

La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2016 Análisis y Valoración de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo¹

“Los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo reafirman sus respectivos compromisos, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo”

Artículo 51 de la Declaración final de la Tercera Cumbre sobre la Financiación del Desarrollo:
Agenda de Acción de Addis Abeba
adoptada por España el 16 de julio.

En el mes de junio, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea renovaron sus compromisos en materia de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), comprometiéndose con el cumplimiento del 0,7%. Un mes después volvieron a ratificar este compromiso al asumir la Declaración final de la Cumbre de Addis Abeba sobre la Financiación del Desarrollo, donde esa meta volvió a ser incorporada como parte de los medios de financiación necesarios para hacer realidad los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que propone la nueva Agenda de Desarrollo Internacional.

Mientras esperamos su puesta de largo en la próxima Cumbre de Septiembre, asistimos a una verdadera crisis de refugiados y migratoria, que afecta a más de 60 millones de personas en todo el mundo, a la que la comunidad internacional –y especialmente la UE- no está siendo capaz de dar respuesta. Su gravedad y la cercanía a Europa ha logrado la atención de los medios de comunicación, pero no es la única crisis humanitaria ni de vulneración de derechos a la que debemos hacer frente.

Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo llevamos años manifestando que la AOD no es el único instrumento para hacer frente a las situaciones de pobreza y de vulneración de derechos. Llevamos años reivindicando el poder de la coherencia de políticas para el desarrollo, y la necesidad de transitar desde una política de la ayuda a una verdadera política de desarrollo. Una parte importante de esa política sigue siendo una AOD de calidad, que tenga capacidad de contribuir a generar cambios significativos en la vida de las personas. Es una expresión de solidaridad y responsabilidad con nuestro futuro en común.

I. La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2016: un incremento con poco impacto en el desarrollo sostenible y los derechos humanos

En 2016, la Ayuda Oficial al Desarrollo española ascenderá a 2.396,30 millones de euros, lo que supone un 0.21% de la Renta Nacional Bruta. Esta cifra representa 582,95 millones de euros más de la cifra presupuestada en 2015, o un incremento del 32% si lo expresamos en términos porcentuales.

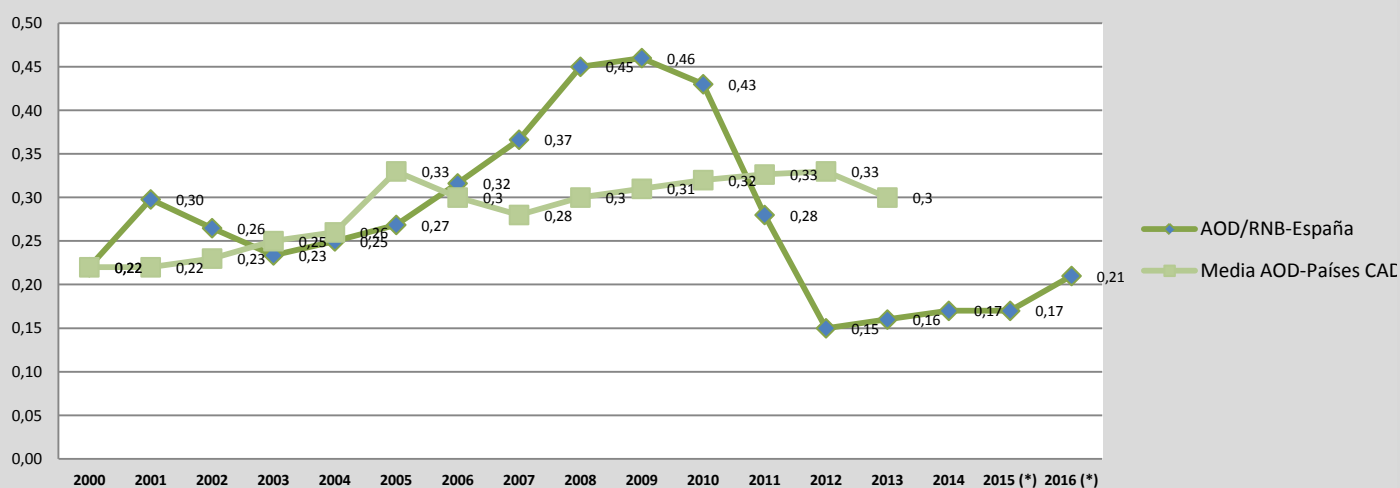
¹ Elaborado a partir de los datos aportados por el Informe de Ayuda Oficial al Desarrollo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, y del análisis del Anteproyecto de Ley de PGE 2016. A efectos de rigurosidad, el informe compara, en todos los años cifras, de previsión presupuestaria, en su consideración de expresión de la prioridad política de un gobierno.



A pesar de la noticia positiva que podría suponer un incremento como este en la ayuda española, la Coordinadora de ONGD considera que la propuesta del gobierno, de no modificar la composición actual de sus partidas presupuestarias, supone una oportunidad perdida para mostrar que el compromiso político expresado por el Gobierno en foros internacional no es mera retórica. Las razones que explican esta valoración son:

- El incremento obedece al aumento sustancial que han experimentado dos partidas: las contribuciones obligatorias a la UE (que pasan de 777,26 millones de euros en 2015, a 947,02 millones en 2016), y las contribuciones a organismos financieros internacionales del Ministerio de Economía, que en 2016 supondrán 439,91 millones euros frente a los 35,80 presupuestados en 2015. La suma de ambas explica el 97% del incremento que ha experimentado el presupuesto. Se trata de partidas donde la cooperación española o tiene una capacidad de incidencia marginal en la orientación de su uso (fondos de la UE) o no han probado suficientemente su impacto positivo en desarrollo (participación en fondos gestionados por Bancos de Desarrollo), pero que, por el contrario, tienen atractivo porque permiten elevar el porcentaje global de la AOD sin emplear apenas recursos propios en su gestión.

Gráfica 1- Evolución de la AOD española y comparativa con la media países CAD (1990-2016)

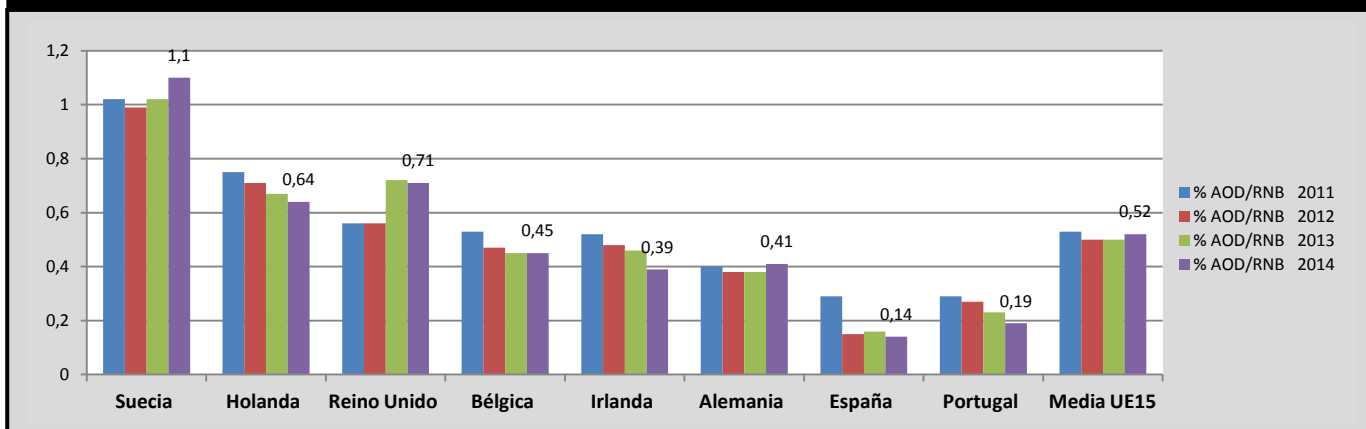


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la CAD/OCDE.
(*) Corresponde a la AOD presupuestada.

- El aumento no compensa el enorme recorte presupuestario que ha sufrido esta política desde el año 2010 y, especialmente durante esta legislatura, cifrado en casi un 50%, lo que significa pasar de dedicar el 0,43% de la riqueza nacional en 2010, a un 0,21% en 2016. Tampoco beneficia a aquellas partidas con mayor capacidad demostrada de promover derechos humanos o de generar cambios en la vida de las personas. Así, el presupuesto de la AECID no aumenta, sino que por el contrario se reduce ligeramente (1,7 millones de euros menos que en 2015), lo que implica que partidas como la acción humanitaria se mantengan con la misma dotación, casi testimonial, que tuvo en 2015.
- Si atendemos a la inversión en cooperación como porcentaje de la riqueza nacional, a pesar de haber pasado del 0,17% presupuestado en 2015 al 0,21% de 2016, la AOD española se sigue situando en niveles de los años 90 y a la cola de los donantes europeos con los que debería compararse.



Gráfica 2- Comparativa de la AOD española con la AOD de países UE-15 (2011-2014)

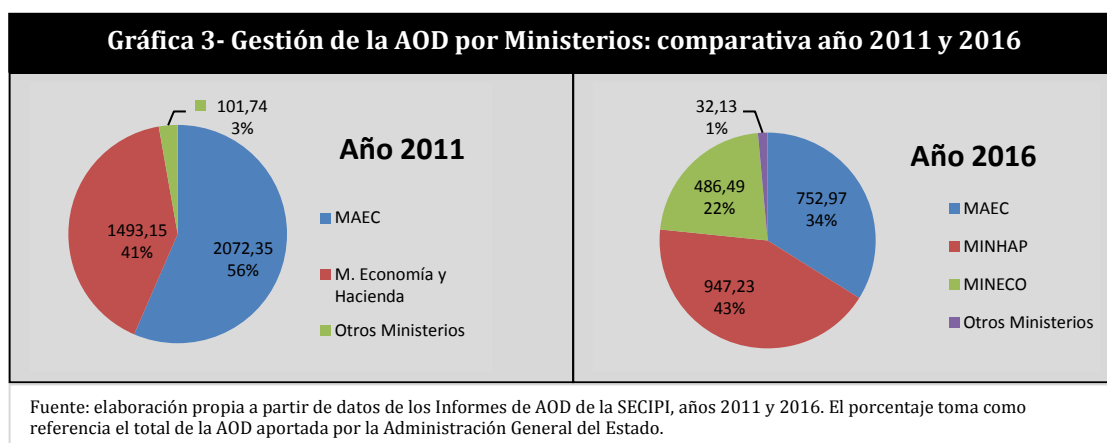


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la CAD/OCDE. En todos los casos se trata de AOD ejecutada.

Conclusiones del análisis de las cifras: las tendencias preocupantes observadas en esta legislatura se consolidan.

(1) **Pérdida de peso del MAEC en la gestión de la AOD española.** En 2016, apenas el 34% de la ayuda española será gestionada directamente por el ministerio que tiene el mandato legal de dirigir la política de cooperación, y el único que cuenta con personal y una Agencia especializada en la materia. En conjunto, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Hacienda gestionarán el 65% de la ayuda aportada por la Administración General del Estado (AGE). En 2011, la proporción era inversa (56% MAEC, 44% otros ministerios). Las aportaciones de otros ministerios (Ministerio de Educación, o Ministerio de Empleo y Seguridad Social, entre otros) suponen, en conjunto, 32,13 millones de euros, lo que representa apenas un 1,5% de la AOD de la AGE.

Gráfica 3- Gestión de la AOD por Ministerios: comparativa año 2011 y 2016



Fuente: elaboración propia a partir de datos de los Informes de AOD de la SECIPI, años 2011 y 2016. El porcentaje toma como referencia el total de la AOD aportada por la Administración General del Estado.

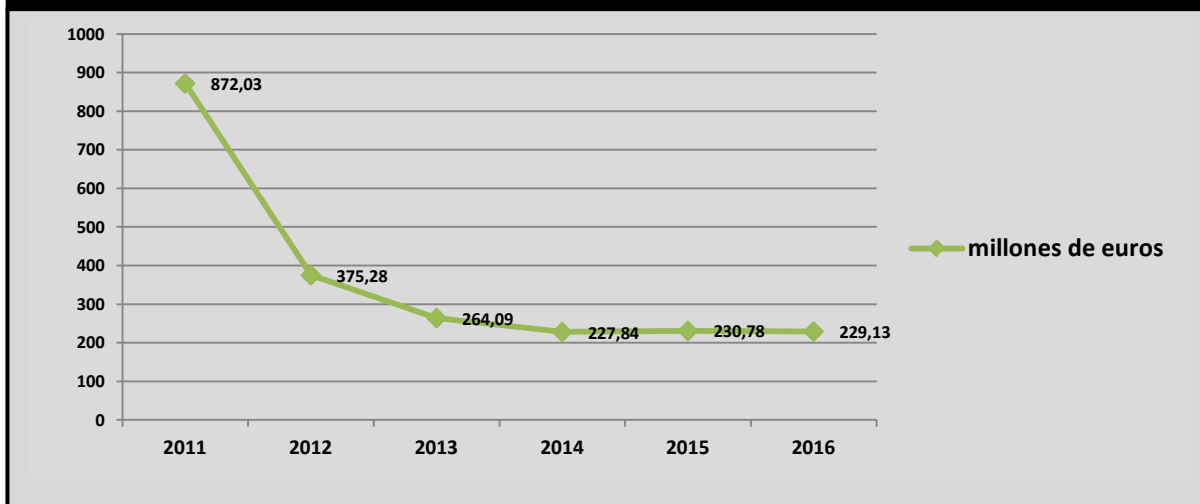
(2) Las **obligaciones sustituyen a la voluntad política.** Casi la mitad del presupuesto de 2016 lo componen las contribuciones obligatorias que España ha de realizar a los organismos multilaterales de los que es miembro, incluido de forma destacada la aportación a la UE que en 2016 asciende a 947 millones de euros, y que explica en gran medida la pérdida de liderazgo experimentada por el MAEC como gestor de la política. Su presupuesto es el que mejor expresa el compromiso político con la solidaridad internacional, ya que las contribuciones obligatorias tienen un peso residual.



(3) Prueba de ello es que **el presupuesto que gestionará la AECID en 2016 será el más reducido de toda la legislatura**, incluso por debajo del presupuesto asignado en 2012, año en el que ésta política pública experimentó el mayor recorte. Ello ratifica la **irrelevancia a la que ha sido llevada la AECID como organismo gestor de la cooperación**. A pesar de ser la entidad del sistema español con más estructura y experiencia, en 2016 apenas gestionará, de forma directa, el 10% de la AOD aportada por la Administración General del Estado. En 2011, el porcentaje era más del doble² y en 2012 el 18,4%. Es decir, incluso en el año considerado por el propio gobierno como el más crítico en términos económicos, el año 2012, la AECID contó con 146 millones de euros más que en 2016.

Así, **en el período 2012-2016 la AECID ha perdido un total de 643 millones de euros, lo que en términos porcentuales significa un 73% menos de recursos**. A lo largo de esta legislatura, hemos alertado de forma insistente sobre las implicaciones negativas que tal descenso tiene para una institución que debería de ser el resorte instrumental central para la ejecución de la política, porque es quien mayor conocimiento, estructura y experiencia acumula. Sus iniciativas son también las que se sitúan de forma más cercana a las personas. Una alerta en la que la Coordinadora de ONGD no ha estado sola. El propio Consejo de Cooperación, al respecto de los recortes, ha manifestado que *“se trata de una decisión que puede debilitar muy notablemente una institución que debiera ser central en la política de ayuda”*³, y, vinculando tales recortes con las iniciativas de generación de capacidades institucionales, tantas veces puesta en valor por la SGCID en estos años, valoraba que *“es muy difícil que esos procesos de fortalecimiento institucional se produzcan en un contexto de tan aguda reducción presupuestaria de la institución”*.

Gráfica 4- Evolución del presupuesto de la AECID (2011-2016)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de los Informes de AOD de la SECIPI, para los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.

² El 24%

³ Informe del Consejo de Cooperación “Informe de AOD de la Administración General del Estado. Propuesta de Presupuestos Generales del Estado 2015”.



- (4) **Ni un euro más para la ayuda humanitaria en 2016.** La ayuda humanitaria sigue contando con un presupuesto irrisorio para un país que manifiesta voluntad de ser un actor con peso político internacional. En 2016, España propone destinar 16,8 millones de euros a responder a las crisis humanitarias generadas por los más de 30 conflictos armados activos, o derivadas de fenómenos naturales a menudo consecuencia del cambio climático. El recurso a los créditos extraordinarios empleado en 2015 para hacer frente a la crisis del Ébola no puede convertirse en norma. Utilizar este tipo de mecanismos hacen tardía la respuesta, en una modalidad de la ayuda que debe ser flexible, y sobre todo estar bien dotada para poder responder con rapidez a las emergencias a las que nos enfrentaremos en 2016 y cuya dimensión aún no conocemos.

Ayuda Humanitaria-Evolución del presupuesto (2011-2016)

| | | Ayuda Humanitaria | | | | | | Dif 2016/2015 | | Dif 2016/2011 | |
|-------|-------------------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------|----------|----------------------|-------------|
| | | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | Dif | % | Dif | % |
| 48609 | Ayuda Humanitaria (gestionada a través de ONGD) | 500.000 € | 500.000 € | 500.000 € | 2.500.000 € | 4.060.250 € | 17.358.750 € | 0 | 0 | -16.858.750 € | -97% |
| 49602 | Ayuda Humanitaria (bilateral) | 16.3780.330 € | 16.378.330 € | 16.378.330 € | 9.791.730 € | 26.329.820 € | 71.310.860 € | 0 | 0 | -54.932.530 € | -77% |
| | | 16.878.330 € | 16.878.330 € | 16.878.330 € | 12.291.730 € | 30.390.070 € | 88.669.610 € | 0 | 0 | -71.791.280 € | -81% |

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los Informes de AOD de la SECIPI, para los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016. Las cifras

- (5) Son los **objetivos de déficit los que delimitan y definen la política de cooperación y no las prioridades estratégicas del IV Plan Director.** La debilidad negociadora del MAEC frente a la presión ejercida por el Ministerio de Hacienda, ha tenido como resultado una apuesta por partidas no generadoras de déficit público, como el **FONPRODE reembolsable**. Ello a pesar de la incapacidad mostrada en los últimos ejercicios para ejecutar sus fondos, y de la falta de capacidades técnicas y humanas existentes para su gestión, como de manera reiterada viene alertando el Consejo de Cooperación.

A pesar de ello, la SECIPI justifica su apuesta por esta modalidad señalando que *“es una de las fórmulas que más se adapta a la cooperación española, que en buena medida va dirigida a países de renta media en los que una cooperación reembolsable tiene un efecto multiplicador porque permite apalancar recursos adicionales”*. Desde la Coordinadora de ONGD pedimos a la administración que aporte los datos que permitan respaldar esa afirmación, que no por repetida resulta cierta. Por el contrario, las evaluaciones independientes realizadas en 2014 por el Tribunal de Cuentas Europeo sobre operaciones de blending aprobadas por la Comisión Europea pusieron de manifiesto cómo en la mitad de los proyectos analizados no habían encontrado evidencia suficiente de que las inversiones no se hubieran hecho igualmente sin la contribución de la UE. Por ello, recomendaba a la Comisión Europea, que se asegurase de *“no convertirse en un sponsor de las instituciones financieras”*, y que *“de no utilizarse con cuidado, el blending puede llevar a algunos países del tercer mundo con bajos ingresos fiscales a una burbuja de deuda”*⁵.

En 2016, el Fondo contará con una dotación de hasta 265 millones de euros, con un límite de aprobación de operaciones de 375 millones por la inclusión de casi 140 millones de remanente de fondos no ejecutados en ejercicios anteriores. Ello no supone incremento porcentual alguno con respecto a las cantidades presupuestadas en años anteriores, que se han mantenido constantes desde 2012.

⁴ Comparecencia del 18 de agosto del Secretario de Estado de Cooperación Internacional y Para Iberoamérica, Jesús Gracia, ante la Comisión de Cooperación del Congreso.

⁵ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_16/SR14_16_EN.pdf



(6) En una lógica similar podría situarse las partidas de AOD que el Ministerio de Economía gestionará en 2016, que aumentan casi un 555%, es decir, 440 millones de euros más que el MINECO destinará a **contribuciones en distintos organismos financieros internacionales**, tanto de carácter reembolsable como no reembolsable, además de los 46,58 millones de euros de operaciones de canje de deuda. Destacan los 255 millones de euros para la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial, los 46 millones para el Fondo Asiático de Desarrollo o los más de 41 millones para el Fondo Africano de Desarrollo⁶. En el capítulo 8 del Programa 943P, se incluyen asimismo más de 190 millones de euros en concepto de suscripción de acciones y aportaciones a fondos de organismos internacionales.

Más allá del cuestionamiento sobre el efecto legitimador que este tipo de aportaciones tienen en el papel que estas instituciones han jugado en el empobrecimiento de muchos países, el recurso a este tipo de partidas de carácter reembolsable parecen más movidas por constituir una manera de aumentar la AOD sin ocupar apenas recursos propios en su gestión (y, en algunos casos, sin generar déficit público), que por una verdadera apuesta estratégica derivada del Plan Director, ya que la capacidad de incidir sobre la gestión de este tipo de fondos es marginal, más aún cuando la gestión corre a cargo del MINECO. Por el contrario, lo que sí muestra la experiencia del pasado, es su enorme potencial de retorno en forma de contratos para empresas españolas en las licitaciones abiertas por este tipo de fondos.

| Comparativa Programas MAEC (2011-2016) | | | | | | Diferencia 2016/2015 | | Diferencia 2016/2011 | |
|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------|----------------------|--------------|----------------------|-------------|
| | Programas | 2011 | 2015 | 2016 | % del ppto total | Dif | % | Dif | % |
| 141M | Dirección y Servicios Generales de Asuntos Exteriores | 89.674,05 | 67.708,49 | 64.429,42 | 4,43% | -3.279,07 | -4,84% | -25.244,63 | -28% |
| 142A | Acción del Estado en el Exterior | 504.335,88 | 676.505,65 | 733.038,94 | 50,37% | 56.533,29 | 8,36% | 228.703,06 | 45% |
| 142B | Acción Diplomática ante la UE | 24.026,72 | 21.301,36 | 21.248,73 | 1,46% | -52,63 | -0,25% | -2.777,99 | -12% |
| 143A | Cooperación para el Desarrollo | 1.971.479,25 | 516.476,70 | 515.085,12 | 35,40% | -1.391,58 | -0,27% | -1.456.394,13 | -74% |
| 144A | Cooperación, promoción y difusión cultural | 114.944,65 | 118.924,93 | 119.471,32 | 8,21% | 546,39 | 0,46% | 4.526,67 | 4% |
| 467G | Investigación y desarrollo de la sociedad de la información | 3.782,45 | 1.939,66 | 1.949,66 | 0,13% | 10,00 | 0,52% | -1.832,79 | -48% |
| Total | | 2.708.243,00 | 1.402.856,79 | 1.455.223,19 | | 52.366,40 | 3,73% | -1.253.019,81 | -46% |

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los Informes de AOD de la SECIPI, para los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.

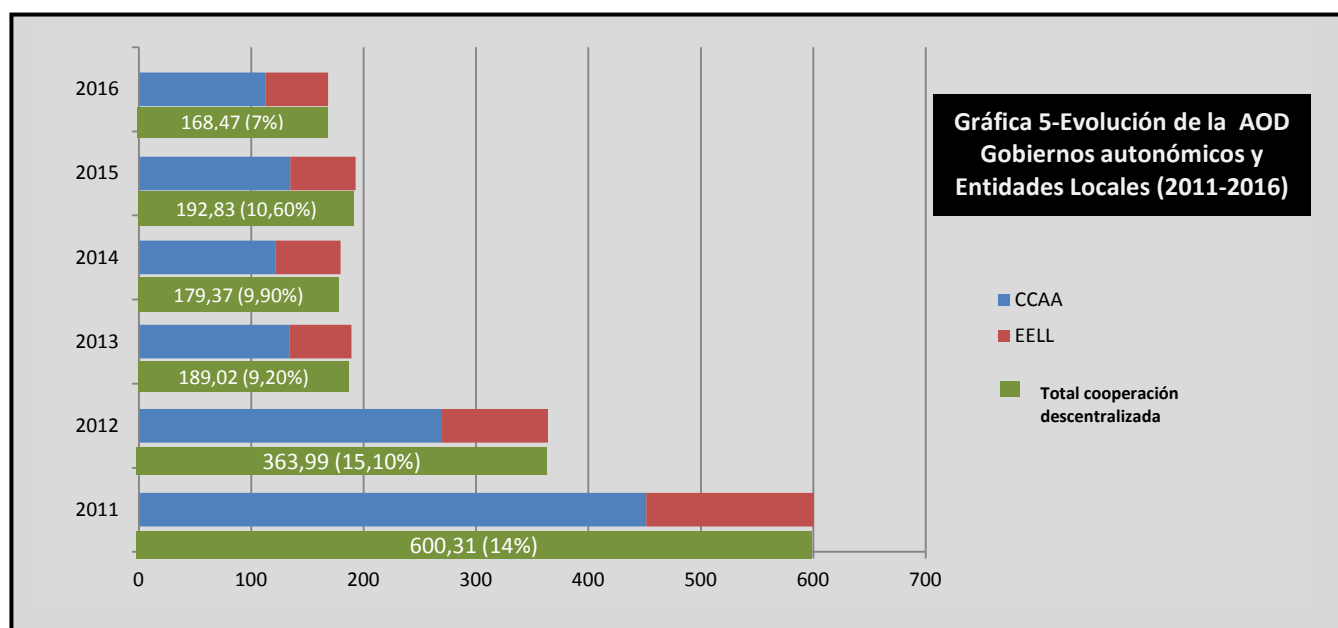
(7) Un **Ministerio más preocupado por promover la Marca España que por promover la democracia y los derechos humanos en el exterior**. Si atendemos a la distribución presupuestaria de programas a lo interno del MAEC, vemos como en el período 2012-2016 el Programa 142A Acción de Estado en el Exterior ha crecido, en concreto un 45%. Este programa, cuyo objetivo principal es “*defender y promocionar los intereses políticos y económicos de España*”⁷ es, de hecho, el único que ha aumentado sus recursos en la actual legislatura. En 2016 se produce un nuevo incremento y contará con un 8% más de presupuesto.

⁶ dependientes del Banco Asiático de Desarrollo y del Banco Africano de Desarrollo respectivamente.

⁷ Memoria de objetivos, Propuesta de PGE 2016, Serie Roja.



(8) Los fondos destinados a **Convenios con ONGD** tampoco varían con respecto a lo presupuestado en 2015. Se asignarán 40 millones de euros que permitirán cubrir únicamente lo comprometido por la administración en 2013, para el período 2014-2017. Es decir, no habrá nueva convocatoria de convenios en 2016, lo que contraviene el artículo 7 de la Orden de bases 2011⁸, que establece que “*las convocatorias de convenios tendrán carácter bianual*”, lo que significa que el Gobierno no cumple ni la normativa, como tampoco el compromiso de volver a potenciar un instrumento que por sus características aporta la estabilidad y continuidad que los procesos de desarrollo requieren. Lo mismo sucede con la convocatoria anual de proyectos, que tendrá la misma cuantía que en 2015⁹. Todo ello profundizará el impacto que la disminución de los apoyos públicos a las ONGD viene provocando en términos de pérdida de diversidad del tejido social, interrupción y cierre de proyectos en marcha o imposibilidad de seguir acompañado iniciativas de fortalecimiento institucional y social en el que participan miles de personas en todo el mundo¹⁰.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de los Informes de AOD de la SECIPI, para los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016. Cabe notar que, en el caso de la cooperación descentralizada, la variación entre las cifras presupuestadas y finalmente ejecutadas ha sido mayor que en el caso de la AOD gestionada desde la Administración General del Estado.

(9) Finalmente, la **AOD aportada por las Comunidades Autónomas y los Entes Locales** se ha visto reducida más de un 12%, lo que significa 24,3 millones de euros menos que lo presupuestado en 2015, contribuyendo con 168,47 millones de euros al conjunto de la AOD española. La mayor caída la experimentan los recursos aportados por los gobiernos autonómicos, que descienden un 16,46% (22 millones de euros menos), frente a un descenso del 3.7% en las aportaciones de las Entidades Locales (2 millones de euros).

⁸ La Orden AEC/2909/2011 concreta las bases para la concesión de subvenciones de cooperación internacional para el desarrollo, en base a las disposiciones establecidas en el Real Decreto 794/2010.

⁹ Cabe destacar que la práctica totalidad de esos fondos son resultado de la **voluntad ciudadana expresada a través de la elección de la casilla de Fines solidarios en la declaración de IRPF**. Prueba de ello es que la cantidad asignada para 2015 de la recaudación de 2014, 54.093.138 € (el 19,43% de lo recaudado), corresponde a la suma de los recursos dedicados al pago de las anualidades de los convenios 2014-2017 y de la dotación presupuestaria de la convocatoria de subvenciones a proyectos.

¹⁰ Según el Informe del Sector publicado en mayo de este año, desde 2008 los proyectos ejecutados por ONGD han caído un 55%, y cuentan con 2000 personas menos trabajando en sus equipos.



Con ello, y desde el inicio de la presente legislatura, la cooperación descentralizada acumula un descenso de recursos por encima del 70%, lo que en cifras absolutas ha significado casi 432 millones de euros menos para proyectos de desarrollo sostenible y defensa de los derechos humanos. Una disminución con un importante impacto en la modalidad de cooperación que posiblemente mejor canaliza y articula el interés y la participación de la sociedad civil.

Desde 2008, la ejecución en proyectos de desarrollo ha disminuido un 30% lo que ha supuesto una caída del 55% en los proyectos realizados.