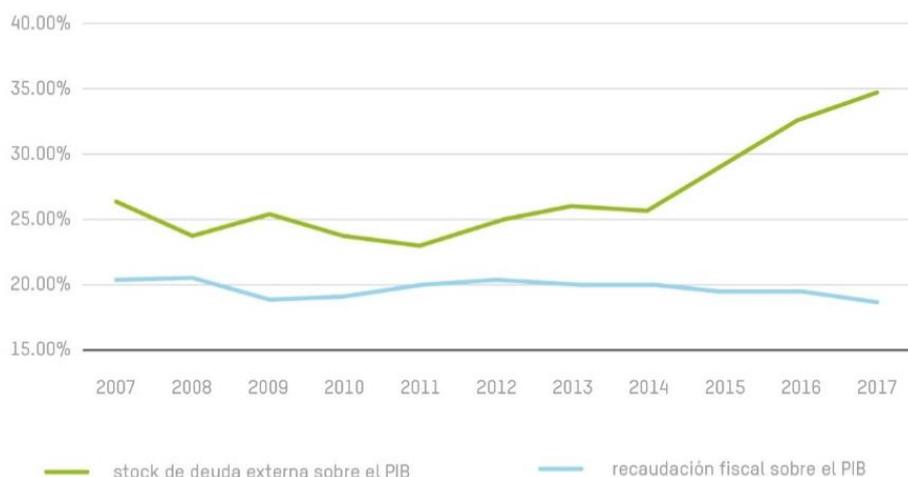
Fuente: elaboración propia con base en Lustig y Pessino, 2014; Lustig 2015; EUROMOD versión nº 62.0 y OCDE, Income Distribution Database

El esfuerzo de la agenda internacional por corregir esta anomalía se ha centrado en incrementar el intercambio de información entre administraciones tributarias para romper con la opacidad y el secretismo de los activos internacionales. Pero también, a través del proceso Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), centrado en cerrar los agujeros del sistema fiscal para que todos los países —incluidos los países en desarrollo— puedan retener los recursos que legítimamente les corresponden por el valor real de las actividades económicas y las transacciones realizadas en su territorio. Se trata, asimismo, de un esfuerzo necesario y urgente por adaptar el diseño internacional a la realidad de los modelos empresariales en una economía mucho más digitalizada.

Sin embargo, este proceso multilateral ha caído en vía muerta, al menos temporalmente. El impulso del G20 no ha obtenido resultados y, de momento, su consideración se ha pospuesto hasta el 2021, tras siete años de trabajos liderados por la OCDE. La falta de avances es extremadamente preocupante en un momento de expansión acelerada de la economía digital en el contexto actual de la pandemia, también en los países en desarrollo. Integrar la voz de estos últimos países en su diseño es fundamental para recuperar equidad en el sistema fiscal internacional.

Si centramos nuestra atención en la región más pobre, África subsahariana, vemos que la recaudación sobre el PIB se ha mantenido estable en una década y, por tanto, no se han producido mejoras en la ampliación de la base fiscal ni en la progresividad y diversificación de los impuestos. Durante este mismo periodo, el endeudamiento ha crecido a un ritmo promedio de un 10% anual.

Gráfico 5. Evolución comparada del crecimiento del stock de deuda y evolución de la recaudación sobre el PIB en África subsahariana, 2007-2017 (en %)

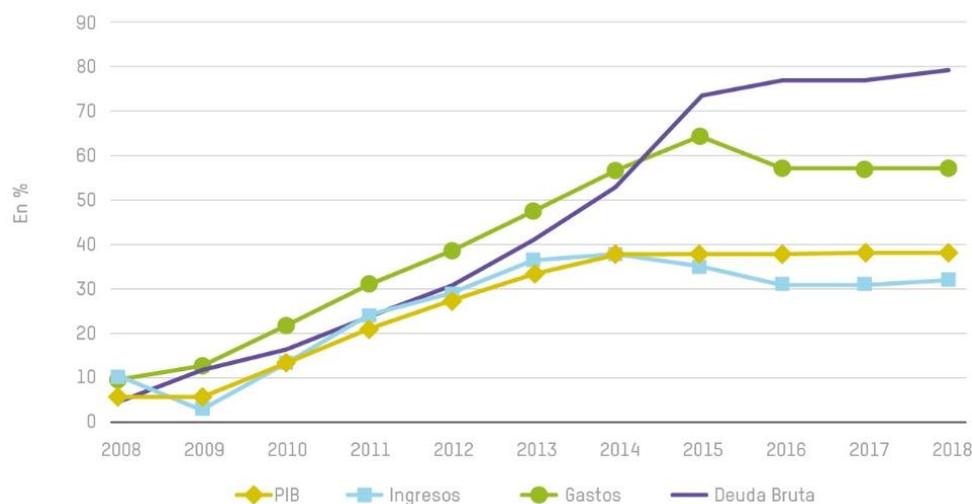


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

Podemos concluir que los gobiernos de la región, ante las dificultades por el marco internacional y aquellas otras asociadas a la economía política, dejaron de lado las reformas fiscales y optaron por la deuda como una solución más accesible a sus necesidades de financiación. El alto coste financiero es, sin embargo, un importante obstáculo con un peso determinante sobre la región. Incluso, se habla de la existencia de una «prima africana» no explícita que hace a los países de este continente pagar un precio mucho más alto en sus emisiones de bonos que otros países en desarrollo en situaciones comparables.

En el caso de América Latina y el Caribe, los datos muestran que en la última década el crecimiento de la recaudación fiscal ha seguido la inercia del crecimiento del PIB y de los precios de las materias primas. De esta manera, cuando se frena el crecimiento, el *gap* de financiación de los servicios públicos se cubre con el uso de instrumentos generadores de deuda, abandonándose los esfuerzos por realizar reformas tributarias.

Gráfico 6. Aumento acumulado del PIB, ingresos y gastos fiscales, y deuda bruta en América Latina, 2008-2018 (en %)



Fuente: BID, FMI WED, Latinobarómetro, CEPAL, EIU y Ministerios de Hacienda, varias ediciones.

En síntesis, en 2020 el mundo se encuentra en su techo histórico de endeudamiento, con una deuda pública y privada que supera con creces el doble del producto global de la economía, y continúa creciendo con rapidez. Tanto las economías más avanzadas como las de los países emergentes han entrado en una senda de endeudamiento privado sin precedentes, que ha continuado ampliándose a raíz de la crisis provocada por la COVID-19. Los países de ingresos bajos están en nuevos máximos históricos de endeudamiento tras el periodo de la iniciativa Highly Indebted Poor Countries (HIPC), aunque el acceso a financiación privada de aquellos *frontier markets* (economías de ingresos bajos con acceso a mercados, como Ghana, Kenia o Zambia) se haya congelado desde marzo.

La crisis global dispara la tensión fiscal y financiera

La llegada de la crisis se manifiesta de maneras muy diferentes, pero todas ellas comparten un mismo elemento: una imperiosa necesidad de financiación sin precedentes para que los países puedan soportar los efectos inmediatos de la crisis y afrontar las inversiones para resistir también al impacto sanitario y económico, primero, y asegurar su capacidad para reformar y recrear sus economías, a continuación. En el primer capítulo, hemos mencionado algunas de las secuelas más dramáticas, por ejemplo, cómo se disparan las cifras de hambre y pobreza, provocando un retroceso de dos décadas en los avances anteriormente logrados. Los bajos precios de las materias primas, la caída del comercio internacional, el retroceso en la llegada de remesas (estimado en un 20% por el Banco Mundial), el desplome de los ingresos por turismo y la caída de la actividad económica han formado una tormenta perfecta difícilmente superable por los países más vulnerables, cuya autonomía monetaria y fiscal es muy limitada.

Gráfico 7. Evolución de los precios de las materias primas, 2014-agosto 2020 (en índice año 2014=100)



Fuente: FMI, sistema primario de precios de las commodities y estimaciones del *staff* del FMI.

Aún no hay datos consolidados sobre la caída de los ingresos fiscales, pero algunos expertos alertaban de que podría incluso alcanzar una cifra entre 30% y 40%.⁶¹ En el caso de América Latina, Oxfam ha estimado que la región dejará de recaudar 113.391 millones de dólares a finales de año, el equivalente al 59 % de la inversión pública en salud de toda la región. Un país como Ghana había perdido, ya en el mes de abril, unos 1.000 millones de dólares en ingresos fiscales no recaudados, tanto como la totalidad de su presupuesto anual en sanidad.⁶² En el caso de la anterior crisis financiera de 2008, el FMI estimó que hicieron falta ocho años para recuperar los niveles de recaudación anteriores a la llegada del *shock*.⁶³ En cuanto al PIB, el FMI en su WEO de octubre estimaba una caída global del PIB del -4,4% para 2020, muy superior para América Latina (-8,1%) y algo menor para África (-3,0%). El descenso de la Inversión Extranjera Directa, por su parte, se prevé que sea de un -49%.⁶⁴

La consecuencia inmediata de esta situación es una tensión fiscal disparada: caen los ingresos tributarios, pero deben afrontarse inversiones mucho mayores de las previstas, incrementándose el déficit y el endeudamiento. Así está siendo en el caso de los países más avanzados y en las economías emergentes estables, que disfrutaban todas ellas de un amplio acceso a los mercados. Pero para un nutrido grupo de países, las puertas de los mercados se han cerrado: desde el mes de marzo no hay nuevas emisiones de deuda en África subsahariana. La nueva financiación está llegando exclusivamente de

⁶¹ <https://voxeu.org/article/fight-covid-pandemic-policymakers-must-move-fast-and-break-taboos>

⁶² <https://www.ft.com/content/1ab41f68-7e30-11ea-82f6-150830b3b99a>

⁶³ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/16/vc-facing-the-crisis-the-role-of-tax-in-dealing-with-covid-19>

⁶⁴ <https://unctad.org/news/global-foreign-direct-investment-falls-49-outlook-remains-negative>

los organismos financieros internacionales. Mientras tanto, los datos de cierre de 2019 ya nos indicaban que, en promedio, los países africanos de ingresos bajos dedicaban un 30,7% de su presupuesto al pago del servicio de la deuda, con diez países dedicando el 40,0% o más.⁶⁵ En febrero de 2020, el FMI⁶⁶ sacó a la luz un importante análisis de los problemas de endeudamiento en la región, concluyendo que la mitad de estos países ya entonces estaban en crisis de deuda o en alto riesgo de incurrir en ella.

Como es fácil deducir, si la mitad de África ya estaba en una situación muy complicada en relación con su deuda y se acercaba a una situación de crisis financiera antes de la mayor crisis global de la economía, la llegada de los impactos económicos de la pandemia ha encendido todas las alarmas.

Si cambiamos el punto de vista geográfico, nos encontramos con que América Latina, antes de la llegada de la crisis, se encontraba en una situación muy diversa, con algunos países en severos problemas de endeudamiento —como Ecuador, Argentina o Venezuela—, pero el resto disfrutaban, en su mayoría, de una situación financiera estable. El deterioro ha sido, sin embargo, muy rápido y los países de la región están quemando etapas en su acceso a la financiación internacional de manera acelerada, mostrando una fragilidad mucho mayor de la que cabría esperar. Mientras que los peor situados, Argentina⁶⁷ y Ecuador,⁶⁸ han conseguido cerrar acuerdos con sus acreedores privados con quitas de deuda de alrededor del 50% —rubricados con negociaciones bien encaminadas para recibir apoyo financiero del FMI—, el resto de la región ha seguido otro camino. El año 2020 está marcando un récord en el acceso a los mercados financieros de América Latina,⁶⁹ con costes relativamente bajos derivados de la abundancia internacional de capital en busca de refugio. Hasta el final de septiembre, en nueve meses de 2020 se habían emitido bonos por valor de 42.500 millones de dólares (lo que arroja una proyección de 56.000 millones para todo el año), frente al promedio anual de 30.000 millones entre 2015 y 2019 (excluyendo las emisiones de deuda de Argentina).

El contraste es muy intenso: mientras las economías latinoamericanas y emergentes han tenido acceso a mercados en buenas condiciones para responder a la crisis, no ha habido una sola nueva emisión de deuda en África subsahariana desde marzo de 2020.

⁶⁵ <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621061/rr-fighting-inequality-covid-19-cri-index-081020-summ-en.pdf>

⁶⁶ <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/02/05/The-Evolution-of-Public-Debt-Vulnerabilities-In-Lower-Income-Economies-49018>

⁶⁷ https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/11/DT_FC_38.pdf

⁶⁸ <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/11/AC-52.-2020.pdf>

⁶⁹ <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/latam-sovereign-ytd-international-bond-issuance-exceeds-2019-total-29-09-2020>

¿Un papel central y renovado del FMI y el Banco Mundial?

La directora gerente del FMI, Kristalina Georgieva, ha expuesto con claridad que los países en desarrollo se están llevando la peor parte de los impactos económicos y sociales de la pandemia. También ha hecho alusión a la importancia de un abundante uso de la inversión pública en la respuesta; hasta el punto de que la expresión «*whatever it takes*» se ha popularizado. Podemos concluir que el *shock* económico asociado a la COVID-19 ha sido un suceso histórico que ha cambiado el paradigma de lo que es una política económica apropiada, que ha pasado de la austeridad en las crisis anteriores a la expansión del gasto y el endeudamiento en la actual. Desde el propio FMI, hasta voces liberales como el Financial Times o The Economist y, muy recientemente, Klaus Schwab, el presidente del Foro de Davos,⁷⁰ están llamando a emprender transformaciones profundas en la economía para combatir la desigualdad y huir del modelo neoliberal. Este cambio en el discurso ha tomado como referencia muchas de las ideas y aproximaciones impulsadas por los actores de la sociedad civil. Su realización práctica, no obstante, estará llena de obstáculos: las bases de un sistema que ha potenciado la desigualdad son muy sólidas y la digitalización acelerada por la crisis no va a corregirlas.

Si nos fijamos en la financiación, el FMI y el Banco Mundial han vuelto a la escena con más peso que nunca, exprimiendo su maquinaria de proveer financiación, acelerando sus operaciones y buscando ofrecer un colchón financiero sustancial. Pese a la expansión de sus recursos en respuesta a la crisis, estos aún están muy lejos de las cantidades que los países en desarrollo necesitarían para abordar una crisis de estas proporciones, al no haberse activado los mecanismos más poderosos: las emisiones de DEG y la condonación de la deuda. Podemos afirmar que los países más ricos —desde el G20, a los *boards* del FMI y el Banco Mundial— y sus actuaciones como donantes de AOD se han quedado muy lejos de lo que el mundo en desarrollo necesita de ellos.⁷¹

En sus grandes cifras, el FMI⁷² ha trasladado a los países de América Latina líneas de apoyo de emergencia por un valor total de 11.700 millones de dólares. Ha puesto a disposición de tres países, Chile, Colombia y Perú, líneas de crédito flexibles por un monto de 51.878 millones de dólares (no existe, a octubre de 2020, una estimación del nivel de uso de esas líneas de financiación). Una ayuda total que alcanza los 63.555 millones de dólares. En lo que se refiere a África subsahariana, el monto total ha sido de 16.051 millones de dólares, a fecha de corte octubre de 2020 (formada exclusivamente por

⁷⁰ <https://www.weforum.org/agenda/2020/10/coronavirus-covid19-recovery-capitalism-environment-economics-equality/>

⁷¹ <https://www.nytimes.com/2020/11/01/business/coronavirus-imf-world-bank.html?smid=tw-share>

⁷² <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker#ftn>

desembolsos de financiación rápida, puesto que no se ha recurrido a las líneas de crédito flexible utilizadas en América Latina).

En lo que se refiere al Banco Mundial, a pesar de que los datos no son igual de transparentes que en el caso anterior, podemos hablar de los grandes compromisos, así como de informaciones indirectas e incompletas sobre los desembolsos. El Grupo Banco Mundial⁷³ se ha fijado como objetivo asegurar un flujo neto positivo de financiación de 160.000 millones de dólares, de los cuales 43.000 han sido comprometidos hasta septiembre, sin existir información actualizada de los desembolsos.⁷⁴ Una lección aprendida de la anterior crisis es que la capacidad de canalizar y desembolsar recursos del Banco es limitada, de ahí que sea importante privilegiar las donaciones y el apoyo presupuestario dentro de estas nuevas líneas.

Aunque deberían ser mucho mayores, y privilegiar donaciones y alta concesionalidad en todos sus préstamos, la magnitud de las ayudas financieras otorgadas por el FMI y el Banco Mundial son un claro indicador de la profundidad de esta crisis económica. Sin embargo, cabe preguntarse por la idoneidad de la respuesta. Lo cierto es que frente a la estrategia para afrontar la anterior crisis global —aunque su alcance fue mucho menor que la presente—, en su actual respuesta domina una expansión rápida de los recursos y un uso de toda la capacidad financiera de las instituciones.

A pesar de ello, se está prestando una atención insuficiente a los problemas del sobreendeudamiento, en especial en los países de ingresos bajos. A falta de una condonación efectiva de la deuda, los créditos rápidos del FMI y el apoyo presupuestario provisto por el Banco Mundial son posiblemente las dos líneas de apoyo financiero más importantes de esta primera fase de la crisis, al trasladar sin condiciones inmediatas recursos para hacer frente a los efectos de la pandemia. Pero conviene no olvidar que todo nuevo crédito contribuye a agrandar el endeudamiento de los países. Además, en este caso se trata de nueva deuda triple A (privilegiada), cuando lo que los países necesitarían son transferencias directas en forma de donación y medidas ambiciosas de reestructuración y condonación de la deuda. Se corre así el riesgo de que se profundicen algunos vicios propios de la actual etapa de excesiva liquidez: sobreinversión en infraestructuras con una sobrevaloración de los retornos esperados.

Por último, existe un factor que tiene una importancia determinante: las condicionalidades políticas de los nuevos créditos. Aunque los desembolsos exprés del FMI han llegado sin contraprestaciones inmediatas, Nadia Daar, directora de la oficina de Washington de

⁷³ <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/10/14/world-bank-covid-19-response>

⁷⁴ La distribución inicial es de (a) 25.000 millones para países IDA-only, y de esa cantidad un 71% de los recursos centrados en respuesta a la crisis en materia de salud, apoyo a personas y empresas, y a la recuperación, (b) 18.000 del IBRD para países de ingresos medios, (c) 7.600 millones para estados frágiles y en construcción y 600 millones para pequeños estados insulares

Oxfam,⁷⁵ ha analizado los nuevos acuerdos del FMI con países en desarrollo, concluyendo que en un 84% de los casos existen recomendaciones que inducen políticas de austeridad. Del mismo modo, hemos analizado las nuevas operaciones del Banco Mundial en el terreno de la promoción de la salud,⁷⁶ para concluir que tan solo en 8 de 71 proyectos analizados se adoptan medidas contra las tarifas de acceso a los servicios de salud, el mecanismo que en mayor medida impide a las personas más pobres y vulnerables proteger su salud. Ambas cuestiones, la austeridad y el uso de barreras de acceso a la salud, deben desterrarse de las estrategias del FMI y el Banco Mundial en esta fase de la respuesta global.

La crisis de deuda, la respuesta del G20 y la agenda pendiente

Como ya hemos señalado, la mitad del continente africano se encontraba ya al borde de la crisis de deuda antes de la llegada de la COVID-19. La irrupción de este *shock* ha acelerado los tiempos y la gravedad de la misma. A pesar de la rápida llegada de recursos del FMI y el Banco Mundial a algunos de estos países, la tensión fiscal y financiera se ha desbocado. Ya antes de la crisis de la pandemia nos encontrábamos en una situación que podríamos calificar de ajuste social o de «ajuste sin políticas de ajuste del FMI». El crecimiento acelerado del servicio de la deuda estaba haciéndose a costa de recortar inversiones sociales, recortes que iban a dejar a estos países mal preparados a las puertas de la COVID-19.

Como podemos observar en la tabla 1, para los países de ingresos bajos del continente africano el servicio de la deuda (30,74% de su presupuesto en promedio) equivale a la suma del gasto en salud, educación y protección social (31,26%). Si fijamos nuestra atención en el gasto en salud, que ha cobrado una importancia crítica por la incidencia del virus, observamos que tan solo 6 de los 39 países analizados de África subsahariana gastan más en salud que en el servicio de su deuda. Una cuarta parte de los países analizados dedicaron al servicio de la deuda más del 40% de su presupuesto en 2019. Este análisis del peso del servicio de la deuda sobre el presupuesto total, y la comparativa entre ese gasto y los sectores sociales que más contribuyen a reducir la desigualdad de los principales números, exponen bien a las claras el coste de oportunidad que supone el pago de la deuda, así como la importancia de encontrar medidas de alivio para permitir una respuesta a la crisis social y evitar que los países caigan en una prolongada crisis fiscal y financiera.

⁷⁵ <https://www.oxfam.org/en/blogs/virus-austerity-covid-19-spending-accountability-and-recovery-measures-agreed-between-imf-and>

⁷⁶ <https://medium.com/@OxfamIFIs/people-cant-afford-to-pay-for-health-care-in-a-pandemic-5414b4dd0be5>

Tabla 1. Gasto social y servicio de la deuda en el Presupuesto en África, 2019

	PAÍS	Gasto en educación (% sobre el presupuesto)	Gasto en salud (% sobre el presupuesto)	Gasto en protección social (% sobre el presupuesto)	Gasto educación, salud y protección social (% sobre el presupuesto)	Servicio de la deuda como % del presupuesto
1	Angola	9,58	10,84	16,55	36,97	33,5
2	Benin	19,78	5,03	6,76	31,57	39,7
3	Burkina Faso	22,89	10,66	4,54	38,09	24,9
4	Burundi	18,03	12,00	4,19	34,22	8,4
5	Cabo Verde	18,66	9,64	11,34	39,64	27,1
6	Camerún	17,21	5,21	5,82	28,24	41,9
7	Rep. Centrafricana	10,84	10,58	7,65	39,64	27,1
8	Chad	13,82	6,07	0,50	20,39	31,8
9	Congo, Rep. Dem.	18,29	11,30	1,77	31,36	5,0
10	Congo, Rep.	16,93	9,74	5,30	31,97	66,5
11	Costa de Marfil	17,71	5,22	8,87	23,73	22,5
12	Djibouti	18,88	8,09	5,23	32,20	9,7
13	Etiopía	25,48	10,33	8,20	44,01	85,1
14	Gambia	15,46	7,47	2,00	24,93	99,6
15	Ghana	17,71	8,30	5,10	31,11	74,5
16	Guinea	14,66	6,47	8,57	29,70	8,0
17	Guinea-Bissau	12,60	7,97	5,99	26,56	6,4
19	Kenia	19,10	9,19	4,46	32,76	35,0
20	Lesotho	12,98	13,51	12,99	39,48	7,8
21	Liberia	18,01	17,24	1,66	36,91	12,4
22	Madagascar	18,54	7,00	7,79	25,78	43,3
23	Malawi	17,40	8,14	6,46	32,00	21,8
24	Malí	15,70	4,97	8,38	29,05	19,9
25	Mauritania	16,95	6,59	9,94	33,48	44,4
26	Mozambique	16,64	8,22	5,71	30,57	24,2
27	Níger	14,59	7,08	3,64	25,45	37,0
28	Nigeria	6,54	3,57	6,70	16,81	19,8
29	Ruanda	10,76	8,99	7,18	26,93	20,0
30	Sao Tome y Príncipe	18,50	13,90	2,17	34,57	4,7
31	Senegal	17,07	5,05	10,98	33,10	19,4
32	Sierra Leona	16,21	11,22	2,72	30,15	20,7
33	Sudán del Sur	9,35	2,20	0,22	11,77	30,8
34	Swazilandia	20,98	15,35	9,45	45,78	1,4
35	Tanzania	13,99	5,37	23,36	42,72	16,8
36	Togo	16,36	6,87	7,20	30,43	65,9
37	Uganda	11,47	9,68	8,38	29,53	29,1
38	Zambia	15,29	9,30	16,95	41,54	53,3
39	Zimbawe	19,04	13,50	13,61	46,11	29,1
	MEDIA	15,74	8,51	7,14	31,26	30,74

Fuente: elaboración propia a partir del CRII3.⁷⁷

⁷⁷ <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621061/rr-fighting-inequality-covid-19-cri-index-081020-summ-en.pdf>

Por otra parte, el nivel de endeudamiento de los países de ingresos medios también se ha situado en niveles muy elevados pero, en este caso, se observa un predominio abrumador de la financiación privada. La ausencia de un sistema a través del cual abordar y procesar los problemas de endeudamiento soberano aflora como una dificultad acuciante. Países como Argentina o Ecuador renegociaron su deuda con los tenedores de bonos para acabar con un periodo de gracia significativo y quitas próximas al 50% en Valor Presente Neto (NPV, por sus siglas en inglés). Para ello, tuvieron que abordarse complicadas negociaciones con los tenedores de bonos, sembradas de enormes complejidades, como la amenaza de los *holdouts*⁷⁸ o la ausencia de una evaluación independiente de la capacidad de pago y de protección de los derechos sociales de la población. Esta ausencia de sistema para procesar las crisis de deuda soberana cobra una importancia capital si tenemos en cuenta que nos estamos enfrentando al riesgo de una cascada de países entrando en alerta por *default*. Al margen de los más pobres como Chad o Zambia, Líbano, Pakistán, Sri Lanka o Sudáfrica son también países con problemas muy graves que no tienen un cauce claro para abordarlos. Este es un problema fundamental que el G20, al ceñir su respuesta exclusivamente a los países de ingresos bajos, ha eludido de forma irresponsable.

La llegada de la COVID-19 ha puesto de manifiesto que la crisis de deuda a la que se enfrentan numerosos países de ingresos bajos puede estallar en el corto plazo. Por ello, un mes más tarde de la declaración de la OMS de la pandemia global (el 11 de marzo), se produjo un histórico acuerdo del G20 (el 14 de abril) en el que se lanzaba una iniciativa para la suspensión de la deuda de los países de ingresos bajos (DSSI). A pesar de nuestro análisis muy crítico con el alcance y las limitaciones de la citada iniciativa, la DSSI y su «marco común para el tratamiento de los problemas de endeudamiento» abren la puerta a un tratamiento integral con todos los grupos de acreedores.

La DSSI selecciona un grupo de países de ingresos bajos y altamente vulnerables: los mencionados países IDA del Banco Mundial. Sobre un total de 76 países elegibles, tres están excluidos de partida (Sudán, Siria y Eritrea, por encontrarse en «atraso de sus pagos» al FMI); con lo que la lista la componen 73 países. La iniciativa plantea una suspensión temporal de los pagos de la deuda bilateral para aquellos de los 73 países elegibles que así lo soliciten, durante un periodo originalmente de 8 meses, de mayo a diciembre de 2020, que se ha ampliado hasta junio de 2021 y que, de nuevo, será revisado durante la próxima asamblea de primavera del FMI y el Banco Mundial. Estos pagos, sin variación de su valor actual neto, se reanudarían en 2022 y se repartirán en

⁷⁸ Literalmente, «los que se quedan fuera»: tenedores de bonos que no suscriben el acuerdo y buscan, mediante el litigio, cobrar el 100% del valor facial de las deudas restructuradas.

cinco ejercicios. La iniciativa plantea, asimismo, que los actores privados participen de forma voluntaria y bajo petición directa del país endeudado. Hasta la fecha, no ha habido ningún movimiento y los grandes fondos privados siguen cobrando cada día de los países más pobres del mundo mientras estos se enfrentan a su peor crisis.⁷⁹ Por último, los acreedores multilaterales se reservan una cooperación voluntaria con la iniciativa.

El tipo de actores afectado por la actual crisis de deuda ha cambiado sustancialmente respecto de la anterior (periodo HIPC). En la actualidad, se puede hacer una división clara entre dos grupos: países con acceso a mercados y países sin acceso a ellos. Ambos grupos comparten a China como primer prestamista y acreedor bilateral, acumulando el 60% de toda la deuda bilateral. Pero al fijarnos en el resto de la deuda, especialmente en los países sin acceso —que son también los más pobres—, vemos que tienen un peso determinante los bancos de desarrollo y el FMI. Si, por el contrario, nos fijamos en el grupo de países con acceso a mercados, observamos el papel preponderante de acreedores privados, en particular, fondos de inversión y diversos grupos de tenedores de bonos. El hecho de que exista un mapa tan diferenciado de actores invalida los canales y vías de toma de decisión utilizados durante la anterior crisis, en la que el G7 y el Club de París llevaron la voz cantante a la hora de promover las actuaciones después fraguadas en el seno del FMI y el Banco Mundial.

No existe ningún espacio de gobierno formal en el que participen los acreedores bilaterales más relevantes, Tal es el caso de China, el mayor de la actualidad, seguido a gran distancia por India, Turquía o Arabia Saudí. El gobierno informal del Club de París se parece demasiado a un club de países OCDE con intereses y visiones homogéneas para ser aceptado por el conjunto de acreedores como un espacio neutral de resolución de crisis. La respuesta inicial del G20 ha sido la creación de un marco común para el tratamiento de la deuda, que reunirá a todos los acreedores bilaterales y establecerá una comparabilidad de trato con los acreedores privados. Por su parte, los agentes privados carecen de cualquier espacio de concertación: se organizan en coaliciones de tenedores de bonos en función de la existencia o no de Cláusulas de Acción Colectiva (CACs) en las diferentes emisiones. Las negociaciones con los acreedores privados suelen ser complejas, tensas y largas, y cuentan con la mencionada desventaja de los *holdouts*.

Hasta la fecha, los resultados de la DSSI son frustrantes y la iniciativa no está ofreciendo lo que prometía. Nos da la sensación de que el G20 está procesando sus desacuerdos sin el sentido de urgencia que exigiría la emergencia financiera de los países partícipes en la iniciativa. Tan solo 46 de los 73 países elegibles se han sumado a ella, recibiendo el alivio en forma de moratoria de 5.300 millones de dólares, lo que representa apenas un 12% de los pagos pendientes en 2020 (un 24% del servicio de la deuda de dichos

⁷⁹ <https://www.oxfam.org/es/node/14525>

46 países) o el 1,66% del stock total de deuda de ese mismo grupo de países. Medidas de respuesta minúsculas a la luz de la gravedad de los problemas de los países más pobres. EURODAD ha realizado seguramente el mejor análisis completo tanto de lo que la iniciativa ha ofrecido hasta la fecha como de sus carencias, en su «informe sombra» lanzado el 14 de octubre.⁸⁰

Países con una importante exposición privada se han mantenido al margen de la misma, por temor a que su *rating* y su consiguiente capacidad de refinanciación y acceso futuro a los mercados pudiera deteriorarse. La iniciativa no está ofreciendo una respuesta convincente al problema real al que se enfrentan Ghana, Costa de Marfil o Kenia. Dichos países están renunciando al alivio de la deuda, afrontando el 100% de sus pagos, mientras sus economías se derrumban. Como ha señalado en una conferencia en la Universidad de Harvard el ministro de finanzas de Ghana, Ken Offori-Atta, reconocido por su trayectoria en banca de inversión, los agentes privados con su posición de continuar cobrando como si nada sucediera «no nos dejan respirar».

Tres ámbitos para la financiación futura en el post COVID-19

Ya hemos visto que la presión fiscal y financiera es extrema para un grupo de países de ingresos bajos. También lo es para otros países de ingresos medios —como Líbano, Sri Lanka o Ecuador— que en este momento o en un futuro inmediato habrán de afrontar situaciones críticas. La importancia de la respuesta financiera será, por tanto, fundamental en tres ámbitos:

1. Una fiscalidad inteligente y progresiva, junto con un combate decidido contra todas las prácticas de evasión fiscal

En la fase aguda de la crisis, se deben activar mecanismos para proteger y eximir de pagos a aquellos actores económicos más afectados y vulnerables, como las PYMES o las grandes compañías que estén en riesgo de quiebra. Pero a medida que los confinamientos más rígidos se van levantando, es vital plantear medidas de más largo alcance para garantizar la continuidad de los paquetes de estímulo y evitar así una mayor regresividad. Es también fundamental evitar tanto el recurso a la consolidación fiscal rápida, que genera recortes en políticas básicas, como la elevación de los impuestos más regresivos, medidas frecuentes en la respuesta a crisis pasadas. De igual manera, hay que evitar la tentación de salir de esta crisis con una mayor competencia fiscal entre países, por lo que los gobiernos deben buscar alternativas a la puesta en marcha de nuevos incentivos fiscales para atraer o retener inversión extranjera —ofrecidos, muchas veces, sin una evaluación de impacto adecuada— o caer en la trampa de rebajar el impuesto de sociedades, puesto que es innecesario

⁸⁰ https://www.eurodad.org/g20_dssi_shadow_report

hacerlo en un periodo de pérdidas empresariales (si no hay beneficios, este impuesto no se paga).

Es el momento de identificar con precisión quirúrgica quiénes son los que han sufrido menos el impacto de la crisis y qué sectores han sido infragravados en el pasado. Es asimismo vital encontrar soluciones rápidas a la tributación digital de actores transfronterizos. Otra propuesta es recuperar la idea de un impuesto a las ganancias extraordinarias de las grandes empresas, un mecanismo fiscal que ya estuvo en vigor en el pasado.⁸¹ Para aliviar la presión sobre las familias, también resulta clave reducir o suprimir aranceles y demás impuestos sobre medicamentos y productos sanitarios de urgencia.

Para asegurar una recuperación sostenible, es importante iniciar cuanto antes reformas que cambien el paradigma fiscal: es la hora de priorizar el establecimiento de impuestos sobre la riqueza y el capital, frente a los actuales esquemas fiscales que gravan sobre todo al consumo y el trabajo. Oxfam⁸² ha estimado que, si se hubiera aplicado un impuesto al patrimonio del 2% en países como Jordania, Egipto o Marruecos, se habrían generado recursos suficientes como para evitar las medidas de austeridad de la última década vinculadas a los préstamos del FMI.

De manera urgente, hay que asegurar que las reformas multilaterales, y en particular el proceso BEPS 2.0, cristalizan en medidas que protegen y amparan especialmente a los países en desarrollo, de manera que se ponga fin a las prácticas fiscales perniciosas o a la competencia fiscal a la baja a través de medidas radicales pero necesarias, como un tipo mínimo global en la tributación empresarial.⁸³

Por último, es esencial que la reactivación económica y los planes de rescate no se lleven a cabo a costa de un menor compromiso empresarial con las sociedades en las que operan, ni de incrementar el impacto ambiental. Los planes de rescate a sectores económicos vitales deben priorizar la protección del empleo, pero al mismo tiempo deben estar condicionados a las moratorias en la distribución de dividendos, a medidas efectivas para aumentar la transparencia sobre la información financiera y a un plan de fiscalidad ambiental, que promueva la transformación de la economía hacia un modelo sostenible.

⁸¹ Durante la Primera Guerra Mundial, el Reino Unido y los EE. UU. establecieron un impuesto que podía llegar a ser del 80% sobre las ganancias que excedieran el 8%.

⁸² <https://www.oxfamintermon.org/es/nota-de-prensa/oxfam-intermon-advierte-que-los-mil-millonarios-de-oriente-medio-aumentaron-en-10-mil-millones-su-riqueza-casi-el-doble-necesario-para-pagar-la-1598511436622>

⁸³ ICRICT propone un 25% de tipo mínimo efectivo a nivel global. www.icrict.org

2. Uso de los recursos monetarios y reservas a disposición del FMI

En el caso de las economías más avanzadas, leemos cifras mareantes de billones de dólares invertidos en su recuperación. Pero la mayor parte de economías emergentes, fronterizas y de ingresos bajos no tienen acceso al uso prácticamente ilimitado de la política monetaria de muchos de los países más ricos. Por ello es prioritario, tal y como propone el CEPR,⁸⁴ activar al FMI como Banco Central con una nueva emisión de DEGs por el equivalente a 3 billones de dólares. Una emisión de esta magnitud implicaría una inyección financiera a bajísimo coste para todos los países miembros del FMI, permitiendo a los diferentes gobiernos invertir en políticas públicas de salud, protección social y reactivación económica, y evitándoles incurrir en nuevas deudas. Esta medida favorecería a todos los países miembros del FMI, aunque dado el reparto de los DEGs emitidos que se realizaría conforme a su cuota en el propio FMI, sería necesario que los socios mayoritarios —las economías más avanzadas— destinasen una parte significativa de ese aumento de DEGs a las necesidades de los países de ingresos más bajos, aumentando las transferencias directas a estos últimos países.

Esta medida ha sido discutida intensamente en las asambleas del FMI de primavera y otoño de 2020, pero ha sido bloqueada por el único socio con poder de veto en la institución, el gobierno de los EE. UU. La presión para realizar una emisión de similares características crecerá en 2021 y, dado que se va a producir un cambio en la Administración norteamericana, la medida tiene muchas más posibilidades de convertirse en realidad. Se da la circunstancia de que el Ejecutivo estadounidense podría aprobar sin demora una emisión de hasta 650.000 millones de dólares, pero necesitaría un proceso de aprobación en el Senado para ir más allá y alcanzar el escenario más ambicioso ya mencionado. La llegada de la Administración Biden al poder abre la puerta a que una emisión de DEGs se apruebe ya en 2021, y se trata de una opción en discusión sobre la mesa del G20.

3. Medidas ambiciosas e inmediatas de reducción de la deuda y reformas sistémicas para permitir reestructuraciones rápidas y equilibradas

La iniciativa DSSI, promovida por el G20, ha reunido a las grandes economías del mundo, que son a un tiempo acreedores, socios mayoritarios de los organismos financieros que gobiernan el sistema global, sede de los grandes bancos y fondos de inversión propietarios de la deuda privada y, en el caso de Reino Unido y Estados Unidos, sede legal de la mayor parte de acuerdos de emisiones de bonos globales. Sin embargo, la DSSI no está respondiendo a la urgente necesidad de una condonación rápida y efectiva de la deuda ni está impulsando un mecanismo independiente para

⁸⁴ <https://cepr.net/imf-should-issue-3-trillion-sdrs-to-fight-coronavirus/>

procesar las crisis de deuda soberana. El esfuerzo por poner en marcha un marco común para el abordaje de dichas crisis de deuda, siguiendo una lógica de funcionamiento similar a la del Club de París —es decir, caso por caso, a demanda del deudor, y sin mecanismos efectivos y vinculantes para asegurar la participación privada y multilateral—, es un primer paso en la buena dirección, pero no resolverá por sí solo los problemas de la cascada de impagos que se avizoran.

No se debe dejar pasar esta ocasión única para, por un lado, avanzar en medidas urgentes de condonación de la deuda y, por otro lado, para poner en marcha una reforma en profundidad del sistema de tratamiento de deuda soberana que funciona de forma anómala y que carece de mecanismos adecuados de resolución de crisis y controversias.

En concreto, es fundamental avanzar en los siguientes cuatro ámbitos:

Extensión y alcance de la iniciativa: la iniciativa debe extender su periodo de acción al menos hasta el final de 2022 y debe considerar de forma inmediata la condonación de los pagos de deuda que vencen en dicho periodo, con todos los acreedores públicos y sus diferentes agencias, como el Chinese Development Bank (hasta ahora al margen de la acción de alivio de la deuda bajo la DSSI por ser categorizado por el gobierno de China como un acreedor comercial).

Participación de los acreedores privados: la iniciativa debe establecer mecanismos obligados de participación de los acreedores privados en igualdad de condiciones con los bilaterales—, para evitar que el dinero que dejan de ingresar los estados pase a los bolsillos de grandes bancos y fondos de inversión. Esta es la medida más urgente, pues los países en crisis siguen perdiendo sus reservas y vaciando sus arcas públicas en beneficio de gigantes financieros como BlackRock o J.P. Morgan.⁸⁵ Para llevar esto a efecto existen varios caminos: reformas legales en Reino Unido y en el estado de Nueva York para impedir, ante la evidencia de una catástrofe económica global, el recurso legal frente a la falta de pagos de los países deudores partícipes en la iniciativa, o utilizar el Artículo VII sección 2 b) del FMI que autoriza al organismo a establecer una moratoria mediante la suspensión de la obligatoriedad de los contratos en las cortes de justicia domésticas por causa mayor.

Participación del FMI, el Banco Mundial y el resto de bancos multilaterales de desarrollo: el FMI ya ha avanzado con un mecanismo, el Catastrophe Containment and Relief Trust (CCRT) para evitar el cobro a los 27 países más pobres del planeta. Tanto el FMI como el Banco Mundial —que recibirá cobros por valor de 3.770 millones de dólares de los

⁸⁵ <https://www.oxfam.org/es/node/14525>

países más pobres, solo en 2020— deben participar activamente con el apoyo de sus miembros en las medidas de alivio, usando DEGs existentes, activando sus reservas financieras o utilizando una pequeña parte de las reservas de oro para hacer frente a la peor crisis en cien años.

Convertir el anunciado marco común para el tratamiento de la deuda en un mecanismo independiente, efectivo y neutral para la resolución temprana de crisis de deuda soberana, que incluya también medidas para los países de renta media. Este mecanismo debe englobar a todos los acreedores y a una representación de deudores, a la sociedad civil y a expertos independientes para asegurar el equilibrio y la transparencia en sus decisiones. Únicamente de este modo se podrá prevenir el tsunami de crisis de deuda que podría llegar, de no abordarse cuanto antes y de forma ordenada las reestructuraciones necesarias.

CAPÍTULO 4 - EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MUNDO POST-PANDEMIA

María Bardolet

En el actual contexto de crisis y con tan solo una década por delante para lograr los ODS, la UE se encuentra ante un momento decisivo para redefinir y afirmar su papel en el sistema internacional. Por un lado, tiene la gran oportunidad de abanderar la lucha mundial contra las desigualdades y la pobreza, así como de convertirse en la valedora del multilateralismo y la cooperación internacional. Por otro lado, debe ser capaz de desarrollar mecanismos innovadores que garanticen la defensa del espacio cívico y la democracia.

El contexto geopolítico actual juega un papel fundamental. No solo nos encontramos ante la encrucijada de la mayor crisis socioeconómica en cien años, sino que, al mismo tiempo, el sistema multilateral está herido de muerte. La década de 2010 ha estado marcada por ciertos avances, como la aprobación de los ODS o el Acuerdo de París sobre el Clima, pero también por notorios retrocesos, como la ruptura de los consensos o el abandono del primer donante de Naciones Unidas de algunas de sus agencias, fondos, misiones y acuerdos clave.

Sin embargo, para el sistema de cooperación y el papel de la UE como donante, la emergencia de China como el gran actor global supone posiblemente el mayor de los retos. La estrategia china, basada en una combinación de créditos, instrumentos mixtos y donaciones en una proporción baja, ha generado un nuevo contexto en la relación con los países socios caracterizado por una relevancia occidental menguante y una mayor competencia por la influencia estratégica y la provisión de recursos financieros. Por su parte, la estrategia actual de la UE responde también a esta nueva situación en que se quiere seguir siendo un poder social y económico influyente, como lo son China y Estados Unidos, pero manteniendo una identidad propia. Si bien la victoria electoral de Joe Biden muy probablemente abrirá una nueva etapa de mayor distensión y cooperación en el ámbito multilateral, es difícil imaginar que vaya a desaparecer la intensa competencia entre China y Estados Unidos a diferentes niveles, con el correspondiente efecto sobre la UE.

La UE y sus EE. MM. son el mayor donante de AOD del mundo. Por este motivo, y a pocos meses de la aprobación de su nuevo MFF para el periodo 2021-2027, es importante que Europa no pierda de vista sus compromisos con la Agenda Global 2030 y entienda la relevancia de la misma para su posición geopolítica y geoestratégica en la comunidad internacional.

Durante los últimos años, la CE ha estado preparando y negociando la propuesta del nuevo MFF 2021-2027 que establece los límites de los presupuestos sectoriales de toda la política europea, incluida la acción exterior. Estas negociaciones se han visto influenciadas en gran medida por varios sucesos: el proceso de Brexit —que ha supuesto una reducción significativa de los ingresos de las arcas comunitarias, así como una importante crisis de identidad política de la institución en su conjunto—, las disputas en el seno del Consejo Europeo y la actual crisis de la COVID-19, que está afectando de manera muy significativa a los diversos EE. MM. y a su liquidez financiera.

La propuesta⁸⁶ de la CE presidida por Úrsula Von der Leyden ha reafirmado una serie de tendencias que ya se venían observando en relación a la visión que la propia UE tiene de su rol en el mundo y su capacidad de incidir en él, en su búsqueda de reafirmar y visibilizar un espacio político propio. Esta visión ha marcado el diseño de estos presupuestos y condicionará su futuro; y, lógicamente, también va a influir sobre el paquete de ayudas dedicadas a la acción exterior.

En julio pasado, ya en plena crisis COVID-19, el Consejo Europeo hizo pública su propuesta⁸⁷ para el nuevo MFF, dando un paso muy significativo en el proceso de «triálogo» entre la CE, los EE. MM. y el Parlamento Europeo, necesario para su aprobación definitiva y proponiendo un paquete de medidas adicionales en respuesta a la crisis COVID-19, llamadas «*Next Generation EU*».⁸⁸

1. La cooperación al desarrollo y el MFF

En el nuevo marco financiero, el propio concepto de cooperación al desarrollo parece haber quedado obsoleto, con una nueva definición de las relaciones con países terceros basada en las alianzas y en los intereses comunes. La oferta de la UE hacia el exterior se basa en unos instrumentos de cooperación más flexibles y orientados a la movilización del sector privado, con el Pacto Verde Europeo y la adaptación a la era digital como temáticas faro.⁸⁹ A la vez, también se buscan mayores sinergias con la política exterior de los EE. MM. a través de la programación conjunta.

Desde la sociedad civil, se contempla con cierta preocupación la creciente politización de la acción exterior y el aumento de modalidades de implementación más flexibles y menos transparentes, así como el uso de AOD en instrumentos que buscan incentivar la inversión privada. La apuesta europea debería centrarse en promover el refuerzo de

⁸⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf

⁸⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

⁸⁸ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe/pillars-next-generation-eu_en

⁸⁹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-neighbourhood-development-cooperation_en.pdf

los sistemas públicos de salud, educación, alimentación y protección social, en lugar de arriesgar presupuesto público en la promoción de empresas privadas que proveen servicios públicos a través de esquemas de privatización y alianzas público-privadas.

En particular, se solicita a la UE un refuerzo de la acción climática, la cooperación al desarrollo, el desarrollo humano, la igualdad de género, los derechos humanos y la democracia, la asistencia humanitaria y la construcción de paz, en el Capítulo VI que recoge la acción exterior del nuevo MFF. Se recomienda, asimismo, destinar un mínimo del 95% del presupuesto de este capítulo a la AOD.⁹⁰

Todo ello debe llevarse a cabo en un mundo en el que las lógicas de la cooperación han cambiado, siendo en las sociedades de los países de renta media donde se concentran la mayoría de los desafíos. Países que, se debe recordar, dejan de ser elegibles para la AOD a medida que van «graduándose» y aumentan su nivel de desarrollo según las métricas oficiales. Estos dos elementos elevan la responsabilidad de la UE como actor geopolítico, ya que de su apoyo a una región como América Latina y el Caribe —de renta media en su práctica totalidad— depende que muchos de los problemas actuales se atajen.

2. El nuevo marco presupuestario europeo MFF 2021-2027

En julio de 2020, los líderes y lideresas de la UE se reunieron por primera vez desde el inicio de la crisis COVID-19 y, tras cinco días de intensa negociación, acordaron destinar un monto total de 1,07 billones de euros para el nuevo MFF. Por lo tanto, nos encontramos cada vez más cerca del momento de su aprobación definitiva.

El nuevo MFF establece una serie de prioridades que marcarán tanto la agenda interior europea como la acción exterior de los próximos años: el Pacto Verde Europeo, una Europa adaptada a la era digital, una economía al servicio de las personas, una Europa más fuerte en el mundo, la promoción del modo de vida europeo y un nuevo impulso a la democracia europea.⁹¹

En acción exterior, todos los instrumentos de cooperación con terceros países se unificarán en un único instrumento, el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, por sus siglas en inglés). Del NDICI cabe destacar su mayor peso geográfico respecto a los instrumentos de cooperación actuales, su flexibilidad y disponibilidad de más recursos no programables y, por último, la incorporación de un marco de inversiones financieras, a través del Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible (EFSD+, por sus siglas en inglés) y de las llamadas Garantías

⁹⁰ Carta enviada al Consejo Europeo el 8 de junio de 2020. Re: EU Multiannual Financial Framework 2021-2027 and Next Generation EU 2021-2024. Firmada por CONCORD, CAN Europe, Cooperatives Europe, Eurodad, ENoP, EPLO, VOICE, HRDN y Eastern Partnership Civil Society Forum.

⁹¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_en

para la Acción Exterior. Además, con el despliegue del NDICI, se busca incrementar la visibilidad europea a través de la implementación en países terceros de grandes programas faro denominados «*Team Europe Initiatives*».

El presupuesto total que se baraja en la actualidad para el Capítulo VI de acción exterior es de unos 98.419 millones de euros, un monto relativamente similar a los 96.800 millones dedicados al Capítulo Global Europe y al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) del MFF actual. Teniendo en cuenta que el nuevo MFF no dispondrá de la contribución del Reino Unido, mantener un presupuesto similar al marco presupuestario actual se debe considerar un buen resultado. Sin embargo, es importante destacar que si la UE y sus EE. MM. quieren seguir manteniéndose entre los actores más relevantes en la consecución de los ODS, deberán revertir la tendencia a la baja en su AOD de los últimos tres años⁹²—en el caso del NDICI, esto significa alcanzar la mencionada recomendación de dedicar el 95% del mismo a AOD— y erigirse así en adalides del desarrollo también en los países de renta media.

Las necesidades humanitarias se han incrementado significativamente durante el MFF actual y, en consecuencia, la CE propuso un incremento del presupuesto humanitario, que obtuvo el posterior respaldo del Parlamento y los EE. MM. Siguiendo esta premisa, se van a destinar anualmente al instrumento de ayuda humanitaria un presupuesto de 1.400 millones de euros, una cantidad sensiblemente superior a los 1.000 millones actuales.

Además del marco del MFF, los líderes y lideresas de la UE acordaron en julio la creación de un fondo de recuperación COVID-19, llamado «*Next Generation EU*». El fondo de recuperación consiste en 750.000 millones de euros adicionales al MFF, de los cuales 390.000 se adjudicarán en forma de subvenciones y 360.000 en forma de préstamos. Si bien la propuesta inicial preveía una aportación de 5.000 millones de euros para acción humanitaria y 11.000 millones para la región de vecindad europea, finalmente estas sumas no se han materializado.

Por último, los EE. MM. también acordaron la creación de una Reserva de Ayuda para la Solidaridad y Emergencia (SEAR, por sus siglas en inglés) de 1.200 millones de euros anuales. Esta reserva permitirá la movilización rápida de mecanismos de ayuda dentro y fuera de la UE para crisis humanitarias o grandes desastres imprevistos. Los fondos podrán ser canalizados a través de varios instrumentos europeos de ayuda humanitaria, como el Emergency Support Instrument,⁹³ el Single Market Programme,⁹⁴ el Asylum, Migration and Integration Fund,⁹⁵ etc.

⁹² 2020 Aidwatch report. CONCORD.

⁹³ https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-support-instrument_en

⁹⁴ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/communication/regional_offices/0512_single_market.pdf

⁹⁵ https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund_en

3. El nuevo instrumento de cooperación internacional: NDICI

El nuevo NDICI, con un presupuesto que se situará alrededor de los 70.000 millones de euros, se convierte en uno de los mayores instrumentos de cooperación al desarrollo existentes. En un contexto donde la pandemia ha exacerbado una crisis sanitaria, social y económica que está castigando con mayor dureza a los más vulnerables e incrementando todavía más las desigualdades existentes, disponer de un instrumento de cooperación eficaz, transparente y estrechamente vinculado a la Agenda 2030 va a ser crucial.

Del Instrumento que la Comisión ha propuesto para hacer frente a este gran desafío, cabe destacar principalmente su flexibilidad, su priorización del continente africano como principal zona de cooperación, su definición de dos temáticas emblemáticas, que marcarán gran parte de la acción exterior (la agenda climática y la adaptación a la era digital), y la priorización del sector privado como actor clave en cooperación al desarrollo, con el uso del *blending* y de las instituciones financieras para fomentar las inversiones privadas y movilizar fondos adicionales.

El NDICI tiene una marcada orientación geográfica, pues destina el 75% de su presupuesto a programas geográficos y únicamente un 8% a programas temáticos. En este sentido, África subsahariana es la región que recibirá un mayor volumen de fondos, ya que se va a destinar prácticamente la mitad de los fondos dedicados a programas regionales a este subcontinente, seguido por la región de vecindad europea y, en mucha menor medida, las regiones de Asia-Pacífico y América Latina y Caribe.

La priorización del NDICI de África subsahariana se complementa con la estrategia exhaustiva para África,⁹⁶ aprobada en marzo de 2020, que inicia un proceso de diálogo sobre alianzas para abordar la transición verde, la transformación digital, el empleo y crecimiento sostenibles, la paz y gobernanza, la movilidad y migraciones en la región.

Lo que resulta más significativo en el reparto del presupuesto es la reserva del 11% en ayuda no programable con el objetivo de hacer frente a «retos emergentes», dotándose de esta manera de un colchón que va a permitir una flexibilidad sin precedentes. En la misma línea, y con la experiencia previa de instrumentos como los Fondos Fiduciarios de Emergencia para África (EUTF,⁹⁷ por sus siglas en inglés) será clave el diseño claro de órganos de gobierno que permitan una gestión y asignación de los fondos que sean transparentes y se ajusten a prioridades reales vinculadas a la AOD, no a intereses políticos cortoplacistas.

⁹⁶ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/communication-eu-africa-strategy-join-2020-4-final_en.pdf

⁹⁷ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en

Además del foco geográfico en África subsahariana, destaca la priorización relativa — si bien muy baja en términos absolutos— de una región como América Latina y el Caribe. A pesar de tener un nivel de renta superior a otras regiones, se trata de la más desigual del planeta y en la que el cierre de espacios de la sociedad civil, los feminicidios o la conservación de la biodiversidad son los temas más acuciantes. Se trata, sin duda, de una región atractiva para el sector privado, polo de atracción para inversiones en digitalización o infraestructuras. Todos ellos son argumentos adicionales para que la UE garantice que los montantes y posibles programas contribuyan al cumplimiento de los ODS por encima de otros intereses.

El 8% del presupuesto dedicado a programas temáticos se centrará en derechos humanos y democracia, organizaciones de la sociedad civil, paz y estabilidad, y retos globales. Cabe remarcar que el Plan de Acción de Derechos Humanos y Democracia,⁹⁸ aprobado en marzo de 2020, pone especial énfasis en las desigualdades, la transición tecnológica y el cambio climático, además de promover tanto un sistema mundial de derechos humanos y democracia como la construcción de sociedades resilientes, inclusivas y democráticas. Se pretende también reforzar las relaciones y la cooperación con empresas para promover los derechos humanos, la responsabilidad empresarial y la rendición de cuentas.

En relación al Pacto Verde Europeo,⁹⁹ aprobado en diciembre de 2019, se prevé que un 25% del presupuesto del NDICI se dedique a objetivos relacionados con el clima. Se quiere también que la UE y los EE. MM. sigan contribuyendo, a nivel mundial, con el 40% de los fondos públicos para el clima. Desde la sociedad civil se reconocen los compromisos y esfuerzos hechos en esta temática, pero reivindicamos la asignación de una cuota del 50% de las acciones del NDICI orientadas al clima y medioambiente para poder asegurar una transición verde que sea justa.¹⁰⁰

La era digital es una realidad sin vuelta atrás que presenta numerosas oportunidades y retos. Resulta clave, por lo tanto, asegurar una adaptación igualmente justa a este nuevo contexto, asegurando que la digitalización no contribuya a aumentar las desigualdades existentes. En este sentido, el NDICI dará prioridad a acciones de desarrollo en favor de la transformación digital en los países terceros.¹⁰¹

Tal y como hemos mencionado, otra de las características principales del nuevo NDICI es el rol que se otorga al sector privado y el recurso a instituciones financieras para el uso de modalidades que permitan atraer una serie de inversiones privadas, particularmente a

⁹⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_492

⁹⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

¹⁰⁰ Green Deal, Human Development and NDICI Programming. CONCORD position paper. Agosto 2020.

¹⁰¹ Digitalisation and NDICI programming. Guidance note. CONCORD. August 2020.

través del EFSD+ y las garantías para la acción exterior. La lógica de trabajar con el sector privado no es nueva; ya en 2014 la UE emitió una comunicación sobre el papel de este sector en la consecución del desarrollo sostenible en los países en desarrollo.¹⁰² Asimismo, las primeras facilidades de *blending* empezaron a ponerse en marcha hace más de una década por parte de diferentes donantes y agencias de cooperación. Sin embargo, es sorprendente que, sin haber demostrado claramente unos buenos resultados, esta modalidad aumente su relevancia de manera muy significativa en el nuevo NDICI.

La UE define el *blending*¹⁰³ como un instrumento para lograr los objetivos de política exterior, complementario a otras modalidades de ayuda, que persigue una serie de prioridades políticas generales, regionales o nacionales. El principio del mecanismo es la combinación de subvenciones con préstamos o *equity* de estructuras financieras públicas y privadas. El *blending* supone el uso de fondos públicos, en este caso de AOD, para subvencionar siquiera parcialmente proyectos, atraer financiación adicional y/o reducir la exposición al riesgo de inversiones de mercado. En el uso de este instrumento, debe ser una prioridad máxima el asegurar que dichas inversiones realmente contribuyan al desarrollo de los países que las reciben y que sus beneficios alcancen a los más vulnerables.

La CE llevó a cabo una evaluación de sus facilidades de *blending*,¹⁰⁴ en las que basó su potente apuesta hacia el EFSD+, que tomará el relevo de todas las estructuras de *blending* actuales en el nuevo NDICI. Dicho informe menciona que «el *blending* ha añadido un valor significativo a la cooperación europea basada en subvenciones» y, añade, que dichos proyectos «han sido exitosos y han obtenido o tienen posibilidades de obtener los resultados buscados». A pesar de ello, las evaluaciones también suscitaban una serie de preocupaciones, compartidas por los análisis previos hechos por la sociedad civil.¹⁰⁵ En particular, los objetivos de reducción de la pobreza no fueron los priorizados en el *pipeline* de proyectos preparados para su ejecución. Además, aunque estas medidas puedan ser exitosas para movilizar financiación privada y mejorar los resultados de desarrollo, existe el riesgo de que ciertos actores privados reciban fondos a expensas de otros actores, sectores y regiones más necesitados.¹⁰⁶ También cabe destacar los potenciales riesgos derivados de los costes adicionales para gobiernos que ya tienen un elevado endeudamiento.

¹⁰² <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-263-EN-F1-1.Pdf>

¹⁰³ https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/blendingblending_en.pdf

¹⁰⁴ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/603486/EXPO_STU\(2020\)603486_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/603486/EXPO_STU(2020)603486_EN.pdf)

¹⁰⁵ https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/rr-blended-finance-130217-en.pdf

¹⁰⁶ <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12666.pdf>

4. Conclusiones y recomendaciones

Para acercarse a la consecución de los ODS en una década que va a estar marcada por la crisis COVID-19, la UE debe afirmar su papel basado en el respeto a la democracia y a los derechos humanos.

Flexibilidad sí, pero sin detrimento del desarrollo humano

La actual emergencia de la COVID-19 ha demostrado que las crisis casi nunca son predecibles, por lo que un cierto nivel de flexibilidad puede facilitar respuestas más rápidas y más adaptadas al contexto que cada situación plantee. Sin embargo, una flexibilidad excesiva y sin un control suficiente puede llevar a desviar los objetivos de la AOD hacia fines que no necesariamente caminen en pos de un horizonte de reducción de las desigualdades y la pobreza a largo plazo. Por ello, es importante establecer mecanismos de gobernanza adecuados, poner en marcha una gestión transparente de los fondos «no programables» así como comprometerse con una serie de cuotas que deberán ser respetadas al desembolsar la ayuda.

Desde la sociedad civil, se valora positivamente el compromiso actual por asegurar que un 92% del presupuesto del NDICI se ejecute bajo condiciones de transparencia similares a la AOD, aunque se recomienda elevar dicha cifra hasta el 95%. Dados los retos del contexto actual de crisis, también es significativo que exista una cuota del 20% de la AOD para la inclusión social y el desarrollo humano. Además, se recomienda aumentar del 25% al 50% el presupuesto de la AOD dedicado a acciones en favor de la sostenibilidad ambiental.

Los derechos de las mujeres en el centro de la acción

El respeto a los derechos de las mujeres es la principal razón para seguir trabajando por la igualdad de género desde todos los ámbitos. El género es el predictor de pobreza y falta de poder más persistente que existe en el mundo en la actualidad.¹⁰⁷ La UE y los EE. MM. deben orientar su política exterior y sus recursos hacia la igualdad de género como una precondition fundamental para lograr los ODS.¹⁰⁸ A escasos meses de la finalización del Plan de Acción de Género II¹⁰⁹ (GAP II, por sus siglas en inglés) de la UE, se estima poco probable que se haya logrado que el 85% de los programas identificados cuenten con un objetivo significativo en igualdad de género (marcador G1) o tengan la igualdad de género como objetivo principal (marcador G2).¹¹⁰ En el nuevo MFF, el próximo GAP III debería tener mayor capacidad de movilizar todo el potencial europeo para asegurar que la igualdad de género se prioriza de forma más rotunda y se alcanza el mencionado compromiso del 85%.

¹⁰⁷ Hitting the target. An agenda for aid in times of extreme inequality. Oxfam 2019.

¹⁰⁸ UN, *UN Sustainable Development Goals, Goal 5: Achieve gender equality and empower all women and girls*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/gender-equality/>

¹⁰⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹¹⁰ <https://www.oecd.org/dac/gender-development/Handbook-OECD-DAC-Gender-Equality-Policy-Marker.pdf>

Inversiones estructurales en países menos desarrollados combinadas con instrumentos innovadores para países de renta media

Teniendo por objetivo tanto el cumplimiento de los ODS, la reducción de las desigualdades y garantizar que nadie se quede atrás, el foco de la UE en África subsahariana está plenamente justificado. Para que estos países puedan superar las desventajas estructurales debe darse una auténtica transferencia de recursos presentes en los compromisos internacionales.¹¹¹

Igualmente importante es que el nuevo NDCI no deje de lado a los países de renta media y, muy especialmente, a los recién «graduados», permitiendo adaptar el enfoque de la cooperación a la realidad sobre el contrato social necesario en sociedades con desigualdades estructurales tan importantes. Por ello, es fundamental que el NDICI cuente con mecanismos innovadores de cooperación con estos países.

En los países de renta media se centran la mayoría de focos de la inversión privada que se pretende canalizar a través de mecanismos como el *blending*. Para ello, se deberían incluir análisis *ex ante* y *ex post* para determinar su efecto y asegurar la conexión con las relaciones de poder que se dan en cada contexto.

La sociedad civil como eje fundamental de un mundo democrático

La sociedad civil juega un papel fundamental en la reducción de las desigualdades. Una sociedad civil independiente, diversa, plural y vibrante es central para el desarrollo y estabilidad de un país, al asegurar la consolidación democrática, la justicia social, el respeto de los derechos humanos y la construcción de sociedades más cohesionadas e inclusivas.¹¹² Es importante que la UE no pierda de vista el apoyo y financiación a las organizaciones de la sociedad civil. Particularmente, a las que operan en contextos de cierre de espacios y en lugares donde exista una situación cada vez más amenazadora para ellas y sus miembros. No hacerlo implica un gran riesgo en términos de derechos humanos, crisis democrática, separación de poderes, transparencia, rendición de cuentas y buena gobernabilidad.

El blending no garantiza por sí mismo la innovación

Es importante ser muy cautelosos sobre el potencial del *blending*. La creación de estructuras híbridas entre capital privado y AOD deberían facilitarse únicamente en los siguientes supuestos: (i) cuando haya una complementariedad demostrable entre financiación y desarrollo, (ii) cuando existan mecanismos de salvaguarda que aseguren la minimización de los riesgos para las personas y el medioambiente, (iii) cuando se

¹¹¹ 2020 Aidwatch report. CONCORD.

¹¹² European Parliament, *European Parliament resolution of 3 October 2017 on addressing shrinking civil society space in developing countries*, 2017, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0365_EN.html

promocionen los derechos económicos de las mujeres o (iv) cuando se refuercen los sistemas públicos, en vez de socavarlos.¹¹³ Es imprescindible que, ante la asignación de una parte creciente del presupuesto a esta modalidad de financiación, se evite por todos los medios respaldar acciones cuyos resultados puedan resultar dudosos y no estén claramente orientados a la consecución de los ODS.

La gestión de las migraciones no debe desplazar los compromisos de la AOD

Las migraciones son un fenómeno complejo y multidimensional que requiere respuestas rápidas a la vez que intervenciones y programas a largo plazo. Deben ser consideradas como un elemento positivo para las sociedades de emisión y acogida, no como un problema. En ningún caso, la ayuda al desarrollo ha de utilizarse con el objetivo de contener dichos flujos migratorios, sino que debe mantener siempre su finalidad de reducción de la pobreza. La migración tiene que integrarse en el NDICI, en línea con los ODS, desde una visión de los movimientos de personas como una herramienta de lucha contra la pobreza, y desplegando una gestión de las migraciones capaz de mitigar los riesgos y aprovechar las oportunidades.

Dicha gestión no puede restar esfuerzos y credibilidad a una UE que aboga por la promoción de los derechos humanos en el mundo. Una buena gestión de la migración exige habilitar vías legales y seguras para las personas migrantes y solicitantes de asilo. De no ser así, además de resultar en una gestión ineficiente, ignoraría los compromisos de la propia UE en materia de respeto y defensa de los derechos fundamentales.

Se debe redefinir el concepto de desarrollo y su medición

Actualmente el nivel de desarrollo de una sociedad se mide a través de la RNB per cápita. Esta métrica está totalmente desfasada y obvia las realidades a las que las sociedades de los países deben hacer frente. Esta situación genera que algunos países que están entre los más desiguales del mundo pierdan el acceso a fondos que les permitirían hacer frente a retos de la máxima urgencia, por el hecho de ser considerados de renta media (según dicho indicador per cápita). La UE debería impulsar un proceso para repensar esta lógica a partir de intervenciones y políticas que vayan más allá de la medición de la renta como elemento central, para adentrarse en el bienestar, la calidad democrática o las oportunidades de movilidad social.

¹¹³ Oxfam advocacy note: European External Investment Plan: Key Issues to watch during implementation. 2017.

CAPÍTULO 5 - UN ANÁLISIS DETALLADO DE LA AOD ESPAÑOLA DESEMBOLSADA EN 2019

Íñigo Macías

El año 2019 ha sido, tal y como hemos señalado, un año de mero trámite para la cooperación española, en el que la mayoría de las tendencias señaladas reiteradamente en nuestros anteriores informes La realidad de la ayuda se confirman. Mientras algunas de dichas tendencias se mitigan otras se agravan, pero no se producen grandes cambios. Dado que el informe se centra en realizar un análisis cuantitativo, lo anterior no es sorprendente. Los márgenes de cambio dentro de las actuales cifras de AOD son muy pequeños y por eso algunas variaciones cualitativas son incluso difíciles de detectar. En concreto, vale la pena recordar que dos partidas totalmente ajenas a cualquier planteamiento estratégico, como son las contribuciones a la UE (completamente obligatorias por la pertenencia a la UE) y el cómputo como AOD de los costes de acogida de personas refugiadas en territorio español (una anomalía en los sistemas de cómputo del CAD-OCDE, tanto por ser ajenas a cualquier estrategia de desarrollo como por no tener impacto directo sobre la población de aquellos países) suman el 57,2% de la AOD total del ejercicio.

La realidad es tozuda y los datos refuerzan la imagen de un sistema con una muy limitada capacidad de actuación y maniobra; un sistema necesitado desesperadamente de recursos para poder abordar una reorientación estratégica y poder realizar inversiones significativas en sectores clave. A efectos de poder asentar un análisis riguroso, en especial en lo que se refiere a las series temporales de datos, es conveniente comenzar por explicar y señalar el efecto sobre las cuentas de la AOD del cambio de metodología contable adoptado por el CAD-OCDE a partir de 2018.

LA NUEVA METODOLOGÍA DE LA DONACIÓN EQUIVALENTE (*GRANT EQUIVALENT*) DE LA OCDE

A consecuencia de lo acordado por los países donantes miembros del CAD de la OCDE, el año 2018 fue el primero en que se utilizó el nuevo método de cómputo de la AOD. Este cambio metodológico supone pasar de un cálculo basado en los flujos de caja o *Cash Flow* (CF) a otro basado en la donación equivalente o *Grant Equivalent* (GE), bajo el cual se calcula la donación asociada a cada intervención. El objetivo de este cambio es hacer más comparables los flujos derivados de donaciones de aquellos derivados de préstamos y otros tipos de vehículos

financieros que supongan un retorno por parte de los países receptores.¹¹⁴ Al calcular el elemento de donación implícito a cada operación de AOD, se recoge de manera más fiel el esfuerzo solidario de cada país donante.¹¹⁵

Conviene clarificar que estos cambios solo afectan al cálculo del elemento de donación de los préstamos con garantía soberana y a los canalizados vía Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES). Quedan fuera, por tanto, aquellos préstamos u otros vehículos financieros destinados al sector privado, así como las operaciones de alivio de deuda. Sobre estas modalidades de financiación no se ha alcanzado todavía un consenso.¹¹⁶

Esta nueva metodología genera una situación de agravio entre diferentes países donantes. Así, entre dos países donantes con un mismo volumen de AOD que no utilicen las donaciones si no otros vehículos financieros que generan deuda a los países receptores, pero canalizados de manera diferente, uno vía préstamos y otro vía instrumentos del sector privado (PSI, por sus siglas en inglés), se valora mejor al segundo, al no computarse considerando el elemento de donación.

Como resultado, esta nueva metodología supone una ruptura en la serie y no permite comparar con las series históricas de flujos de AOD. Más allá de que el dato oficial se exprese en términos de donación equivalente, en la medida de lo posible se usará también el referido al flujo de caja cuando hablemos de la evolución.

La principal diferencia entre ambas partidas radica en el cálculo de los importes reembolsados. Por ejemplo, de acuerdo con el criterio de caja, la AOD reembolsada a España en 2019 supondría 248,5 millones de euros mientras que, de acuerdo con la nueva metodología, apenas se alcanzan los 31,3 millones. Como resultado, el total de la AOD neta resulta en una cantidad superior cuando es contabilizada.

¹¹⁴ MAUEC. (2020). Informe AOD 2018. Seguimiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Disponible en: https://cooperacionespanola.es/sites/default/files/informe_aod_seguimiento_2018_1.pdf

¹¹⁵ «En el caso de las donaciones, el elemento de donación es del 100%. Sin embargo, en el caso de los préstamos el elemento de donación depende del interés, los periodos de carencia y amortización, del país u organismo receptor de los fondos, o de si tiene una donación asociada en el momento del compromiso. Con estos parámetros, para los préstamos públicos y multilaterales se calcula el porcentaje de donación, que aplicado al desembolso da como resultado la donación asociada, computando como AOD solo el componente de donación de los desembolsos y sin contabilizar los reembolsos de AOD». Véase DGPOLDES | Notas de Comunicación - Avance de la AOD española en 2019, disponible en: https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/avance_de_la_aod_espanola_-_ano_2019.pdf

¹¹⁶ Véase la web del CAD de la OCDE sobre las discusiones en torno al proceso de modernización del concepto de AOD: <https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/modernisation-dac-statistical-system.htm>

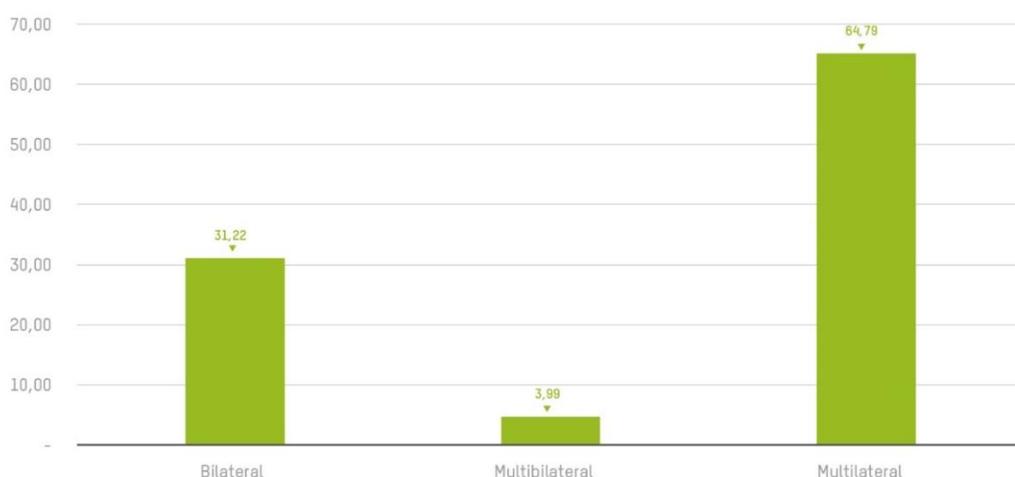
El uso de este nuevo cómputo de cálculo hace que todos los reembolsos de préstamos desembolsados con anterioridad se contabilicen como cero. De alguna manera, esta decisión lo que hace es inflar a posteriori los desembolsos de años anteriores (que tendrían que ser compensados por los reembolsos) y hacer que las cantidades de AOD a partir de 2018 se vean también artificialmente hinchadas, pues no se computan los retornos como aminoraciones de la AOD neta española. En su gran mayoría, estos reembolsos que ahora dejan de computar (y, por tanto, de aminorar la cantidad de ayuda neta) corresponden a los créditos FAD anteriores a 2011.

Recorreremos a continuación una serie de apartados clave para comprender la evolución de la cooperación española, de acuerdo a los datos reportados a fecha de octubre de 2020 al CAD-OCDE y hechos públicos a través del Consejo de Cooperación.¹¹⁷

1. Vías de canalización de la AOD

En este campo, las tendencias se han mantenido. Con un peso muy dominante, cercano a los dos tercios, continúa la cooperación multilateral. Es este un rasgo persistente de la cooperación española, que debería verse refrendado por la elaboración de una estrategia de acción multilateral poderosa e integrada, en la que los sectores seleccionados, las modalidades de financiación y la posición política en los diferentes foros, instituciones y organismos internacionales respondiesen a la misma.

Gráfico 1. Distribución de la ayuda española según vía de canalización, 2019 (en % sobre la AOD neta)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

¹¹⁷ Estos datos aún se encuentran en proceso de revisión y modificándose siguiendo las indicaciones del CAD-OCDE. Como resultado, se esperan algunas diferencias, aunque mínimas, entre lo publicado en este informe y el Volcado final del 2019. Los datos definitivos estarán disponibles próximamente en la página web de Cooperación Española.

Un 64,8% de la AOD neta se canaliza por vía multilateral (un registro muy similar al del año 2018, cuando fue del 65,12%). Por ello, es importante comprender bien sus dimensiones y su contenido. Un 66,4% de esta ayuda es la que corresponde a las contribuciones obligatorias al presupuesto conjunto de cooperación de la UE y las contribuciones al Fondo Europeo de Desarrollo (FED). De dicho presupuesto se nutren los principales instrumentos europeos de cooperación, desde ECHO, la agencia humanitaria más grande del mundo, hasta DEVCO, que aborda iniciativas sectoriales y regionales. La aportación española a la UE es de 1.130,1 millones de euros, de los cuales 782,4 millones van al presupuesto de la CE en materia de cooperación y 347,7 al FED.

Del total de la ayuda multilateral (1.703,1 millones de euros), un 72,7% (1.238,9 millones de euros) son contribuciones obligatorias, que el Gobierno no pudo eludir.

De entre las instituciones multilaterales que reciben aportaciones voluntarias, el Banco Mundial y su ventanilla blanda, especializada en la financiación de los países de bajos ingresos, la Asociación Internacional de Fomento (IDA, por sus siglas en inglés), es la principal (recibiendo 175,8 millones de euros en 2019). Tras haber jugado un papel significativo durante la respuesta inicial a la crisis, esta institución está llamada a continuar siendo relevante.¹¹⁸ De hecho, en 2020 su contribución es ya muy significativa en el paquete de respuestas a la crisis. Considerando las aportaciones a las otras dos instituciones principales que conforman el Grupo del Banco Mundial (el BIRF y la CFI), las aportaciones ascendieron hasta los 215,9 millones de euros, convirtiéndolo en el actor multilateral más destacado tras la UE.

Tabla 1. Aportaciones de la AOD española al Grupo del Banco Mundial, 2019 (en euros)

AIF - Asociación Internacional de Fomento	175.770.833,00
BIRF - Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento	37.109.189,98
CFI - Corporación Financiera Internacional	3.000.000,00

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

Destaca, asimismo, la bajísima aportación a las Naciones Unidas y sus diferentes agencias: 87,2 millones de euros: Organización de Naciones Unidas (ONU), 24,8 millones; Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (UNDPKO, por sus siglas en inglés), 22,4; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

¹¹⁸ Más información en: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/10/14/world-bank-covid-19-response>. De hecho, en la última reunión de esta institución, el pasado octubre, se planteó una reposición adicional como respuesta a la pandemia.

(FAO, por sus siglas en inglés), 9,2; Organización Mundial de Salud (OMS), contribución obligatoria de 8,3 millones. Llama la atención que esta aportación sea muy inferior a la que se realiza a los bancos regionales de desarrollo (que recibieron un total de 116,2 millones de euros), y represente un tercio de la realizada al Grupo Banco Mundial. Los principales receptores han sido el Banco Asiático de Inversión de Infraestructuras (AIIB, por sus siglas en inglés), con 54,1 millones, el Banco de Desarrollo de Latinoamérica, con 28,4 millones, el Fondo Africano de Desarrollo, con 13,4 millones, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con 9,7 millones y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), con 7,0.

Gráfico 2. Distribución de la AOD multilateral, 2019 (en % sobre toda la AOD multilateral)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

Dentro de los otros organismos multilaterales, que reciben 152,7 millones de euros y representan prácticamente el 9% de toda la ayuda multilateral española, se repartieron de la siguiente manera:

Tabla 2. Aportaciones de la AOD española a otros organismos multilaterales, 2019 (en euros)

Fondo Verde del Clima	118.477.707,00
IFFIm- Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización	9.475.000,00
PM - Protocolo de Montreal	5.704.676,00
Consejo de Europa (presupuesto ordinario)	5.677.091,73
OSCE - Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa	4.905.984,36
FMAM - Fondo para el Medio Ambiente Mundial	4.500.000,00
CIHEAM - Centro Internacional de Altos Estudios Agronómicos Mediterráneos	2.612.508,00

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

En definitiva, la cooperación multilateral, que supone prácticamente dos tercios de la cooperación española, mantiene una distribución de recursos y asignaciones en los que es difícil identificar una estrategia previa, más allá de la obligatoriedad de contribuir a la UE, la preeminencia del Banco Mundial como primer socio multilateral (tras la citada UE) y la preferencia por los organismos financieros sobre los no financieros. Como hemos señalado reiteradamente, es urgente dar forma y sentido a una estrategia integral de cooperación internacional y de presencia de España en los organismos internacionales. Más allá de las sillas y el consiguiente poder de voto en los diferentes fondos y organismos, no es fácil encontrar referencias claras sobre las opciones y preferencias sectoriales, estratégicas y geográficas de España en este terreno.

Tabla 3. Organismos destino de las contribuciones multilaterales de la AOD española en 2019 (en millones de euros)

Unión Europea	1.130,14
Grupo Banco Mundial	215,88
Otros Organismos Multilaterales	152,74
Bancos Regionales de Desarrollo	116,19
Naciones Unidas	87,16
Fondo Monetario Internacional	1,00

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

2. Ayuda presupuestada vs. ayuda ejecutada

Pasamos a repasar la divergencia entre presupuesto y ejecución. De acuerdo con los PGE de 2019, se había previsto que la AOD neta en España alcanzase los 2.938 millones de euros. Finalmente, se ejecutaron únicamente 2.628,6 millones, reflejando una subejecución de 309,3 millones (un 10,5% menos de lo inicialmente presupuestado). La subejecución creció sustancialmente con respecto a la del año 2018 (entonces del 6%).

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC, antes MAEC), a pesar de haberse dotado de un presupuesto de cerca de 759,3 millones de euros, finalmente apenas ejecutó 376,7 (lo que supone una subejecución del 50,4%). El FONPRODE, uno de los instrumentos de cooperación reembolsable de la cooperación española que más peso tienen en los PGE, tenía una dotación de 249,2 millones (un 33% del presupuesto del MAUC), pero apenas se desembolsaron 25,3 y los reembolsos

de este instrumento alcanzaron los 31,2 millones de euros.¹¹⁹ El Fondo de Cooperación para el Agua y Saneamiento (FCAS), aunque inicialmente presupuestado en 35 millones de euros, finalmente desembolsó únicamente 3,8.

Por su parte la AECID, que contaba con un presupuesto de 281 millones de euros, finalmente ejecutó tan solo 241,2. Por su parte, la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores (SEAEX) tenía un presupuesto de 148,4 millones de euros y finalmente desembolsó 108,2.

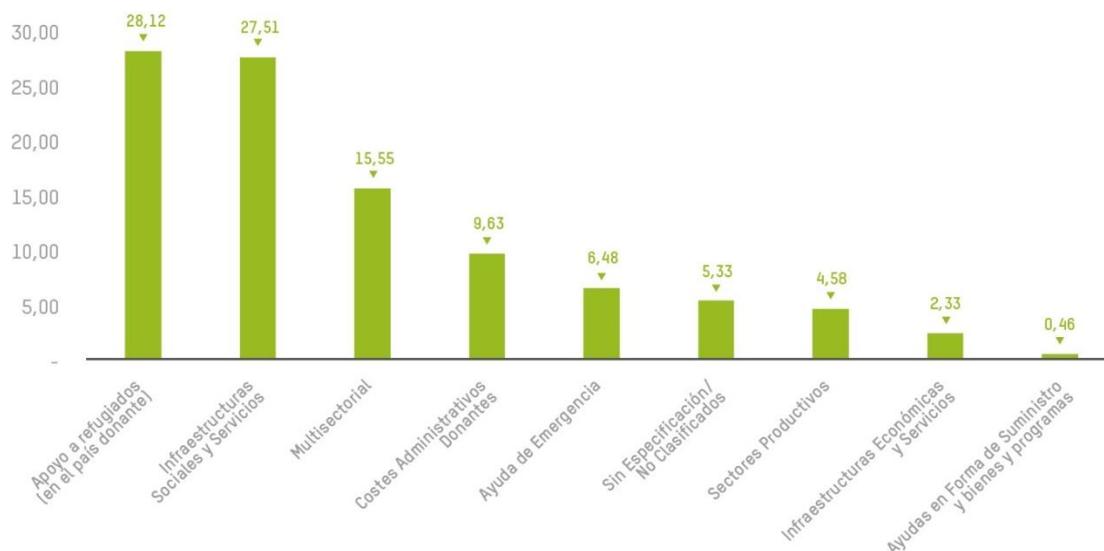
Es importante señalar una diferencia entre los instrumentos financieros y no financieros. El FONPRODE se vio perjudicado por sus recurrentes dificultades de canalización y ejecución de recursos, a pesar de haber aumentado sustancialmente los compromisos firmados en el periodo; también por disponer de un *pipeline* muy pobre de proyectos pendientes de desembolsar. En este caso, puede señalarse con claridad que se produjo una dotación presupuestaria excesiva, deliberada y con total conocimiento, pues son unos números inalcanzables por más operaciones que se hubieran firmado en aquel periodo. En lo que se refiere a la AECID, la subejecución está relacionada con el hecho de haber estado operando durante la mayor parte del año con las restricciones propias de encontrarse el Gobierno en funciones, así como por las dificultades que la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECI) ha tenido para conseguir del Ministerio de Hacienda las autorizaciones pertinentes para la plena ejecución de un presupuesto ya de por sí exiguo.

El Ministerio de Hacienda (MINHAP) por su parte, aportó más de lo inicialmente presupuestado (37,3 millones de euros adicionales, principalmente al presupuesto comunitario de ayuda en aportaciones al presupuesto de la CE en materia de cooperación al desarrollo y como contribución al Fondo Europeo de Desarrollo).

¹¹⁹ Para este cálculo, se han considerado los diferentes instrumentos: las donaciones, el fondo para la concesión de microcréditos, las inversiones y los préstamos.

3. Asignaciones sectoriales

Gráfico 3. Destino sectorial de la ayuda española en 2019 (en % sobre la AOD desembolsada)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

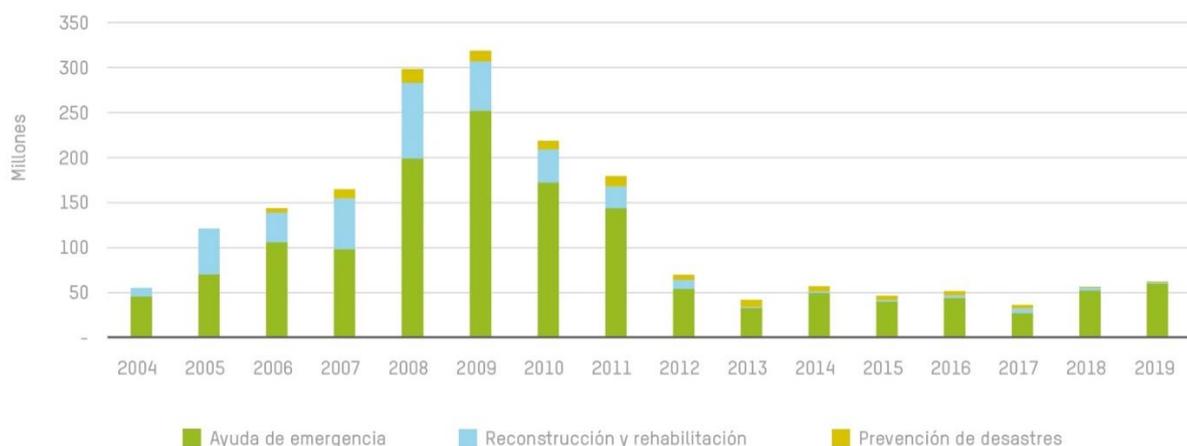
La asignación sectorial de la ayuda bilateral (incluyendo la multilateral) española presenta unos patrones muy preocupantes. El hecho de que los recursos destinados a esta modalidad sean tan exiguos convierte el ejercicio de asignación en un puzle de piezas pequeñas y difíciles de entender. Baste señalar que, de los cinco primeros sectores, cuatro clarifican muy poco sobre las intenciones y objetivos perseguidos por la cooperación española, y el de mayor peso debería directamente estar excluido del cómputo de la AOD. Un 28,12% de esa ayuda sectorializable tiene como destino financiar los costes de acogida de los refugiados en el territorio español, dada la obligación legal de asistencia y acompañamiento social, un rubro en constante crecimiento en los últimos años. El cómputo de esta actividad como AOD siempre ha sido controvertido. Por este motivo, las ONGs demandamos su retirada por tratarse de una línea de actividad completamente alejada de los objetivos de la ayuda. Ni promueve el desarrollo ni es ayuda humanitaria.

El sector más destacado, en el que podríamos decir que hay un foco de especialización, es el de infraestructuras sociales y servicios, al que se destinaron 290 millones de euros (un 27,5% de la AOD bilateral). En términos de importancia, le siguen los costes administrativos en el país donante, con un 9,6% de todo este tipo de AOD, hasta alcanzar 92,2 millones de euros. Un 5,3% (51 millones de euros) no tiene un destino especificable, mientras que la ayuda multisectorial supone el 15,6% o, lo que es lo mismo, 149 millones de euros. Es, definitivamente, muy complicado encontrar un patrón estratégico en esta distribución sectorial de las prioridades de la AOD bilateral española.

4. Ayuda humanitaria

Una mención aparte merece la ayuda humanitaria, que apenas alcanza el 6,5% de la ayuda bilateral (62 millones de euros) y que experimentó un ligero aumento de 5,7 millones respecto al ejercicio de 2018.

Gráfico 4. Evolución de la ayuda humanitaria española, 2004-2019 (en millones de euros)

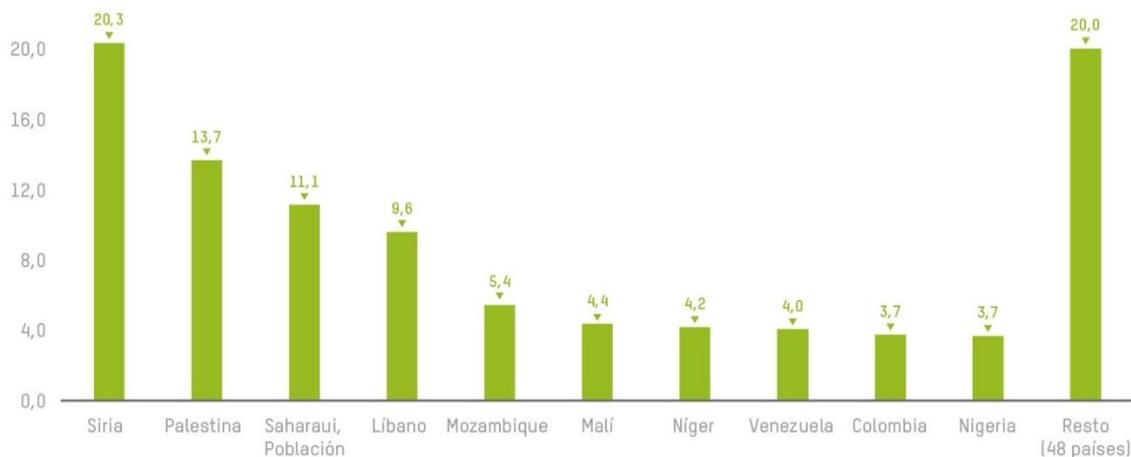


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

Respecto al año anterior, la ayuda de emergencia aumentó en 8,8 millones de euros, mientras la destinada a reconstrucción y rehabilitación se desplomó, pasando de representar 4,1 millones de euros en 2018 a 711.000 euros en 2019. La destinada a prevención de desastres apenas alcanzó los 678.000 euros.

En conjunto, si bien el aumento experimentado en ayuda humanitaria es bienvenido, no deja de resultar muy insuficiente. La precariedad económica de la acción humanitaria explica el abandono de las políticas de prevención de riesgo de desastres. Asimismo, al acercarnos a la distribución geográfica de estas partidas, vemos que algunas de las mayores crisis de la actualidad apenas reciben atención. Nuestras mayores contribuciones siguen estando en magnitudes muy alejadas de las que brindan los principales donantes.

Gráfico 5. Distribución geográfica de la ayuda humanitaria española, 2019 (en % sobre toda la ayuda humanitaria asignable geográficamente)



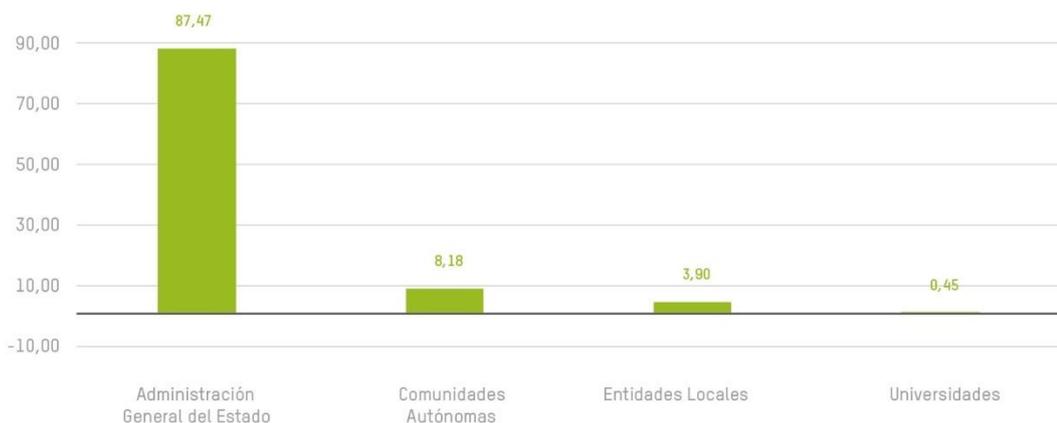
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

La participación española en las grandes operaciones humanitarias continúa siendo muy modesta. Frente a contribuciones que alcanzan los cientos de millones de euros por parte de los países donantes de nuestro entorno, España no supera los 10 millones en ninguna de las crisis. Además, un 34,4% de la ayuda humanitaria no es asignable geográficamente. Cuando consideramos únicamente la asignable geográficamente: los principales destinos de ayuda humanitaria son: Siria (8,2 millones de euros, 20,3%), Palestina (5,5 millones, 13,7%), la población saharai (4,5 millones, 11,1%) y el Líbano (3,9 millones, 9,6%). Resulta llamativa la escasa atención que han recibido crisis como las de Sudán del Sur (apenas 1 millón de euros) o Yemen (810.000 euros), siendo esta última la peor crisis humanitaria del planeta. Este último monto, como se ha mencionado más arriba, excluyó a España de tener siquiera una silla en la conferencia de donantes de la crisis yemení.

5. Distribución de la AOD por actores

El actor principal, como se observa en el siguiente gráfico, es la Administración General del Estado (AGE), representando el 87,5% de toda la AOD (2.327 millones de euros), seguida de las CC. AA. (8,2%, 218 millones) y las entidades locales (3,9%, 104 millones de euros). Las universidades públicas también forman parte de este esfuerzo de solidaridad que llega desde las entidades públicas españolas (representando el 0,45%).

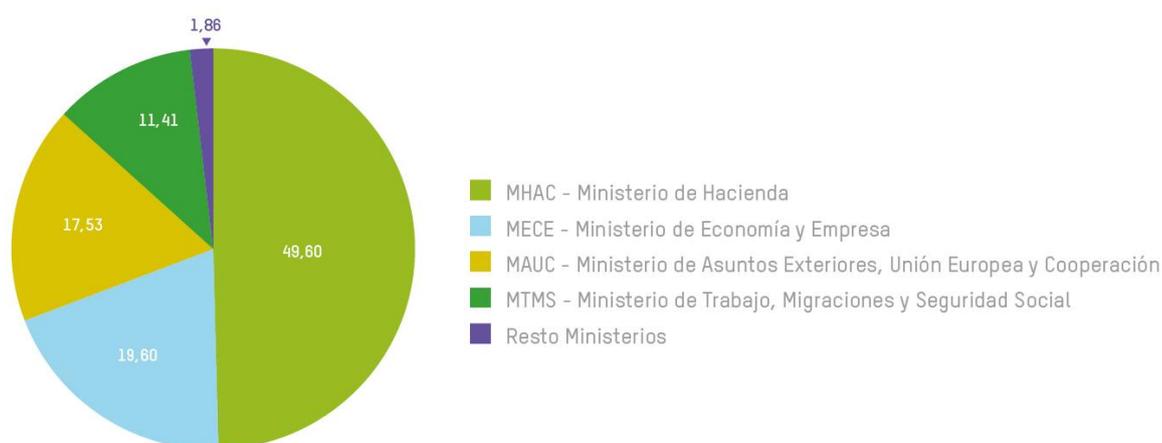
Gráfico 6. La ayuda española según actores, 2019 (en % sobre la AOD bruta)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

Un año más, los principales actores encargados de ejecutar la cooperación española son los ministerios económicos: el Ministerio de Hacienda (MHAC) y el Ministerio de Economía y Empresa (MECE). Conjuntamente, ambos ministerios financian, gestionan o transfieren aproximadamente el 69,2% de toda la AOD bruta de la AGE. Los recursos gestionados por los ministerios económicos (1.610 millones de euros, aproximadamente) incluyen, principalmente, el pago de las contribuciones obligatorias a organismos multilaterales.

Gráfico 7. Distribución de la AOD entre los actores principales de la AGE (en % sobre el total de la AOD bruta)



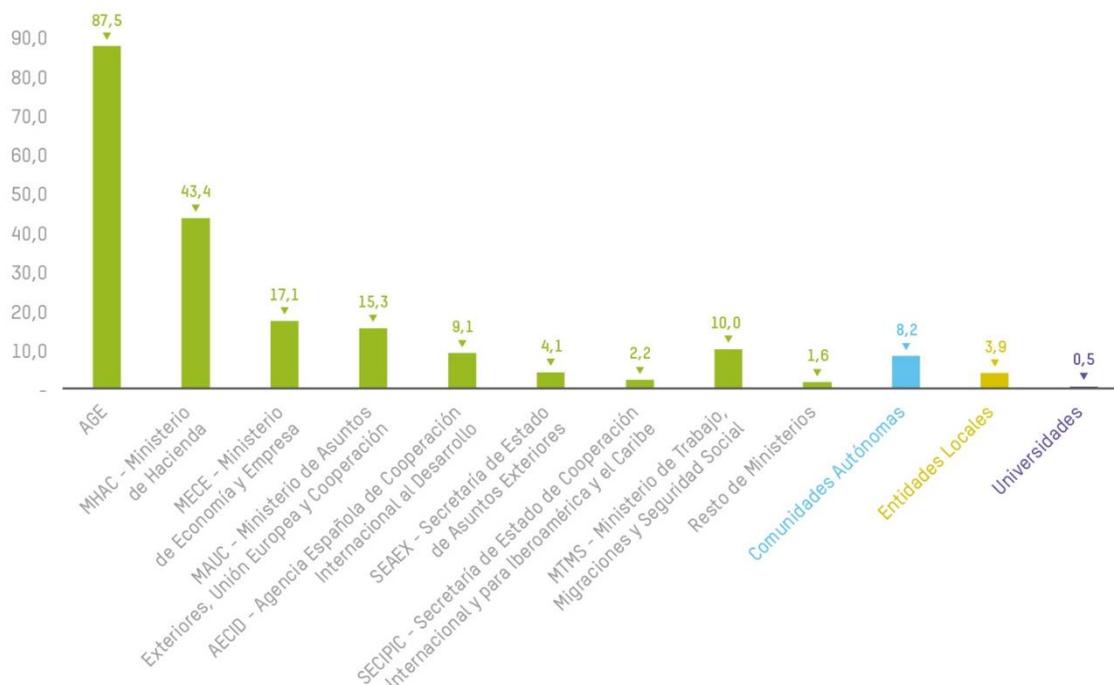
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC) y, en especial, la AECID tienen de nuevo un papel menor, muy lejos de lo que cabría esperar

de una política pública con una clara proyección exterior y encaminada tanto a luchar contra la pobreza como a promover el desarrollo de manera estratégica y eficaz. El MAUC apenas ejecutó 17,5 de cada 100 euros de la AOD bruta de la AGE. La AECID, principal órgano ejecutivo de la cooperación española, apenas un euro de cada diez de ayuda bruta de la AGE, por debajo del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MTMS).

Conviene detenernos en esta anomalía que, a fuerza de repetirse, parece que se hubiera convertido en la normalidad. La AECID, el organismo público central, con 31 sedes en países en desarrollo, más de 900 empleados, cuatro centros de formación y relaciones con decenas de Gobiernos, ejecuta hoy en día menos del 10% de la ayuda. En el año 2009, por el contrario, llegó a estar situada en el 49,2%, ejecutando directamente de forma directa cerca de 1.000 millones de ayuda bilateral. Sus costes operativos y de administración se han disparado, al mantenerse una estructura semejante para un volumen de operaciones mucho más baja, y sus capacidades se están infrautilizando de forma flagrante, pese al consuelo que supone la gestión de la cooperación delegada.

Gráfico 8. Principales actores de la ayuda española, 2019 (en % sobre la AOD bruta total)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

Con 1.153,9 millones de euros el MHAC supuso el 43,4% de la AOD bruta en 2019. Siendo la Subdirección General de Relaciones Presupuestarias con la UE la encargada de gestionar ese presupuesto prácticamente en su totalidad.

Por orden de importancia, le sigue el MECE que aportó 456 millones de euros, suponiendo el 17,1% de toda la AOD bruta. La Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales es la encargada de gestionar esta AOD bruta dentro de este mismo ministerio.

El MAUC aportó 408 millones de euros (el 15,3% de toda la AOD bruta española). Las unidades encargadas de gestionar esta AOD dentro del MAUC fueron las siguientes.

Tabla 4. Principales unidades del MAEC de acuerdo a su aportación en AOD, 2019 (en millones de euros)

AECID - Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo: 241,2
SEAEX - Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores: 108,2
SECIPIIC - Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y Caribe: 58,6

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

Finalmente, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MTMS), a través principalmente de la Subdirección General de Inmigración, aportó más de 265,5 millones de euros de AOD bruta, una cantidad que supera la aportada por la AECID y supone más de la mitad de la gestionada por todo el MAUC.

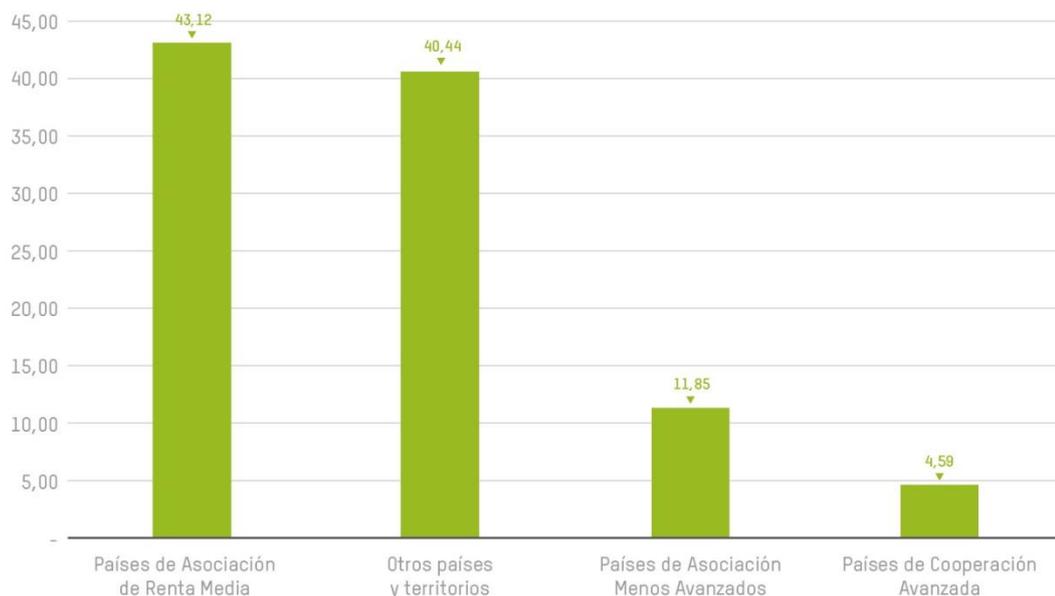
6. Asignación geográfica

De toda la AOD neta española en 2019, tan sólo un 24,3% se puede asignar geográficamente (un total de 638,2 millones de euros). Cuando consideramos únicamente la AOD sobre la cual la cooperación tiene capacidad para determinar el destino, es decir, considerando únicamente la AOD neta bilateral (incluyendo la multilateral), aún persiste un 33,6% de la ayuda que no puede asignarse geográficamente.

Al igual que sucede con otras formas de análisis aquí planteadas, las disfunciones acumuladas en el sistema español de ayuda hacen muy difícil sacar conclusiones. Los 269 millones de euros que se reportan como «ayuda» a las personas refugiadas en España distorsionan de forma completa la asignación por países, convirtiendo a algunos

de ellos con los que apenas existe cooperación para el desarrollo, como es el caso de Venezuela, en el sorprendente primer país receptor de AOD.

Gráfico 9. Destino de la ayuda española según prioridad geográfica, 2019 (en % sobre la AOD bruta bilateral asignable geográficamente)



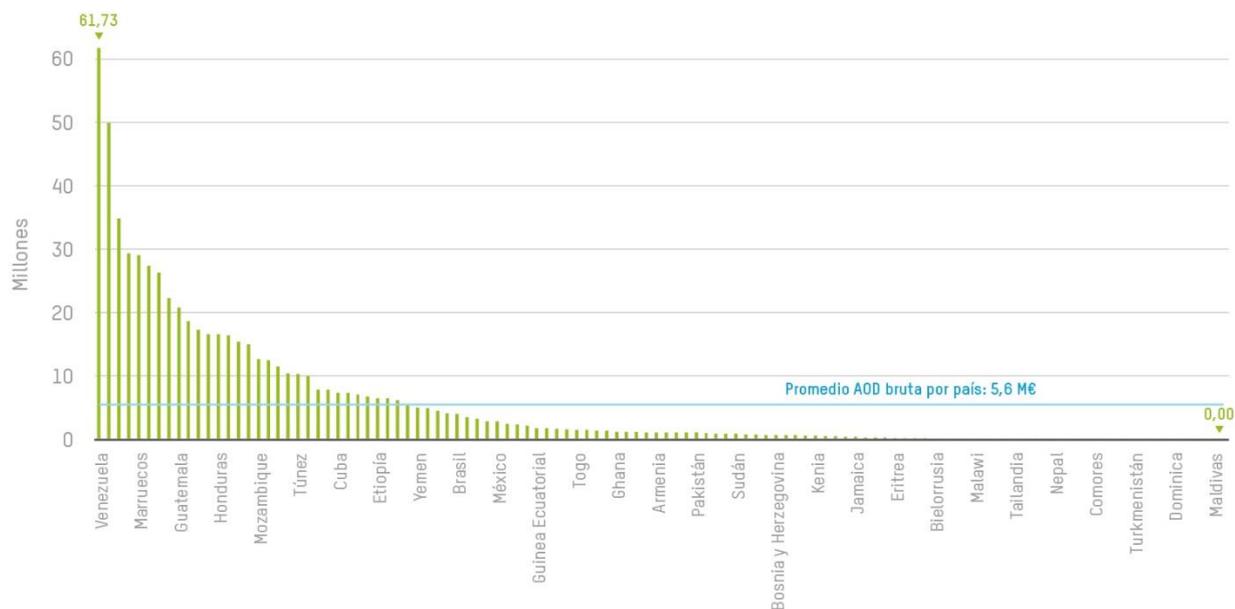
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

Los países de asociación de renta media (14 países en total) recibieron el 43,1% de la ayuda bilateral bruta asignable geográficamente (273,5 millones de euros), un registro ligeramente superior al que reciben los 82 países no prioritarios (256,5 millones de euros, 40,4%).

Los países de asociación menos avanzados recibieron el 11,8% (75,1 millones de euros), mientras que los 10 países de cooperación avanzada apenas un 4,6% (29,1 millones de euros).

En total, 114 países recibieron ayuda bilateral, reflejando una enorme dispersión de la cooperación española. La AOD promedio desembolsada por país fue de tan solo 5,6 millones de euros.

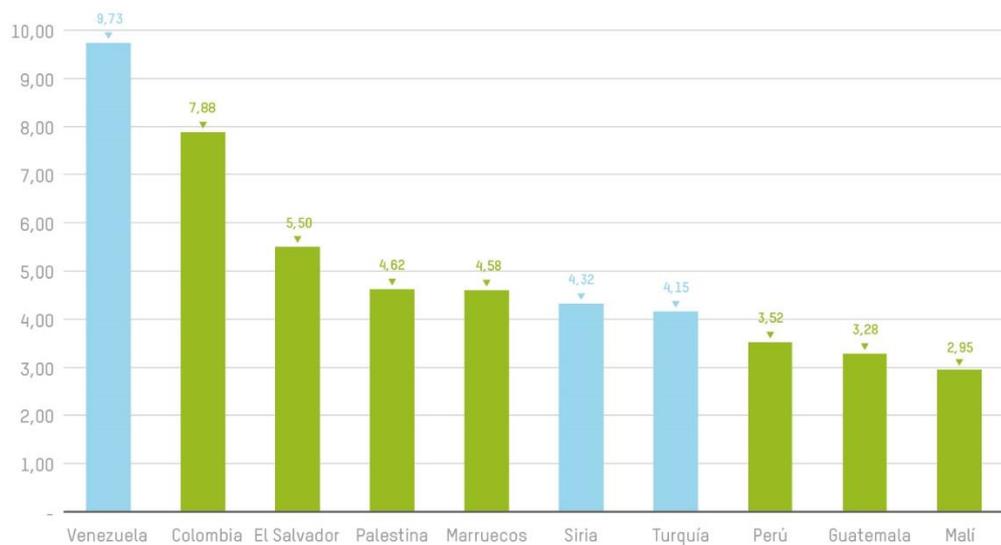
Gráfico 10. Destino de la ayuda española por país, 2019 (en millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

De entre los 10 principales países receptores de ayuda española, tan solo siete (en verde) son considerados países de asociación y por tanto prioritarios para la cooperación española.

Gráfico 11. Principales países destino de la ayuda española, 2019 (en % sobre la AOD bruta bilateral asignable geográficamente)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

Conjuntamente, estos 10 países concentraron el 50,54% de toda la ayuda bruta bilateral desembolsada asignable geográficamente. El resto, se lo repartieron entre los 104 países restantes.

El montante y las principales iniciativas financiadas con la AOD bilateral bruta asignadas a cada país fueron:

- **Venezuela:** 61,7 millones de euros. De los cuales, las subvenciones a asilo, refugio y atención socio-sanitaria en CETIs supusieron 59,6 millones de euros.
- **Colombia:** 49,9 millones de euros. De los cuales, las subvenciones a asilo, refugio y atención socio-sanitaria en CETIs supusieron 30,7 millones; y el fondo de inversión Amerigo Colombia Ventures, 2,1 millones.
- **El Salvador:** 34,9 millones de euros. De los cuales, las subvenciones a asilo, refugio y atención socio-sanitaria en CETIs supusieron 13,5 millones; el Programa español de fomento de los sistemas financieros inclusivos en El Salvador - Bandedal (Banco de Desarrollo de El Salvador), 4,4 millones y el Programa para la mejora de caminos rurales para el Salvador, 1,4 millones.
- **Los Territorios Palestinos:** 29,3 millones de euros. De los cuales, las subvenciones a asilo, refugio y atención socio-sanitaria en CETIs supusieron 6,2 millones de euros; la contribución voluntaria a la actual misión UNRWA, 2 millones; el apoyo a mecanismos para el empoderamiento económico de la población palestina joven de Cisjordania, con especial atención a mujeres, 1,2 millones; y finalmente el programa Palestina 2019, Gobernabilidad M^o Finanzas Apoyo Presupuestario (PEGASE), 1 millón.
- **Marruecos:** 29,1 millones de euros. De los cuales, las subvenciones a asilo, refugio y atención socio-sanitaria en CETIs, 10,1 millones; el programa español de microfinanzas ALBARAKA, 4 millones; los servicios e instalaciones educativas y formación, 2,6 millones; y el apoyo a bibliotecas y museos, poco más de 1 millón.
- **Siria:** 27,4 millones de euros. De los cuales, las subvenciones a asilo, refugio y atención socio-sanitaria en CETIs, 17 millones; el fondo humanitario OCHA de Siria, 1,1 millones; los centros de migraciones (CAR y CETI), 1,3 millones; el llamamiento de emergencia de Siria 2019 CICR, 1 millón; la protección de la infancia, 1 millón; la protección del derecho a la salud de la población refugiada palestina en Siria, 1 millón de euros.
- **Turquía:** 26,3 millones de euros. De los cuales, la facilidad de la UE para refugiados, 23,8 millones; y las subvenciones a asilo, refugio y atención socio-sanitaria en CETIs, 1,5 millones.

- **Perú:** 22,3 millones. De los cuales, las subvenciones a asilo, refugio y atención socio-sanitaria en CETIs, 3,3 millones; y el programa de microfinanzas EDPYME Acceso Crediticio, 2,7 millones.
- **Guatemala:** 20,8 millones de euros. De los cuales, las subvenciones a asilo, refugio y atención socio-sanitaria en CETIs, 807 mil euros; la mejora de las condiciones de vida de la población en situación de inseguridad alimentaria en el municipio de Santa Lucía Utatlán, 625 mil euros; y el apoyo a INTERED para el efectivo cumplimiento del derecho de niñas y mujeres a una vida libre de violencias, 625 mil euros.
- **Malí:** 18,7 millones de euros. De los cuales, las subvenciones a asilo, refugio y atención socio-sanitaria en CETIs, 6,5 millones.

7. Cooperación reembolsable

Es importante destacar que la cooperación reembolsable, pese a las limitaciones vividas hasta la fecha en el caso español, es un sector emergente en la cooperación internacional llamado a crecer en ambición, escala y alcance. La proliferación de instrumentos mixtos es una tendencia que apenas ha llegado a la cooperación española, donde por el momento las actuaciones a través de cooperación reembolsable y no reembolsable operan como compartimentos poco conectados.

Como resultado de los cambios en la metodología para realizar el cómputo de la AOD, es en la partida de cooperación reembolsable donde surgen las principales discrepancias a la hora de comparar el volumen de AOD con los años anteriores.

El Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) tuvo una dotación presupuestaria de 249,2 millones de euros en 2019 (superior a la de 2018, entonces de 199,2 millones);¹²⁰ pero apenas se desembolsaron 25,3 millones (un 10,1%), lo que supuso solo un 1% del total de la ayuda desembolsada bruta de ese año.¹²¹

A pesar de las bajísimas cifras de ejecución presupuestaria, hay una mejora clara en la firma de nuevos compromisos de operaciones dentro del FONPRODE que, sin embargo, no se ve reflejada debido al lapso entre la aprobación de nuevas operaciones y los desembolsos correspondientes. En concreto, si en el año 2018 se firmaron operaciones por valor de 49 millones de euros, en 2019 la cifra alcanzó los 112 millones y en 2020 la previsión es que se alcancen los 190 millones en nuevas operaciones de cooperación reembolsable. Sería necesario, por lo tanto, incorporar en la memoria de

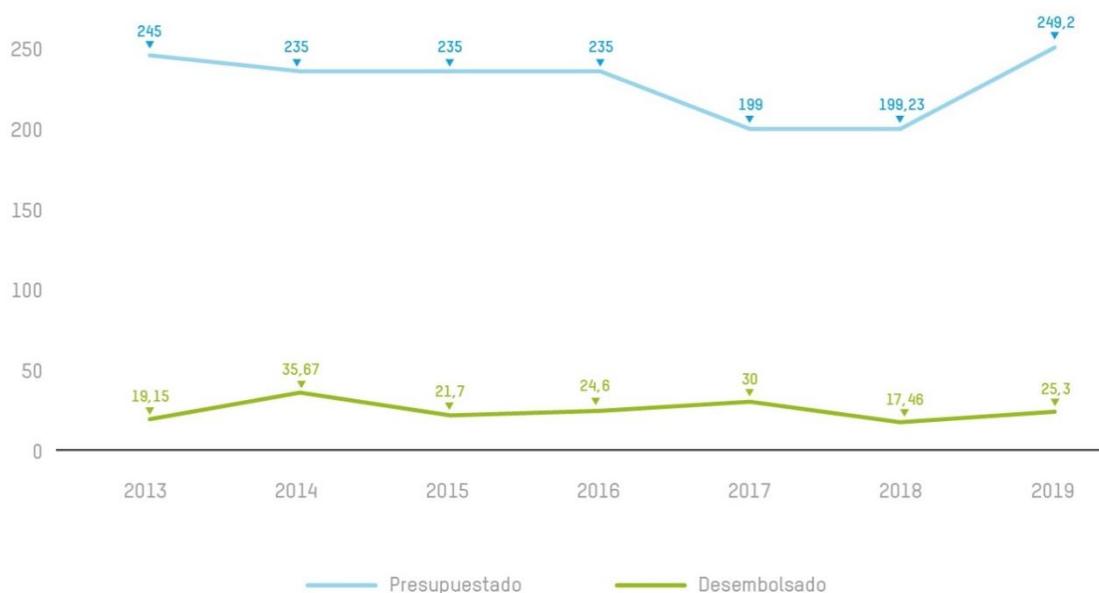
¹²⁰ [http://www.congreso.es/docu/pge2019/Informe_Ayuda_Oficial_al_Desarrollo_de_la_AGE_\(PGE2019\).pdf](http://www.congreso.es/docu/pge2019/Informe_Ayuda_Oficial_al_Desarrollo_de_la_AGE_(PGE2019).pdf)

¹²¹ Para este cálculo se han considerado los siguientes instrumentos: las donaciones, el fondo para la concesión de microcréditos, las inversiones y los préstamos.

seguimiento de la AOD el detalle de las operaciones aprobadas en el ejercicio en curso dentro del FONPRODE.

Es importante destacar que los pesados trámites administrativos del instrumento, la limitada capacidad de generación de operaciones, y la restricción en los instrumentos financieros disponibles, están todos ellos en la raíz de estas recurrentes subejecuciones que parecen haber mejorado en los ejercicios de 2019 y 2020 (aunque no existen datos consolidados para confirmarlo), tras un esfuerzo institucional y de gestión notable.

Gráfico 12. FONPRODE,¹²² presupuestado vs. ejecutado, 2013-2019 (en millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

Yendo más allá de la cooperación reembolsable del FONPRODE y considerando los diferentes instrumentos de cooperación reembolsable con los que cuenta la cooperación española —los préstamos estándar y las subscripciones de acciones ordinarias—, podemos observar las importantes diferencias que existen entre el cálculo de la AOD neta mediante el flujo de caja y el de donación equivalente.

¹²² Para este cálculo se han considerado los siguientes instrumentos: las donaciones, el fondo para la concesión de microcréditos, las inversiones y los préstamos.

Tabla 5. La cooperación financiera computada como flujo de caja (CF) o como donación equivalente (GE), 2019 (en euros)

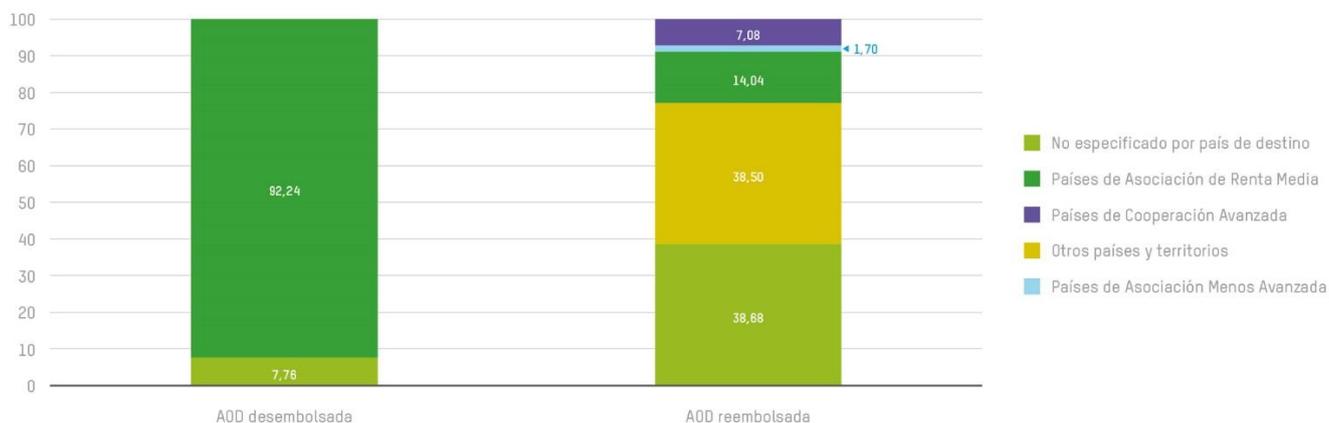
	DONACIÓN EQUIVALENTE			FLUJO DE CAJA		
	AOD desembolsada	AOD reembolsada	AOD neta	AOD desembolsada	AOD reembolsada	AOD neta
FONPRODE PRÉSTAMOS	4.018.270	-	4.018.270	11.490.596	-2.231.496	9.259.100
FONPRODE INVERSIONES	3.674.659	-10.271.847	-6.597.187	3.674.659	-10.271.847	-6.597.187
FONPRODE FCM - Fondo para la Concesión de Microcréditos	12.268.387	-20.979.314	-8.710.926	12.268.387	-22.221.197	-9.952.809
SGFFI FIEM - Fondo de Internacionalización de la Empresa - Créditos bilaterales del FAD Comercio anterior a 2011					-213.737.650	-213.737.650
Total	19.961.318	-31.251.162	-11.289.844	27.433.643	-248.462.191	-221.028.547

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

En función de la metodología utilizada, la AOD neta de las actividades de la cooperación financiera española (resultado de los desembolsos menos los reembolsos) restan más o menos al volumen total de ayuda española. Así, a partir del cálculo de la donación equivalente, la AOD neta española en 2019 apenas se ve aminorada en 11,3 millones de euros. Este resultado contrasta con el que obtenemos con el cálculo de acuerdo al flujo de caja. En este caso, la AOD neta española tendría que haber sido 221 millones menos.

Esta importante diferencia se explica principalmente por las consecuencias que el nuevo método de cálculo tiene sobre los créditos FAD anteriores a 2011. De hecho, de pasar a restar 213,7 millones de euros, el nuevo método de cómputo hace que esta partida no reste nada a la AOD neta.

Gráfico 13. Origen y destino de las actividades de la cooperación financiera¹ en función del nivel de prioridad de los países receptores, 2019 (en % sobre total desembolsado y reembolsado)



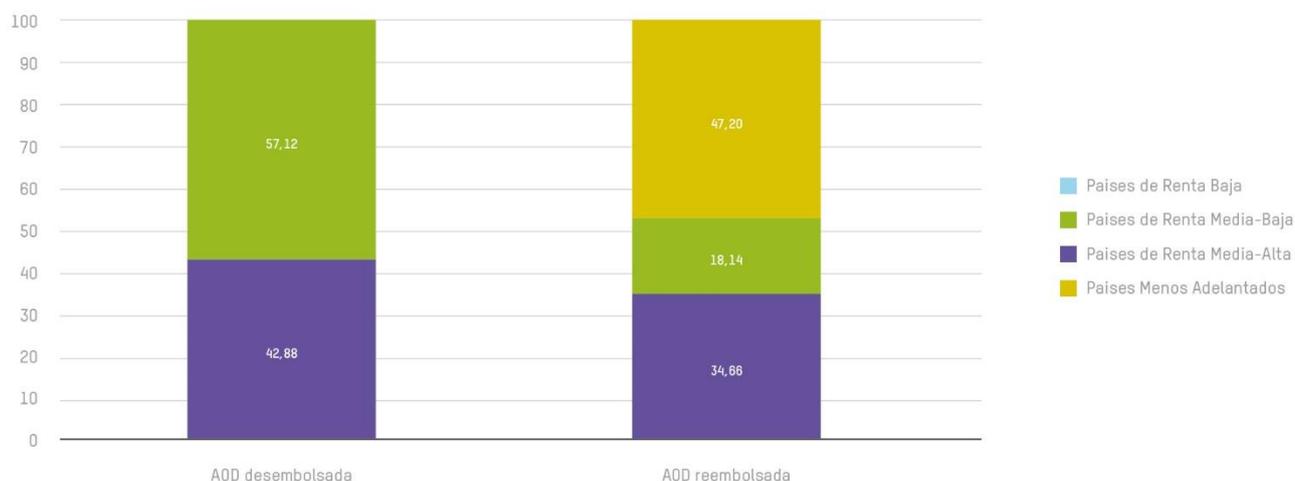
1. Sólo se consideran los préstamos estándar y las subscripciones de acciones ordinarias.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

Un 8% de los desembolsos (1,5 millones de euros) no está especificado por país de destino. El resto de desembolsos (92,2%, 18,4 millones) fueron a parar a países de asociación de renta media.

En lo referido a los reembolsos, la gran mayoría (un 77,2%) procedieron de países y territorios no prioritarios (38,5%) o no especificados geográficamente (38,7%). Los reembolsos de los países de asociación de renta media supusieron el 14% del total, mientras que los países de cooperación avanzada alcanzaron el 7,1%.

Gráfico 14. Origen y destino de las actividades de la cooperación financiera en función del nivel de renta de los países receptores, 2019¹ (en % sobre total desembolsado y reembolsado asignable geográficamente)



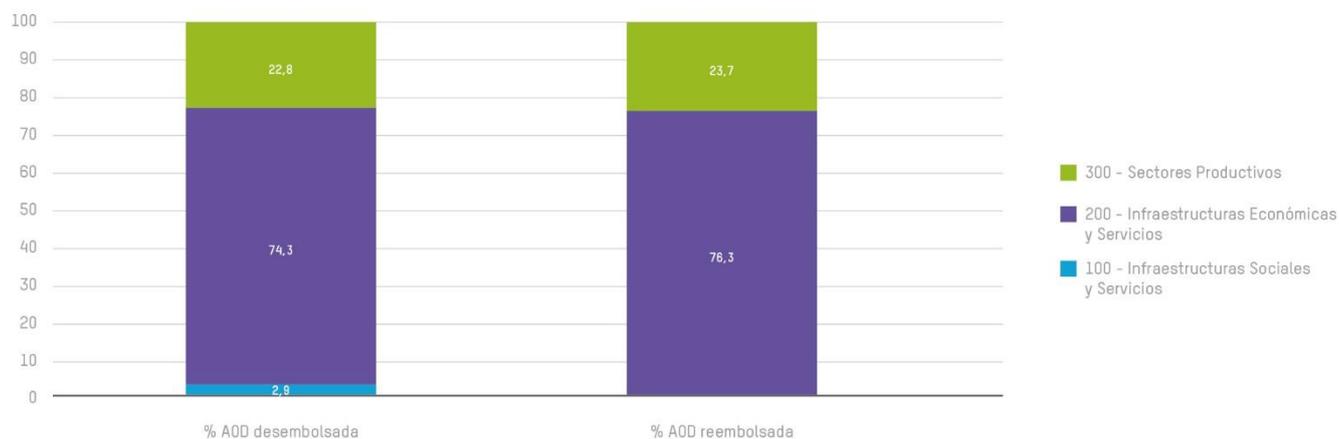
1. Sólo se consideran los préstamos estándar y las subscripciones de acciones ordinarias.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

Dejando de lado la cooperación financiera que no está especificada geográficamente, el 57,1% de los desembolsos fueron a parar a los países de renta media-baja. El resto (el 42,9%), a los países de renta media-alta.

En lo que se refiere a los reembolsos, la gran mayoría (47,2%) procede de los países menos adelantados. Le sigue en nivel de importancia los países de renta media-alta (34,7%) y los países de renta media-baja (18,1%).

Gráfico 15. Destino sectorial de la cooperación financiera,¹ 2019 (en % sobre los desembolsos y los reembolsos)



1. Sólo se consideran los préstamos estándar y las subscripciones de acciones ordinarias.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

Los desembolsos fueron a parar principalmente a infraestructuras económicas y servicios (74,3%, 14,8 millones de euros).

Principales desembolsos:

- Programa de microfinanzas en Perú - EDPYME Acceso Crediticio: 2,7 millones de euros.
- Programa español de fomento de los sistemas financieros inclusivos en El Salvador - Bandedal (Banco de Desarrollo de El Salvador): 4,4 millones de euros.
- Programa español de microfinanzas en Honduras - FAMA: 704.907,92 euros.
- Programa español de microfinanzas en Marruecos - ALBARAKA: 4 millones de euros.

En segundo lugar, se priorizaron los sectores productivos (22,8%, 4,5 millones de euros).

Principales desembolsos:

- F.I. Amerigo Colombia Ventures: 2,1 millones.
- Fondo Moringa: 1,5 millones.

Los reembolsos procedieron en su inmensa mayoría de préstamos a infraestructuras económicas y servicios (76,3%, 23,8 millones de euros), siendo los principales:

- Acciones suscritas al Global Impact Funds SCA SICAR – Global Financial Inclusion Sub Fund (GFIF): -1,1 millones.
- Programa Español de Microfinanzas en Bosnia-Herzegovina- MKO MIKROFIN d.o.o. Banja Luka (MIKROFIN- II): -2 millones.
- Programa Español de Microfinanzas en Camboya - AMRET Co. Ltd.: -1,4 millones.
- Programa Español de Microfinanzas en Camboya - Angkor Mikroheranhvatho (Kampuchea) Co. Ltd (AMK): -2 millones.
- Programa Español de Microfinanzas en Camboya - Cambodia Rural Economic Development Initiatives for Transformation Co. Ltd. (CREDIT): -1,5 millones.
- Programa Español de Microfinanzas en Camboya - PRASAC Microfinance Institution Limited: -1,5 millones.
- Programa Español de Microfinanzas en Jordania - MicroFund for Women (MFW): -1,2 millones.
- Programa Español de Microfinanzas en Jordania - National Microfinance Bank (NMB): -1 millón.
- Programa Español de Microfinanzas en República Dominicana - Banco de Ahorro y Crédito Adopem S.A. (Banco Adopem): -1,3 millones.
- REGMIFA S.A SICAV-SIF: -2,4 millones.

A continuación, los reembolsos de los sectores productivos (23,7%, -7,4 millones de euros), siendo el principal de ellos el del Banco Europeo de Inversiones - inversiones en los países de la cuenca sur del Mediterráneo: -6,8 millones.

8. El reparto de los costes de acogida a refugiados: una radiografía de las llegadas

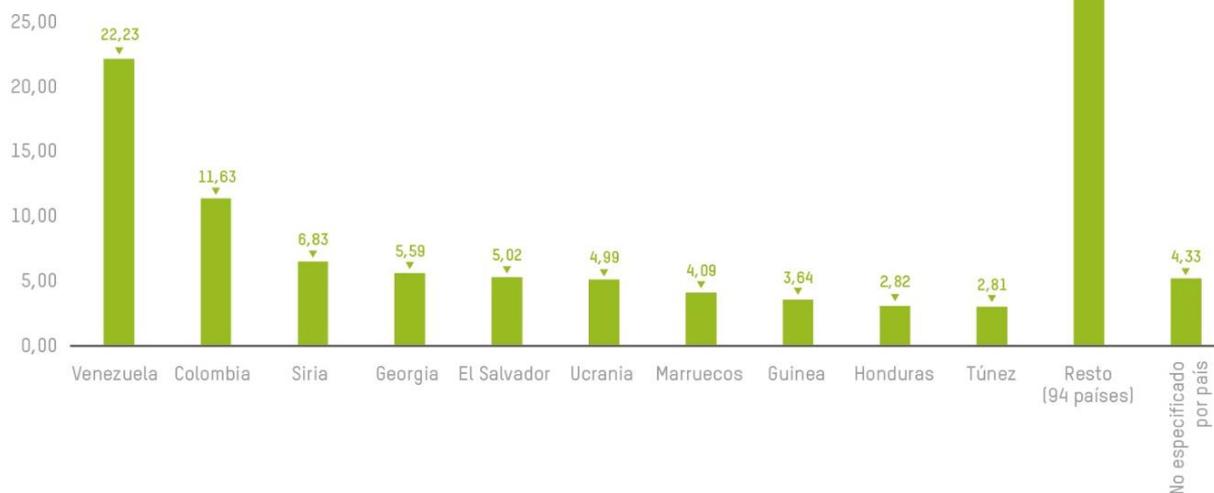
Resulta imposible saber el uso exacto que se le da a la partida de ayuda a las personas refugiadas, puesto que no existe una definición más detallada dentro del sector del CAD-OCDE. Está financiado principalmente por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MTMS) con 263,8 millones de euros, aunque hay dos CC. AA. que destacan por los recursos que destinan a esta partida: Catalunya con 3,2 millones y Euskadi con 1,7 millones.

- El grueso (255,6 millones de euros) se destinó a subvenciones de asilo, refugio y atención socio-sanitaria en CETIs: «El objeto de estas subvenciones será, en primer lugar, la realización de programas que favorezcan la acogida de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, solicitantes y beneficiarias de la condición de apátrida, y solicitantes y beneficiarias de protección temporal en España; en segundo término, financiar programas de equipamiento y adaptación de inmuebles destinados a dispositivos de acogida de las entidades y, por último, la prestación de asistencia sociosanitaria en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta y Melilla.»¹²³
- 6,9 millones se destinaron a centros de migraciones (CAR y CETI): “Son establecimientos públicos destinados a prestar alojamiento, manutención y asistencia psicosocial urgente y primaria, así como otros servicios sociales encaminados a facilitar la convivencia e integrar en la comunidad a las personas que solicitan asilo en España u obtengan la condición de refugiado o desplazado en España y que carezcan de medios económicos para atender a sus necesidades y a las de su familia”.¹²⁴
- 3,1 millones para la cobertura sanitaria de personas con condición de refugiado durante los 12 primeros meses en Catalunya.
- 1,3 millones para financiar subvenciones a ONG para apoyar el retorno voluntario productivo de inmigrantes.

¹²³ A partir de la información disponible en el Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

¹²⁴ A partir de la información disponible en el Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

Gráfico 16. Distribución por país del coste de acogida de refugiados, 2019 (en % sobre el total de esta partida)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

Venezuela y Colombia son, con diferencia, los principales países de procedencia de las personas refugiadas atendidas en suelo español (en conjunto suponen el 34% de toda esta partida).

9. Cooperación descentralizada

En 2019, la cooperación descentralizada bruta española (considerando de manera conjunta a las CC. AA. y las entidades locales) continuó aumentando por quinto año consecutivo con un aumento de un 11,6% en relación al año anterior, hasta alcanzar los 321,2 millones de euros (frente a los 287,7 millones de 2018)

Este aumento vino motivado por el incremento de las aportaciones de las entidades locales, que aumentaron su AOD en un 28,4% (22,9 millones de euros adicionales) mientras que las CC. AA. aumentaron sus desembolsos en un 5,1% (unos 10,6 millones de euros adicionales).

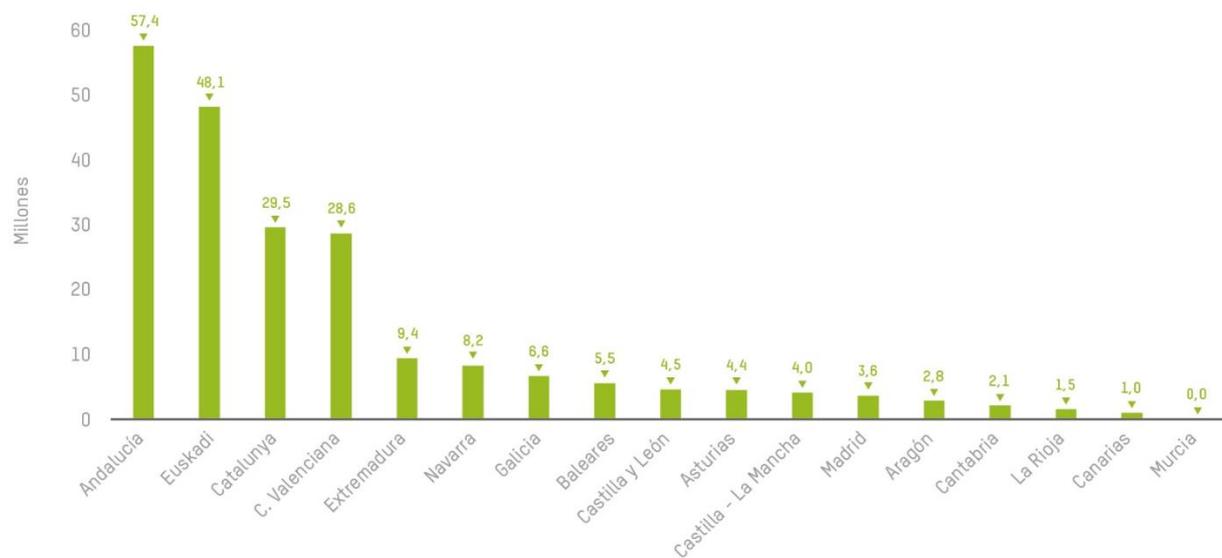
Gráfico 17. Evolución de la cooperación descentralizada, 2008-2019 (AOD bruta en millones de euros)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

Tan sólo cuatro CC. AA. (Andalucía, Euskadi, Catalunya y C. Valenciana) contribuyen con más del 75% de la AOD neta descentralizada. Entre las entidades locales más generosas nos encontramos con los ayuntamientos de Barcelona (9,97 millones de euros), Madrid (9,89 millones), la Diputación Foral de Bizkaia (6,6 millones) y el Cabildo de Gran Canaria (5 millones).

Gráfico 18. La cooperación de las CC. AA., 2019 (en millones de euros de AOD neta)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Volcado provisional de AOD del 2019 a fecha 16 de octubre de 2020.

© Oxfam Intermón noviembre 2020

Este documento, coordinado por Jaime Atienza e Iñigo Macías, ha contado con la colaboración de Carlos Botella, Carlos García Paret, José Luís García Quiñones, Hernán Cortes, Beatriz Novales, Andrea Costafreda, Paula San Pedro, Xavier Palau, José María Vera, Nerea Basterra, Alexia Castaño y Franc Cortada. La revisión de la edición del documento ha estado a cargo de Ignacio Iturralde. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas públicas y cooperación para el desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con relacionesinstitucionales@OxfamIntermon.org.

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con msambade@OxfamIntermon.org.

La información en esta publicación es correcta en el momento de publicarse

OXFAM INTERMÓN

Formamos una red internacional de personas comprometidas y de organizaciones expertas en idear y aplicar soluciones eficaces contra las desigualdades provocadas por la injusticia, con presencia en más de 90 países.

Desde 1956, apoyamos a las personas desfavorecidas, dándoles las herramientas necesarias para que sean ellas mismas las generadoras de cambios, no slo a nivel individual sino en todo su entorno, protegiendo así sus derechos y los de las generaciones futuras.

Una red de cambio contra la injusticia y la pobreza, a la que si te sumas multiplicarás las posibilidades de cambio a nivel global.

CAMBIAMOS VIDAS QUE CAMBIAN VIDAS.

Para más información:

www.OxfamIntermon.org

www.RealidadAyuda.org

