

MEMORANDO OPEX N° 209/2016

ASUNTO: LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE ESPAÑA EN LA PRÓXIMA LEGISLATURA: LA AGENDA 2030

AUTORÍA: KATTYA CASCANTE. Área de Cooperación Internacional para el desarrollo de Opex, Fundación Alternativas. Docente de Relaciones Internacionales (UCM).

FECHA: 16/06/2016

Panel: Cooperación Internacional para el desarrollo

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex>

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845

Este análisis recoge los resultados de esta última legislatura en la política española de cooperación internacional para el desarrollo (PECID) y propone qué cabe esperar para la siguiente. 2016 representa el primer año de andadura de la Agenda Universal de Desarrollo 2015-2030 y por lo tanto se trata de un año muy relevante para configurar la estrategia política y financiera que lleve a España al cumplimiento de aquélla.

Sin embargo, el deterioro de los últimos cinco años en la política española de cooperación internacional para el desarrollo no permiten un escenario optimista. Los últimos datos ofrecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE el pasado mes de abril consolidan la tendencia que ya iniciara en el 2010 la política española de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). **En 2015, nuestra aportación para la financiación del desarrollo a través de la cooperación internacional ha seguido descendiendo hasta significar apenas el 0,13% de la Renta Nacional Bruta de España** (alrededor de 1.100 millones de Euros), cuando el compromiso adquirido obligaba a llegar como mínimo al 0,7%. A pesar de suponer un reto financiero asumible por nuestra economía (España ostenta el cuarto lugar de las economías de la zona euro y el décimo cuarto del ranking mundial) ha sido descartado como objetivo político.

A este respecto, ningún partido político plantea una solución donde se establezca el desarrollo sostenible como una prioridad clara en la sociedad española ni para la comunidad internacional.

ESTADO DE LA CUESTIÓN

En octubre de 2015, a pocos días de disolverse por la convocatoria de elecciones generales, el Congreso de los Diputados dio luz verde a los Presupuestos Generales para 2016. Ante la más que probable ausencia de mayorías absolutas tras las elecciones generales y la exigencia de Bruselas de realizar nuevos ajustes, estos presupuestos nacieron condenados al incumplimiento. A mediados de abril de 2016, el Gobierno en funciones cedió a las presiones de Bruselas y redujo 2.000 millones de euros. A un mes de las próximas elecciones del 26 de junio, este presupuesto no solo se ha enfrentado a un recorte de 10.000 millones de euros más, sino también a una multa por incumplimiento del déficit pactado con Bruselas que podría ascender a 2.000 millones. Reducciones que anuncian nuevos recortes y que sin

duda repercutirán directamente sobre las políticas cuyas reducciones supongan un menor coste electoral, siendo la PECID por ello, especial candidata.

Concretamente, esta parálisis de gobernanza de los últimos meses es complicada para la política de cooperación debido a que a finales de 2016 tendría que estar preparado el V Plan Director (2017-20). **El documento de planificación más importante de la PECID** corre el riesgo de no contar con el tiempo suficiente para garantizar el consenso necesario entre los distintos actores, ni contener la estrategia para el cumplimiento de la Agenda 2030.

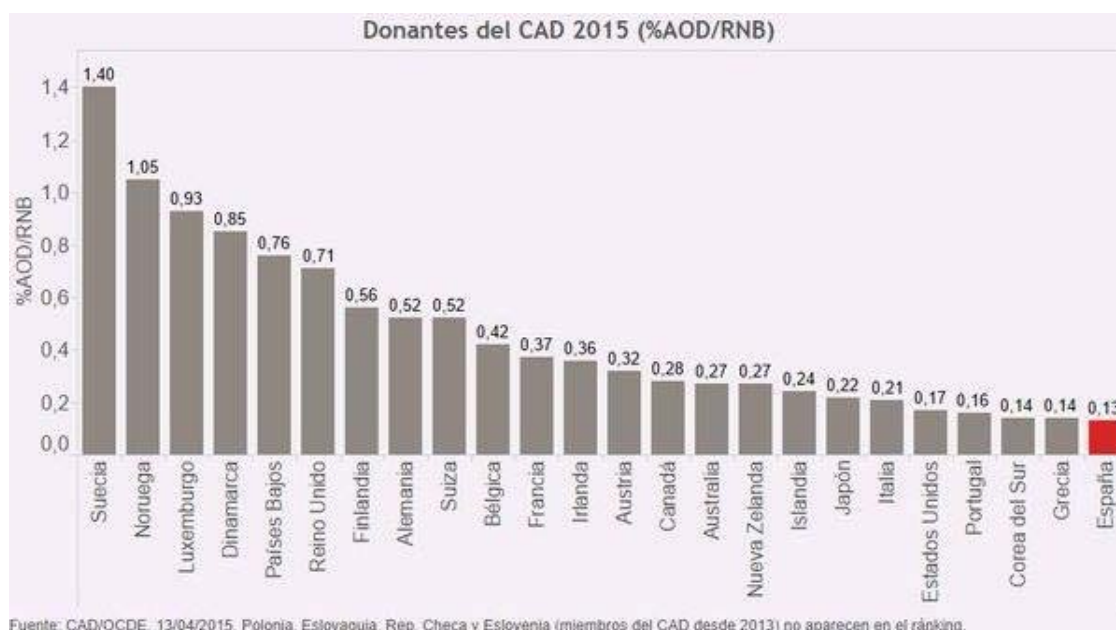
Las valoraciones realizadas sobre el comportamiento de la política de cooperación en nuestro país no han sido positivas. Tanto si se consideran los últimos datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD/OCDE) sobre el esfuerzo económico realizado por la comunidad de donantes en el último año, como si se acude al último informe¹ sobre los últimos cuatro años de la PECID (2010-13), se constata que el esfuerzo de España no ha sido suficiente.

La ayuda internacional al desarrollo ascendió durante 2015 a casi 116 mil millones de euros. Una cifra que en términos absolutos representa un aumento del 6,9% pero que en términos reales (corrigiendo inflación y depreciación de diversas monedas, incluido el dólar) apenas supone el 83% de la AOD en 2000, año en el que la comunidad internacional ya enfrentaba de manera insuficiente, la financiación de la Agenda de los Objetivos del Milenio (2000-15). Frente al 0,7%, compromiso que adquirido por la comunidad internacional en los años setenta, **el promedio de las aportaciones de los 23 países más ricos integrados en la OCDE, es en la actualidad de 0,42% de la renta nacional bruta (PNB)**. Mientras países como Suecia duplican el 0,7%, otros cinco lo superan o igualan, de entre los dieciocho que no llegan, España es el que ha demostrado el menor esfuerzo.².

¹ Spain - DAC Peer Reviews of Development Co-operation, 2016
<http://www.oecd.org/development/peer-review-spain.htm>

² <http://www.oecd.org/dac/>

Cuadro 1. APORTACIONES RELATIVAS A LA AOD EN 2015



En 2015 además el riesgo de desvío de los recursos destinados a cooperación ha aumentado. Los fondos **destinados a la asistencia de refugiados se han duplicado (9,1%)** debido a la masiva entrada. Alrededor de 1,5 millones de refugiados han hecho que el CAD acepte, al menos durante el primer año, la imputación de ciertos gastos relacionados sobre los fondos de AOD. Así se observan comportamientos tan dispares como los países que no los consideran dentro de su AOD como son: Australia, Corea y Luxemburgo y otros que no solo lo han integrado dentro de su presupuesto sino que además supone el 20% del mismo. Tal es el caso de Austria, Grecia, Italia, Países Bajos y Suecia.

En parte por ello, la AOD aumentó en 22 de los 28 países (27 + UE) que integran el CAD, ya que los incrementos más elevados correspondieron precisamente a Grecia, Suecia y Alemania, donde la crisis producida por la llegada de refugiados ha sido más pronunciada.

De la misma forma, cabría entender la relación más alta de AOD/PIB dada en 2015 entre los países no pertenecientes al CAD, donde la Unión de Emiratos Árabes encabeza el ranking con un 1,09%. Una subida de AOD inspirada, en el deber humanitario hacia las poblaciones afectadas por los conflictos armados de Irak, territorios palestinos y Líbano. Y es que durante este último año **la ayuda humanitaria ha supuesto una subida del 11% respecto a 2014, alrededor**

de 12 mil millones de euros más. En ambos casos esta utilización de los fondos de AOD suponen una distorsión con respecto a los criterios de concesión que establece el CAD y en los que antes de la crisis financiera de 2008, se avanzaba con decisión.

En definitiva, **el escenario actual es peor que hace un año.** Las expectativas generadas por la nueva Agenda de Desarrollo Universal aprobada en septiembre de 2015, no han conseguido movilizar en la comunidad internacional más financiación en su año de arranque y todo ello a pesar, de que la demanda formal para su realización, había tasado para ello un incremento de 20 veces más (3ª Conferencia sobre la financiación al Desarrollo en Addis Abeba, julio 2015). Tampoco se ha dado un giro en la orientación de los recursos disponibles para propiciar cambios en las políticas y los marcos regulatorios de cooperación (nacionales e internacionales), que permitieran al menos alinear los fondos públicos y privados con dicha Agenda.

ESPAÑA, CUATRO AÑOS DE DECLIVE EN COOPERACIÓN

En 2016 el retroceso financiero de la política española de cooperación al desarrollo asciende al **68%, tras haberse casi triplicado entre 2000 y 2009.** Un declive que trasciende lo meramente económico.

El informe del CAD destaca **la falta de criterio del Gobierno de España a la hora de identificar temas prioritarios, coordinación y establecimiento de estrategias.** La necesidad de una coordinación entre los organismos responsables de las políticas internas y de metodología para informar al Parlamento, resulta tan urgente como establecer una estrategia de participación del sector privado. El desvío de recursos de la AOD para luchar contra la evasión fiscal y la promoción del comercio ha permitido que una serie de instrumentos financieros (cofinanciación a la exportación y la provisión de seguros de riesgo), faciliten la participación del sector privado en los países en desarrollo. A través de nuevas herramientas para las alianzas público-privadas como el fondo para la innovación y de desarrollo, el sector privado ha conseguido una integración plena en el sistema de cooperación al desarrollo español, pero a día de hoy se desconoce su eficacia y la capacidad real.

La misma falta de criterio se aprecia sobre las preferencias geográficas. Si bien concentrar la ayuda en 23 países (de 50) puede ser recibido como una medida racional de mejora sobre el impacto, no lo es tanto si los criterios utilizados son arbitrarios o sujetos a otros intereses. La falta de transparencia en el proceso final de toma de decisiones, unida a la financiación de muchos otros países con cantidades muy pequeñas, no solo hace cuestionar el ejercicio de concentración, también arroja ambigüedad sobre el sistema que mide el valor añadido en las intervenciones de la cooperación española. Ya que en este sentido es importante resaltar que **las consecuencias de apostar por los Países de Renta Media (PRM) se ha traducido en un abandono de los compromisos con los países menos adelantados**, sin que a pesar de ello, se contribuya a mejorar los indicadores de pobreza en los PRM.

El CAD señala en su informe que el apoyo de España a los países menos adelantados ha retrocedido en comparación con otros países. El porcentaje de la AOD bilateral española dirigida a los países menos adelantados cayó a un 18% en 2014, frente al 25% que se destinaba en 2012, en tanto que la media en el CAD es del 26%³. **La ayuda total proporcionada por España a los países menos adelantados supone un 0,03% de su RNB**, mientras que el objetivo de NN.UU recomendaba entre un 0,15 y 0,20%.

En cuanto a **los instrumentos**, el incremento de la cooperación financiera ha sido continuado superando incluso los márgenes sugeridos por la OCDE. Y es que a pesar de los recortes, el FRONPRODE, instrumento de la cooperación española más importante de la financiación reembolsable, no ha hecho otra cosa que aumentar sus fondos. En 2015, la ayuda reembolsable ascendió un 21,4% en el total de la AOD, la mitad de la AOD bilateral gestionada por el conjunto de la Administración General del Estado. El hecho de dotar a este instrumento de tal ventaja, inclina la balanza a favor del medio por encima del fin, mas si además, se tienen en cuenta sus bajos niveles de ejecución. Por un lado, **el FRONPRODE carece de interés para los países susceptibles de beneficiarse** dado que consiguen mejores condiciones para financiarse a través de otras propuestas. Por otro lado, sigue apreciándose, a pesar del tiempo que lleva disponible, una ausencia de

³ Los 10 mayores destinatarios de la ayuda al desarrollo española son Costa de Marfil, Perú, Colombia, Marruecos, El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Cisjordania y la Franja de Gaza, Ecuador y Mali.

procedimientos estándar, análisis de riesgos correspondientes y mecanismos de control en sus diseños para los diferentes programas.

A la vez, la pérdida de liderazgo del MAEC en asuntos de la cooperación española al desarrollo a lo largo de estos cuatro años ha significado el principio del fin de la estructura orgánica de la cooperación. No solo la **decisión de reducir la participación del MAEC y la AECID en el presupuesto de AOD**, nombrar al Secretario General de Cooperación Internacional de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), director de la AECID alegando una mejora de la rendición de cuentas y la coordinación, ha terminado por plantear un escenario de responsabilidades muy diferente. Tras paralizar durante cuatro años la firma del contrato de gestión de la AECID, la derogación de la Ley de Agencias Estatales aprobada en octubre de 2015, anuncia para el próximo mes de octubre la desaparición de la AECID.

Algo que se ha desarrollado en paralelo a la estrategia de insertar al personal diplomático de las embajadas españolas en las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en el exterior, buscando solucionar tanto la cuestión económica como política. Por un lado, se cubren puestos de cooperación con personal que ya desempeña otras funciones; por otro lado, se garantiza una supervisión de los objetivos de la AOD con respecto a los intereses de la acción exterior española. Con esta decisión no solo las **ONGD y resto de actores (incluidas CCAA y Entidades Locales) pierden presencia en el exterior**, además se impide el avance de una política de recursos humanos que permita un programa de calidad tanto a nivel de política de AOD como de política del personal contratado de la cooperación española.

En lo que respecta a los actores, la **erosión de confianza** entre las ONGD y el Gobierno ha seguido avanzando. No solo ha sido imposible mantener el Pacto de Estado contra la Pobreza promovido por la Coordinadora española de ONGD (2007) sino que el cambio de la Ley de subvenciones públicas ha propiciado una desventaja sustancial en las condiciones frente a otros actores que como las empresas. Éstas, dada su mayor capacidad económica, acceden a la modalidad de cofinanciación y adelanto de los fondos, de una manera más sencilla. En esta dirección, **la AECID ha promovido convocatorias orientadas al sector**

empresarial, limitando más aún, el acceso natural de las ONGD a los fondos públicos.

En referencia a los avances en materia de rendición de cuentas la situación no es mejor. En cuatro años no se ha creado el sistema de indicadores para el seguimiento y toma de decisiones que el IV Plan Director anunciaba como principal avance en los Marco de Asociación País. Más aún, **la ley aprobada en 2013 sobre la política de evaluación, compromete la independencia** al permitir vincular a la SGCID en exclusividad, la decisión final de aprobar los planes de evaluación bienales y el presupuesto de cada evaluación. Esta falta de imparcialidad se percibe de igual forma en el informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo y en la Comunicación anual que también la SGCID elabora por decisión del actual Gobierno. Ambos informes han pasado de ser elaborados por el Consejo de Cooperación, órgano consultivo con representación de la sociedad civil, a documentos elaborados por un Gobierno que se recomienda a sí mismo.

La Educación para el Desarrollo se ha marginado en el momento que era **más importante la existencia de un relato de cohesión social frente a la crisis.** De hecho, la reforma de la ley educativa (Wert), al eliminar la asignatura de educación para la ciudadanía, extingue el único contenido curricular de cooperación para el desarrollo en el sistema formal de educación española.

Finalmente es necesario señalar la ayuda humanitaria. El recorte para esta modalidad llegó hasta el 4% de la AOD en 2014, lo que ha hecho de la retórica su máxima. Tal es así, que desde el Gobierno se ha denominado como **“esfuerzo activo en la diplomacia humanitaria internacional”** lo que en realidad es el trabajo que desempeñan instituciones como el Consejo de Seguridad de NNUU.

En conclusión, el ahorro de los recortes en la PECID ha sido tan irrelevante para la economía española como cuestionado por la comunidad de donantes. **España, ha optado en estos cuatro años por la senda del ensimismamiento, repliegue y aislamiento de los asuntos internacionales y de la cooperación al desarrollo** muy especialmente. Una situación cuando menos contradictoria, si se

tiene en cuenta que todos los esfuerzos del gobierno se han centrado en la aprobación de la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible 2030⁴.

RECOMENDACIONES

Debido a las políticas aplicadas en la última legislatura España ha pasado a ser el segundo país de la Unión Europea en el que más ha crecido la distancia entre rentas altas y bajas (**en 2015 el 1 % de la población concentró tanta riqueza como el 80 % de los más desfavorecidos**), sólo por detrás de Estonia: el país donde más ha crecido la desigualdad desde el inicio de la crisis, tan solo por detrás de Chipre y superando hasta en catorce veces a Grecia. Una desigualdad que coincide con una gran retroceso del gasto público social y un fuerte desplome del salario medio de un 22,2 %⁵. De hecho, la presencia del sector privado en los servicios públicos ha obstaculizado en ocasiones una respuesta del Estado a la hora de responder tanto a las demandas ciudadanas como a los desafíos que escapan de sus fronteras.

Para España el momento después de las elecciones de 26 de junio puede significar dos cosas. Una, continuar la senda del ostracismo y diluir la política de AOD entre las distintas iniciativas de acción exterior española, justificando su ausencia a través de la presencia razonada en otros foros y contextos. O bien, cumplir con los compromisos adquiridos con la comunidad internacional en esta materia y destinar, correlativamente a la capacidad de nuestro país, el presupuesto y esfuerzo necesario. Para la segunda opción solo cabe **revertir la situación y re-diseñar la estrategia que permita una mayor alineación con los actores internacionales y nacionales dentro de la nueva Agenda.**

Un cambio radical en la lucha contra la pobreza y la desigualdad debería centrarse en lo siguiente, obligando a las diferentes fuerzas políticas parlamentarias a definirse mejor:

⁴ Esta Agenda es un acuerdo global de 193 países, incluida España, para erradicar la pobreza, las desigualdades y potenciar el desarrollo sostenible y fue firmada el 15 de septiembre de 2015 en Nueva York, Asamblea General de NNUU.

⁵ La Realidad de la Ayuda 2015 . I/ Oxfam <http://www.realidadayuda.org/analizar-la-ayuda/recortes#sector>

- **Destinar el 0,7% de la RNB española a la AOD**, un elemento imprescindible si hay voluntad política para responder al desafío de la nueva Agenda 2030 y que es asumible si destina a tal fin, parte de la Tasa de Transacciones Financieras (TTF), así como impuestos relacionados con la contaminación ambiental, entre otros.

Sobre el papel, **todos los partidos políticos incorporan en sus programas el compromiso de la Agenda 2030, a excepción del PP**, a pesar de haberla aprobado durante su gobierno. Tampoco el PP menciona el 0,7 %. El resto de partidos se suma con diferencias. Podemos concreta una meta intermedia del 0,4% en la primera legislatura para llegar al 0,7% en la segunda. El PSOE aspira en el medio plazo (que no especifica) alcanzar la media de la Unión Europea (0,42%) y Ciudadanos, aunque habla del 0,7%, precisa vincularlo a la situación económica (cuando la realidad es que ya lo está).

En cuestiones de **fiscalidad** como la Tasa de Transacciones Financieras (TTF), las menciones en los correspondientes programas son también vagas y retóricas y ningún partido incorpora compromisos que contemplen con prioridad la nueva Agenda 2030. El PSOE despunta tan solo con el compromiso de destinar “parte” de los Fondos de la TTF fuera de España y Podemos, en referencia a la lucha contra los paraísos fiscales, aboga por la creación de un Organismo Fiscal Internacional con mayor presencia de los países en desarrollo. Pero todos evitan pronunciarse sobre un porcentaje que permitiese financiar a través de esta Tasa la AOD, a pesar de haber estado esta propuesta desde su origen.

Si este compromiso no se traduce en una hoja de ruta que permita la implementación de la Agenda, España evidenciará aún más su poca relevancia como actor regional en la UE y para el resto de la sociedad internacional.

- Crear un **Ministerio de Desarrollo Sostenible y Cooperación Internacional para el Desarrollo** que permita centralizar el desempeño de la Agenda 2030, generar las sinergias que permitan la coherencia de políticas hacia el desarrollo, con un rango político suficiente. Un ministerio donde, por tanto, se centralizarían las cuestiones de alimentación, energía y medioambiente.

Con respecto a la necesidad de rediseñar orgánicamente la AOD, solo Podemos sugiere la creación de un Ministerio de Igualdad y Solidaridad con el fin de dotar a la PECID de un mayor peso en el conjunto de la acción de gobierno. El PSOE habla de reforzar capacidades de un modo tan vago como Ciudadanos, que solo reivindica el aumento de transparencia.

- **Integrar la Ayuda Humanitaria en los instrumentos de la AOD española.**
El actual modelo impide establecer un enfoque coherente para responder a las crisis humanitarias prolongadas. La apretada asignación de recursos actual, reduce la flexibilidad de las respuestas rápidas ante situaciones cambiantes, a la vez que impide la construcción de *resiliencia* y los componentes de recuperación. Es necesario integrar en los Marcos de Asociación País (MAP) una inclusión sistemática de la ayuda humanitaria.

Memorandos Opex de reciente publicación

- 208/2016: **La innovación en España: capacidades y financiación.** Isabel Álvarez
- 207/2016: **Venezuela: ¿y ahora qué?** Manuel Hidalgo
- 206/2016: **¿Quién tiene la culpa del déficit?** Santiago Díaz de Sarralde
- 205/2016: **Irán tras las elecciones legislativas y de asamblea de expertos 2016.** Luciano Zaccara
- 204/2016: **La crisis migratoria de la UE: estado de la cuestión.** Juan Antonio Pavón Losada
- 203/2016: **La senda de estabilidad presupuestaria: necesidad y viabilidad de un aplazamiento en el objetivo de déficit.** Carlos Garcimartín Alférez
- 202/2016: **Las prioridades económicas del nuevo gobierno.** Santiago Díaz de Sarralde
- 201/2016: **Cien días de consenso en política exterior.** Vicente Palacio.
- 200/2016: **Informe de evaluación del Acuerdo de París (COP21).** Ana Belén Sánchez.
- 199/2015: **Elecciones Turquía: más poder para Erdogan.** Carmen Rodríguez López y Antonio Ávalos Méndez.
- 198/2015: **La nueva agenda de desarrollo para el 2030: financiación y sostenibilidad.** Kattya Cascante.
- 197/2015: **Siria: una posible salida al conflicto.** Observatorio de política exterior española de Fundación Alternativas.
- 196/2015: **La Unión Europea ante el asilo y la inmigración: más compromiso y más ambición.** Juan Antonio Pavón Losada.
- 195/2015: **Nuevo gobierno israelí: viejos dilemas, nuevos retos.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 194/2015: **Yemen: rumbo al estado fallido crónico.** Ignacio Gutiérrez de Terán
- 193/2015: **Mercado único digital, PYMEs y el plan de inversiones Juncker para la Unión Europea.** Juan Antonio Pavón Losada.
- 192/2015: **La apertura de Obama hacia Cuba: una oportunidad hemisférica.** Jorge José Hernández Moreno, Manuel Iglesias Cavicchioli.
- 191/2015: **El año dual España-Japón: un prometedor impulse a las relaciones comerciales.** Juan José Prieto Gutiérrez.
- 190/2014: **European Parliament and the TTIP: final stage of the EU-US negotiations.** Juan Antonio Pavón Losada
- 189/2014: **Las políticas de austeridad: un balance.** Jorge José Hernández Moreno
- 188/2014: **Tailandia: golpe y marcha atrás.** Juan Manuel López Nadal
- 187/2013: **¿Qué hacer con la ayuda oficial al desarrollo en España? Recomendaciones en un contexto de crisis.** Kattya Cascante
- 186/2013: **La periferia del este europeo: Bulgaria.** Larisa Mihalcea

Para consultar toda la serie de Memorandos Opex en versión online y visitar nuestra página web: <http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex>