

# Tres agendas internacionales: España enfrenta sus limitaciones de financiación, capacidad y cambio político

*Three international agendas: Spain faces its financial,  
capacitance and policy change limitations*

KATTYA CASCANTE HERNÁNDEZ\*



## PALABRAS CLAVE

**Agenda; Recursos financieros; Gobierno de España; Compromisos internacionales.**

**RESUMEN** La ejecución de las tres agendas internacionales que se aprobarán en 2015 (desarrollo, financiación y sostenibilidad) precisa de tres elementos: la transferencia de recursos financieros adecuados, apoyo a las capacidades y promoción del cambio de políticas. Sin estos elementos, el actual gobierno de España, salvo un cambio de última hora, no contará con las condiciones suficientes para involucrarse y cumplir con los compromisos internacionales que adquiera.

## KEYWORDS

**Agenda; Financial resources; Spanish government; International commitments.**

**ABSTRACT** In order to achieve a successful implementation of the three international agendas (development, financing and sustainability) that will be approved in September 2015, three elements turn out to be mandatory: the transfer of sufficient financial resources, an enforcement of capacities and a predisposition to policy changes. Without these three conditions the current Spanish government, unless a last minute change, will be ill-equipped to meet and carry out the upcoming international commitments.

---

\* Katty Cascante Hernández es politóloga especializada en Relaciones Internacionales y desarrollo. Colaboradora de la Fundación Alternativas, desempeña funciones de investigación y docencia en diversos másteres y cursos especializados en desarrollo. Especializada en los temas relacionados con la rendición de cuentas, financiación del desarrollo y las crisis alimentarias en la agenda internacional de ayuda al desarrollo.

## MOTS CLÉS

**Agenda; Resources financiers; Gouvernement espagnol; Engagements internationaux.**

**RÉSUMÉ** À fin de que la mise en œuvre de les trois agendas (développement, financement et durabilité) prévu pour septembre 2015 soit réussi il faut, d'abord, assurer trois changement: le transfert de ressources financiers, le renforcement des capacités et la prédisposition à des changements politiques. Sans ces trois conditions le Gouvernement Espagnol ne sera pas suffisamment préparé pour remplir les engagements internationaux approchant.

2015 es una fecha muy esperada por la cooperación internacional para el desarrollo. En este año finaliza el plazo para el cumplimiento de los ODM marcados en el año 2000 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como consecuencia de la primera Agenda conjunta Internacional de Desarrollo. Una agenda imbricada con el objetivo político de destinar el 0,7% de la renta nacional bruta (RNB), de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Sobre la consecución de los ODM, la ONU anuncia grandes avances pero también con muchos retos pendientes.

Varios de los ODM se han cumplido. Según el informe de 2014 elaborado por la ONU sobre la consecución de los ODM<sup>1</sup>, la pobreza extrema se ha reducido a la mitad. Si en 1990, casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1,25 dólares al día, en 2010 ese porcentaje cayó al 22%. De la misma forma, entre 2000 y 2012 se evitaron alrededor de 3,3 millones de muertes por paludismo, siendo el 90% (3 millones) de las vidas salvadas las de niños menores de 5 años de África subsahariana. El acceso de agua potable se ha hecho realidad para 2.300 millones de personas. Cinco años antes de lo programado ese objetivo lograba en 2012 dar cobertura al 89% de la población mundial. En todas las regiones en desarrollo se han realizado avances considerables hacia el logro de la paridad de género en cuanto a la matriculación escolar en todos los niveles de la enseñanza. La Asistencia para el Desarrollo ha aumentado, el sistema comercial ha permanecido favorable para los países en desarrollo y la carga de la deuda se ha mantenido baja.

Pero esta agenda refleja también limitaciones. Las emisiones globales de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) continúan su imparable tendencia alcista; en 2011 fueron casi 50% más altas que las registradas en 1990. Siguen perdiéndose millones de hectáreas de bosques, especies y las fuentes renovables de agua. El hambre aunque disminuye, contabilizó en 2013 hasta 162 millones de niños con nutrición insuficiente crónica. La

---

1 Consúltese <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2014-spanish.pdf>

tasa de mortalidad materna, entre 1990 y 2013, cayó un 45%, pero sigue registrando anualmente casi 300.000 muertes de mujeres por causas relacionadas con el embarazo y el parto, cuando, en general, ese tipo de muertes es prevenible. También se quedaron 2.500 millones de personas sin acceso a instalaciones sanitarias y 58 millones de niños sin asistir a la escuela.

Este informe por tanto, destaca la importancia de intensificar los esfuerzos para poder cumplir con los compromisos adquiridos y busca en la tercera conferencia sobre financiación (julio, en Addis Abeba) un apoyo necesario para ultimar la Agenda post 2015. La financiación del desarrollo, a pesar de haber alcanzado a través de la AOD del pool de donantes, la cantidad más alta jamás aportada para esta finalidad, 134.800 millones de dólares en 2013, es insuficiente. La ayuda a los países más pobres disminuyó. “El 80% de las importaciones provenientes de países en desarrollo ingresó a los países desarrollados libre de aranceles, y los impuestos aduaneros continuaron en un nivel históricamente bajo. La carga de la deuda de los países en desarrollo sigue estabilizada en aproximadamente el 3% de las ganancias por exportaciones” (ONU, 2014). Por su parte el CAD informaba el pasado mes de abril que el promedio de AOD alcanzado en 2014 es de 0,33% de la RNB de los países miembros y que por tanto, solo se ha recorrido cerca de la mitad del objetivo propuesto (0,7%).

Y es en este contexto donde se gesta la Agenda post 2015. Una agenda que ya en su diseño, es mucho más ambiciosa que la que ahora concluye y a la que, según el informe sobre financiación de la Agenda post 2015 del Banco Mundial<sup>2</sup> publicado en octubre de 2013, le va a hacer falta una inversión de alrededor de un billón de dólares anuales. Una agenda que precisa renovar los compromisos de financiación y poner en primer plano la sostenibilidad del planeta. Sin embargo ¿es este un planteamiento realista para un país como España?

España, dada su trayectoria y condición de donante, no puede barajar una opción distinta que la de alinearse con el resto de la comunidad internacional. Las recientes cifras que arrojan la recuperación de la economía española (crecimiento estimado por el FMI en el 2015 del 2,5%) le devuelven además, la capacidad financiera que en un pasado cercano sirvió para legitimar precisamente los recortes de la AOD. Según el gobierno actual, con la recuperación económica se restablecerían los niveles de financiación de la AOD, pero así como el 2015 ya se refleja la recuperación, todavía no influye en el presupuesto de cooperación, como tampoco está clara la voluntad política para ello.

La prioridad política sigue centrada en salir de la crisis a través del crecimiento económico nacional, sin detenerse sobre los impactos en la población propia ni externa. Por un lado, la brecha, cada vez más insostenible de la desigualdad entre la

<sup>2</sup> Consúltese <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Poverty%20documents/WB-PREM%20financing-for-development-pub-10-11-13web.pdf>

ciudadanía española no parece alterar el objetivo de reducir el déficit fiscal, tampoco consigue disuadir a la hora de involucrar al sector privado en la financiación de los espacios públicos, ni de desdibujar los límites democráticos del Estado del bienestar. Por otro lado, los cambios que se mencionaban en esta misma sección en el número anterior de la revista, ya explicitaban como la nueva ley de acción exterior reducían prácticamente la apuesta internacional, al asiento no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. Un logro que debería impulsar una evolución de la visión confusa, cortoplacista y endógena del desarrollo que tiene el actual gobierno frente a los retos internacionales.

### **Tres agendas internacionales: financiación, capacidad y cambio político**

Previsiblemente, en la próxima Asamblea General de la ONU, que tendrá lugar en Nueva York en el mes de septiembre, se aprobará una nueva Agenda de Desarrollo donde se plantearán hasta 17 objetivos de desarrollo sostenibles (ODS). A diferencia de la Agenda de Desarrollo del Milenio (ONU, 2000), esta agenda se plantea con un carácter universal, en el sentido de implicar al conjunto de la comunidad internacional y no solo al mundo en desarrollo, para lo cual se concibe un esfuerzo no solo equilibrado, sino también compartido. Un afán por universalizar que a la vez, puede restarle fuerza a una agenda que no define cómo encauzar el flujo de la AOD, ni limitar la acción de los gobiernos, al mismo tiempo que persiste la enorme deficiencia de su validez legal.

Como ya hemos visto, es difícil conocer con precisión los medios que se requieren para hacer realidad esta agenda, que es imposible pueda ser abordada solo con la ayuda internacional. Como señala el Informe del Comité Internacional de Expertos en la Financiación del Desarrollo Sostenible (ICESDF) creado por la ONU, para la tercera conferencia internacional sobre financiación en Addis Abeba, las “necesidades son inmensas” y los “desafíos enormes, pero superables”. De hecho, el ahorro global moviliza cerca de 22 billones de dólares al año, que es más que suficiente para cubrir las necesidades de la agenda incluso en sus estimaciones más ambiciosas. Sin embargo, para orientar los recursos disponibles al servicio de los ODS son necesarios cambios en las políticas y marcos regulatorios (nacionales e internacionales), que a su vez, permitan alinear los fondos públicos y privados con los objetivos de desarrollo sostenible. De ahí que se dé al mismo tiempo, la renovación de la agenda de financiación.

Sin embargo, la AOD no puede ir más a contracorriente. En plena catarsis funcional y con una re-conceptualización obligada, las recientes cifras que arroja la AOD en el último informe del CAD del pasado mes de abril, no dejan lugar a la imaginación: la voluntad política necesita un cambio de escenario. De llegar en estas condiciones a la próxima conferencia de París sobre cambio climático, prevista para el mes de

diciembre, confirmaría el momento de aguda deslegitimación por la que atraviesa la capacidad de la comunidad internacional en su “todo vale” para la recuperación económica.

Si bien el momento resulta fundamental para reaccionar en el plano internacional con responsabilidad colectiva, el ensimismamiento de los países por salir de la crisis financiera sigue imponiéndose. A pesar de que el CAD insiste en hacer un balance positivo, calificando los flujos de la AOD como estables durante 2014, después de alcanzar su máximo histórico en términos reales en 2013 con 135,1 millones de dólares, lo cierto es que en términos relativos, estos no alcanzan el 0,3% de la RNB de los países miembros (un porcentaje menor que la mitad de la meta del 0,7% de la RNB marcada por la ONU en el año 2000). Además, la ayuda bilateral a los países menos adelantados durante el año pasado se redujo en un 16%, unos 25.000 millones de dólares en términos reales. Si bien de los 28 países que integran el CAD, cinco han mantenido su aportación por encima de ese 0,7% de la RNB (Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suecia y el Reino Unido), en España (0,14%) se ha tomado un tren en dirección contraria. No solo no se ha cumplido con el compromiso marcado de llegar al 0,7% en 2015 sino que, los continuos recortes de la AOD durante los últimos tres años posicionan una vez más a España, entre los países que mayores descensos registran. Si se excluyen los países que entraron en el CAD en 2013 (Polonia, Eslovenia, República Checa y Eslovaquia) solo Corea del Sur y Grecia quedarían por debajo de la aportación española.

Durante 2014, España desembolsó una AOD neta de 1.893 millones de dólares (1.427 millones de euros), equivalente al 0,14% de su RNB; este dato, ha sido valorado por la ONGD Oxfam-Intermón<sup>3</sup>, como el peor desde 1989. No solo significa un descenso del 20% respecto a 2013, sino que además supone, por tercer año consecutivo, estar por debajo del umbral del 0,20% que define el CAD como requisito de pertenencia al comité, para los nuevos países que solicitan integrarse y lejos del promedio de la Unión Europea (0,4%). España, por tanto, a día de hoy no podría ingresar en el CAD. En el mejor de los casos, según las previsiones para 2015 la Ayuda alcanzará el 0,15% de la RNB, es decir, un 0,05% por debajo de las exigencias mínimas del CAD y tan solo cumpliría con un 22% del compromiso financiero adquirido para este año (0,7%).

La cooperación descentralizada por su parte, aquella que desde las 17 comunidades autónomas (CCAA) españolas funciona con identidad propia en la política de cooperación al desarrollo, también se mantiene bajo mínimos. Según datos provisionales de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), en 2015 se prevé que desembolsen 134,83 millones de euros. Es decir, se mantiene el recorte del 70% frente al máximo histórico (de 2008, que ascendía a 465 millones de euros). A pesar de que la reacción ha sido generalizada a la baja, no todas las CCAA se han comportado del mismo modo. En este sentido, solo en tres de ellas (Andalucía,

3 Leonardo Pérez-Aranda “Vida y muerte de la ayuda al desarrollo en España” Blog 3.500 millones, diario *El País*, 9 de abril de 2015.

Euskadi y Extremadura) se mantiene el compromiso con la cooperación al desarrollo. En otras simplemente ha desaparecido. Así tenemos recortes del 80% en la Comunidad Foral de Navarra, de un 66% en Galicia, de un 94% en la Comunidad de Valencia, de hasta un 99% en la Comunidad de Madrid o como en la de Murcia que en 2015 se cumplirá el cuarto año consecutivo sin presupuesto en cooperación al desarrollo.

No solo el presupuesto ya es exiguo, además va mermando. Si se observa en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) del pasado mes de diciembre, la cantidad de AOD neta ascendía a 1.813 millones de euros (de acuerdo a la información que el MAEC proporcionó al Consejo de Cooperación). Sin embargo, la SGCID (integrada en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, MAEC) en la publicación de la última Comunicación 2015 de Cooperación Española<sup>4</sup>, informaba de un total de 1.753 millones de euros de AOD neta, es decir 60 millones menos. No parece ser la primera vez que esto ocurre. Desde la campaña “Sí Me importa”<sup>5</sup> se denuncia que es el tercer año consecutivo en que los fondos de AOD presupuestados por los PGE sufren un recorte en su camino hacia la SGCID; en 2013 se perdieron 108 millones de euros y en 2014 fueron 76 millones de euros.

Al mismo tiempo que los recortes imprimen un carácter nuevo a la política española de cooperación al desarrollo, proliferan dos prácticas que definen muy bien el talante político de las decisiones. Por un lado, la AOD española sigue siendo víctima de la subejecución presupuestaria. Desde el 2002, nuestra política de cooperación no logra ejecutar la totalidad de la ayuda planificada. En 2014, frente a los 1.739 millones de euros presupuestados, se ejecutaron 1.427, un 82% sobre lo previsto (CAD, 2015), un dato que además empeora con respecto a la gestión de 2013, donde la ejecución presupuestaria fue mayor (un 87%). Por otro lado, se consolida el recorte del 74% (desde 2011) en la gestión de fondos de cooperación por parte de la AECID. A pesar de que la Ley 23/1998, de 7 de julio, de cooperación internacional para el desarrollo precisa qué actores deben coordinar la política de cooperación para el desarrollo y administrar los recursos, el actual gobierno otorga al Ministerio de Economía y Hacienda un protagonismo mayor. A lo largo de 2014, se confirmó la pérdida de control sobre los fondos de la AOD española por parte del MAEC, que gestionó el 32,5% de los fondos de la AOD. Esta cifra supone un 5,5% menos de lo que este ministerio gestionó en 2013. Un control que ganaba el Ministerio de Hacienda y Administración (MHA) ya que superó el 50% de la gestión de estos fondos, confirmando así la marginalidad del

4 Documento que surge a raíz de eliminar el informe de seguimiento PACI, aunque con la sola función de informar a las Cortes, al Consejo de Cooperación y a la sociedad civil de las líneas maestras de la política de cooperación durante el año en curso, incluyendo el marco presupuestario previsto.

5 La campaña “Sí me importa” de Oxfam-Intermón tiene como objetivo recuperar el respaldo social y político a la cooperación al desarrollo, la política pública más recortada en esta crisis, con un 70% menos de presupuesto. Busca generar una corriente ciudadana y política a favor de la Ayuda Oficial al Desarrollo que permita visibilizar el impacto y la importancia que tiene en la lucha contra la pobreza con el fin movilizar a la ciudadanía en favor de la política pública de cooperación al desarrollo. ([www.simeimporta.org](http://www.simeimporta.org); @SiMeImportaORG).

mandato propio que tanto el MAEC como la AECID, ostentan por ley<sup>6</sup>. Desde 2012, el MHA vigila tanto en términos absolutos como relativos, que la cooperación no incremente la carga fiscal del país.

En esta misma línea y directamente conectada con las agendas internacionales de desarrollo, financiación y cambio climático, tuvo lugar en Sendai (Japón), el pasado mes de marzo, la Conferencia Internacional de Reducción de Riesgos de Desastres, para la revisión y actualización del Marco de Actuación de Hyogo. Desde mediados de 2014 hasta la fecha, se negocia en Ginebra la declaración política y el marco de actuación, donde tiene un gran peso el proceso post2015 y la coordinación de ambas agendas. A lo largo del proceso, la posición española, considera fundamental integrar la reducción de riesgos de desastres en la Agenda post 2015, y a su vez la agenda de Hyogo y de Sendai debe ser específica y propia para afrontar además el fortalecimiento de las poblaciones en situación vulnerable, teniendo en cuenta la universalidad de la Agenda post 2015. Pues bien, para ello, el actual gobierno considera que la posición española y la coordinación se debe liderar desde la Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior, en coordinación con el MAEC a través de SGCID, la Oficina de Acción Humanitaria y resto de direcciones de AECID. ¿Un mecanismo para la coherencia de políticas u otra decisión que le resta peso a la ya mermada oficina y modalidad de Ayuda Humanitaria?

Tampoco está ya en el debate (zanjado) la preocupación por el cambio de instrumentos. El crédito ya ganó el terreno a las donaciones, convirtiéndose en la mayor partida bilateral en los presupuestos. Incluso y por primera vez, entre las 32 nuevas plazas de responsables de proyectos destaca la contratación de expertos en cooperación financiera y reembolsable con la finalidad de identificar e impulsar la realización de estas operaciones. Un personal que entendemos será responsable de poner en marcha la estrategia de cooperación reembolsable, así como el manual de procedimientos de gestión del FONPRODE, aunque desconocemos con certeza quien, en última instancia, asumirá la responsabilidad última, si el MAEC o el MEH.

Por todo ello y de cara a la realización de la Agenda post 2015, donde los países en desarrollo van a requerir una importante movilización de recursos financieros, España cuenta con menos financiación para afrontar los nuevos desafíos internacionales. No obstante, si se quieren hacer realidad los ODS, la financiación no será la única deficiencia a la que hacerle frente. La capacidad se acentúa en el centro de la agenda dada la necesidad de avanzar desde tecnologías y patrones

6 Ley de Acción Exterior, en su artículo 23 sobre la Acción Exterior en materia de Cooperación para el Desarrollo ratifica en el apartado 1. La Acción Exterior en materia de cooperación para el desarrollo se orientará a contribuir a la erradicación de la pobreza y al desarrollo humano sostenible, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 21 de junio de 2013, nº 51. 121/000051 Proyecto de Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado), consúltese [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-51-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-51-1.PDF)

de producción y consumo dependientes del carbono a otros ambientalmente sostenibles, pone a la cooperación en materia de tecnología e innovación (entendidas en un sentido amplio).

En la Conferencia de las Partes (COP) donde se pretende alcanzar el primer acuerdo global sobre la emisión de gases de efecto invernadero, recoge parte de los objetivos alcanzados por la plataforma de Durban. Por primera vez, todos los países han debido presentar el pasado mes de marzo, sus compromisos cuantificables de reducción de gases de efecto invernadero. En la actualidad, se está determinando si estos compromisos de voluntad política son lo suficientemente ambiciosos como para limitar el calentamiento global a los dos grados centígrados previamente establecidos por la comunidad científica en el Quinto Informe de Evaluación (AR5) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). Más aún, ante la ausencia de una hoja de ruta que permitiera alcanzar los 100.000 millones de dólares comprometidos por los países en materia de financiación para el 2020, algo a lo que España parece haber renunciado.

Junto a los recursos financieros y al apoyo al desarrollo de capacidades, será necesario para la implementación de estas tres agendas, movilizar a las sociedades y a sus gobiernos para impulsar cambios en las políticas nacionales y en las reglas globales, que permitan abordar estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles y, al tiempo, para asegurar un reparto más equitativo de las oportunidades de progreso para todos. En este caso España tampoco ha construido en esta dirección los últimos tres años.

Las elites de poder que gobiernan y dominan los estratos de la economía española, no contemplan la importancia del tejido social solidario y por lo tanto, no ha habido mayores impedimentos a la hora de debilitar a los actores que lo hacen más relevante: ONGD y la sociedad civil. Los incumplimientos, tanto en los compromisos internacionales sobre la AOD, como con el contrato social que afecta directamente a la cohesión interna de la sociedad española, se presentan como un coste necesario en esta factura de la crisis. En este sentido, y a diferencia del gobierno, la sociedad civil española no se alinea con esta tesis y aunque sin mecanismos suficientes para movilizarse con eficacia ante el desmantelamiento del sistema de protección social y de cooperación internacional, se instala en capacidades adquiridas y produce respuestas más comprometidas con la aldea global.

Según el barómetro de confianza (Edelman Trust Barometer 2014) el 59% de los españoles tienen confianza total en las ONG, lo que contrasta significativamente con la confianza total en el gobierno que ronda el 20%. A través de la evolución de su base social, financiación, y actividades que implican directamente a la sociedad civil española como son la educación para el desarrollo y la incidencia política, las ONGD no han reaccionado de igual forma ante la crisis. Según su dependencia financiera y sus vinculaciones con el exterior, orientan sus esfuerzos hacia una estrategia u otra



para seguir trabajando en sus principios y valores, mientras se anclan en el tejido social solidario para promover una ciudadanía capaz de denunciar el déficit democrático<sup>7</sup> (Cascante, 2014).

En definitiva, para la realización de las tres agendas internacionales que se diseñan a lo largo del presente año 2015, (desarrollo, financiación y sostenibilidad), son precisos tres pilares básicos: la transferencia de recursos financieros, apoyo a las capacidades y promoción del cambio de políticas. A lo largo de este artículo hemos comprobado que el actual gobierno de España, salvo que se produzca un cambio de última hora, de no contemplar una mejora en estos tres elementos, no podrá cumplir con los compromisos y retos que las tres agendas proponen. De involucrarse bajo las condiciones actuales, España estaría consolidando una participación de un perfil bajo e irrelevante en cuestiones tan relevantes como las que las tres agendas impulsan. Una ocasión que puede hipotecar los parámetros de la acción exterior en los próximos quince años.

---

7 Cascante, K. y Rodríguez, E. (2014): "El impacto de la crisis sobre el tejido social solidario de España: efectos y reacción de las ONGD frente a la crisis", documento nº 188/2014, Fundación Alternativas y Fundipax.