



INFORME SOBRE LA COMUNICACIÓN ANUAL 2018 DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

(Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo en su reunión de 17 de mayo de 2018)

Tras haber recibido la *Comunicación Anual 2018* de la Cooperación Española y haberla sometido a estudio y debate, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo, de acuerdo con las funciones que le asigna el RD 2217/2004 de 26 de noviembre, emite el siguiente informe:

I.- ASPECTOS PREVIOS

1.- Con la puesta en marcha del IV Plan Director 2013-2016 se introdujo un cambio en el sistema de planificación de la Cooperación Española, que se vio después confirmado por la modificación producida en la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional a través de la disposición final primera de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. A través de esta modificación se sustituyeron los documentos de programación anual anteriormente existentes (los Planes Anuales de Cooperación Internacional, PACI) por las Comunicaciones Anuales que, de una forma sumaria, deben hacer referencia a las previsiones para cada año en materia de ejecución del Plan Director. Tras la presentación de las Comunicaciones Anuales de los años 2013, 2014 y 2015, estas dos últimas informadas por este Consejo de Cooperación, el Gobierno interrumpió esta práctica (acorde con su situación de interinidad) y no se presentó la preceptiva Comunicación Anual de los años 2016 y 2017. El Consejo de Cooperación se felicita de que ahora, de nuevo, el Gobierno haya retomado el mandato legal y proceda a elaborar y enviar a informe la Comunicación Anual de 2018, que es además la primera correspondiente al V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021.

2.- El Consejo entiende que para que sean efectivas las Comunicaciones como ejercicio de programación, deben ser estas elaboradas y remitidas antes de que se inicie el ejercicio anual al que aluden. Así lo señaló el Consejo de Cooperación en sus Informes de 2014 y 2015. No ha sido el caso en la correspondiente a este año, dado que la Comunicación se recibió al comienzo de mayo, cuatro meses después de iniciado el ciclo al que el documento se refiere. El hecho de que no se haya producido la aprobación del V Plan Director hasta el 23 de marzo, otorga singularidad al presente ejercicio y permite justificar el carácter excepcional del retraso aludido. No obstante, el Consejo de Cooperación hace un llamamiento para que en futuros ejercicios se traten de respetar los plazos de entrega de los documentos, para que estos puedan cumplir la misión que les atribuye la normativa vigente. Solo si la discusión y el informe de la Comunicación Anual se producen con antelación al ejercicio de referencia, se estará en condiciones de considerar aquellas modulaciones o enmiendas en la programación que eleven al Gobierno tanto la Comisión de Cooperación del Congreso como el Consejo de Cooperación.



II.- VALORACIONES

3.- La Comunicación Anual nació con el propósito de ser un documento ágil y útil que explique las prioridades políticas para el año en curso, así como el marco presupuestario que las respalda. Aceptando esos propósitos, el Consejo quiere subrayar que para que sea útil la Comunicación debe ser un documento de alta concreción y contenido informativo acerca de los propósitos estratégicos de la cooperación española en cada uno de los ámbitos en los que centralmente se va a desplegar la política de cooperación durante el año de referencia. En relación al estilo del documento, el Informe del Consejo de Cooperación a la Comunicación Anual de 2014 señalaba que “no se trata tanto de una descripción de procesos o acontecimientos previstos en el año, sino de una transmisión de las prioridades y propósitos de la cooperación española en ese período”. Y se insistía en que dado que “es imposible que esa información esté contenida en el Plan Director, cuyo alcance es más amplio y estratégico, (...) deben ser las Comunicaciones las que trasladen ese contenido, dejando claro qué se propone y qué espera conseguir la Cooperación Española en cada uno de los ámbitos en los que va a operar”. Acorde con esta posición mantenida por el Consejo de Cooperación en el pasado, cabe derivar dos observaciones en relación con la Comunicación Anual de 2018:

- En primer lugar, el documento presentado acoge una relación notablemente exhaustiva de aquellas actividades previstas para el año en que está implicado el sistema público de cooperación para el desarrollo. El Consejo de Cooperación agradece el esfuerzo informativo que ello supone. No obstante, en aras a obtener un documento más estratégico sugiere que en las futuras ediciones la atención se centre en aquellos compromisos de mayor calado y relevancia, que son programados por el sistema público de cooperación con objeto de hacer efectivo el Plan Director. Esto permitiría omitir (o pasar a un Anexo) aquellas actividades más rutinarias o de menor entidad previstas en el año (como jornadas o visitas, por ejemplo), así como aquellas otras que, aunque respaldadas por la Administración, son iniciativa de otros actores.
- En segundo lugar, aunque se refieren los temas de la agenda del año, no siempre se alude a las posiciones, prioridades y apuestas estratégicas que España tiene en relación con esos procesos. Es importante, no obstante, que en futuras Comunicaciones se trate de precisar en la mayor medida posible la posición española sobre los acontecimientos previstos y los propósitos estratégicos que se persiguen con las acciones programadas.

4.- La Comunicación Anual debe tratar de traducir los propósitos estratégicos del Plan Director vigente a la relación de compromisos y tareas propias de cada año de referencia. La Comunicación presentada, sin embargo, en ocasiones no deja clara la relación entre las actividades previstas y los objetivos del Vº Plan Director. Por ello y en un afán de facilitar la trazabilidad y seguimiento de las prioridades establecidas en dicho Plan, el Consejo invita a que las próximas Comunicaciones estén estructuradas, en mayor medida, de acuerdo con los propósitos y prioridades del Plan Director y remitan a esos propósitos, para que se tenga una información puntual de cómo se va avanzando cada año en la senda definida por el Plan Director.



5.- La Comunicación Anual es un documento que elabora la DGPOLDES, pero que debe aspirar a dar cuenta del conjunto de actividades que despliega la Administración General del Estado en materia de cooperación, tanto desde España como en cada uno de los países socios en los que actúa. A este respecto, la Comunicación Anual de 2018 presenta dos aspectos que debieran irse mejorando en futuras ediciones. En primer lugar, como el propio documento advierte, “recoge los compromisos que se articularán a lo largo de 2018, principalmente desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC): la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) y la AECID”, haciendo referencia al Plan de Actuación de la AECID para 2018 como documento complementario que desarrolla los compromisos de la Comunicación, algo que sería relevante conocer para valorar ésta última. Este planteamiento limita el alcance de la programación de la que se da cuenta, especialmente si se tienen en cuenta las competencias y recursos gestionados por otros departamentos. Como el propio documento acredita son diversos los Ministerios implicados en la gestión de la AOD. Hay otros actores más allá del MAEC que son responsables de una parte sustancial de la ayuda, cuya programación para el año debiera quedar igualmente recogida en la Comunicación Anual. El propio documento confirma esa necesidad cuando en diversos apartados alude al protagonismo compartido que otros ministerios tienen en las actividades que se relatan (como, por ejemplo, en relación con la reforma del Acuerdo de Cotonú, con la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 o con la definición del concepto TOSSD, por solo citar algunos casos). Así pues, el Consejo anima a que las futuras Comunicaciones traten de ser en mayor medida un documento de programación de la acción del conjunto de la Administración General del Estado en materia de cooperación para el desarrollo.

6.- El segundo aspecto susceptible de mejora a futuro hace referencia a la necesidad de incorporar información correspondiente a las principales actividades de la Cooperación Española en el año en los distintos países en los que opera, particularmente en aquellos que se han definido como de mayor prioridad. Aunque se trate de un información sucinta, el Consejo de Cooperación entiende que la Comunicación Anual debiera dar cuenta de las líneas estratégicas básicas y actividades programadas en los países prioritarios para la Cooperación Española. De otra manera, podría parecer como si el documento se limitase a reseñar las actividades a desplegar en el año por las unidades centrales de la DGPOLDES y de la AECID en Madrid. No obstante, hay que insistir en que la Comunicación debe de dar cuenta de lo que la Cooperación Española programa realizar a lo largo del año; y en el centro de esa programación están también las actividades que la Cooperación Española ejecuta en los países en los que opera para promover transformaciones de progreso incluyente y sostenible.

7.- El Consejo agradece la información referida a los compromisos presupuestarios incorporada en la Comunicación Anual. Se trata de una información muy valiosa para juzgar la entidad y orientación de los esfuerzos que el Gobierno realiza en materia de cooperación para el desarrollo. El Consejo es consciente de que adelantar la fecha de entrega de la Comunicación Anual puede limitar el contenido y el grado de fiabilidad de la información presupuestaria programada. A este respecto, hace un llamamiento a la DGPOLDES para que establezca con antelación los procedimientos requeridos para poder disponer en futuras Comunicaciones de unas previsiones presupuestarias lo más



ajustadas posibles con antelación al comienzo del ejercicio al que esas previsiones aluden. Como en toda previsión, es posible que se produzcan desajustes posteriores, pero es importante que se preserve la Comunicación como un ejercicio de programación que se anticipa al año al que remite.

8.- Señalado este aspecto, el Consejo considera que sería deseable que en futuras ediciones los contenidos de la Comunicación Anual reflejasen los objetivos y prioridades que se derivan del Plan Director. A este respecto, podría servir de referencia la Comunicación Anual presentada en 2015. De igual modo, sería conveniente que esos mismos contenidos se pusiesen en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, cuando esté disponible, con aquellos ámbitos relacionados con la cooperación internacional para el desarrollo reflejados en el Plan de Acción al que se refiere el Informe para el Examen Nacional Voluntario ante Naciones Unidas al que se presentará el Gobierno. Deben ser esos documentos elementos de referencia centrales para la Cooperación Española.

9.- En relación con el marco presupuestario, el Consejo quiere insistir en que los recursos asignados a la AOD en 2018 no están en correspondencia con el protagonismo que España quiere asumir en la implementación del V Plan Director, como dimensión internacional de la Agenda 2030, tal como se deriva de las propias declaraciones gubernamentales. Dado el proceso de recuperación económica en el que está España, el Consejo de Cooperación espera que se conduzca cuanto antes la ayuda a unas cifras que estén en consonancia con el nivel de desarrollo y el peso que nuestro país tiene en el escenario internacional. En opinión del Consejo, un 0,22% del PNB en ayuda internacional presupuestada queda muy lejos de ese objetivo, máxime cuando la ayuda ejecutada lleva varios años por debajo del 0,2% (0,19% en 2017). Al tiempo, es necesario que la ayuda programada, finalmente se ejecute en su totalidad, evitando las situaciones de reiterada infra-ejecución de algunos instrumentos (como es el caso de Fonprode).

10.- En relación al contenido de los compromisos presupuestarios, el Consejo destaca los siguientes elementos:

- En primer lugar, el bajo nivel relativo de la ayuda bilateral (28% de la AOD), que es el componente que más expresamente puede trasladar al escenario internacional las prioridades propias de la Cooperación Española; y, dentro de ella, la baja asignación que se otorga a la AECID (apenas 256 millones de euros, el 11% de la AOD), pese a que se concibe esta institución como la instancia central de gestión del sistema público de cooperación.
- En segundo lugar, y de forma correlativa, el elevado peso que asume la cooperación multilateral (71% de la AOD), que es ampliamente sostenida por las cuotas obligatorias que derivan de nuestra pertenencia a las distintas instancias multilaterales (solo la aportación obligada a la UE supone el 50% de la AOD).
- En tercer lugar, se confirma la significativa contribución que realizan a la AOD española los agentes propios de la cooperación descentralizada (casi el 14% de la AOD).



- En cuarto lugar, acorde con el peso de las contribuciones multilaterales, el componente de la AOD que es sectorialmente asignable es muy bajo (apenas el 20%), lo que limita la capacidad de orientación estratégica de los recursos.
- En quinto lugar, siguen siendo muy bajas las aportaciones que se programan para la ayuda humanitaria (apenas el 2% de la AOD), lo que contrasta con los llamamientos a su ampliación que ha formulado este Consejo reiteradamente y con la gravedad de las crisis humanitarias a las que se enfrenta la comunidad internacional.
- Por último, se confirma la preferente orientación de la ayuda española a América Latina (casi el 46% de la ayuda bilateral bruta especificada) y, de forma correlativa, el peso que tienen los llamados países de renta media en la asignación de los recursos (un aspecto que no está referido expresamente en el documento y que debiera incorporarse en futuras ediciones).

11.- Estos señalamientos para la mejora de las Comunicaciones Anuales no implican necesariamente que se pretenda la elaboración de un documento extenso y prolijo, como eran los antiguos PACI; se comparte el propósito de elaborar un documento conciso, pero debe ser altamente informativo de las prioridades y propósitos de la Cooperación Española y no una simple relatoría de previsibles acontecimientos durante el año. El propósito es que un lector ajeno a la Administración pueda hacerse una idea clara de dónde está y qué se propone conseguir la Cooperación Española durante el año. La Administración española se inspiró en modelos internacionales para transitar a este nuevo modelo de concreción anual de propósitos que encierra la Comunicación Anual. Sería conveniente que contemplase esos modelos de forma más detenida para comprobar cómo es posible aunar en un único documento brevedad con alto contenido informativo acerca de los propósitos de la cooperación, tanto en el ámbito global como en el de los países prioritarios.

III.- RECOMENDACIONES

12.- Acorde con lo señalado en los puntos precedentes, el Consejo recomienda al Gobierno como guía futura que las Comunicaciones Anuales:

- En primer lugar, se elaboren con antelación al ejercicio al que remiten, para que los informes del Consejo y de las correspondientes Comisiones del Congreso y del Senado puedan ser tenidos en cuenta en las actividades que se programan,
- En segundo lugar, sean un documento conciso y ágil, pero con alto contenido estratégico, expresando de manera clara cuáles son los logros que la Administración se propone alcanzar en el año y qué es lo que va a hacer para conseguirlos.
- En tercer lugar, el referente al que deben remitir la Comunicación es el cumplimiento de los propósitos estratégicos del Plan Director; así pues las actividades previstas para cada año deben dar cuenta de en qué modo contribuyen a hacer realidad el Plan Director.
- Por último, el Gobierno debe hacer un esfuerzo por proporcionar la información más completa posible acerca de los recursos económicos de que se dispone y a



través de qué medios y con qué finalidades se programan emplear, aun cuando se adelante la entrega de las Comunicaciones.

13.- Finalmente, el Consejo considera que existe una desproporción entre los medios humanos y técnicos disponibles por parte de la DGPOLDES en la actualidad y el conjunto de tareas que son de su competencia. El Consejo invita al Gobierno a que trate de redefinir la dimensión del equipo humano y técnico de la DGPOLDES para que esté acorde con lo requerido para garantizar que se progresa sostenidamente en los niveles de calidad y rigor de la programación realizada.

Madrid, mayo 2018