

¿Puede revertirse la situación de declive de la cooperación española? Según el CAD, es necesaria una redefinición completa de la política española de ayuda al desarrollo

Can the current decaying Spanish cooperation be reshaped? DAC says a complete redefinition of the Spanish Development Aid is needed

KATTYA CASCANTE*



PALABRAS CLAVE

Cooperación española; CAD; Ayuda al desarrollo.

RESUMEN El propósito de este artículo es analizar el diagnóstico realizado recientemente por el CAD/OCDE sobre España, que se complementa con los datos cuantitativos de la AOD que la misma institución ha presentado dos semanas después. Los resultados y recomendaciones que se extraen de ambos no dejan lugar a dudas: la AOD española agoniza y puede que a finales de 2016, sea historia.

KEYWORDS

Spanish cooperation; DAC; Development aid.

ABSTRACT This paper aims to analyze the diagnostic given by the Development Assistance Committee (DAC) of the OECD on Spain's Official Development Aid and to find further support in the data provided by the same institution. The results and recommendations encompassed in the DAC's report leave no room for doubt: the Spanish ODA writhes in agony and it may disappear before the beginning of the year 2017.

* Katty Cascante es profesora de Relaciones Internacionales en la UCM.

MOTS CLÉS

Coopération espagnole; CAD; L'aide au développement.

RÉSUMÉ L'objectif de cet article est d'appréhender le diagnostic récemment publié par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE (CAD) et de le compléter avec des données quantitatives sur l'aide officielle au développement proportionnées par cette même institution. Les résultats et les recommandations qu'on en tire sont sans appel: sans action immédiate, l'agonique aide officielle espagnole au développement (AOD) risque de disparaître avant 2017.

A finales de abril, todavía no hay un Gobierno definitivo en España. Cuatro meses en los que la política española de cooperación internacional al desarrollo no ha corrido distinta suerte que el resto de las políticas públicas cuestionadas durante la pasada legislatura. Sin un ejecutivo, lo único que avanza es el presupuesto en salarios, estructuras administrativas y las contribuciones obligatorias a los organismos multilaterales. Pero en la política de ayuda esta parálisis se complica aún más si se tienen en cuenta que a finales de 2016 tendría que estar listo el V Plan Director 2017-20. El documento de planificación más importante de la política de cooperación no aparece, como era de esperar, en la Agenda de la actual Administración, haciendo peligrar el proceso de consenso necesario entre los distintos actores y los plazos mencionados. Con la desaparición de la AECID en el próximo otoño, la vaciada Secretaría General de la Cooperación Internacional (SGCID) —absorbida por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI)— trata de salvar la coyuntura liderada desde el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, donde controlar el déficit público sigue encabezando cualquier decisión.

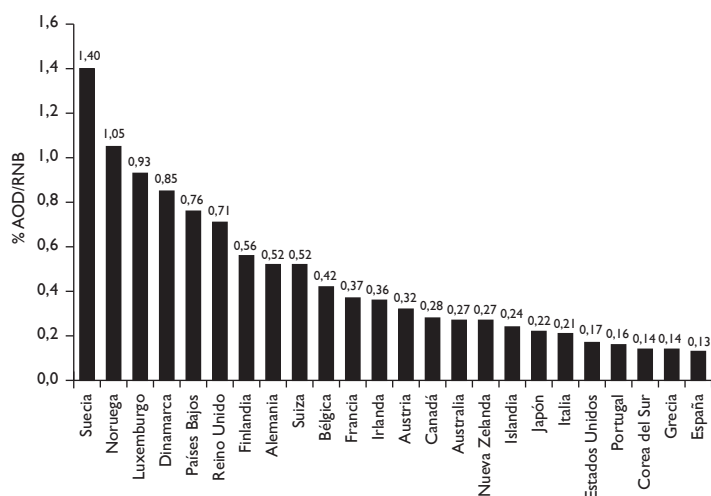
Con este borroso perfil, la Ayuda española recibe los resultados y recomendaciones de la evaluación realizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de los últimos cuatro años (2010-2013). Una publicación que ha visto la luz al mismo tiempo que los últimos datos sobre el esfuerzo económico realizado por el pool de donantes que esta misma institución integra.

AOD Internacional (CAD/OCDE, 2015)

La ayuda internacional al desarrollo ascendió durante 2015 a casi 116 mil millones de euros. Esto representa un aumento del 6,9% con respecto al año pasado. Sin embargo, en términos reales (corrigiendo inflación y depreciación de diversas monedas, incluida el dólar) esto no solo no es un aumento, apenas supone un 83% de la AOD que se ejecutaba en el año 2000.

Frente al 0,7%, compromiso que adquirido por la comunidad internacional en los años setenta, el promedio de las aportaciones de los 28 países de la OCDE es de 0,3% del producto nacional bruto (PNB). Suecia, que ya duplica sus presupuestos de AOD el 0,7% encabeza la lista de los solo 6 países que lo superan o igualan, entre los que se encuentran: Noruega, Luxemburgo, Dinamarca, Países Bajos, y Reino Unido¹.

Gráfico 1. Donantes del CAD 2015 (%AOD/RNB)



Fuente: CAD/OCDE.

Como aspecto positivo, destaca el aumento de la ayuda bilateral a los países más pobres en un 4% en términos reales, modalidad que entre los miembros del CAD, representa dos tercios de la AOD.

Crisis de refugiados

Al mismo tiempo, se han duplicado los fondos destinados a la asistencia de refugiados alcanzando un 9,1% de la AOD en 2015. Algo que por ahora, no es tan relevante dado que la mayoría de los países originan estos recursos fuera del presupuesto de AOD, evitando hasta ahora el desvío de dinero de los programas de desarrollo. Sin embargo, y dada la masiva entrada de refugiados durante este año (alrededor de 1.5 millones), el CAD ha aceptado la imputación de ciertos gastos relacionados por esta causa durante el primer año de llegada. Así se observan comportamientos tan dispares como los países que no los consideran dentro de su AOD como Australia, Corea y Luxemburgo y otros que lo han integrado,

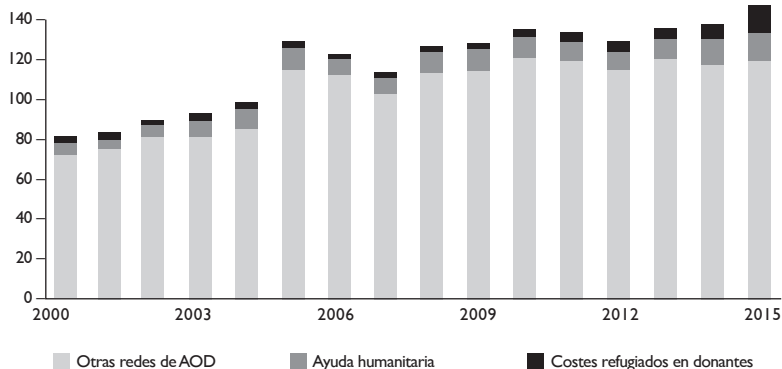
¹ <http://www.oecd.org/dac/>

superando en ocasiones el 20%. Tal es el caso de Austria, Grecia, Italia, Países Bajos y Suecia.

Criterio que explica la subida que han experimentado algunos países durante 2015.

La AOD aumentó en 22 de los 28 países (27 + UE) que integran el CAD, pero 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 explicar 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.

Gráfico 2. Las ayudas al desarrollo crecen a medida que el coste por refugiados aumenta



Fuente: OCDE (2016), DAC estadísticas.

Un contexto, por tanto, que también permite explicar la subida de la ayuda humanitaria durante 2015. En términos reales, esta supuso un 11% más respecto a 2014, alrededor de 12 mil millones de euros.

En definitiva, nos encontramos frente a un escenario peor que hace un año. Las expectativas generadas por la nueva Agenda de Desarrollo Universal aprobada en septiembre de 2015, no han conseguido movilizar 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 2000% (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.

2016 es, por tanto, un año decisivo. Del apoyo económico y de la voluntad política de la comunidad internacional con respecto a la nueva Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, dependerá la credibilidad que se le otorgue frente al resto de coyunturas de la Agenda Internacional y mostrará si realmente hay una intención de transformación.

España sigue en la tendencia contraria y minoritaria

Como se puede observar en el gráfico 1, España sigue siendo el país de los grandes retrocesos en esta materia. Si bien la recuperación económica gradual del país debería haber revertido el acusado descenso de su ayuda al desarrollo registrado desde 2010, esto no se ha producido a pesar de ser un compromiso político adquirido por el actual Gobierno en funciones.

En la misma línea concluye el último examen entre pares realizado a España por el CAD respecto a los últimos cuatro años y que ha sido recientemente publicado². En este informe, no solo se confirma la reducción de la AOD española en términos cuantitativos de un 68%, tras haberse casi triplicado entre 2000 y 2009, sino que además se explicita un gran retroceso cualitativo tanto en la coordinación como en la supervisión y la gestión del personal.

Falta de criterio

De hecho, este último informe del CAD, destaca por su rotundidad frente a afirmaciones como la inexistencia de un análisis adecuado de política o de selección para identificar temas prioritarios en la AOD española. Especialmente, se constata la necesidad de revisar la coordinación entre los organismos responsables de las políticas internas y de la metodología para informar al Parlamento, si realmente existe la voluntad de avanzar en la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.

Al mismo tiempo, en el informe se cuestiona el desvío de recursos de la AOD para luchar contra la evasión fiscal, el apoyo al sistema de impuestos español y la promoción del comercio. La proliferación de instrumentos financieros tales como la cofinanciación a la exportación y la provisión de seguros de riesgo, han supuesto una gran oportunidad para la participación del sector privado en los países en desarrollo. A través de nuevas herramientas para las alianzas público-privadas (fondo para la innovación y de desarrollo), el sector privado ha conseguido una integración plena en el sistema de cooperación al desarrollo español. Sin embargo, y a pesar de haber creado un grupo de trabajo para supervisar la evolución, se

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

carece de una estrategia clara y de capacidad para ejecutar esa participación del sector privado de forma eficaz.

En relación al IV Plan Director, el CAD coincide con el brindis al sol que desde estas páginas hacíamos, números atrás. En esta sección, al analizar dicho ejercicio de planificación máxima, este fue calificado de retórico. Cuatro años más tarde, el CAD coincide, aunque suaviza su valoración centrándose en los recortes presupuestarios.

También parece alinearse con nuestras premoniciones en cuanto a los criterios utilizados para reducir la selección de países, que pasaron de 50 a 23 en estos cuatro años. El informe destaca la falta de transparencia en el proceso final de toma de decisiones. Además, señala que España sigue cooperando con muchos otros países, con una financiación muy pequeña, algo que también contradice el compromiso de centrarse en los que produce mayor impacto. Y que también arroja cierta ambigüedad sobre el sistema usado para evaluar el valor añadido en las intervenciones de la cooperación española, y que a su vez, ha sido subrayado en las orientaciones estratégicas y argumentarios ante el cierre de programas de desarrollo con los países hasta ahora receptores de nuestra cooperación.

Los instrumentos anunciados para estos cuatro años apenas han evolucionado, cuando no empeorado, en términos de eficacia. En relación a la ayuda programable española, esta es muy inferior a la del resto de sus homólogos. De hecho, el instrumento más usado sigue siendo el proyecto, otra contradicción suplementaria con el IV Plan Director y que se une al incremento excesivo de gastos administrativos. En los Marcos de Asociación País (MAP), a su vez, la previsibilidad financiera que debería contemplar como mínimo cuatro años, es anual, por lo que en la práctica el plan de gastos resulta exclusivamente indicativo.

En cuanto a la modalidad de cooperación delegada, solo tiene cierta participación general en los programas agrupados y los fondos, pero prácticamente nula en contextos frágiles. Por su parte, algo que ya desarrollamos en esta misma sección en el número anterior, los prestamos proporcionados a través del fondo para el desarrollo rural (FONPRODE), deben mejorar, tanto en la gestión de los programas como en los presupuestos para obtener mejores resultados. Sus bajos niveles de ejecución, dado el escaso interés que este instrumento de cooperación financiera reembolsable despierta en los países socios, se unen a la ausencia de procedimientos estándar, análisis de riesgos o mecanismos de control en sus diseños de los diferentes programas.

Respecto a las orientaciones estratégicas de equidad de género y medioambiente y su articulación en los proyectos, destacan en el informe, las críticas de falta de sensibilización y capacidad del personal que las desarrolla, así como las escasas pruebas de progreso en cuestiones transversales. Todo ello a pesar de que España fuera el país que más apoyó el enfoque de género para su inserción en la actual Agenda ODS y que más recursos destinara para la creación del organismo multilateral ONU-Mujeres.

También se cuestiona el soporte del sistema de asociación multilateral de la cooperación española. La relación de criterios se desarrolló tras la selección de los organismos internacionales a los que se sigue contribuyendo en exceso actualmente, a lo que hay que añadir los graves obstáculos de administración y el sistema de desembolsos. En comparación con el resto de países que integran el CAD, donde la financiación a través de organismos multilaterales (OOMM) representa un 27% de su AOD bruta, en España se destina un 67%, siendo el octavo mayor proveedor de financiación a OOMM en términos relativos. El destino mayoritario de dichas contribuciones es a *core* (gastos generales de gestión y organización) correspondiéndole de este porcentaje, el 72% a la UE. Finalmente cabe señalar que, a pesar de la reducción del número de OOMM financiados (16 menos que en 2011), siguen siendo objeto de financiación 69 OOMM, aunque la drástica reducción presupuestaria en muchos de ellos impide los términos de cooperación con los que se iniciaron las relaciones.

El Informe hace notar que el apoyo de España a los países menos adelantados ha retrocedido en comparación con otros países, que como veíamos al principio del artículo ha aumentado entre el resto de los donantes del CAD en 2015, dado el compromiso asumido. El porcentaje de la AOD bilateral española dirigida a los países menos adelantados cayó a un 18% en 2014, según los últimos datos, 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 se tasaba entre un 0,15 y 0,20%.

Desmantelamiento institucional

La pérdida de liderazgo del MAEC ha sido estrepitosa. El informe no solo menciona la reducción en la participación del presupuesto de AOD, también cuestiona la decisión de nombrar al Secretario General de Desarrollo de la Cooperación Internacional de la SGCID, director de la AECID, ya que aunque se argumentó como una mejora para la rendición de cuentas y la coordinación con el MAEC, no parece demostrarse en la práctica. Ni tan siquiera se consiguió en cuatro años, actualizar el contrato de gestión de la AECID. Todo ello, se suma a la incertidumbre que genera, la derogación de la Ley de Agencias Estatales aprobada en octubre de 2015 y que advierte de la desaparición de todas las agencias para octubre de 2016, incluida la AECID. Lo que significa que tenemos en un futuro inmediato la necesidad de rediseñar un marco institucional para la cooperación española pues el actual Gobierno en funciones ya apunta maneras con la última decisión de unificar bajo una misma persona al Secretario de Estado de la Cooperación

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

para Iberoamérica (SECIPI), al secretario General de la SGCID y al Director de la AECID, un puesto político y discrecional en manos del partido que consiga gobernar en España para los próximos años.

En cuanto al personal exterior, se ha facilitado la inserción del personal de las embajadas españolas para que se integre en los esfuerzos de coordinar a los actores de la cooperación al desarrollo en los países socios. Sin embargo, se sigue dejando muy fuera a los actores que no pertenecen a la AECID, como son las ONGD, empresas y el resto de actores de las CCAA y municipios. Del mismo modo, y a pesar de que ya se reclamaba en el informe del CAD de 2011, no se ha producido ningún avance en la estrategia de recursos humanos ni un plan a medio plazo centrado en las habilidades de personal para un programa de calidad. De hecho, la motivación del personal contratado localmente se ha visto muy afectada por la falta de perspectivas de movilidad y ascenso.

La erosión de la confianza entre las ONGD y el Gobierno es una realidad. 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 con mayor solvencia. En la misma dirección, la AECID ha promovido convocatorias claramente orientadas al sector empresarial, limitando más allá de los recortes sufridos, el acceso de las ONGD a los fondos públicos.

Rendición de cuentas y sociedad civil

Los Marcos de Asociación País han acaparado todas las voluntades en la tarea de la rendición de cuentas sobre resultados de desarrollo. Este instrumento pretendía integrar indicadores operativos y de resultados, las metas y líneas base de los marcos de resultados de los países y sus estadísticas propias para poder establecer un sistema de seguimiento tanto en los niveles institucional, nacional y de intervención. Sin embargo, a día de hoy, no se ha desarrollado ese sistema. Por lo tanto, no se pueden tomar decisiones en base a los criterios estratégicos y de transparencia que brindaría los resultados. A la par, la ley aprobada en 2013 sobre la política de evaluación, ha comprometido en suma la independencia de sus resultados al vincular institucionalmente a la SGCID la decisión final de aprobar los planes de evaluación bienales y el presupuesto de cada evaluación, ya que no cuenta a priori con un presupuesto inicial.

Esta falta de independencia, aunque no se menciona en el informe, se percibe de manera contundente tanto en el informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo como en el de Comunicación Anual, ya que son dos publicaciones que con anterioridad se venían realizando bajo supervisión del Consejo de Cooperación y actualmente son elaboradas y consensuadas por la propia SGCID en referencia a sus propios progresos y hallazgos.

La Educación para el Desarrollo ha sido marginada. Las Organizaciones de la Sociedad Civil han denunciado la ausencia de una agenda con las consecuencias que ello tiene sobre el conocimiento de la ciudadanía española a la que durante toda la crisis se le ha sometido a una torticera dicotomía en la que pareciera que tuvieran que elegir entre la pobreza interna y la externa. Cuando más importante era la existencia de un relato de cohesión social frente a la crisis, más tensión se ha arrojado sobre los radicalismos xenófobos y respuestas extremistas de corte nacionalista. De hecho, la reforma de la ley educativa (Wert), ha modificado el único contenido curricular en el sistema formal de educación en España sobre la materia de cooperación internacional para el desarrollo. La eliminación de la asignatura de educación para la ciudadanía, excluye la única posibilidad que tenía el alumnado español de estudiar con obligatoriedad y calificación puntuable, principios y valores de equidad y desarrollo sostenible para todos.

Ayuda humanitaria sin fondos ni estrategia

El presupuesto en esta área ha disminuido tanto que apenas supone un 4% de la AOD en 2014. Como resultado, se ha tenido que buscar a conciencia, los sectores donde se podía realmente demostrar el valor añadido. Es por ello que actualmente la ayuda humanitaria se concentra en cuatro sectores clave y nueve crisis prolongadas. Los socios también son cuidadosamente seleccionados según su eficacia y capacidad de entrega. Al mismo tiempo se han tenido que completar estas limitadísimas actuaciones con un denominado “esfuerzo activo en la diplomacia humanitaria internacional”, que se traduce en considerar su relevancia en las instituciones como el Consejo de Seguridad de NN UU como un complemento de la ayuda humanitaria (actuación en el caso de Siria).

Tampoco se ha conseguido establecer un enfoque coherente para responder a las crisis humanitarias que se demandaba en el informe de 2011 del CAD y el actual modelo de financiación de las crisis prolongadas a menudo implica una asignación de recursos muy apretada, lo que reduce la flexibilidad de las respuestas rápidas ante situaciones cambiantes. Tampoco el actual modelo de financiación ha facilitado el desarrollo de la construcción de resiliencia y componentes de recuperación. Ni siquiera se consideró integrar en los MAP una inclusión sistemática de la ayuda humanitaria en sus marcos de asociación con el país.

Conclusión

Nada parece indicar en el momento en el que este artículo se escribió (finales de abril de 2016) que en los próximos tres meses esté operativo un nuevo ejecutivo. Esto casi nos sitúa al final del verano o lo que es lo mismo a cuatro meses para que concluya el año. Un año donde la los instrumentos más populares de la AOD ponen encima de la mesa un replanteamiento de significados de su propia razón de ser.

El sector privado ha ido cubriendo los espacios donde el sector público se ha retirado y como no podría ser de otra manera, ha ido adaptando las señas de identidad a este nuevo contexto. Reclamar el pasado carece casi tanto de sentido que no rediseñar la nueva Ayuda al Desarrollo y adaptarla al nuevo contexto Internacional. No solo por exigencias del guión que impone la nueva Agenda Universal de los ODS, sino por las muy diferentes circunstancias que atraviesan tanto los donantes tradicionales como los países socios del desarrollo. Los retos, como se puede apreciar, no son menores.

Afrontar estos desafíos desde un punto de partida tan bajo, como en el que la cooperación española se encuentra en este momento, puede significar dos cosas. La primera es continuar hasta el 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. La segunda es hacer una apuesta por 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 rediseñar la estrategia que permita una mayor alineación con los actores internacionales y nacionales dentro de la nueva Agenda. De alguna manera, exige un cambio radical con respecto a la legislatura del Sr. Rajoy y mayor voluntad política en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

¿Qué opción tomará el próximo Gobierno?