

**Informe /** enero 2019

# La Ayuda Oficial para el Desarrollo en los Presupuestos Generales del Estado 2019

**Esfuerzo insuficiente.**

**España, estancada a la cola de Europa y alejada de una cooperación a la altura de los retos mundiales.**



**COORDINADORA**  
DE ORGANIZACIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

## RESUMEN EJECUTIVO / enero de 2019

### Esfuerzo insuficiente. España, estancada a la cola de Europa y alejada de cooperación a la altura de los retos mundiales

El análisis del peso otorgado a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en los Presupuestos Generales del Estado 2019 (PGE2019) no deja lugar a dudas: el compromiso con esta política pública es claramente insuficiente. El aumento de 307 millones de euros en la Administración General del Estado, un **13,3% con respecto al año anterior**, aleja al Gobierno del compromiso de Pedro Sánchez de *"Fortalecer y recuperar la política de cooperación al desarrollo como elemento definitorio de la política exterior"*.

Con este incremento, la AOD española se sitúa en 2.938 millones, un **0,23% de la Renta Nacional Bruta (RNB)**. Esto implica situarse fuera de la ruta para alcanzar el compromiso asumido en noviembre de 2017 por todos los partidos políticos en la PNL 161/0202620 para alcanzar el 0,4% al final de la legislatura. España – con un 0,19% de esfuerzo de AOD ejecutada en 2017 –, además, continúa **a la cola de la Europa de los 15, solo por delante de Grecia**.

### Ayuda Oficial al Desarrollo en toda la administración, aún débil

Si analizamos la AOD presupuestada en todos los niveles de la administración, vemos que aumenta, aunque aún se queda muy lejos de alcanzar el nivel previo a la crisis. Si se ejecutara todo lo presupuestado por la Administración General del Estado, por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, se alcanzaría tan **solo el 62% de los recursos que había antes de la crisis**.

### Escasa apuesta del gobierno por una cooperación estratégica

Observamos una apuesta del Gobierno por un mayor **liderazgo internacional**, pero sin recuperar capacidades en una estrategia a largo plazo. La AECID, que gestiona la ayuda que contribuye directamente a la disminución de las desigualdades, la reducción de la pobreza y la protección del planeta, apenas aumenta 40 millones. Llama la atención, por ejemplo, que la Ayuda Humanitaria reciba 17 millones más, mientras que el FONPRODE – con baja ejecución y alta generación de deuda - aumente en 50 millones. Además, cabe recordar que, en los últimos años, **1 de cada 5 euros presupuestados no se gastaron**, en su mayor parte por la falta ejecución del FONPRODE. También es importante señalar que hace 10 años la Ayuda Humanitaria ascendía a 350 millones de euros, diez veces más que en la actualidad.

### Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación, sin el protagonismo que merece

El análisis de los datos muestra que **el Gobierno arrastra uno de los principales rasgos de la cooperación en la época de Rajoy**: la falta de protagonismo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUC). El ministerio responsable de esta política **gestiona apenas el 26% de los fondos**. Esto se produce, principalmente, porque el **46% de la AOD son contribuciones obligatorias a la Unión Europea y a organismos internacionales**, adscritas al Ministerio de Hacienda y al de Economía. El Gobierno apuesta por una presencia internacional basada en instancias financieras multilaterales e instrumentos de deuda más que la recuperación del sistema en sus instituciones e instrumentos clave.

Esta situación hace que queden **relegadas a un segundo plano instituciones centrales en el sistema de cooperación** como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la cooperación bilateral no reembolsable, la Ayuda Humanitaria o la colaboración con las ONG de Desarrollo.

Las subvenciones a **ONGD**, que han sufrido un recorte de dos tercios, **siguen estancadas en sus mínimos históricos**. Es incomprensible que el gobierno apueste por una recuperación del liderazgo internacional y avanzar en la implementación de la Agenda 2030 sin una mayor colaboración con la sociedad civil organizada.

### Ayuda inflada. Cuando las cifras no son lo que parecen

Una de las prácticas que venimos denunciando de manera reiterada desde hace años son las **cifras infladas**<sup>1</sup>. Fondos que, computados como AOD, se destinan a cuestiones que no contribuyen a generar desarrollo en los países socios. Una muestra de ello son los 208 millones de euros, gestionados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social destinados a atender a las personas refugiadas en nuestro país. Como venimos afirmando desde hace tiempo, estos fondos deben ser adicionales y en ningún caso figurar como fondos de cooperación.

### Agenda 2030

Los PGE 2019 **no están a la altura del Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030** aprobado en junio del año pasado en el que la Cooperación aparece como una "política palanca" para la implementación de los ODS en nuestro país. Difícilmente eso será posible sin recursos suficientes y estratégicamente situados.

---

<sup>1</sup> Con el término "ayuda inflada" nos referimos a fondos que, aun pudiendo ser computados como AOD por los donantes, se destinan a cuestiones que no contribuyen a generar desarrollo en los países socios. Principalmente son gastos de atención a las personas refugiadas en los países donantes durante el primer año o condonación de deuda externa. En esta categoría también se incluyen la ayuda ligada a intereses comerciales, becas para estudiantes en el país donante o el reembolso de intereses de préstamos concesionales. Por el contrario, consideramos "ayuda genuina" aquella AOD que contribuye a erradicar la pobreza, disminuir las desigualdades y reducir la degradación del medio ambiente

# La Ayuda Oficial para el Desarrollo en los Presupuestos Generales del Estado 2019

**Esfuerzo insuficiente.**

**España estancada a la cola de Europa y alejada  
De cooperación a la altura de los retos mundiales.**

## 1 | INTRODUCCIÓN

Por tercer año consecutivo, la tramitación de los PGE 2019 se realiza fuera de los plazos ordinarios. El Gobierno ha presentado el 14 de enero en el Congreso el anteproyecto de ley y el 17 de enero el informe "Ayuda Oficial al Desarrollo de la Administración General del Estado (AGE). Propuesta Presupuestos Generales del Estado para 2019". Con ambos documentos **Coordinadora realiza todos los años un análisis de la cooperación en los presupuestos** con el objetivo de evaluar la dirección de dicha política e informar a la opinión pública del grado de cumplimiento del país con los compromisos internacionales, fomentando este debate en el proceso presupuestario. Además, el presente informe muestra el grado de compromiso del Gobierno en la implementación de la Agenda 2030 en una de sus nueve "políticas palanca" – la principal para desarrollar la dimensión exterior –, después de la aprobación del "[Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible](#)" en junio de 2018.

En los PGE 2019 constatamos que **el Gobierno no cumple el compromiso del presidente Sánchez** de "*Fortalecer y recuperar la política de cooperación al desarrollo como elemento definitorio de la política exterior de España*"<sup>2</sup>. Con los presupuestos que llegan al Parlamento, España seguirá en

---

<sup>2</sup> Discurso realizado en el pleno del congreso el 17 de julio.

<http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2018/prsp20180717.aspx>

el pelotón de cola de la comunidad de donantes con un esfuerzo de ayuda del 0,23% de la Renta Nacional Bruta (RNB) – € 2.937,96 millones – y fuera de la senda del cumplimiento del **0,4% al final de la legislatura, compromiso al que llegaron todos los partidos en la PNL 161/0202620**. Si proyectamos el incremento propuesto tardaríamos **15 años en alcanzar el compromiso del 0,7%**, contemplado en la Agenda 2030<sup>3</sup>. El planteamiento del Gobierno supone un crecimiento de 307 millones (13,3%) en la Administración General del Estado respecto a los PGE2018. En la distribución de dichos recursos observamos la **preferencia del Gobierno por recuperar el liderazgo internacional con foco en la cooperación financiera y multilateral, pero sin apostar definitivamente por una recuperación estratégica de la cooperación propiamente genuina** desarrollada con el conjunto de instituciones, actores e instrumentos del sistema en el país. Así, llama la atención como la Ayuda Humanitaria necesaria para atender las grandes crisis globales crezca en 17 millones o el estancamiento de las ayudas a las ONGD cuando las suscripciones a facilidades financieras multilaterales lo hacen en 183 millones o los instrumentos de deuda en 70 millones.

El Gobierno actual heredó una política devaluada después de años de recortes, situando al país en una posición de excepcionalidad en la comunidad de donantes, algo que Coordinadora ha venido [denunciando](#) sucesivamente por la trascendencia de sus implicaciones. No obstante, el crecimiento de recursos planteado está lejos del compromiso adquirido de revertir esta situación y recuperar la cooperación como elemento definitorio de la acción exterior y política palanca de la Agenda 2030. Además, hay una orientación sesgada hacia lo financiero y multilateral, que desaprovecha la oportunidad de apostar por una verdadera recuperación del sistema tras una década perdida de la Cooperación. En este sentido, **es altamente preocupante que las ONGD gestionen solo el 1,9 % de la AOD estatal y en tendencia decreciente**, pues manifiesta la idea de que, para recuperar la Cooperación, el liderazgo internacional e implementar la Agenda 2030 en su dimensión exterior, se puede prescindir de una mayor colaboración con la sociedad civil organizada.

Por último, reconocer la apuesta general por una [recuperación de las políticas sociales](#) tras años de crisis, especialmente el apoyo a las leyes de género, la lucha contra la pobreza infantil, las pensiones no contributivas, el salario de los jóvenes, etc. Sin embargo, este paquete social de recuperación de derechos relega su dimensión exterior, algo que afecta a millones de personas y que compromete nuestra capacidad de contribuir en la resolución de las grandes crisis globales – climática, humanitaria y democrática – que, como sociedad, no nos son ajenas.

---

<sup>3</sup> Meta 17.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: velar por que los países desarrollados cumplan plenamente sus compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países en desarrollo y entre el 0,15% y el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados; se alienta a los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo a que consideren la posibilidad de fijar una meta para destinar al menos el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados

## 2 | RECUPERAR EL LIDERAZGO SIN UNA COOPERACIÓN GENUINA

Según el informe sobre "Ayuda Oficial al Desarrollo de la Administración General del Estado (AGE). Propuesta Presupuestos Generales del Estado para 2019", presentado en las Cortes el 17 de enero<sup>4</sup>, la AOD española, de ejecutarse en su integralidad, alcanzaría en 2019 los 2.938 millones de euros, el 0,23% de la RNB. Significa que en términos absolutos y para toda la Administración – Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Universidades – se presupuestan 336 millones de euros más que lo presupuestado en los PGE2018 (€ 2.602 millones / 0,22%), o un incremento del 13% que es superior al propio crecimiento de la RNB (4,9%) y superior al de los últimos dos años.

¿Qué representa este incremento del presupuesto de cooperación? Es importante contextualizarlo a la luz de cuatro elementos:

1. El Gobierno actual heredó una política devaluada después de años de recortes y de 6 años consecutivos con un esfuerzo de ayuda por debajo del 0,2%<sup>5</sup>. De esta forma España con un 0,19% (2017), se sitúa en el pelotón de cola de la UE-15, solo por delante de Grecia.
2. El ritmo de crecimiento propuesto por estos presupuestos nos colocan fuera de la ruta para alcanzar el 0,4% en el 2020, consenso establecido por todos los [grupos políticos](#) en el Congreso y por todos los [actores sociales](#) del sistema de cooperación. Para alcanzar el compromiso del 0,7% necesitaríamos 15 años, con lo que sería imposible cumplir en tiempo con una parte significativa de la implementación de la Agenda 2030: la más central de su dimensión exterior.
3. En los últimos años 1 de cada 5 euros presupuestados no se ejecutaron, en su mayor parte por la falta de operaciones aprobadas por el FONPRODE. Aunque en los últimos ejercicios se están haciendo esfuerzos para revertir esta realidad, es un ejercicio de optimismo pensar que es posible ejecutar proyectos de calidad por valor de 249 millones del FONPRODE y 35 millones del Fondo del Agua.
4. La AOD española se caracteriza por una serie de desequilibrios acumulados: una determinante falta de calidad<sup>6</sup>, la irrelevancia de su componente bilateral<sup>7</sup> y el importante grado de ayuda no genuina del sistema<sup>8</sup>.

Con estas coordenadas la apuesta del Gobierno se muestra insuficiente para situarnos en la senda de los compromisos adquiridos y se ve desdibujada por su enfoque de presencia internacional por la senda de las contribuciones a instancias multilaterales, especialmente financieras, y los instrumentos de deuda, más que en poner los cimientos para la recuperación del sistema en sus instituciones e instrumentos clave con vistas al medio y largo plazo. Es cierto que la recuperación del perfil internacional es algo positivo, pero en la difícil tensión de opciones en el uso de los recursos, quedan visiblemente relegados a una segunda categoría las instituciones que cualifican y dan centralidad al

<sup>4</sup> Según establece la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional, dicho informe debería presentarse conjuntamente con el Proyecto de Ley de los PGE, para facilitar un análisis detallado y a tiempo de las cifras.

<sup>5</sup> En 2016 el esfuerzo de ayuda alcanzó el 0,33% debido a una operación puntual de cancelación de deuda con Cuba. Sin dicha operación el esfuerzo se situó en el 0,16%.

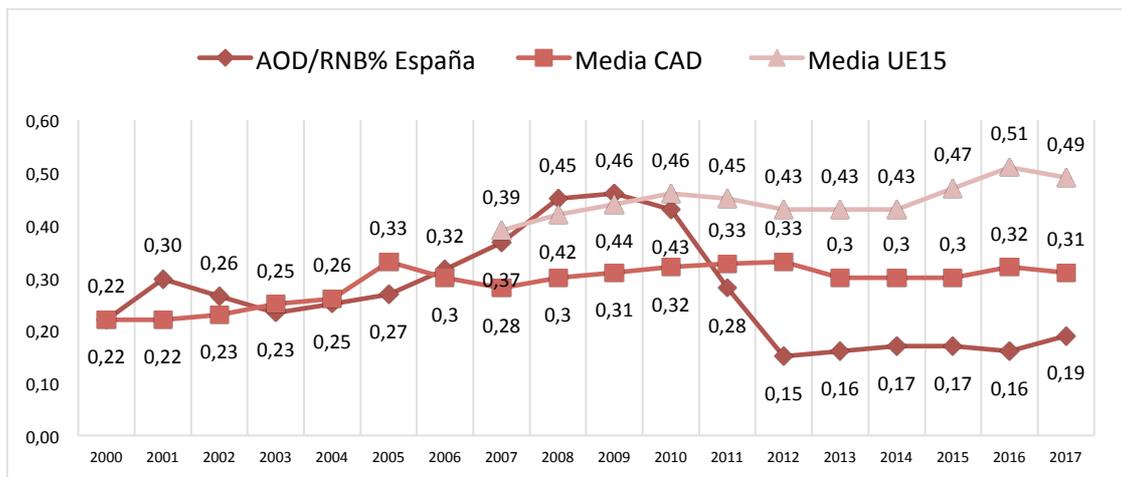
<sup>6</sup> España aparece en el penúltimo puesto de las instituciones de la comunidad de donantes en el [índice calidad de la ayuda](#) elaborado por el Center for Global Development en 2018.

<sup>7</sup> En 2009 la AOD Bilateral suponía 2.000 millones euros aproximadamente y era la vía de canalización más importante de la AOD, por encima de la AOD multilateral (1.500 millones de euros). En 2017 fueron 791 millones y suponía la mitad de la contribución multilateral.

<sup>8</sup> El [informe Aidwatch](#) elaborado anualmente por la plataforma Concord explica que para tener una imagen más precisa de la cooperación al desarrollo 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" o "no genuina", que permite explicar y calcular la AOD no orientada genuinamente a alcanzar el objetivo del desarrollo para las personas de los países socios. En definitiva, la "ayuda inflada" se refiere a todos los flujos financieros que – aun pudiendo ser reportados por los donantes como ayuda, según las normas actuales del CAD de la OCDE – no contribuyen genuinamente al desarrollo.

sistema de cooperación – como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) – y sus instrumentos clave en la lucha contra la pobreza y desigualdad, como la Ayuda Humanitaria o la colaboración con ONGD.

Recordemos que la firma de la Agenda 2030 supuso la renovación del compromiso con el 0,7%<sup>9</sup>. En este sentido, resulta una oportunidad perdida el que el gesto del Gobierno no esté a la altura del Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 aprobado en junio del año pasado, en el que la Cooperación aparece como una política palanca para la implementación de los ODS en nuestro país. Difícilmente eso será posible sin recursos estratégicamente situados en la recuperación central del sistema con miras de medio y largo plazo.



Nota: en el año 2016 no se contabiliza la operación puntual de cancelación de la deuda cubana.

<sup>9</sup> “Los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo reafirman sus respectivos compromisos, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo”. Artículo 51 de la Declaración final de la Tercera Cumbre sobre la Financiación del Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba adoptada por España el 16 de julio de 2015.

### 3 | ANÁLISIS EN DETALLE

Analizando en detalle el informe "Ayuda Oficial al Desarrollo de la Administración General del Estado (AGE). Propuesta Presupuestos Generales del Estado para 2019"<sup>10</sup> podemos destacar:

1) **Incremento de la AOD presupuestada en todos los niveles de la administración pero todavía muy lejos de alcanzar el nivel pre-crisis y fuera de la senda del 0,4% al final de la legislatura.** La Administración General del Estado (AGE) incrementa los recursos en € 307,62 millones (13,3%), las Comunidades Autónomas (CC.AA) € 19,39 millones (10,3%) y las Entidades Locales € 8,78 millones (9,9%)<sup>11</sup>. Aunque se trata de un incremento del 13%, el mayor de los últimos dos años, en el caso de que se ejecutara todo lo presupuestado, apenas se alcanzaría el 62% de los recursos que había antes de la crisis.

2) La **distribución entre cooperación "centralizada" y "descentralizada" permanece prácticamente inalterada**, con un 89% de los recursos del sistema de AOD presupuestados en la primera y un 11% en la segunda.

	HISTÓRICO						ACTUAL		COMPARACIÓN	
	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019	% 2019 Total	Evolución 18/19	Evolución %
MAEUC	2.072,35	734,51	741,54	752,97	558,69	587,81	759,26	29,0%	171,45	29,2%
AECID	872,03	227,84	230,78	229,13	228,00	237,54	281,04	10,7%	43,50	18,3%
SECIPI				405,00	228,35	228,42	298,53	11,4%	70,11	30,7%
Otros				118,84	102,34	121,85	179,69	6,9%	57,84	47,5%
MINHAP	1.493,15	775,74	777,52	947,23	989,00	1.081,36	1.116,65	42,6%	35,29	3,3%
MINECO	3,42	74,32	58,53	486,49	372,33	423,84	519,95	19,8%	96,11	22,7%
MEYSS					232,00	203,77	208,25	7,9%	4,48	2,2%
Otros ministerios	98,32	41,04	18,15	32,13	25,93	17,76	18,05	0,7%	0,29	1,6%
<b>Total AGE</b>	<b>3.667,24</b>	<b>1.625,61</b>	<b>1.595,74</b>	<b>2.218,82</b>	<b>2.177,95</b>	<b>2.314,54</b>	<b>2.622,16</b>	<b>88,96%</b>	<b>307,62</b>	<b>13,3%</b>
CCAA	600,32	121,37	134,83	112,64	177,18	188,63	208,02	65,87%	19,39	10,3%
EELL		58,00	58,00	55,83	86,59	89,00	97,78	30,96%	8,78	9,9%
Universidad	9,78	10,00	9,00	9,00	9,00	9,70	10,00	3,17%	0,30	3,1%
Otros agentes	610,10	189,37	201,83	177,47	272,77	287,33	315,80	11,04%	28,47	9,9%
<b>TOTAL AOD</b>	<b>4.277,34</b>	<b>1.814,98</b>	<b>1.797,57</b>	<b>2.396,29</b>	<b>2.450,72</b>	<b>2.601,87</b>	<b>2.937,96</b>	<b>100%</b>	<b>336,09</b>	<b>12,9%</b>

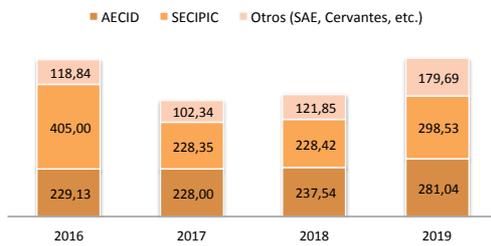
Millones de euros

3) **El MAEUC recupera recursos de AOD por valor de € 171,45 millones (29,2%) en todas sus instancias, pero sin apostar definitivamente por la AECID.** Por orden de importancia destaca en primer lugar el crecimiento de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y Caribe (SECIPIC) con 70,11 millones (30,7%), seguido por "otras instituciones" como la Secretaría de Acción Exterior (SAE) o el Instituto Cervantes con 57,84 (47,5%) y, por último, la AECID con 43,5 millones (18,3%). En general, aunque todas las secretarías y organismos del ministerio crecen, dicho incremento de recursos tiene luces, como el incremento de la AECID, y sombras, como el incremento del FONPRODE/deuda, instrumento que además de acumular una importante infra-ejecución, fomenta una Cooperación menos centrada en los grupos y regiones más pobres y vulnerables, y genera fácilmente dinámicas de cooperación ligada o no genuina. Es importante señalar que no ha podido contrastarse el detalle de los incrementos planteados a organismos multilaterales no financieros de forma voluntaria de la Secretaría de Acción Exterior – aproximadamente 40 millones – a expensas del documento de la Comunicación 2019, en la que el Gobierno detallará sus prioridades para la política multilateral.

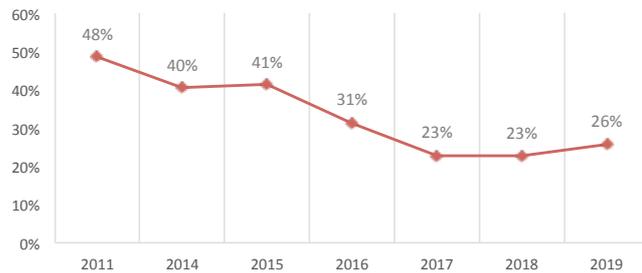
<sup>10</sup> En este informe se especifican los rubros que contabilizan como AOD según los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Solo algunas las partidas de los ministerios reúnen dichos requisitos. Si tomamos como ejemplo el propio MAEUC, solo un 45% de su dotación presupuestaria contabilizaría como AOD.

<sup>11</sup> Los datos de CC.AA y EE.LL son estimados, tal y como refleja el informe de AOD.

### Contribución del MAEUC a la AOD



### Peso relativo del MAEUC en la AOD AGE



4) Por otro lado, aunque hay un cambio de tendencia **los PGE 2019 no otorgan al MAEUC el protagonismo necesario en el conjunto del sistema y sigue siendo el tercer ministerio en cantidad de recursos asignados** después del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MIHAP) y del Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO). Este ministerio gestiona el 26% de los recursos, lo que consolida uno de los principales rasgos heredados de la cooperación en la era Rajoy: el Ministerio responsable de la dirección de la política de cooperación, según lo establecido en la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional, y único ministerio que cuenta con una Agencia especializada, mantiene un peso específico secundario en la asignación de los recursos presupuestados en el conjunto del sistema. Además, es un factor que condiciona la calidad de la AOD, su orientación a la erradicación de la pobreza y la voluntad de recuperación de los niveles de AOD que corresponden a España por su posición económica. Para alcanzar el 0,4% al final de la legislatura y dotar de mayor centralidad al ministerio dentro del sistema, la Coordinadora calculó que la AOD MAEUC tendría que haber superado los 950 millones en 2019, con especial foco en la AECID.

5) **Las contribuciones obligatorias suponen casi la mitad del total de la AOD de la Administración General del Estado.** El 46% del presupuesto de AOD para 2019 lo componen contribuciones obligatorias a la Unión Europea (adscritas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas – MIHAP) por valor de € 1.094 millones, y contribuciones obligatorias a los Organismos Internacionales de los que formamos parte por valor de € 106,18 millones.

6) **La cooperación bilateral pierde frente a la multilateral.** La apuesta del Gobierno sigue la tendencia de los últimos años de no recuperar la cooperación bilateral. Así, de los 307 millones de crecimiento de la AOD presupuestada en la AGE, un 60% tiene como objetivo la contribución a organismos internacionales, donde destacan los 42 millones de aportaciones voluntarias a organismos internacionales – de las que no tenemos aun detalle –, los 54 millones a Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES), los 40 a Organismos Financieros Multilaterales de Desarrollo (OFIMUDES) y los 13 a la UE. El peso anómalo que ha alcanzado la cooperación multilateral obligatoria en el conjunto de la Ayuda es el resultado de los sucesivos años de recortes presupuestarios en el MAEUC, que detentaba el grueso de la cooperación bilateral y en el que las contribuciones obligatorias tienen un peso residual.

Cooperación multilateral (millones de euros)	2018	2019	Diferencia
Contribuciones obligatorias (SAE)	94,20	106,18	11,98
Contribuciones voluntarias (SAE)	-	42,22	42,22
Aportaciones a OMUDES (Mineco y otros)	-	77,07	77,07
Aportaciones a OFIMUDES (Mineco)	415,97	456,17	40,20
UE	1.081,00	1.093,98	12,98
<b>TOTAL</b>	<b>1.591,17</b>	<b>1.775,62</b>	<b>184,45</b>

7) En la contribución a OFIMUDES hay un mayor incremento de la Acción Climática con una financiación prevista al **Fondo Verde del Clima que pasa de 39,5 millones en PGE2018 a 49,5**. Sin embargo, disminuyen los recursos del Fondo Mundial para el Medio Ambiente, de 15,5 a 4,5 millones. Es importante recordar que en el Acuerdo de París los países se comprometieron con una movilización de 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2020 para ayudar a los países pobres en la acción climática. El Fondo Verde es el instrumento central de dicha movilización y en los últimos años España [no ha cumplido con sus obligaciones](#)<sup>12</sup> y tampoco con su parte justa en el reparto de esfuerzos que le correspondería por su peso económico. Coordinadora ha [señalado](#) que estos recursos deben ser adicionales y orientados bajo una estrategia de justicia climática que esté coordinada con la política de Cooperación y la implementación de la Agenda 2030.

8) **La cooperación financiera, tanto bilateral como multilateral, es la modalidad de cooperación que más crece en el sistema.** Un 36% del crecimiento de la AOD de la AGE – 110 de 307 millones – apuestan por instrumentos financieros. Este crecimiento se divide en 50 millones en el FONPRODE – que pasa de 199 a 249 millones presupuestados –, 20 millones en el Fondo del Agua – de 15 a 35 – y de la contribución a organismos financieros multilaterales (OFIMUDES) de 40 millones – de 416 a 456 –, con un importante crecimiento de la partida de “Suscripción de acciones y aportaciones de fondos a organismos internacionales” (+36%) frente a una reducción a las aportaciones al sistema del Banco Mundial (-6%).

9) **El gasto para personas refugiadas en España se sitúa en el 7,9% de la AOD de la AGE**<sup>13</sup>. La previsión de gasto para las personas refugiadas en 2019 es de € 208,2 millones – 2,2 % más que en los PGE 2018, cuando se presupuestaron € 203,7 millones –. Dichos recursos se gestionan desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) que se consolida como el cuarto pilar del sistema de Cooperación Española y con aproximadamente 3/4 partes de los recursos que gestiona la AECID. Coordinadora ha [explicado](#) en diversas ocasiones que la dotación presupuestaria para ayuda a las personas refugiadas es algo totalmente necesario y que debería realizarse con fondos adicionales. Sin embargo, su consideración como Ayuda Oficial al Desarrollo es cuestionable ya que son fondos que permanecen en nuestro país y no contribuyen a la erradicación de la pobreza y la desigualdad los países más empobrecidos. Esta postura es coherente con el [pensamiento unánime de las organizaciones de la sociedad civil a nivel internacional](#).

Sigue llamando la atención un año más como este enorme volumen de AOD presupuestado para los gastos destinados a la acogida de personas refugiadas en España contrasta con insuficiente apuesta a nivel de la AGE de la **Ayuda Humanitaria** a los países donde se producen las catástrofes y conflictos: se pasa de 18,9 (PGE 2018) a 35,9 millones (PGE 2019), cuando hace 10 años (2008) la ayuda humanitaria era de 350 millones.

## **El MAEUC mejora recursos, pero hay dudas sobre la capacidad de ejecución de los fondos de deuda**

10) **El MAEUC aumenta su presupuesto absoluto por programas de 1.558,96 millones a 1.653,82 millones, un crecimiento de € 94,86 millones (6,1%) respecto a PGE2018.** El

<sup>12</sup> En el primer ciclo de movilización del Fondo Verde para el Clima España se comprometió con 160,5 millones de dólares y hasta mayo de 2018 aportó 17 millones.

<sup>13</sup> El CAD permite contabilizar como AOD algunos gastos de atención a personas refugiadas realizadas durante el primer año de acogida dentro en el país de recepción. Las ONGD europeas representadas en Concord y la propia Coordinadora se han opuesto a este planteamiento – la coordinadora publicó el artículo [“Migración y Ayuda al Desarrollo: juntas pero no revueltas”](#) –, entendiendo que los recursos necesarios que los estados deberían tener e incrementar para cumplir con sus compromisos en materia de acogida en los países donantes no deberían contabilizarse como Ayuda Oficial al Desarrollo. La ayuda a personas refugiadas ejecutada dentro de nuestras fronteras fue de 29 millones en 2015 y 32 millones en 2016.

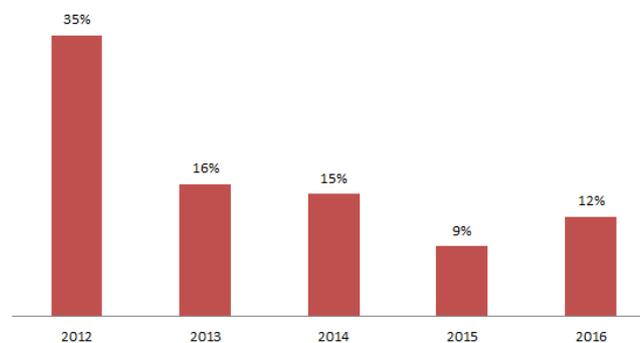
programa de cooperación del MAEUC supone el grueso de dicho aumento con € 109,95 millones, incrementando recursos en un 19,95% respecto a los presupuestos anteriores – de 551,18 a 109,95 –. De esa forma el ministerio vuelve a cifras del año 2012, pero todavía está lejos de recuperar el peso que tenía antes de la crisis.

Programas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Abs.	%
141M Dirección y Servicios Generales de Asuntos Exteriores	89.674,1	79.896,0	77.449,2	75.999,2	67.708,5	64.429,4	63.488,9	64.411,4	66.341,8	1.930,4	3,0%
142A Acción del Estado en el Exterior	504.335,9	761.314,8	764.171,1	669.976,3	676.505,7	736.538,9	780.433,8	791.916,8	769.308,5	-22.608,3	-2,9%
142B Acción Diplomática ante la UE	24.026,7	22.773,5	21.043,5	21.251,4	21.301,4	21.248,7	20.302,8	21.244,0	21.264,4	20,4	0,1%
<b>143A Cooperación para el Desarrollo</b>	<b>1.971.479,3</b>	<b>678.936,0</b>	<b>519.032,1</b>	<b>494.026,7</b>	<b>516.476,7</b>	<b>515.085,1</b>	<b>509.940,4</b>	<b>551.183,5</b>	<b>661.140,5</b>	<b>109.957,0</b>	<b>19,9%</b>
144A Cooperación, promoción y difusión cultural	114.944,7	104.183,6	87.218,9	114.483,0	118.924,9	119.471,3	124.523,8	128.316,7	133.912,1	5.595,4	4,4%
467G Investigación y desarrollo de la sociedad de la información	3.782,5	2.203,2	2.252,2	1.919,7	1.939,7	1.949,7	1.886,7	1.886,7	1.859,7	-27,0	-1,4%
<b>Total</b>	<b>2.708.243,0</b>	<b>1.649.309,2</b>	<b>1.471.166,9</b>	<b>1.377.656,2</b>	<b>1.402.856,8</b>	<b>1.458.723,2</b>	<b>1.500.576,3</b>	<b>1.558.959,1</b>	<b>1.653.827,0</b>	<b>94.867,9</b>	<b>6,1%</b>
Crecimiento total		-39,1%	-10,8%	-6,4%	1,8%	4,0%	2,9%	3,9%	6,1%		
Crecimiento programa Cooperación		-65,6%	-23,6%	-4,8%	4,5%	-0,3%	-1,0%	8,1%	19,9%		
Peso del programa Cooperación en el conjunto del MAEC	72,8%	41,2%	35,3%	35,9%	36,8%	35,3%	34,0%	35,4%	40,0%		

11) La explicación del incremento de 109 millones de este programa reside, como ya hemos señalado, en la contribución a dos fondos, el **FONPRODE** y el **Fondo del Agua** en la SECIPIC – 64% del incremento –, por valores de 50 y 20 millones adicionales respectivamente, y en un segundo lugar en la AECID, con 39,9 millones adicionales – 36% del incremento –.

12) El **FONPRODE** es la partida del ministerio que más crece pasando de 199 a 249 millones. Este fondo ha sufrido una enorme infra-ejecución en los últimos ejercicios lo que cuestiona profundamente la pertinencia de la dotación presupuestaria propuesta, máxime cuando existen otros instrumentos infradotados dentro del sistema y que más están alineados con la voluntad del Gobierno de recuperar la Cooperación como seña de la acción exterior. El FONPRODE ha ido perdiendo en los últimos ejercicios el componente donación, constituyéndose en su totalidad por fondos de carácter reembolsable, por lo tanto, generadores de deuda externa para los países receptores. La reforma del FONPRODE aprobada el 22 de abril de 2014, eliminó el límite máximo del 5% del total de la AOD destinada a estas operaciones y no recoge una nueva cuota máxima. Cabe recordar la consideración que el Consejo de Cooperación realizaba en el punto 9 del informe sobre la reforma del FONPRODE: "El consejo considera que sería conveniente que, como se establecía en la norma constitutiva de FONPRODE, el Gobierno fije una cuota máxima para la cooperación reembolsable correspondiente a este instrumento en el total de la AOD bruta comprometida durante el periodo de vigencia de cada Plan Director"<sup>14</sup>.

### Grado de ejecución presupuestaria del FONPRODE



<sup>14</sup> Informe del Consejo de cooperación sobre la Reforma del FONPRODE aprobado el 2 de abril de 2014.

	2012	2013	2014	2015	2016
1.- Desembolsos	95,4	40,2	35,6	20,5	24,6
2.- AOD neta Fonprode (desembolsos + reembolsos)	50,59	-6,1	-51,4	-104,3	-60
3.- Presupuesto	275,2	245,2	235,2	235,2	199,2
4.- % ejecución (1/2)	35%	16%	15%	9%	12%

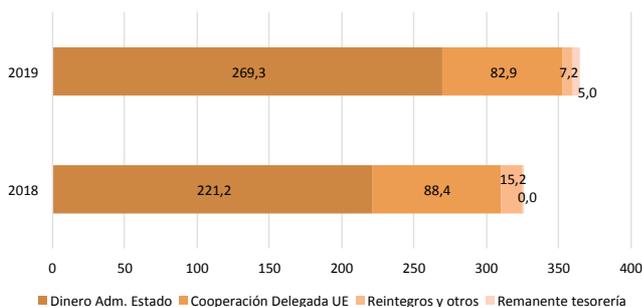
En millones de euros

## La AECID no es la prioridad en la recuperación

13) A pesar del crecimiento de € 39,9 millones (12%), **el presupuesto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) con € 365,8 millones permanece muy por debajo del nivel pre-crisis (€ 850 millones)** y su mejora presupuestaria está por detrás de la contribución a los instrumentos de deuda y a los organismos multilaterales. No obstante, una importante diferencia, respecto a los PGE2018 es que dicho crecimiento si se produce por recursos adicionales del presupuesto y no a cargo de la Cooperación Delegada proveniente de la UE.

Se trata de un presupuesto que está claramente por debajo de los mínimos requerimientos de una institución que debería ser el principal brazo ejecutor de la política de cooperación, por su especialización, conocimiento, estructura y experiencia acumulada. Ello ensombrece el gesto de recuperación del Gobierno y desdibuja sus prioridades. La AECID es el órgano de la cooperación al desarrollo desde donde mejor se puede promover la lucha contra la pobreza y la desigualdad y la defensa de los derechos humanos y la equidad de género, y es desde donde se debe recuperar la Cooperación y la proyección internacional del país.

**Evolución presupuesto AECID**  
(Origen ingresos en millones de euros)

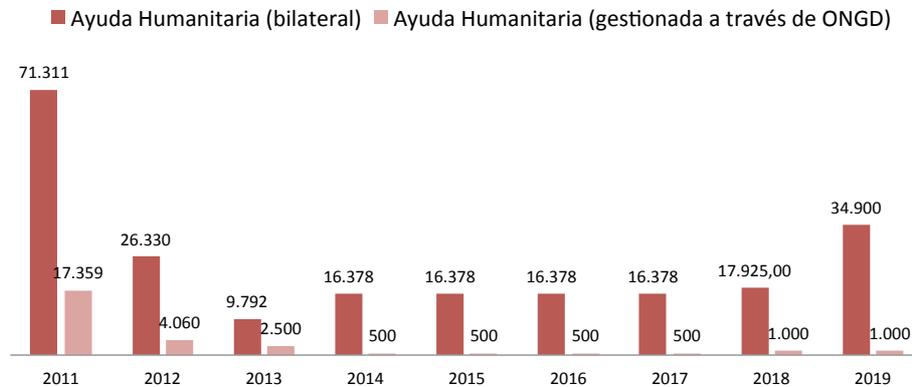


**Evolución presupuesto de la AECID**  
(en millones de euros)



14) **Se rompe el letargo en la Acción Humanitaria, con un incremento de 17 millones de euros más – pasando de 18,9 a 35,9 millones.** En medio de graves crisis humanitarias y del mayor desplazamiento de personas desde la Segunda Guerra Mundial esta es sin duda uno de los puntos más positivos de este balance. Los esfuerzos se concentran fundamentalmente en la AOD gestionada directamente por la Oficina de Acción Humanitaria. La partida de Ayuda Humanitaria gestionada por las ONGD quedaría con exclusivamente 1 millón de euros – lo mismo que en PGE2018 – y a la espera de dotaciones extra-presupuestarias. Es importante señalar que todavía nos encontramos con 10 veces menos recursos para la Acción Humanitaria estatal en comparación a antes de la crisis.

## Ayuda humanitaria AECID. Miles de €

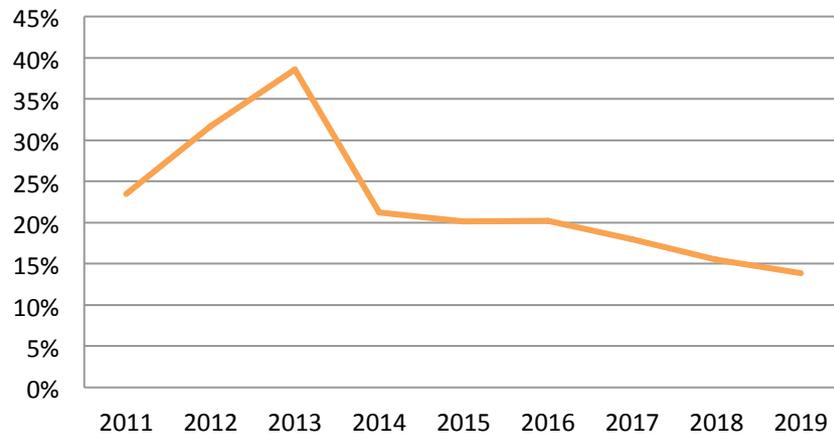


15) **Se recuperan programas de cooperación bilateral** de mayor impacto en ayuda genuina por valor de 22,5 millones en dos partidas, “ayudas singulares y otros proyectos de AOD (partida 48605) – que pasa de 3 a 7,4 millones, los proyectos de AOD con organismos internacionales (49600) – de 12,9 millones a 23 millones – y las “subvenciones de estado y otros proyectos AOD” (49604) – que pasan de 45,39 a 53,39 millones –. El planteamiento subyacente es impulsar una mayor colaboración con actores y poder facilitar el desarrollo de programas de cooperación delegada de la UE.

16) **Las ONGD cada vez gestionan menos recursos de la AECID, tras haber sufrido un recorte de dos tercios desde 2009.** En realidad, la práctica totalidad de estos fondos son resultado de la voluntad ciudadana expresada a través de la elección de la casilla de Fines Sociales en la declaración de IRPF. Así, aunque los PGE 2019 plantean 100.000 euros para la partida de convenios de cooperación en 2019, la previsión es que se destinen 40 millones para 2019 y 120 millones en los próximos tres ejercicios, tal y como se manifiesta en la orden de bases recientemente publicada. Lo mismo ocurre con la partida de proyectos que aparece sin dotación presupuestaria y que, según los responsables de la AECID<sup>15</sup>, este año tendrá una convocatoria que constará aproximadamente de los mismos recursos que el año pasado. La misma senda seguirá la convocatoria de acciones que tendrá este año también 3 millones. Solo la convocatoria de acciones para Ayuda Humanitaria tendrá un incremento 2 millones – pasando de 3 a 5 millones. Por lo tanto, en líneas generales no existe previsión de incrementos significativos para 2019 respecto a los valores manejados en otros ejercicios. Esto es altamente preocupante pues manifiesta la idea de que, para recuperar la Cooperación, el liderazgo internacional y ejecutar la Agenda 2030 en su dimensión exterior no es necesario una mayor colaboración con la sociedad civil organizada.

<sup>15</sup> La Coordinadora ha contrastado estas informaciones con los propios responsables de la AECID.

## Parte del presupuesto de la AECID gestionadao vía ONGD



17) Es necesario que el **presupuesto refleje de manera fidedigna** la dotación de recursos de estas partidas para que tanto la sociedad como las fuerzas políticas puedan conocer, desde el rigor y la transparencia, la voluntad del Gobierno en relación a dichos instrumentos y pueda permitirse un debate público y político en el proceso de presupuestos.

18) **El total de recursos presupuestados de AOD del MAEUC destinados a programas vía ONGD suma un 6,66%**, y apenas el 1,93% del total de la AOD de la Administración General del Estado. Es importante recordar que nuestro país está en la posición 16 de 29 en la canalización de AOD ejecutada vía ONGD y por detrás de países como Irlanda, Bélgica o Dinamarca en valores absolutos.

## \_quiénes somos

La Coordinadora es la red estatal de organizaciones sociales que trabajan en el ámbito del desarrollo, la solidaridad internacional, la acción humanitaria, la educación para la ciudadanía global y la defensa de los derechos humanos.



C/ de la Reina 17, 3º · 28004 Madrid  
Tel.: 915 210 955  
información@coordinadoraongd.org  
www.coordinadoraongd.org



**COORDINADORA**  
DE ORGANIZACIONES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

## Trabajando por la justicia global y el desarrollo sostenible

\_PARTICIPAMOS EN

