



LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN LA NUEVA LEGISLATURA

2016-2020: EL REGRESO DE ESPAÑA A LA COMUNIDAD DE DONANTES

Fatheh, 45 años. El pasado noviembre atravesaba Serbia con destino a Alemania en compañía de cuatros de sus hijos, con edades comprendidas entre los 10 y los 16 años. “Lo que determinó mi huida fue una masacre en la que mataron a 21 personas justo al lado de mi casa. Hubo 21 muertos por culpa de un bombardeo de un avión. Todos quedaron calcinados. Esta es una imagen que no puedo borrar de mi mente. Jamás podré olvidar lo que vi. Todos eran parientes míos. 21 personas de mi familia. Mi casa fue totalmente destruida. Aunque la guerra terminara ahora no tenemos ningún sitio a donde ir”. “Todo el viaje ha sido muy difícil. Dios mío, hemos caminado mucho. Lo más difícil fue cruzar el mar, 16 personas en un bote, por suerte el mar estaba tranquilo, pero aún así teníamos miedo. Cuando llegamos a Grecia nadie vino a acogernos. Estuvimos 2 días durmiendo en la calle. En el suelo, sin nada para taparnos. Para llegar a Serbia cogimos un tren y como no teníamos sitio nos pusieron entre dos vagones, con los niños. Esto fue muy duro”. “Necesito de todo, pero me basta que alguien me acepte con una sonrisa, que me reciba con un bienvenida, que me pregunte cómo estoy, porque vengo de una catástrofe”.

Escribimos este documento en medio de la incertidumbre política acerca de la formación de Gobierno tras los resultados electorales del 20 de Diciembre. Sin perjuicio de lo que pueda suceder, lo seguro es que **se abre un nuevo período en la política española** en que los partidos tendrán que negociar entre ellos y construir consensos de base amplia. Este contexto da a la sociedad civil una oportunidad sin precedentes de trasladar sus demandas y propuestas hacia políticas que mejoren la vida de las personas tanto en España como fuera de nuestras fronteras. Y la política de Cooperación al Desarrollo es una de las políticas que requiere de manera urgente un relanzamiento.

Los próximos cuatro años son clave para que España escenifique su retorno a la “Comunidad de donantes” y recuperar así su papel solidario en el mundo tras el período más oscuro de la historia de la cooperación española. La política de cooperación **ha sido la política pública más recortada durante la crisis** (-70% desde 2009, -53% si analizamos el efecto de la última legislatura). De hecho ningún otro país en ningún otro momento de la historia ha acometido un recorte siquiera semejante a estos números. Ello ha sucedido siendo, como es el caso, que la cooperación es una línea de importancia cuantitativa marginal (que no llega hoy al 0,3% del presupuesto general del estado), con lo cual no ha tenido ningún impacto en objetivos de austeridad o control del déficit público, pero sí sobre millones de personas pobres y sobre la reputación internacional de España.

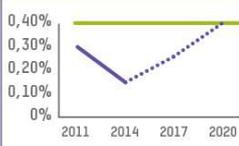
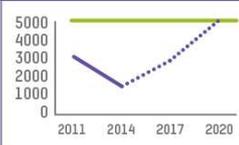
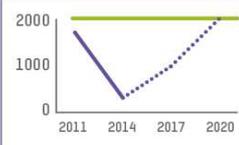
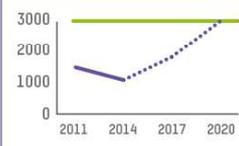
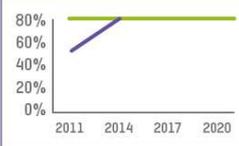
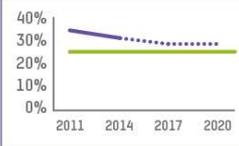
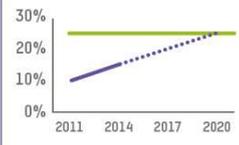
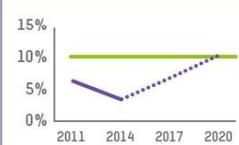
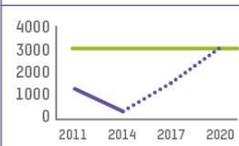
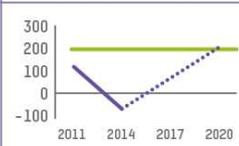
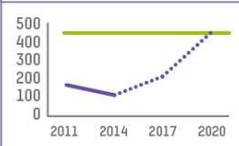
Ahora, ante un nuevo contexto sin mayorías absolutas y en una situación de mayor estabilidad económica, es obligado que España vuelva a jugar en la comunidad de donantes el papel que nunca debió abandonar. Para ello es necesario que se le otorgue la relevancia política que requiere, y que la crisis global de refugiados nos lleve hacia una política ambiciosa que establezca una senda sólida de recuperación y en la que el Parlamento y la sociedad civil jueguen, ahora sí, un papel determinante.

El contexto internacional

A pesar de que la crisis económica ha traído algunas reducciones en la ayuda internacional (por ejemplo, la Unión Europea ha reducido su nivel de esfuerzo de un 0,46%/RNB al actual 0,42%), en 2014 se rompió el techo histórico de AOD desembolsada por el conjunto de los donantes, mientras España batía todos los récords negativos al dejarla caer un 70% desde 2009 (un 82% en el caso de la ayuda humanitaria). Sin embargo se ciernen sobre los receptores de la ayuda nuevas amenazas, en especial el desvío de fondos originalmente destinados a la cooperación internacional y la acción humanitaria hacia la atención a los refugiados en nuestros países. Ambas políticas deben ser compatibles y adicionales. No tiene sentido dejar de ayudar a 20 personas que han huido de Siria y están en Líbano para ayudar a una en España. Hay que trabajar en los ambos campos: abordar las causas de la migración en origen y ayudar en su caso a quienes huyen de conflictos, cumpliendo así con las obligaciones en materia de asilo en nuestro país, como parte de nuestra política doméstica.

Dos fenómenos internacionales acontecidos en 2015 deben tener **un efecto acelerador** en el nuevo ciclo que se abre: el primero, la crisis global de refugiados y desplazados¹ -60 millones de personas desplazadas forzosamente- que vive el planeta, solo superada en su gravedad a lo largo de la historia por el período de la II Guerra Mundial, cuando los que huíamos éramos europeos. Y el segundo, el compromiso de España con los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** aprobados en la Asamblea General de NNUU de septiembre de 2015, que plantean una nueva agenda de desarrollo inclusivo para todos los Estados y que requieren del diseño de un plan de desarrollo sostenible que integre la acción a escala doméstica e internacional.

¹ Posición Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: Protección de Civiles.
<http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/30/01/15/proteccion-de-civiles>

ÍTEM	VALORACIÓN 2011-2015	EVOLUCIÓN	2011	2014	2017*	2020*
AOD/RNB (%)	☹️		0,29%	0,13%	0,25%	0,40%
AOD Total (Mill. €)	☹️		2.988	1.415	2.700-3.000	4.700-5.000
Ayuda Bilateral (Mill. €)	☹️		1.622	350	1.000-1.200	2.000-2.200
Ayuda Multilateral (Mill. €)	☹️		1.366	1.065	1.600-1.900	2.700-3.000
AOD a países prioritarios (% s/ AOD Bil.)	😊		56,6%	74,7%	75,0%	75,0%
AOD a países menos adelantados (% s/ AOD Bilateral)	😐		34,2%	30,7%	>25%	>25%
AOD a servicios sociales básicos (% s/ AOD Bil.)	☹️		10,2%	15,0%	20,0%	25,0%
Ayuda Humanitaria (% s/ AOD Total)	☹️		6,0%	3,6%	6,0%	10,0%
AOD a través del MAEC o Ministerio equivalente (Mill. €)	☹️		1.400	239	1.500	3.000
Ayuda Reembolsable (Mill. € AOD Neta)	☹️		130	-71	>0	<200
AOD Autónoma (Mill. €)	☹️		192	109	200	450

* Objetivos propuestos por Oxfam Intermón.

Los datos relativos a 2011 y 2014 están extraídos de los Volcados de Seguimiento MAEC. www.realidadayuda.org

LA RESPONSABILIDAD DEL NUEVO PARLAMENTO Y DEL FUTURO GOBIERNO CON LA AGENDA INTERNACIONAL

El tránsito de migrantes y refugiados huyendo de la pobreza, los desastres naturales y el cambio climático, los conflictos armados o la violación de los derechos humanos en sus países de origen no es algo nuevo. Ni es nuevo el fenómeno ni lo son sus causas. Hace ahora un año ya denunciábamos la crisis global de refugiados. Ha hecho falta, sin embargo, que desde el verano de 2015 Europa constatará la realidad humana de la tragedia en sus costas y en su propio suelo, para que la búsqueda de una solución haya pasado a ser un tema de discusión política, aunque todavía es necesario ver que realmente sea una prioridad para nuestros políticos. Aunque la tragedia del Mediterráneo se haya hecho mucho más visible desde 2015, se estima que en este mar se han ahogado sin llegar a Europa más de 30.000 personas desde el año 2000.² Un terrible drama ante el que Europa debe hacer mucho más por contribuir a evitar.

A pesar del movimiento de tantos millones de personas que dejan sus casas buscando un futuro mejor, la política de cooperación en España que ayudaría a combatir algunas de las causas de esa difícil decisión de emigrar está casi desaparecida. Especialmente la ayuda humanitaria, vital para la supervivencia de las personas desplazadas, es hoy anecdótica. La legislatura que comenzará en 2016 es el momento para que España recupere su condición de miembro de pleno derecho de la Comunidad Internacional retomando su compromiso con una política de desarrollo ambiciosa, estableciendo un calendario para alcanzar la Meta del 0,7, contribuyendo así a **atajar en origen las causas que empujan a tantos millones de personas a emigrar forzosamente de sus países.**

Por otro lado, la dificultad para construir una respuesta común a nivel europeo, las discusiones sobre el reparto de cuotas, el cuestionamiento de principios sagrados en la construcción europea como son la libre circulación de personas y el Espacio Schengen, la aparición de brotes xenófobos en muchos países europeos y su intento de capitalización política por parte de partidos de extrema derecha, alejan una solución para estas personas que, recordemos, no huyen de sus países de origen por gusto. Otro problema sin resolver en nuestras fronteras es la llegada masiva de migrantes económicos que se juegan la vida en el mar o en rutas inseguras huyendo de la pobreza y la desesperanza, para ellos es vital la ayuda al desarrollo que contribuiría a garantizar medios de vida en sus países de origen. Por eso es preciso dar una respuesta tanto en sus países de origen, como en

España debe retomar su compromiso con una política de desarrollo ambiciosa, que ataje en origen las causas que empujan a millones de personas a la migración forzosa

suelo europeo a los refugiados que llegan sin que ello suponga una merma de los recursos destinados a los países en desarrollo.

Hasta ahora, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE permitía que los países de acogida contabilizaran como Ayuda Oficial al Desarrollo (**AOD**) los gastos relacionados con la asistencia a refugiados durante los 12 primeros meses de acogida en el país. Esta normativa debe revertirse, y es muy cuestionable por dos motivos: primero, porque es un gasto que se efectúa dentro de las fronteras del país donante, y segundo, porque al salir del presupuesto de AOD, significa que los recursos dedicados a la acogida de refugiados se detraen de la lucha contra la pobreza en los países de los que huyen y que más lo necesitan. **El CAD³ debe aceptar las demandas de la sociedad civil⁴ y dejar de considerar la asistencia a refugiados como parte de la AOD**, cortando la tendencia observada en algunos países europeos de compensar el incremento de la partida para la atención doméstica a los refugiados, con una disminución de la AOD en destino

Los fondos destinados a la acogida de refugiados han de ser diferentes y adicionales a los de AOD



Akkoe, 50 años. Vive en Madoul (Chad). Gracias a la ayuda internacional, el pueblo cuenta con dos puntos de agua limpia. Se les ha estropeado la bomba que alimentaba una de las fuentes y por ello tienen que hacer cola en la única fuente que les queda. Nos recuerda lo difícil que era la vida antes de disponer de agua en el pueblo y los riesgos para la salud de sus habitantes. “Antes había muchas enfermedades, porque el agua tenía gusanos. Había enfermedades, el picor de la piel, llagas. Hay pueblos que no tienen agua. No tienen fuentes, no tienen agua buena. Aquí está mucho mejor. La situación, ellos saben cuál es, pero no tienen dinero para pagar una fuente. Hace falta mucho dinero. No tener una fuente es duro para ellos.” Según datos de las Naciones Unidas, 663 millones de personas en el mundo carecían en 2015 de acceso a agua potable.

2015 ha sido, también, el año en que la **Agenda de Desarrollo del Milenio** llegaba a su fin, habiendo sido sustituida por la **nueva Agenda de Desarrollo Sostenible**. La primera deja importantes avances en ámbitos como la lucha contra el hambre, la alfabetización, el acceso al agua limpia, la lucha contra el SIDA y otras enfermedades o la mortalidad infantil, pero también deja **grandes retos para el período 2015-2030**, sobre todo en los ámbitos de desigualdad económica y

pobreza extrema, mortalidad infantil y materna, sostenibilidad ambiental o alianza global para el desarrollo⁵.

Los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** fueron aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015. Su principal diferencia respecto a la anterior Agenda es su **universalidad**, ya que los **17 objetivos y 169 metas**⁶ establecidos para el año 2030 *“afectan al mundo entero, tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo”*⁷. Ahora bien, las realidades, capacidades y niveles de desarrollo relativos son muy diversos, por lo que cada país se compromete a elaborar de manera individual *“lo antes posible respuestas nacionales ambiciosas para la implementación general de la presente Agenda”*, y a realizar exámenes periódicos e inclusivos de su progreso. Naciones Unidas aprobará en el mes de marzo un cuadro de indicadores a nivel mundial, que los diferentes Estados habrán de adaptar y completar cuanto antes con sus propios indicadores nacionales.

La Agenda de Desarrollo Sostenible es **transversal** a la acción política de los Gobiernos y su campo de actuación va mucho más allá de la política de cooperación al desarrollo, ya que afecta a ámbitos de política doméstica como sanidad, educación, desigualdad, género o energía, pero la cooperación sigue en el corazón de la misma. En el caso de España, **será responsabilidad del futuro Gobierno, tan pronto se conforme, definir unos indicadores nacionales y una hoja de ruta para la implementación de los ODS**, así como poner los medios de implementación necesarios para hacer realidad el lema de *“No dejar a nadie atrás”*.⁸ También supone que España tendrá que contribuir al desarrollo global y por tanto al desarrollo sostenible fuera de nuestras fronteras comprometiéndose a financiar dicha Agenda.

La Cumbre de Desarrollo Sostenible estuvo precedida, dos meses antes, de la de **Financiación para el Desarrollo** que se celebró en Addis Abeba, bajo la lógica de proveer los medios necesarios para afrontar los retos de Desarrollo Sostenible. De hecho, la Agenda de Acción aprobada en Addis es parte integral de la Agenda 2030.⁹ Sin embargo, **esta Cumbre dejó un resultado decepcionante en dos frentes**: por un lado, **mostró una fractura Norte-Sur, que impidió la creación de un organismo fiscal en el seno de las Naciones Unidas** encargado de mejorar la coordinación fiscal internacional para luchar contra el fraude y la elusión, y lograr que las grandes multinacionales paguen impuestos allí donde realizan su actividad económica, para contribuir así al desarrollo; por otro, se manifestó la **ausencia de un compromiso firme y calendarizado con el 0,7% de la AOD**, retrasando a 2030 el cumplimiento de dicha meta. Es fundamental un

En 2016 comienza su vigencia la Agenda de Desarrollo Sostenible, con 17 objetivos y 169 metas de carácter universal. España deberá aprobar una hoja de ruta este mismo año.

impulso por parte de los gobiernos, incluido el español, para enderezar de manera inmediata ambos aspectos, ya que condicionan la acción de los próximos 15 años.

Como colofón a un año tan cargado, diciembre nos trajo la **Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático** (COP21, París), con el enorme valor de suscribirse un acuerdo internacional vinculante, aunque que nos dejó una sensación ambivalente. En París, los países desarrollados acordaron destinar a partir de 2020 **100.000 millones de dólares anuales para la mitigación y adaptación frente a los efectos del cambio climático;**¹⁰ y tienen hasta ese año para alcanzar un acuerdo sobre su reparto. Al igual que sucede con los costes de la crisis de refugiados, es esencial que los fondos para luchar contra el cambio climático no se detraigan de los propios de ayuda al desarrollo.

Además, España tiene, durante el primer año de la nueva Legislatura, que sentarse en el Consejo de Seguridad y dar respuesta a los conflictos y mostrar su compromiso claro con la protección de las personas, especialmente las personas desplazadas y con énfasis en las mujeres.¹¹

En resumen, **2015 ha traído una serie de acontecimientos a escala internacional que deben alentar la acción del nuevo Gobierno y Parlamento desde el momento mismo de su formación, tanto por los compromisos asumidos, como por la necesidad de dar respuestas.** El asiento que ocupará, por segundo año consecutivo, en el Consejo de Seguridad de la ONU aumenta la responsabilidad de España y del nuevo Gobierno en el tablero internacional.

2015, FIN DE CICLO PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Echando la mirada atrás a la legislatura que se cerró en diciembre de 2015, el período nos deja un balance abiertamente negativo que desgranamos a continuación:

- i. **Ausencia de una estrategia fuerte y una visión clara sobre la contribución que le corresponde a España en la Comunidad Internacional.**- El distanciamiento con la política de desarrollo del Gobierno y en particular y paradójicamente, del propio Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), volcado en la promoción de los intereses comerciales españoles en el exterior, ha tenido un efecto profundo. Y ha dejado un vacío estratégico que ha hecho muy difícil una actuación consistente con recursos cada vez más limitados, y sin respaldo político e institucional.

En 2014 se ejecutó únicamente el 37% de la AOD asignada al MAEC

En el período, tras la degradación en el primer momento de la legislatura de la cooperación con la eliminación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para recuperar después la vieja SECIPI, **no se han abordado ni las necesarias reformas institucionales, ni medidas para mejorar la organización del sistema institucional de ayuda ni un plan de fortalecimiento de capacidades adecuado. La AECID se ha visto debilitada al menguar radicalmente su principal activo: ser el principal órgano ejecutor de la ayuda.** El MAEC-AECID ha pasado de ejecutar 1.400 Mill. € (el 47% de la AOD Neta en 2011) a apenas 238 Mill. (el 17% en 2014). **El protagonismo presupuestario y funcional de la política de cooperación se ha trasladado a los ministerios del área económica,** encargados de las relaciones con la Unión Europea y las Instituciones Financieras de Desarrollo. Como la propia SGCID señala, hay descoordinación entre el MAEC y el Ministerio de Economía, carencia de recursos humanos cualificados en el MAEC y en las misiones ante los organismos, y dispersión de objetivos, medios y recursos.¹²

■ AOD GESTIONADA POR EL MAEC

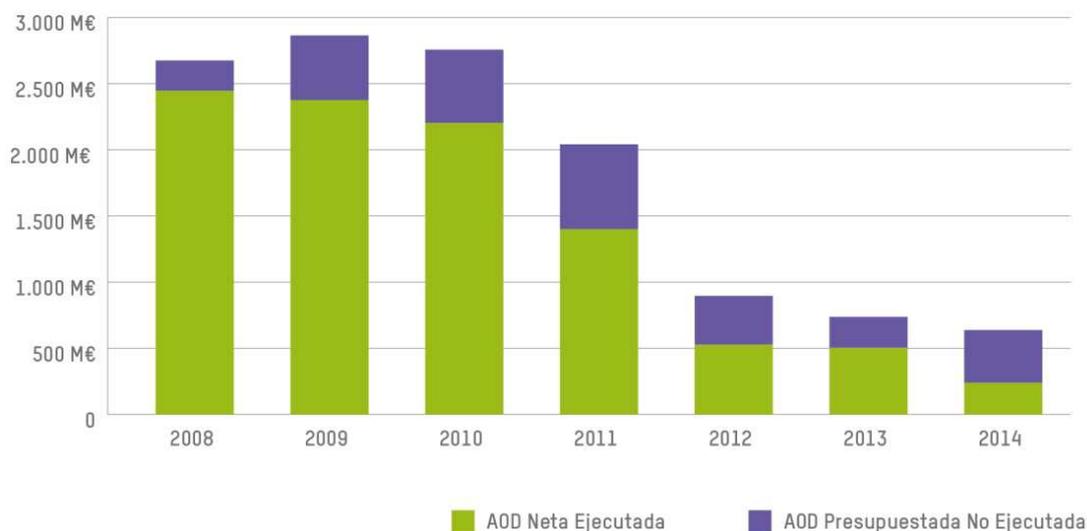


Gráfico 1: Recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo gestionados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Fuente: www.realidadayuda.org a partir de Volcados de Seguimiento MAEC 2008-2014. Millones de Euros de AOD Neta.

Mientras, es imprescindible destacar el **profesionalismo de los equipos humanos** de las Oficinas Técnicas de Cooperación, la AECID y la SGCID, que han trabajado con acierto y un enorme esfuerzo optimizar la contribución de la cooperación española en el peor contexto posible.

ii. **Una política pública desprovista de recursos y capacidad de acción.-**

A pesar de un discurso gubernamental que insistía una y otra vez en que el presupuesto destinado a Cooperación al Desarrollo se recuperaría tan pronto lo hiciera la economía (por ejemplo, Rajoy ante la ONU en abril y septiembre 2013), las cifras de ejecución en 2014 nos muestran **los niveles más bajos desde que existe la política de cooperación en España**: 1.415 Mill. € de AOD Neta, equivalente al **0,13% de la Renta Nacional Bruta**. España se sitúa en el puesto 22º entre los donantes del CAD (llegamos a ser el noveno donante en 2008), al nivel de donantes recién llegados como Eslovenia o República Checa. Con montos como los señalados, en su mayor parte destinados a contribuciones obligatorias a la UE y otros organismos internacionales, y al mantenimiento de las estructuras de gestión, el margen de acción y el potencial impacto de la cooperación española se han reducido al mínimo.

A pesar de las promesas de Rajoy, en 2014 la AOD española rompió todos los récords negativos: 0,13% de su Renta Nacional Bruta

Los **PGE 2016 parecen apuntar a un cambio de tendencia**, con una previsión de 2.396 Mill. € de AOD (0,21% /RNB), aunque buena parte de este esperanzador incremento se sustenta en la presupuestación de contribuciones multilaterales atrasadas de ejercicios anteriores, y en el mantenimiento de una elevada partida de ayuda reembolsable cuyo desembolso se ha incumplido año tras año en el período.

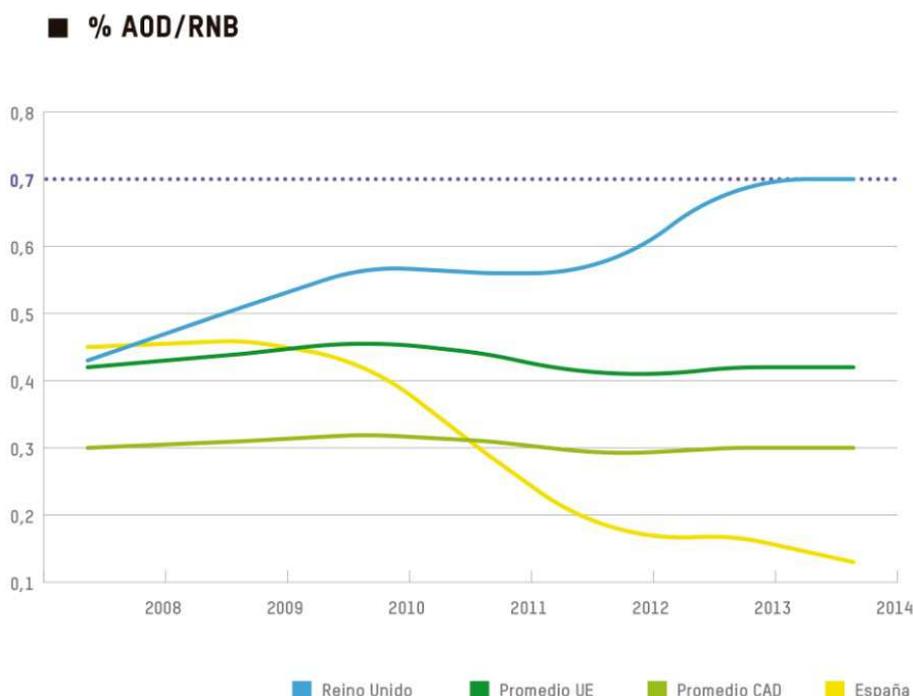


Gráfico 2: Comparativa de España con otros donantes internacionales. Fuente: www.realidadayuda.org a partir de estadísticas del CAD/OCDE.

iii. **Pérdida de influencia en la arena internacional.** Pese al esfuerzo por mantener una participación activa en algunos foros internacionales, la desidia del Gobierno español en materia de desarrollo y el incumplimiento de sus compromisos internacionales ha resultado en una dramática pérdida de credibilidad e influencia en los espacios de decisión internacionales. Se mantuvo una **posición activa** en la Agenda de Financiación y de la Agenda de Desarrollo Sostenible, pero un perfil discreto cuando no negativo en las negociaciones europeas e internacionales sobre el cambio climático, la ayuda al desarrollo o el establecimiento de la Tasa a las Transacciones Financieras.

El primer **año de presencia de España en el Consejo de Seguridad de la ONU**¹³ combina luces (el impulso a las Resoluciones 2242(2015), sobre Mujer, Paz y Seguridad, y 2220(2015) y contra el tráfico ilícito y el uso incorrecto de armas pequeñas y ligeras¹⁴), con algunas sombras, como su limitada voz para aportar soluciones en la resolución de conflictos como el sirio o en el drama de refugiados y desplazados internos. Asimismo, España ha jugado un papel muy secundario en el tratamiento de la crisis de refugiados a nivel europeo, más pendiente de negociar una cuota de acogida limitada (han llegado solo 19 de los 15.000 refugiados acordados) y sin un rol activo para empujar en el seno de la UE el tránsito seguro y legal de estas personas. La buena señal que supuso la **enmienda presupuestaria de 200 Mill. €** introducida en los PGE 2016 para el adecuado acogimiento de los refugiados debe asegurar que se establecen las condiciones adecuadas para el reasentamiento y para que los refugiados que se encuentran en Europa vean en España su lugar de acogida.

iv. **Un castigo incomprensible a la Ayuda Humanitaria.**- Entre tantos recortes, sorprende especialmente, a la vista del contexto internacional, la debacle de la ayuda humanitaria, que pasó de 180 Mill. € en 2011 a 42 Mill. en 2013. En 2014 se reacciona *in extremis* a través de la dotación créditos extraordinarios, lo que permitió elevar la cifra de ese año hasta los 57 Mill. €, todavía muy insuficientes para que España cumpla con su cuota justa para responder a los conflictos armados (Siria, Yemen, Rép. Centroafricana, etc.) y desastres naturales (141 millones de personas afectadas en 2014), que se multiplican. Este colapso de la contribución humanitaria española, al tiempo que aumentaban las necesidades, ha

España ha recortado su Ayuda Humanitaria un 70% desde 2011, a pesar de los conflictos armados en medio mundo y de los 60 millones de desplazados

supuesto un nuevo elemento de desgaste para la credibilidad e influencia de España.

■ AYUDA HUMANITARIA ESPAÑOLA

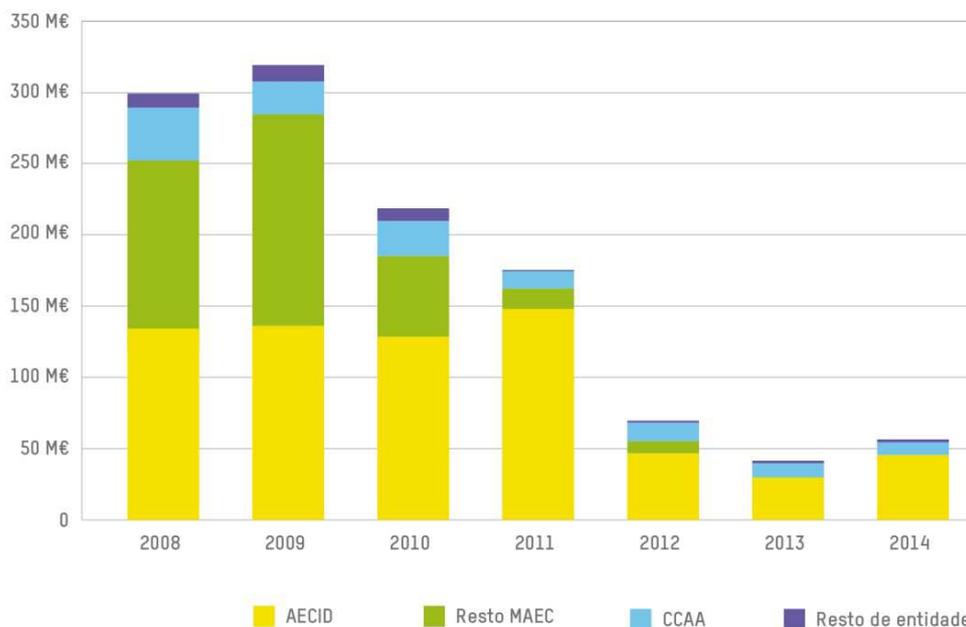


Gráfico 3: Ayuda Humanitaria española por actores. Fuente: www.realidadayuda.org a partir de Volcados de Seguimiento MAEC 2008-2014. Millones de Euros de AOD Bilateral Bruta.

- v. **Una ayuda multilateral limitada a las contribuciones obligatorias.**- Con el paso de los años la ayuda multilateral ha adquirido un peso cada vez mayor, hasta representar en 2014 más del **75%** del total de ayuda. De los 1.065 Mill. € desembolsados por esta vía, 772 corresponden a contribuciones obligatorias a la Unión Europea. Y del monto restante, gran parte fueron también contribuciones y cuotas obligatorias a organismos financieros multilaterales, mientras que **las agencias de las Naciones Unidas y algunos fondos clave por su impacto como el Global Fund para la lucha contra la malaria y otras enfermedades, han sufrido el peor castigo.** Las aportaciones al PNUD han caído un 94% desde 2011, a UNICEF un 88%, a ONU Mujeres un 91%, al PMA un 89%, a ACNUR un 90%. Como dato positivo que es preciso destacar: la creación en 2014, a iniciativa de España, del Fondo ODS¹⁵, con una dotación inicial de 45 Mill. \$.

vi. **Una ayuda bilateral muy escasa que ha dejado a la AECID al borde de la irrelevancia, y con un sesgo inadecuado en su asignación geográfica y sectorial.**

- El recorte de la ayuda bilateral durante la presente Legislatura, cercano al 80%, ha impactado en prácticamente todos los ámbitos geográficos y sectoriales de destino. En concreto, la cooperación con el Magreb se ha recortado un -91% desde 2011, y con el **África Subsahariana** un -71%; la ayuda dirigida a la categoría de “**países menos adelantados**” (los más pobres del planeta) ha caído un -77% en volumen. Igualmente agudos han sido los recortes en el área de **servicios sociales básicos** (educación, salud, agua y saneamiento), con una caída acumulada del -64% en el período; en ayuda dirigida específicamente a la promoción de la **igualdad de género** (-52%), y en **educación para el desarrollo** y sensibilización ciudadana (-44%). En el lado positivo hay que señalar la creación de un sistema de gestión del conocimiento moderno estructurado temáticamente, que por vez primera articula el trabajo en sede y terreno, que tan solo ha dado sus primeros pasos en el período actual.

Sí **se ha avanzado hacia la concentración geográfica** de la ayuda trazada por el Plan Director (PD) 2013-2016, y en 2014 el peso de los **23 países prioritarios** sobre el total de ayuda rozó el 75%; además, se completó el proceso de firma de los Marcos de Asociación País. Sin embargo, persiste una ineficaz **atomización** en el reparto de la ayuda (88 países No Prioritarios se repartieron menos de 78 Mill. €). Se juzga de manera positiva la recuperación –relativa– en el último año de la ayuda hacia **países menos adelantados**, que pasa del 19 al 31% (aunque sigue por debajo del ratio de 2011 y ha recurrido, en buena medida, a instrumentos reembolsables).

vii. **Gestión inconsistente del Fonprode y la ayuda reembolsable.**

- A pesar de que el Fondo para la Promoción del Desarrollo se creó en 2010, su actividad no ha logrado despegar en toda la legislatura; y aún está por ver si la reforma legislativa de 2014, completada con el Reglamento de julio de 2015, surte algún tipo de efecto positivo, aunque sobre el papel solo vemos **amenazas** (eliminación del techo del 5% para la ayuda reembolsable; otorgar un papel principal a COFIDES, cuyo enfoque es hasta la fecha estrictamente comercial; limitadísima capacidad de ejecución, hasta el punto de que la presupuestación del Fondo se ha convertido en una forma recurrente de maquillar las cuentas anuales de la AOD, al menos en su fase de presupuestación). El Fondo tocó fondo en 2014, con apenas 36

España ha reducido su ayuda bilateral hasta la irrelevancia y cumple con lo mínimo sus compromisos con los organismos internacionales

Mill. € de AOD desembolsada (un 11% de lo planificado), y con reembolsos por valor de -150 Mill. € (frente a los -44 Mill. planificados).¹⁶

- viii. **Sin progresos en coherencia de políticas para el desarrollo.**- El PD 2013-2016 fue poco ambicioso al plantear la interacción entre las políticas más desde un enfoque de “sinergias” que de “coherencia” para el desarrollo, con el resultado de que, en lugar de articular diferentes políticas en relación con las de desarrollo, son las políticas de desarrollo las que quedan supeditadas a otras. **La creación de la Unidad de Coherencia de Políticas de la SGCID, compuesta de un único profesional no ha permitido abarcar la magnitud de la tarea.** La Legislatura concluye, además, sin que hayan visto la luz tres documentos largamente esperados: la “Hoja de ruta en materia de coherencia de políticas sobre comercio y evasión fiscal” (prevista desde 2014), el Informe de Coherencia de Políticas de Desarrollo 2015 y el Plan Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos (pendiente desde 2012). Sin embargo, en esta Legislatura se ha aprobado una Ley del Servicio Exterior cuya mayor prioridad es la promoción de las empresas españolas fuera de nuestras fronteras, relegando a las personas en situación de pobreza y los derechos humanos a un segundo plano.
- ix. **Las ONGD, progresivamente apartadas del diseño e implementación de la AOD.**- En un contexto de recortes, las ONGDs también han visto disminuir sus recursos, **gestionando en 2014 un 58% menos de fondos de AOD que en 2011.**¹⁷ El cauce de diálogo ha permanecido abierto con la CONGDE y las organizaciones sociales, pero vacío de contenido estratégico y sin la necesaria confianza y peso que amerita por ser con el actor más trayectoria y compromiso con la cooperación. La tradicional asociación entre la AECID y las ONGD se ha debilitado.
- x. **La ayuda descentralizada, en cuidados intensivos.**- Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales no han sido ajenas a los ajustes presupuestarios de la Legislatura, y entre 2011 y 2014 su AOD conjunta **cayó un 43%, y es especialmente significativo que Comunidades “grandes y ricas” como Cataluña o Madrid hayan llegado a tocar suelo.** Los nuevos gobiernos conformados en muchas de ellas anuncian una recuperación paulatina que todavía no se ha materializado pero que anuncia buenas perspectivas; su **papel financiador es clave en áreas como la ayuda humanitaria y la educación para el desarrollo**, siendo necesario mejorar por el camino los mecanismos de coordinación

Desde que comenzó la crisis, la mitad de las Comunidades Autónomas han recortado su Ayuda en más de un 90%.

interterritorial. El compromiso de los municipios se ha resentido también y ha sufrido además la presión de un cambio normativo que hace más complicado su intervención en este campo.

■ RECORTES AOD AUTONÓMICA DESDE 2008

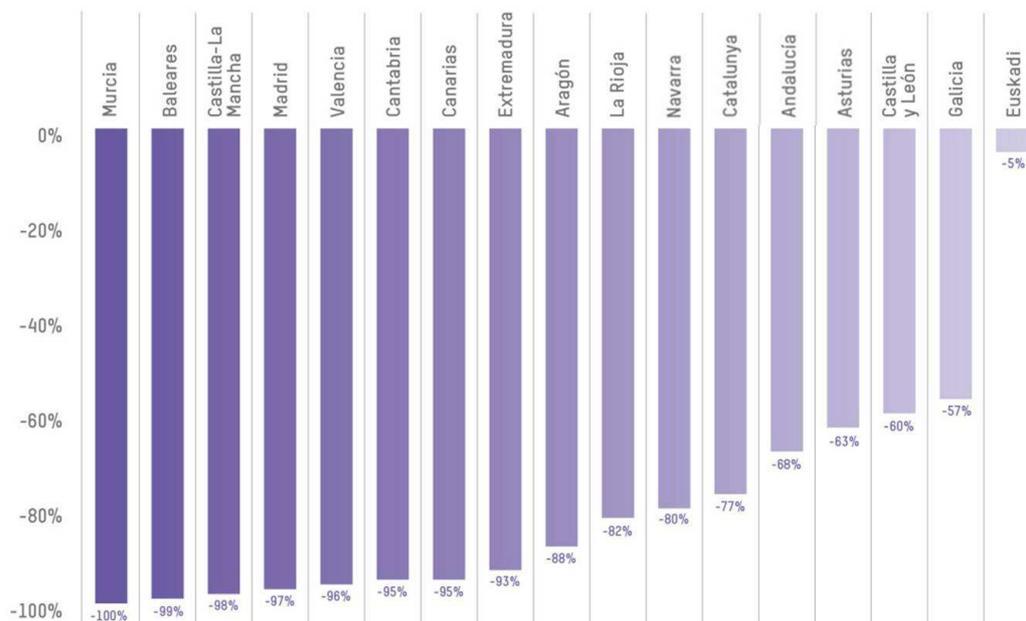


Gráfico 4: Tasa de variación de la AOD Neta desembolsada por las CCAA entre 2008 y 2014. Fuente: www.realidadayuda.org a partir de Volcados de Seguimiento MAEC.

No sabemos cuántos votos le pueden haber costado al Gobierno los recortes en Cooperación al Desarrollo, pero sí podemos afirmar que **la sociedad española sigue siendo solidaria, apoya esta política pública y conoce el castigo que ha sufrido**. Según el Eurobarómetro¹⁸ publicado en enero 2015, el 90% de los españoles considera que la ayuda al desarrollo es importante (85% de media en la UE), el 57% de los españoles dice que la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo debe ser prioritaria para el Gobierno español, y el 85% cree que la ayuda es eficaz. Por su parte, el 50% de los encuestados por el CIS¹⁹ en marzo de 2015 creen que se dedican pocos o muy pocos recursos a la Cooperación (30% en 2010).

Los **procesos electorales** desarrollados en España durante 2015 constataron, sin embargo, que esta temática tiene una presencia muy escasa en el discurso²⁰ de los responsables políticos de los principales partidos de implantación estatal, y que los programas electorales han incorporado de forma desigual las demandas planteadas por la sociedad civil. Sin embargo, en balance las propuestas de la mayoría de partidos mejoran con creces la situación actual, por lo que es más que

La sociedad española, cada vez más concienciada a favor de la Ayuda al Desarrollo

factible pactar sobre una política de desarrollo de altas miras y mayor presupuesto. El **nuevo Parlamento** conformado tras el 20D, con más de un 60% de caras nuevas en el Hemiciclo, tiene la responsabilidad de liderar el nuevo ciclo que se abre para la Cooperación española y que tendrá en el **Plan Director 2017-2020**, con aprobación prevista a finales de 2016, su documento marco. **Esperamos que los partidos políticos pongan sobre la mesa de negociación como elemento de cohesión el compromiso con la política de desarrollo y la respuesta inmediata al drama de los refugiados y desplazados como una de las primeras acciones de esta Legislatura.**

El Plan Director 2017-2020 guiará la acción del Gobierno en el ámbito de la Cooperación durante la próxima legislatura

LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN 2020

La **respuesta** a esos 60 millones de refugiados y desplazados en el mundo debe ser una prioridad para el nuevo Parlamento y el futuro Gobierno, que deberán poner en marcha medidas urgentes para atajar esta crisis mundial. La atención a estas personas, que pasa inevitablemente por la recuperación y priorización de **la política del desarrollo, debe ser un factor de cohesión y unidad en las negociaciones tanto para la formación de Gobierno como a lo largo de la Legislatura.** Recuperar un papel digno para la única política pública cuya aspiración es el bienestar de toda la humanidad, y recuperar su prestigio e influencia exterior debe ser una prioridad compartida.

La política de cooperación que queremos ver al final de esta Legislatura como resultado del entendimiento entre las distintas fuerzas políticas, se resume en el siguiente **decálogo**:

1. Creación de una nueva política de desarrollo internacional, guiada por la justicia social, los derechos humanos y sostenibilidad ambiental.

La política exterior de España en su conjunto, como marco más amplio de esta nueva política, debe tener presente en todo momento la **protección de civiles** en zonas en conflicto, la lucha contra la pobreza, la defensa de los **derechos humanos** y la transversalización del enfoque de **género**. España debe jugar un papel mucho más activo en asuntos como la **política de migración y asilo** de la Unión Europea, la implantación definitiva de la Tasa de Transacciones Financieras (**TTF**) a nivel europeo, la lucha contra el **cambio climático**, la promoción de un **organismo fiscal internacional** que luche contra el expolio fiscal que sufren los países en desarrollo o la construcción de sistemas fiscales nacionales y progresivos en estos países. También debe ser pionera en la implementación a nivel nacional e

internacional de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**, y en su segundo año como miembro del **Consejo de Seguridad** de la ONU debe destacar por ser un Estado capaz de liderar la protección de los desplazados y por sus iniciativas en la resolución de conflicto como el sirio o el palestino-israelí.

2. **Una política de Cooperación que actué sobre las causas de la pobreza y mitigue el sufrimiento en las zonas en conflicto.**

- España debe aumentar significativamente su cuota de reasentamiento **de refugiados**²¹ y crear las condiciones necesarias para que los refugiados que llegan a Europa sientan que España es un país seguro de acogida. Además España debe contribuir a la eliminación los factores que desplazan a millones de personas de sus países de origen, así como garantizar su protección y asistencia en el tránsito. Una **política de cooperación eficaz** en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y una **ayuda humanitaria** con más músculo presupuestario – al menos 150 Mill. € en 2017, y tender al 10% de la AOD total en 2020 – y que también atienda las crisis olvidadas, son fundamentales en esta empresa.

3. **Recuperación progresiva de los fondos de AOD, hasta alcanzar el 0,4% de la RNB en 2020.**

- La reforma del sistema español de Cooperación al Desarrollo pasa, ineludiblemente, por un compromiso político en forma de recursos que devuelva a España al papel que jugaba en el sistema internacional antes de la crisis.²²

- a. Esta recuperación ha de **comenzar inmediatamente y hacerse de manera sostenida** (0,25% en 2017 –equivalente a cerca de 3.000 Mill. €-, 0,30% en 2018, etc.), acompañada de un refuerzo de las capacidades de gestión y de una planificación estratégica. En el más corto plazo, los PGE 2016 deben contemplar la aprobación de créditos extraordinarios para afrontar las emergencias internacionales, con especial atención a la crisis siria.
- b. Se ha de romper la tónica de los últimos años de presupuestar mucha más AOD de la que se podía o quería ejecutar, para lo que será necesario, entre otras cosas, **mejorar la gestión del Fonprode**²³.
- c. Para financiar este incremento de fondos es necesario disponer la implantación inmediata de la **TTF**, y **asegurar que la mitad de los recursos que recaude se destinen a la política de desarrollo internacional.**²⁴

d. **Debe evitarse inflar artificialmente las cifras de ayuda**, con los costes asociados a la acogida de refugiados o la mitigación y adaptación al cambio climático.

4. **Creación de una Vicepresidencia de Desarrollo, Medio Ambiente y Derechos Humanos, con liderazgo político y capacidad operativa dentro y fuera del Consejo de Ministros, que garantice la nueva agenda del desarrollo sostenible derivada de los ODS.**- La Legislatura

pasada ha demostrado que el modelo actual no permite influir en la agenda gubernamental y que el MAEC ha dejado de ser, de facto, el Ministerio responsable de impulsar y ejecutar la política de Cooperación. Se requiere también una presencia cualificada en los espacios internacionales de decisión, y con profesionales especializados con acreditada experiencia y probada capacidad ocupando los puestos de responsabilidad. Dado que la reciente reforma de la Ley del Sector Público obliga a reformar la AECID durante esta Legislatura, es una oportunidad única para repensar todo el esquema con la creación de esta Vicepresidencia y el mantenimiento de la Agencia, con las reformas que sean precisas, como órgano ejecutor. La creación de una vicepresidencia que aglutine todas estas materias fundamentales proveería **una solución estable en el tiempo para responder a los retos de la sostenibilidad y la desigualdad, consolidando al tiempo la Cooperación y los derechos humanos como política de Estado.**

5. **Coherencia de políticas y ODS.**-

a. **La reforma administrativa propuesta debe incorporar ingredientes que permitan dar un salto cualitativo en la coherencia de políticas para el desarrollo**, dotando más medios técnicos y humanos a la nueva Vicepresidencia, creando una Comisión Delegada con verdadera capacidad para impedir las intervenciones de otros actores ministeriales que socaven los objetivos de desarrollo, e implicando a los niveles sub-estatales (autonómicos y locales) en el proceso.

b. Asimismo, la perspectiva nacional de la Agenda de Desarrollo Sostenible, que afecta a buena parte de las políticas públicas estatales, exige la creación de un órgano de coordinación, con autoridad y capacidad de dirección (probablemente, adscrito a Presidencia del Gobierno) que, entre otras cosas, se encargaría de **adoptar una hoja de ruta de indicadores y metas para la**

implementación de los ODS en España, que debería estar lista antes de que acabe 2016.

6. Una ayuda bilateral estratégica y con las prioridades bien definidas.-

El Plan Director 2017-2020 deberá definir las **nuevas prioridades geográficas de la Cooperación Española bajo criterios transparentes**, entre los que primen los relacionados con los niveles de pobreza y la desigualdad, la trayectoria y la ventaja comparativa de España como donante, y no otros de índole meramente estratégicos o comerciales. La cooperación con los **países menos adelantados** deberá alcanzar el 25% de la ayuda geográficamente especificada, acercándose paulatinamente al 50%. En el ámbito sectorial, es prioritario recuperar la **inversión en servicios sociales básicos** hasta alcanzar el 25% de la ayuda sectorialmente especificable, seguir avanzando en la predictibilidad de la ayuda (ayuda programable país) y potenciar el enfoque de género. En el ámbito de innovación conviene profundizar la apuesta iniciada en materia de gestión del conocimiento. Asimismo, es necesario un trabajo en clave de aliados estratégicos entre la AECID y ONGs, tanto como sector en algunos aspectos, como con entidades especializadas en algunas materias prioritarias.

7. Una cooperación multilateral previsible y comprometida con la Agenda ODS.-

El esfuerzo de España debe de ir mucho más allá de las contribuciones obligatorias, y recuperar una cooperación sustancial con agencias y programas de las **Naciones Unidas** que serán clave para que los países en desarrollo avancen en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es necesario ultimar una **estrategia** de cooperación multilateral que defina cuáles son los organismos clave, evite la atomización de las contribuciones y **dote a esta nueva Vicepresidencia del control sobre las contribuciones a las Instituciones Financieras de Desarrollo**. Algunos fondos o cestas de donantes como el *Global Fund* deben volver a jugar un papel central en la cartera de contribuciones de la cooperación española.

8. Una política de Cooperación más participada y transparente.-

El protagonismo con el que va a contar el **Parlamento** en esta legislatura abre la puerta hacia una mayor transparencia en los procesos de definición estratégica y decisión que afectan a la política de Cooperación. Asimismo, esperamos unos cauces de comunicación y colaboración efectivos entre el Gobierno y las Organizaciones de la Sociedad Civil, que debe empezar por

la elaboración del próximo Plan Director. Es necesario potenciar la influencia del **Consejo de Cooperación** y recuperar el **espíritu de construcción colegiada de esta política entre los principales actores implicados en la misma.**

9. **Innovación, iniciativas *multi-stakeholdery* sector privado.**- La Cooperación española ha emprendido iniciativas de innovación en materia de gestión del conocimiento o y algunas propuestas de acción *multi-stakeholder* cuya exploración debe continuar en el actual período. La participación del sector privado en la cooperación debe venir acompañado de una contribución especial en valor y en recursos, y su elegibilidad como socios del sector público debe implicar políticas y prácticas claras de responsabilidad social y fiscal en países en desarrollo. En el abordaje del sector privado de la cooperación debe priorizarse el fortalecimiento del tejido productivo local.

10. **Recuperación de la Cooperación Descentralizada.**- En 2020, las Comunidades Autónomas deberían haber recuperado niveles parecidos a los alcanzados en los años 2000, rondando los 450 Mill. € y el **0,25% de su presupuesto de gastos**. El Gobierno Central deberá respetar la autonomía de los gobiernos autonómicos en este ámbito, pero entre todos deberán tender puentes que faciliten la coordinación, reduzcan los costes de gestión y eviten un bajo aprovechamiento de recursos escasos. Con objeto de facilitar la recuperación de la Cooperación por parte de las Entidades Locales, será necesario un cambio en la categorización de competencias introducida por la reforma de 2013 de la **Ley de Bases del Régimen Local**.

NOTAS

²<http://migration.iom.int/europe>

³<http://www.oecd.org/dac/dac-hlm.htm>

⁴<https://act.oxfam.org/international/let-aid-do-it-s-job>

⁵*The Millenium Development Goals Report 2015:*

[http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)

⁶<https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>

⁷ Resolución de de la Asamblea General de 25 de septiembre de 2015, párrafo 5.

<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

⁸ Oxfam Intermón, Unicef (2015): *España frente a los retos de la Agenda de Desarrollo Sostenible.*

<https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/EspanaRetosDesarrolloSostenible.pdf>

⁹ Resolución de de la Asamblea General de 25 de septiembre de 2015, párrafo 40.

<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

¹⁰ *Decisions adopted by the Conference of Parties.*

<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>

¹¹ Para más información sobre el rol de España en el Consejo de Seguridad, véase:

<http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/10/02/16/espana-en-consejo-de-seguridad-febrero-2016>

¹² SGCID, *Reflexiones sobre la política española de cooperación internacional para el desarrollo ante los retos del nuevo escenario*

[global.http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/3._evolucion_definitivo.pdf](http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/3._evolucion_definitivo.pdf)

¹³ https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/Informe_Consejo_Seguridad_febrero2016.pdf

¹⁴ El trabajo de España en este último ámbito contrasta su papel como 7º mayor exportador mundial de armamento, incluyendo en 2015 de operaciones de venta de armas a países en conflicto como Arabia Saudí, Irak, Camerún o Colombia. Urge una mejora en los mecanismos de control y transparencia de estas operaciones.

¹⁵ <http://www.sdgsfund.org/>

¹⁶ *Comunicación 2014 de Cooperación Española.*

http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/comunicacion_2014_cooperacion_espanola.pdf

¹⁷ Además, la convocatoria de convenios de la AECID para el período 2014-2017 se abrió con un presupuesto total de 170 Mill. €, tres veces menos el volumen de la convocatoria 2010-2013 (518 Mill. €).

¹⁸ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_421_fact_es_es.pdf

¹⁹ http://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/opinion_publica_espanola_ante_cooperacion_desarrollo_cis_cooperacion_espanola.pdf

²⁰ <http://poletika.org/es/que-dicen/discurso-candidatos/>

²¹ Véase análisis de Oxfam sobre la cuota justa de reasentamiento de refugiados sirios. En el caso español se sitúa en un 6%, lejos de los 15.344 que le correspondería.

<https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/bn-syria-fair-shares-analysis-010216-es.pdf>

²² Sirva como ejemplo el caso de Reino Unido, representado en el Gráfico 2: En 2008 este país contribuía con el 0,43% de su RNB, y España con el 0,46%. Desde 2013, Reino Unido destina, al menos, el 0,7% de su RNB a Ayuda Oficial al Desarrollo y su Parlamento lo ha blindado por ley.

²³ Es necesario, además, activar la cooperación no reembolsable a través de este instrumento, y recuperar el techo del 5% para la ayuda reembolsable.

²⁴ En su propuesta de 4 de febrero de 2013 la Comisión Europea estimó que este impuesto podría recaudar, solo en España, entre 4.000 y 5.000 Millones de Euros.

http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm

© Oxfam Intermón Febrero 2016

Este documento ha sido escrito por Leonardo Pérez-Aranda. Ha contado con la colaboración y aportaciones de María Villanueva, Paula San Pedro, Lara Contreras, Jaime Atienza y José María Vera. 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 sólo 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

