



CONCORD

European NGO confederation for relief and development

AIDWATCH 2017

La AOD europea al descubierto

Cómo alcanzar el
objetivo a tiempo

ESPAÑA: Líder de la Ayuda inflada

c/ De la Reina 17, 3º, 28004, Madrid
Telf.: 91 521 09 55
informacion@coordinadoraongd.org
www.coordinadoraongd.org



COORDINADORA
DE ORGANIZACIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

INFORME AIDWACTH 2017 - RESUMEN EJECUTIVO¹

El 2016 fue un año convulso, con acontecimientos políticos cuyos impactos alcanzaron al presupuesto y las políticas de cooperación al desarrollo de la Unión Europea. El creciente número de ataques terroristas a lo largo y ancho de toda Europa ha generado una atmósfera de miedo y amenaza, mientras que el Brexit ha tambaleado los cimientos del proyecto europeo. Los países de la UE y las instituciones internacionales están fallando en su respuesta a las personas refugiadas solicitantes de asilo y a las crisis humanitarias en el Mediterráneo. Por último, la llegada de Trump a la Casa Blanca ha inaugurado una nueva época de unilateralismo estadounidense. En este contexto, el desarrollo internacional y el sistema de ayuda están bajo mayor presión que nunca. Sin un fuerte liderazgo en el contexto global será imposible cumplir con los objetivos que plantea la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Para ello, el papel de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) es vital.

La UE junto con sus Estados miembros se mantuvieron en 2016 como el mayor donante de desarrollo del mundo, encadenando cinco años consecutivos de esperanzador incremento de su AOD total. En 2016, los Estados miembros de la UE ejecutaron 75.460 millones de euros en AOD, con 10 países incrementando su ayuda total en más de un 25%. Estas son, indudablemente, noticias esperanzadoras, pero deben ser puestas en perspectiva: las contribuciones al desarrollo de los gobiernos de la UE todavía están lejos de su compromiso colectivo de alcanzar el 0,7% de su renta nacional bruta (RNB).

Además, más de la mitad de los incrementos en la AOD que los gobiernos de la UE han realizado durante los dos últimos años están relacionados con gastos en áreas que no contribuyen a generar desarrollo en los países socios (principalmente, gastos de refugiados en los propios países donantes y condonación de deuda externa). Esta "ayuda inflada" ² (ver cuadro 1) representa el 20% del total de ayuda al desarrollo ejecutada por los 28 Estados miembros (UE28) en 2016



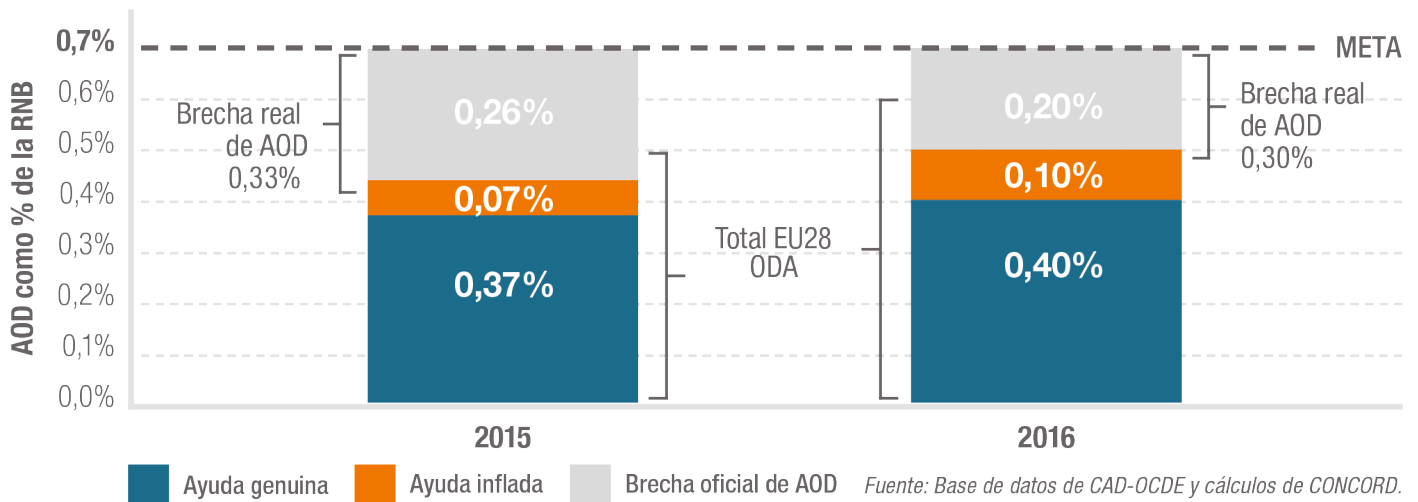
¹ Este documento es un resumen del informe "AidWatch 2017: EU Aid Uncovered. How to reach the target on time" de CONCORD, disponible en: <https://concordeurope.org/2017/10/17/aidwatch-report-2017/>. La Coordinadora de Organizaciones de Desarrollo de España, como miembro de CONCORD, ha colaborado en la elaboración del informe y en concreto es responsable de la página de España.

El informe original fue escrito por Teresa Caverro, Isabel Kreisler, Javier Pérez y María Vega del Centro de Investigación y Estudios sobre Coherencia y Desarrollo (CIECODE) con la asistencia de Marta Sánchez Capel. La coordinación del informe corrió a cargo de Jorge Serrano y Alexandra Rosén.

Desde el año 2005, el informe Aidwatch de Concord ha dado seguimiento y realizado recomendaciones sobre la calidad y cantidad de la ayuda concedida por los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea. Con estas publicaciones, los miembros de CONCORD quieren exigir responsabilidades a los líderes europeos por su compromiso de dedicar el 0,7% de su Renta Nacional Bruta a la cooperación al desarrollo y de usar esta ayuda de forma genuina y eficaz. Desde la iniciativa Aidwatch se llevan a cabo a lo largo del año actividades de incidencia política, investigación, comunicación y campañas públicas, en un amplio abanico de temas relacionados con la ayuda.

² Para una explicación detallada de la Metodología de CONCORD para calcular la ayuda inflada, ver el Anexo 1 de la versión completa del informe Aidwatch Report 2017, disponible en: <https://concordeurope.org/2017/10/17/aidwatch-report-2017/>

Ayuda inflada vs Ayuda genuina (como % de la RNB) en 2015 y 2016



ENFOQUE DE CONCORD SOBRE EL CÁLCULO DE LA "AYUDA INFLADA"

Para tener una imagen más precisa de la cooperación al desarrollo de la UE, es necesario distinguir qué parte de los presupuestos de ayuda están dedicados a la reducción de la pobreza y a apoyar a los países y personas que viven con mayores necesidades y cuáles se dedican a cubrir costes domésticos. Para ayudar a realizar esta distinción, CONCORD ha desarrollado el concepto de "ayuda inflada", que permite explicar y calcular la AOD no orientada genuinamente a alcanzar el objetivo del desarrollo para las personas de los países socios. Esta metodología lleva siendo aplicada para dar seguimiento el gasto europeo en ayuda al desarrollo desde 2005.

En definitiva, la "ayuda inflada" se refiere a todos los flujos financieros que – aún pudiendo ser reportados por los donantes como ayuda, según las normas actuales del CAD de la OCDE – no contribuyen genuinamente al desarrollo. Desde el punto de vista de CONCORD, si analizamos la AOD bajo el prisma de los principios de eficacia de la ayuda – concepto promovido por el propio CAD y asumido por la comunidad de donantes –, algunas de las partidas reportadas al CAD no deberían considerarse como transferencias "genuinas" de recursos a los países en desarrollo. Siguiendo esta lógica, las siguientes partidas deberían descontarse de la AOD reportada, para obtener las cifras de "ayuda genuina":

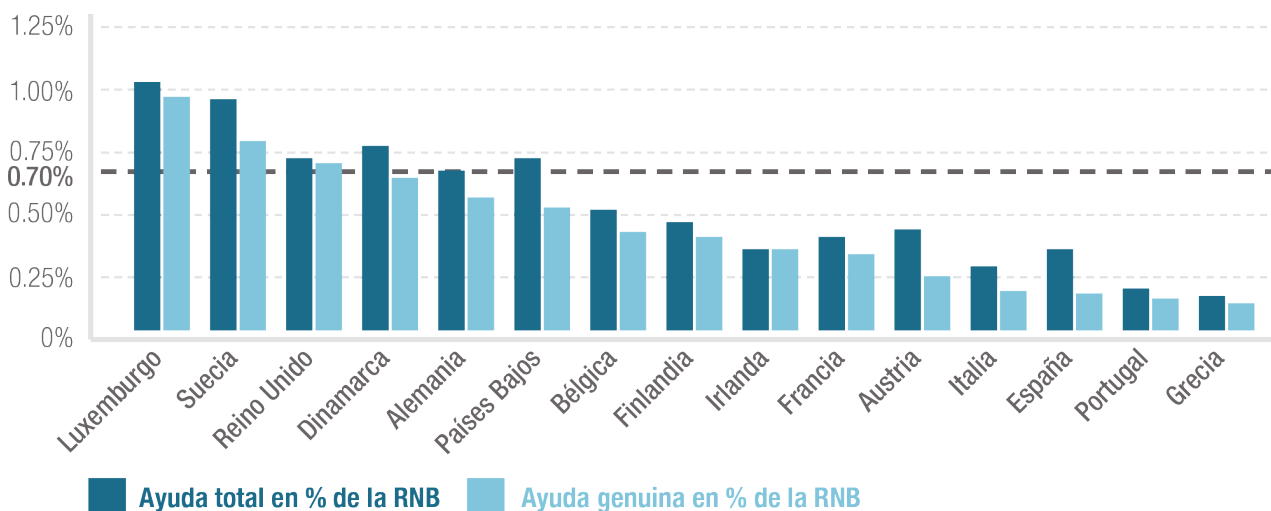
- Gastos en refugiados en el país donante,
- Ayuda ligada,
- Gastos en estudiantes en el país donante,
- Reembolso de intereses de préstamos concesionales e intereses Futuros de deudas canceladas,
- Condonación de deudas.

Si se continúa con esta tendencia, una vez restada la "ayuda inflada", la UE28 no alcanzaría la meta del 0,7% hasta 2052, pasados 20 años del objetivo de 2030. Esto supone un retraso intolerable para un compromiso que fue asumido hace casi 50 años.

Las tendencias en las políticas de desarrollo son igualmente preocupantes. Entre 2016 y 2017 la UE introdujo varios nuevos marcos regulatorios para adoptar diversos acuerdos internacionales en materia de medioambiente y desarrollo sostenible, incluida la Agenda 2030. Pero, hasta la fecha, ha habido poco más que palabras por parte de los líderes europeos. La creciente fijación por los objetivos domésticos – control migratorio, respuesta a las amenazas a la seguridad o promoción de la expansión comercial – ha diluido la primacía de los objetivos de desarrollo internacional de la UE y está debilitando los principios de eficacia de la ayuda, que tanto costó alcanzar.

Al orientar las políticas de desarrollo para servir también a los propios intereses europeos, la UE está comportándose por debajo de sus propios estándares y expectativas, e incumpliendo sus compromisos internacionales. En un contexto de tanta incertidumbre geopolítica, con esta actitud la UE está desaprovechando su potencial como líder global para abordar los retos del siglo XXI. Es necesario parar esta tendencia. El papel de los profesionales del desarrollo, en los Estados miembros y en las instituciones comunitarias, es vital para sostener los principios de eficacia del desarrollo. Algunos países están logrando alcanzar el objetivo del 0,7% sin aumentar su ayuda inflada. El rol de la sociedad civil es esencial para vigilar y analizar el comportamiento de los donantes y para resistir cualquier nuevo intento de los Estados miembros de debilitar la integridad de la ayuda y de la cooperación al desarrollo.

Ayuda genuina vs AOD total en UE15 (como % de la RNB) en 2016.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La UE ha fijado un nuevo rumbo a su cooperación al desarrollo. Lo ha hecho, por un lado, como respuesta al incremento de las amenazas globales y, por otro, para reorientar su política exterior de cara a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos cambios suponen, al mismo tiempo, riesgos y oportunidades para el desarrollo: la UE sigue siendo el primer donante del mundo y sus contribuciones de AOD no dejan de aumentar. Pero, al mismo tiempo, este aumento queda empañado por el hecho de que, desde 2014, más de la mitad de la nueva ayuda se ha gastado dentro de las fronteras de la UE, en actividades que no contribuyen genuinamente al desarrollo. El informe AidWatch de CONCORD expone la preocupación de que las nuevas prioridades de gasto detraigan recursos de la AOD, destinados a la lucha contra la pobreza y otros gastos esenciales, hacia la cobertura de necesidades domésticas de los países donantes. A CONCORD también le preocupa que, aunque los nuevos marcos políticos (como el Consenso Europeo sobre Desarrollo) confirman que la prioridad de la UE en materia de desarrollo continúa siendo la lucha contra la pobreza y aunque estos estén orientados hacia la consecución de la Agenda 2030, los nuevos objetivos políticos de la UE – que responden a su agenda doméstica – amenazan con erosionar los principios de eficacia de la ayuda y con anular el impacto en desarrollo de las nuevas políticas.

CONCORD EUROPA RECOMIENDA:

CONCORD hace un llamamiento a la UE y a los Estados miembros para que den los siguientes pasos para respetar los compromisos internacionales y las obligaciones que se establecen en los Tratados comunitarios respecto a la cooperación al desarrollo:

EN RELACIÓN CON LA AOD, LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS DEBEN..

- Asegurar que la AOD sigue enfocada en la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo a través de una “ayuda genuina” acorde con los principios de eficacia de la ayuda de Busán ³.
- Cumplir con las metas (0,7% de AOD/RNB en 2030; al menos 0,15% de la RNB para Países Menos Adelantados en 2020 y 0,2% en 2025).
- Abstenerse de usar la AOD para sufragar los gastos domésticos de acogida de refugiados e ir avanzando gradualmente hacia la eliminación completa del reporte como AOD de gastos en refugiados dentro de sus propios estados. Hasta que esto ocurra, los donantes deberían llevar a cabo un control exhaustivo de los aumentos en este tipo de gastos, basado en una absoluta transparencia y en la aplicación estricta de las normas del CAD-OCDE ya existentes.

³Para más información sobre la Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, ver: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>.

- Asegurar que cualquier modernización de los criterios sobre la AOD se hace con la intención de aumentar la transparencia y consistencia del sistema y su alineación con los principios de eficacia del desarrollo, y no para ajustarse a los intereses de los donantes, relajando aún más la definición y los límites de la AOD y permitiéndoles reportar como ayuda gastos no orientados a la erradicación de la pobreza y a la promoción del desarrollo sostenible.
- Instrumentos (antiguos y nuevos) para promover la implicación del sector privado en el desarrollo estén alineados con los principios de eficacia del desarrollo (incluido el principio de apropiación de las prioridades de desarrollo por los países socios) y con los compromisos asumidos internacionalmente en materia de sostenibilidad ambiental, derechos humanos, trabajo decente, igualdad de género y de eliminación de cualquier tipo de discriminación. En concreto, debe asegurarse que el uso de estos instrumentos no detrae recursos del resto de prioridades del desarrollo.
- Usar la evaluación intermedia del Marco Financiero Plurianual (MFP) vigente como una oportunidad para que la UE revise los programas actuales y asegure que todos ellos contribuyen a la correcta implementación del Plan de Acción en Materia de Género 2016-2020 (GAP II). Todos los Estados miembros deben dedicar los recursos necesarios y ajustar sus programas de desarrollo de modo que en 2020 hayan cumplido con sus compromisos en GAP II.
- Continuar desempeñando el liderazgo en la implementación de los acuerdos climáticos globales, introduciendo mejoras en los reportes de financiación climática y poniendo fin a los esquemas de incentivos a los combustibles fósiles.

“Hemos compartido con Ban Ki-moon prioridades y horizontes como la Agenda 2030, norte y guía para toda una generación. El nuevo Secretario General, Antonio Guterres, sabe que cuenta con nuestro pleno respaldo para avanzar hacia un mundo más justo, más solidario y más seguro”.

Presidente Mariano Rajoy, 20 de diciembre de 2016.

PRINCIPALES CAMBIOS DURANTE EL 2016

Tras una tendencia a la baja que ha durado seis años (con una reducción de la AOD de un 73% entre 2009 y 2015), la ayuda española aumentó bruscamente en 2016, alcanzando los 3.700 millones de euros (0,33% de la RNB). Este aumento se debió a una única operación de condonación de deuda externa con Cuba, por valor de 1.900 millones de euros. El contexto general sigue siendo, por tanto, preocupante: sin dicho “suflé cubano”, la AOD española se hubiera situado en los 1.700 millones de euros (apenas un 0,16% de la RNB). El incremento respecto a 2015 (año en el que España alcanzó su mínimo histórico) no compensa el hecho de que la ayuda española siga lejos de la media de la UE15 (0,51%) y de los países del CAD-OCDE (0,32%) y muy por debajo de la meta del 0,7%. En su Examen de Pares de 2016, el CAD-OCDE instaba a España a “cumplir su compromiso de revertir la disminución en la AOD”⁴ y a aplicar los principios de Busán a su ayuda financiera. Las ONG de desarrollo españolas también están preocupadas por la calidad de la ayuda.

En 2016 se incumplió la meta de AOD destinada a los países PMA y la ayuda humanitaria permaneció en niveles extraordinariamente bajos.

España sigue ligando su ayuda y contabilizando la condonación de deuda como AOD. Además, los fondos destinados a ONG se han desplomado un 84% en los últimos años y no existe un marco estratégico para la cooperación al desarrollo. La sensibilización y la educación para el desarrollo han desaparecido de los informes oficiales y se han reducido tanto los planes como los recursos para el trabajo en materia de género. En julio de 2017, el gobierno español aprobó a puerta cerrada un Plan sobre Empresas y Derechos Humanos como parte de su campaña hacia el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas: todo un ejemplo de la falta de transparencia y rendición de cuentas con las que se están llevando a cabo los procesos de decisión política. Con estos precedentes, las organizaciones de la sociedad civil no son optimistas con que España vaya a cumplir con la agenda de eficacia de la ayuda y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible ni con que vaya a realizar alguna aportación destacable en la agenda de derechos humanos, como país miembro del Consejo de Derechos Humanos para el periodo 2018-2020.

⁴ <http://www.oecd.org/dac/spain-needs-to-fulfil-its-commitment-to-reverse-decline-in-development-aid.htm>.

TENDENCIAS Y ESTIMACIONES PARA EL 2017

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) españoles anticipan para 2017 un incremento del 2,3% en AOD, frente a un incremento del 30% en gastos de defensa. Con este incremento, España alcanzaría un decepcionante 0,21% de la RNB, salvo que se repita la sub-ejecución de gastos de los años anteriores, en cuyo caso la cifra sería aún menor. Algunas partidas presupuestarias vinculadas con la ayuda internacional han disparado las alarmas: por ejemplo, los fondos dedicados a las organizaciones de la sociedad civil se han estancado⁵ y el Ministerio de Asuntos Exteriores ha reducido su presupuesto de ayuda, mientras que los fondos dedicados a gastos en refugiados dentro del territorio español han alcanzando los 232 millones de euros (un 10% del presupuesto total de AOD).

Además, se consolida la tendencia de compensar los recortes domésticos con incrementos en la participación española en fondos fiduciarios de la UE. En las primeras discusiones sobre los PGE 2018 no se ha abordado la necesidad de revertir los recortes en AOD, pero el Congreso de los Diputados ha aprobado diversas propuestas respaldando por consenso de todos los partidos la meta de un 0,4% de la RNB para 2020 – PNL 161/002620 –, tal y como reclamaban las organizaciones sociales⁶. Salvo que se encuentre pronto el modo de activar la voluntad política del gobierno, especialmente en el marco del V Plan Director, España podría cerrar una “década pérdida” en su política de desarrollo.

⁵ <https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2017/04/An%C3%A1lisis-de-PGE-2017.pdf>

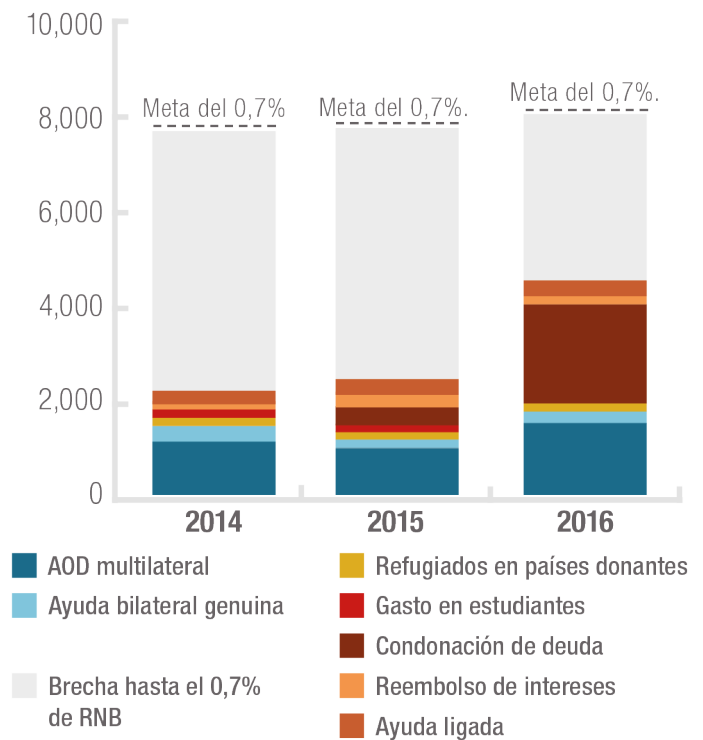
⁶ http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Paginas/Noticias/20170418_MINISTERIO13.aspx

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO ESPAÑOL

- Reconocer el papel que la AOD y la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible tienen en la consecución de los ODS y abrir un profundo diálogo político que permita llevar a cabo las reformas políticas e institucionales necesarias para la implementación de la Agenda 2030.
- Presentar una hoja de ruta creíble para el incremento de la AOD hasta, al menos, un 0,40% de la RNB en 2020 (camino del 0,7%); implementar la Agenda de Acción de Addis Abeba y reponer los sistemas de transparencia y rendición de cuentas para la AOD.
- Asegurar que cualquier instrumento de ayuda destinado a los actores del sector privado sea consistente con los objetivos básicos de la AOD (combatir la pobreza y la desigualdad y promover los derechos humanos).
- Asignar nuevos fondos adicionales para los costes de refugiados dentro de España y no incluirlos como AOD. Además, deben darse pasos significativos para avanzar en materia de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.
- Retomar las negociaciones para acordar un nuevo Marco Estratégico para las ONG, en el que se reconozcan los diversos roles de las organizaciones de la sociedad civil, incluida la cuestión de la asignación de recursos.

ESPAÑA- AYUDA INFLADA Y GENUINA

(Millones de €, precios constantes de 2015)



Anexos

Titulo de Tabla 2: Componentes de la ayuda inflada de UE28 en 2016

| | Total ayuda inflada 2016 (Millones €) | Costes de estudiantes como % de total ayuda inflada | Costes de refugiados como % de total ayuda inflada | Ayuda ligada como % de total de ayuda inflada | Intereses recibidos como % de total de ayuda inflada | Condonación deuda como % de total ayuda inflada |
|------------------------|---------------------------------------|---|--|---|--|---|
| Alemania | 6.182,71 | 0,00% | 89,70% | 1,18% | 8,51% | 0,61% |
| Austria | 639,59 | 14,66% | 83,18% | 1,03% | 0,01% | 1,13% |
| Bélgica | 396,28 | 10,44% | 86,82% | 1,72% | 0,00% | 1,02% |
| Bulgaria | 7,61 | 0,00% | 100,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Croacia | 0,00 | N/D | 0,00 | N/D | N/D | N/D |
| Chipre | 0,00 | N/D | N/D | N/D | N/D | N/D |
| República Checa | 21,56 | 0,00% | 77,64% | 22,36% | 0,00% | 0,00% |
| Dinamarca | 376,62 | 0,96% | 98,37% | 0,24% | 0,00% | 0,43% |
| Eslovaquia | 2,16 | 0,00% | 56,02% | 40,28% | 0,00% | 3,70% |
| Eslovenia | 12,42 | 44,85% | 47,02% | 8,21% | 0,00% | 0,00% |
| España | 2.004,73 | 0,00% | 1,19% | 1,35% | 0,25% | 97,21% |
| Estonia | 2,21 | 0,00% | 100,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Finlandia | 127,35 | 0,00% | 91,94% | 8,06% | 0,00% | 0,00% |
| Francia | 1.617,77 | 36,56% | 20,44% | 4,56% | 33,41% | 5,03% |
| Grecia | 53,45 | 0,00% | 99,72% | 0,28% | 0,00% | 0,00% |
| Hungría | 9,34 | 4,61% | 95,35% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Irlanda | 0,96 | 0,00% | 100,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Italia | 1.633,69 | 0,03% | 91,42% | 0,00% | 0,60% | 7,95% |
| Letonia | 0,34 | 44,12% | 55,88% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Lituania | 3,02 | 0,00% | 100,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Luxemburgo | 23,25 | 0,00% | 0,00% | 3,18% | 0,00% | 96,77% |
| Malta | 2,95 | 0,00% | 100,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Países Bajos | 809,07 | 0,00% | 87,41% | 6,96% | -0,42% | 6,05% |
| Polonia | 43,59 | 48,45% | 12,46% | 36,98% | 0,00% | 2,11% |
| Portugal | 71,12 | 16,61% | 13,84% | 5,06% | 42,34% | 22,15% |
| Reino Unido | 557,61 | 0,00% | 99,45% | 0,00% | 0,00% | 0,55% |
| Rumanía | 3,96 | 0,00% | 100,00% | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Suecia | 801,44 | 0,00% | 92,15% | 4,59% | 0,00% | 3,26% |
| Instituciones Europeas | 2.400,77 | 0,00% | 0,00% | 76,98% | 23,02% | 0,00% |
| Total EU 28 | 15.404,80 | 5,04% | 70,63% | 2,07% | 7,19% | 15,11% |

Esta resumen ejecutivo se ha hecho con la colaboración de :



Cofinanciado por
la Unión Europea

