



Pablo Tosco©

# REALIDAD DE LA AYUDA 2020 – RESUMEN EJECUTIVO

INFORME COMPLETO EN: [http://realidadayuda.org/Informe\\_RDA\\_2020\\_04.pdf](http://realidadayuda.org/Informe_RDA_2020_04.pdf)

La COVID19 nos ha traído el peor shock económico, sanitario y social combinado en cien años. Se han disparado las cifras del desempleo, la pobreza y el hambre. La cooperación internacional, la financiación y el tratamiento de la deuda son imprescindibles para activar una respuesta que proteja de una crisis prolongada a los países en desarrollo, los más afectados y los más indefensos ante sus impactos económicos y sociales. Para la cooperación española el 2019-2020 ha sido una transición, y en 2021 debe iniciarse un plan de inversión riguroso y reformas institucionales de profundo calado. Solo con esa refundación de su cooperación podrá España contribuir a la recuperación global en mundo post-covid.

[www.RealidadAyuda.org](http://www.RealidadAyuda.org)



**OXFAM**  
Intermón

## El impacto de la COVID19 sobre el mundo en desarrollo

Nos encontramos ante la peor crisis en cien años, y la incertidumbre perdura y continuará mientras no existan vacunas y tratamientos efectivos para contrarrestar los efectos del virus.

Se han perdido ya el equivalente a 500 millones de puestos de trabajo a tiempo completo, según la OIT. El Banco Mundial calcula que 115 millones de personas podrían caer a situaciones de pobreza extrema (por debajo de 1,90\$/día), y el King's College de Londres estiman en 548 millones las personas que habrán caído a situación de pobreza (por debajo de 6\$/día) a final de 2020. El Programa Mundial de Alimentos nos indica que a finales de año habrá 270 millones de personas que estén sufriendo hambre en los países en los que opera, frente a los 140 millones de hace un año, a consecuencia de la pandemia. Cifras que hacen retroceder al mundo entre diez y veinte años.

En 2020 se ha cumplido el 50 aniversario del acuerdo para dedicar el 0,7% de la Renta Nacional Bruta a políticas públicas de Cooperación para el desarrollo (AOD). Los países más ricos hemos incumplido ese compromiso. El promedio de los países de la Unión Europea dedican el 0,5%, y España se encuentra en el furgón de cola de la solidaridad, con el 0,21% de AOD ejecutada en 2019.

La crisis del coronavirus exige un aumento sustancial de la AOD por parte de la comunidad de donantes, que por el momento ha centrado sus esfuerzos en adaptar sus operaciones a un contexto mucho más complicado, y reorientar algunos recursos a la lucha contra la pandemia, pero no ha anunciado nuevas inversiones. Establecer un plan para cumplir el 0,7% es más importante que nunca, para que la Agenda 2030 y los ODS no sean una quimera. Esa indispensable ayuda debe centrarse en doblar los recursos destinados a los sistemas públicos de salud de los países más pobres, sostener la educación, y proveer sistemas y redes de protección social.

Además de la AOD, es imprescindible financiación a gran escala. Primero por la vía de la fiscalidad, cerrando toda opción a la evasión fiscal y al uso de paraísos fiscales, y promoviendo reformas fiscales progresivas en los países en desarrollo. En segundo lugar mediante la cancelación de la deuda externa pendiente hasta 2022, imprescindible para su sostenibilidad. Y en tercer lugar usando una emisión de moneda del mayor banco Central: el Fondo Monetario Internacional debe emitir el equivalente de hasta 3 billones de dólares en su propia divisa, los Derechos Especiales de Giro. Dinero directo y sin nueva deuda para combatir la crisis en el mundo entero.

## 2019 y 2020, años de transición para la Cooperación española

En los años 2019 y 2020 España ha continuado teniendo un presupuesto prorrogado, y durante el 2019 se exacerbaban los problemas de ejecución presupuestaria al encontrarse el Gobierno “en funciones” durante la mayor parte del ejercicio. El análisis en detalle de la AOD de 2019, el último ejercicio cerrado, nos ofrece un panorama muy negativo: una AOD del 0,21%, con una muy ligera subida provocada en buena medida por un cambio de la metodología de cómputo de la AOD, no por un esfuerzo mayor.

Del total de la AOD ejecutada en el año 2019, un 57,25% son contribuciones a las que España está obligada por su pertenencia a la Unión Europea, y otros organismos internacionales, o bien forman parte del cómputo de la ayuda a personas refugiadas en territorio español. Si a esas cifras le sumamos el 9% de la cooperación descentralizada, tenemos que el Gobierno español apenas decide la asignación y ejecución del 30% de la AOD. La cooperación descentralizada fue una partida importante que creció en 2019, con un aumento del 11,7%, siendo importante subrayar el liderazgo de las CCAA de Andalucía y Euskadi.

En el período, la AECID, que debería ser el principal organismo ejecutor, vuelve a quedarse en mínimos históricos, con tan solo el 9,1% del total de la AOD ejecutada, cuando cuenta con 900 profesionales, 31 oficinas de cooperación, 4 centros de formación 19 centros culturales; una red que debería gestionar la mayor parte de la cooperación bilateral cada año.

Durante el año 2020 hemos visto señales positivas que invitan al optimismo en lo que se refiere a la trayectoria futura de la cooperación. Desde la llegada de profesionales de amplia trayectoria internacional a los puestos directivos más altos, hasta la creación de una Secretaría de Estado dedicada en exclusiva a la cooperación internacional.

Asimismo, España ha vuelto como donante a fondos e iniciativas multilaterales de las que llevábamos mucho tiempo ausentes, con contribuciones iniciales en 2020, y anuncios de aportaciones plurianuales al Fondo global contra el VIH, la malaria y la tuberculosis, el fondo para la implementación de los ODS o el GAVI para las vacunas. Dichos anuncios los ha realizado el Presidente del Gobierno, que también ha participado en espacios especializados sobre financiación de la respuesta a la crisis COVID de las Naciones Unidas.

España ha sido parte en la gestación de la iniciativa DSSI para el alivio de la deuda de los países más pobres, ha contribuido con recursos a fondos específicos del FMI para ayudar a países de ingresos bajos, y en el G20 ha defendido la emisión de DEG del FMI, y la inclusión de países de renta media en esquemas para la resolución de crisis de deuda. Posiciones que será importante mantener y defender, especialmente ante el escenario que se abre con el cambio en la presidencia en EEUU.

## PGE 2021, un primer paso positivo, con luces y sombras

Los PGE de 2021 dan especial protagonismo a las inversiones sociales. La cooperación internacional, siendo la política social global por excelencia, no se ha encontrado sin embargo entre las más señaladas en un período de crisis como el actual, y tras una década de olvido.

En su borrador inicial se ha anunciado el mayor aumento en previsiones en la última década en la cooperación española: 513 millones de euros, un aumento del 20% sobre el presupuesto anterior que llevaría la AOD al 0,25% de la RNB. Ese aumento es una muy buena noticia tras años de retroceso o inmovilismo, aunque sea insuficiente para cumplir con un recorrido lineal hacia el 0,5%.

Es importante tener en cuenta otras consideraciones para realizar una valoración completa del PGE 2021. Un aumento de 137M€ (un 26,7% de los 513 millones) correspondiente a las ayudas a personas refugiadas en nuestro país gestionadas por Ministerio de trabajo y Seguridad Social, una partida que en nuestra opinión el CAD debería excluir del cómputo de la AOD –es una ayuda social en España, no una ayuda de emergencia en un entorno empobrecido. Hay 75M€ de aumento en la contribución a la Unión Europea, que tienen carácter de cuota obligatoria, y 60M€ que son una estimación de crecimiento de la cooperación descentralizada sin un presupuesto efectivo detrás.

El aumento de 200 millones por parte del MAUC es una buena noticia, al reforzar el papel del ministerio de exteriores, pero resulta difícil entender su distribución, especialmente que la AECID, que debería ser el organismo central de la cooperación, tenga un exiguo aumento de tan solo 18 millones de euros. Igualmente, es negativo que la ayuda humanitaria crezca apenas cinco millones, o que se congelen por completo las partidas destinadas a los programas realizados por ONGDs, los más directamente enfocados a la pobreza tradicionalmente.

## 2021 -2023: la imprescindible refundación de la cooperación española

La posibilidad de la refundación de la cooperación pasa por tres pilares: una visión estratégica renovada, un plan de inversiones, y una batería de reformas que incluyen a la AECID y la renovación y recreación de la ley de cooperación de 1998.

La **visión estratégica** renovada debe incluir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la lucha contra la desigualdad económica y de género y la promoción de la salud pública y la protección social como ejes

centrales, y expresar la ambición y orientación de la participación española en la respuesta multilateral a la crisis COVID19.

El plan de inversión y el de reformas deben avanzar en paralelo. El vaciamiento de recursos que deja a España con mínima capacidad de respuesta ante crisis o necesidades de peso es muy real a día de hoy. Si se esperase a ver los frutos de las reformas para inyectar nuevos recursos, se correría el riesgo de perder la legislatura y, peor aún, de dejar de salvar millones de vidas cuando más necesario es.

El **plan de inversiones** debe plantear una escalada de recursos hasta situar a España en la media europea conforme a lo establecido en el Acuerdo de Gobierno. Según la Coordinadora de ONGDs, ello supone aumentos anuales de 900M€. Utilizando las previsiones del FMI (que tradicionalmente elabora escenarios excesivamente optimistas) para la evolución de la RNB de España en el período 2020-2023, el 0,5% se situaría en 6.384M€ en 2023.

La inversión debe en su primera fase, privilegiar partidas que no requieren cambios: la ayuda humanitaria, las operaciones en asociación con ONGDs, o contribuciones multilaterales, que podrían estar centradas en el período más inmediato en las agencias más centrales (UNICEF, ACNUR, PNUD), en fondos y agencias especializados en salud (OMS, Fondo Global, ONUSIDA, GAVI) y en las iniciativas para apoyar la vacunación COVID19 en el mundo en desarrollo (COVAX). A medida que avancen las reformas, el grueso de la inversión debiera centrarse en la cooperación bilateral, privilegiando el papel de la Agencia, aumentando su capacidad para utilizar el apoyo presupuestario, la puesta en marcha de alianzas multiactor, cooperación triangular y Sur-Sur.

En cuanto al **proceso de reformas**, se cuenta con varios activos. En mayo de 2020 el Consejo de Cooperación emitió un informe clave sobre la agenda de reformas a realizar, que debe ser la columna vertebral de las opciones a discutir. En noviembre de 2020 el Congreso ha aprobado por unanimidad la puesta en marcha de la Subcomisión para la reforma de la ley de cooperación, que tendrá un papel decisivo en el impulso multipartidista a las reformas, y que iniciará sus trabajos en febrero de 2021. Con ese contexto positivo, estas son nuestras recomendaciones:

Elaboración una **estrategia de Gobierno** de desarrollo internacional sostenible con la participación de todos los ministerios implicados, para asegurar su efectividad y alcance. Los ministerios de exteriores, economía, transición ecológica y la Secretaría de Estado para la Agenda 2030 deben integrar el cuerpo de acción principal, en dependencia directa de la presidencia del Gobierno.

La **AECID debe abordar profundas reformas** de carácter jurídico y administrativo, asegurando que desempeña un rol más importante en la cooperación española, absorbiendo la gestión de la cooperación

multilateral no financiera. La **reforma de la cooperación financiera** tiene un profundo calado también, y debe encaminarse a potenciar su capacidad de acción e interacción con la cooperación bilateral y europea.

En cuanto a la **cooperación multilateral**, es esencial asegurar una estrategia que ponga los derechos humanos, la lucha contra la desigualdad, la promoción de una transformación hacia una economía sostenible y la equidad de género como elementos centrales. A la luz de esas prioridades deberían definirse después las aportaciones a organismos y agencias financieras como el Banco Mundial y no financieras, como las de Naciones Unidas, a las que debe contribuirse de forma continuada y previsible. El tratamiento y condonación de la deuda deben ser parte integrante de esa nueva estrategia, que debe crecer en ambición ante la COVID19.

La **cooperación descentralizada** es seña de identidad del sistema española y fruto de la conjunción de voluntades a diferentes niveles de Gobierno. Es esencial que se proteja de posibles recortes como los sufridos en la anterior crisis, al tiempo que se impulsa la innovación y el trabajo en red con diferentes actores y se mantiene una apuesta sólida por la focalización en la pobreza y en las alianzas con ONGDs.

## Hacia una nueva ley de desarrollo sostenible internacional

Defendemos la necesidad de una nueva ley de desarrollo sostenible internacional que sustituya a la ley de cooperación de 1998, enmiende la ley de acción y servicio exterior de 2014 y cuente con una ambiciosa agenda de cambios:

1. Crear un consejo u órgano de dirección de la estrategia de desarrollo internacional sostenible de España, dependiente de la Presidencia del Gobierno, con la participación de los ministerios de Exteriores, Economía, Transición Ecológica y la Secretaría de Estado para la Agenda 2030.
2. Establecer la elaboración de un libro blanco de la cooperación española, que podría tener como guía el Consenso Europeo de Desarrollo, e incluir una estrategia integrada de acción multilateral plurianual dentro del mismo ciclo del Plan Director, revisable y ajustable anualmente.
3. Asentar las reformas de la figura jurídica y operativa de la AECID y la cooperación financiera, reformando o creando los textos legales necesarios.
4. Establecer un régimen especial de contratación y rendición de cuentas para todas las operaciones en el exterior, diferenciado del que establece la actual ley de subvenciones (o, alternativamente, como una excepción a alguna de las regulaciones establecidas en la citada ley).

5. Realizar las reformas necesarias para asegurar una mayor flexibilidad en las modalidades de contratación de personal y, de este modo, permitir a la AECID abordar apuestas estratégicas innovadoras.
6. Integrar mecanismos de coordinación operativa entre la cooperación de la AGE y la de las CC. AA.
7. Garantizar el cumplimiento de la dedicación del 0,7% de la RNB a cooperación internacional en 2030, con un calendario que parta del suelo mínimo del 0,5% de la RNB en 2023.
8. Definir estándares ambientales, fiscales, de género y derechos humanos válidos tanto para actores públicos, como para actores privados que reciban financiación pública para su acción internacional (perímetro de operaciones computadas en el índice TOSSD).
9. Establecer un umbral mínimo de destino de recursos a los Países Menos Adelantados (PMAs) del 20% y del 10% de la AOD bilateral a la Acción Humanitaria.
10. Reconocer e incorporar un papel de asociación más profundo para las ONGDs en la cooperación española, en línea con las recomendaciones emanadas de las revisiones entre pares (*peer review*) del CAD-OCDE, impulsando el estatuto del cooperante y la ley del voluntariado.

## ÍNDICE

### PRÓLOGO

Franc Cortada, director general  
de Oxfam-Intermón ..... Pág.2

### CAPÍTULO 1

#### LOS PAÍSES EN DESARROLLO

#### ANTE EL SHOCK GLOBAL DE LA CRISIS COVID-19 Y

Jaime Atienza ..... Pág.5

### CAPÍTULO 2

#### COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2019-2020:

#### EN TRANSICIÓN HACIA LA REFUNDACIÓN

Jaime Atienza e Iñigo Macías ..... Pág.20

### CAPÍTULO 3

#### DEUDA, FISCALIDAD Y NUEVA FINANCIACIÓN COMO

#### RESPUESTA ANTE EL SHOCK ECONÓMICO DE LA COVID-19

Jaime Atienza y Susana Ruiz ..... Pág.45

### CAPÍTULO 4

#### EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA

#### EN EL MUNDO POST-PANDEMIA

María Bardolet ..... Pág.64

### CAPÍTULO 5

#### UN ANÁLISIS DETALLADO

#### DE LA AOD ESPAÑOLA DESEMBOLSADA EN 2019

Iñigo Macías ..... Pág.73

[www.RealidadAyuda.org](http://www.RealidadAyuda.org)



**OXFAM**  
Intermón

© Oxfam Intermón noviembre 2020

Este documento, coordinado por Jaime Atienza e Íñigo Macías, ha contado con la colaboración de Carlos Botella, Carlos García Paret, José Luís García Quiñones, Hernán Cortes, Beatriz Novales, Andrea Costafreda, Paula San Pedro, Xavier Palau, José María Vera, Nerea Basterra, Alexia Castaño y Franc Cortada. La revisión de la edición del documento ha estado a cargo de Ignacio Iturralde. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas públicas y cooperación para el desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con [relacionesinstitucionales@OxfamIntermon.org](mailto:relacionesinstitucionales@OxfamIntermon.org).

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con [msambade@OxfamIntermon.org](mailto:msambade@OxfamIntermon.org).

La información en esta publicación es correcta en el momento de publicarse

## OXFAM INTERMÓN

Formamos una red internacional de personas comprometidas y de organizaciones expertas en idear y aplicar soluciones eficaces contra las desigualdades provocadas por la injusticia, con presencia en más de 90 países.

Desde 1956, apoyamos a las personas desfavorecidas, dándoles las herramientas necesarias para que sean ellas mismas las generadoras de cambios, no slo a nivel individual sino en todo su entorno, protegiendo así sus derechos y los de las generaciones futuras.

Una red de cambio contra la injusticia y la pobreza, a la que si te sumas multiplicarás las posibilidades de cambio a nivel global.

CAMBIAMOS VIDAS QUE CAMBIAN VIDAS.

Para más información:

[www.OxfamIntermon.org](http://www.OxfamIntermon.org)

[www.RealidadAyuda.org](http://www.RealidadAyuda.org)

