



DICTAMEN SOBRE EL INFORME DE SEGUIMIENTO DE LA AOD ESPAÑOLA 2016-2017

(Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo en su reunión de 19 de diciembre de 2019)

El Consejo de Cooperación agradece a la Administración el envío del documento “Informe de Seguimiento AOD 2016-2017”, en el que se ofrecen los principales compromisos y las magnitudes consolidadas relativas a la ayuda española en los ejercicios 2016 y 2017. Tras estudiar el documento y de acuerdo con lo señalado en el RD Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo, emite el siguiente informe:

I.- ANTECEDENTES

1.- En primer lugar, el Consejo quiere llamar la atención, una vez más, sobre la necesidad de actualizar al máximo los Informes de Seguimiento, acompasando su emisión con el cumplimiento de ciclo presupuestario al que cada Informe remite. Solo de esta forma se garantizará que la formulación de recomendaciones por parte de este Consejo pueda incidir, de manera oportuna, en el ciclo presupuestario subsiguiente. En esta ocasión el Consejo ha de emitir un Informe sobre actividades de la Cooperación que se ejecutaron con dos o tres años de antelación, con lo que el juicio y las recomendaciones pierden parte de su sentido de actualidad.

2.- Señalado lo anterior, el Consejo quiere también señalar que el retraso al que se alude es fruto de las disfunciones que se produjeron en un ciclo de gestión precedente, que dejó sin cumplir la emisión de los Informes de Seguimiento correspondientes a dos de los años de su ciclo. De hecho, la actual presentación en un único documento del Informe de Seguimiento de dos años consecutivos, un hecho que no tiene precedentes, responde a la voluntad de la actual Administración de reducir los retrasos acumulados y volver a secuenciar la emisión de este documento preceptivo. El Consejo de Cooperación respalda ese esfuerzo y anima a la DGPODES a actualizar al máximo la emisión de los Informes de Seguimiento en años sucesivos.

3.- El Consejo de Cooperación considera que el Informe de Seguimiento entregado añade al ejercicio preceptivo de revisión del proceder de la Cooperación Española el valor que le otorga referirse a los dos años finales del ciclo correspondiente al IV Plan Director. De algún modo ofrecen una imagen valiosa del punto de partida de la Cooperación Española antes de aprobarse y ponerse en ejecución el V Plan Director ahora vigente. Dada la relevancia de ese ejercicio, se agradece el esfuerzo que la DGPODES ha hecho para romper con la tendencia precedente de progresiva pérdida de contenido informativo y valorativo de los Informes de Seguimiento: un hecho que ya había sido criticado por el Consejo de Cooperación en su valoración del “Informe de Seguimiento 2015”. El Informe que ahora se presenta es un documento rico en datos y en el que se ha hecho un esfuerzo por estructurar información cuantitativa y cualitativa relevante sobre la evolución de la AOD española en los años de referencia; y esa información factual se acompaña de una desagregación y de unas valoraciones de interés para hacerse un juicio acerca de los propósitos y prioridades de la Cooperación Española. Creemos que este esfuerzo es muy meritorio y marca una tendencia que, más allá de algunas modulaciones que se sugerirán en este informe, debiera mantenerse en el futuro.



II.- VALORACIÓN

4.- El documento refleja a las claras los efectos distorsionantes que en las tendencias generales de la ayuda pueden suponer las operaciones de alivio de la deuda externa de países socios. En el año 2016, España participó en una importante operación de alivio de la deuda contraída por Cuba, que supuso que, sin transferencia adicional de recursos, un montante equivalente a 1.915 millones de euros se sumase a las cifras de la AOD correspondientes a ese año. Eso hizo que las cifras globales de AOD se triplicasen entre 2015 y 2016, que el coeficiente de AOD sobre el PNB pasase del 0,12% al 0,34% y que España escalase puestos en la jerarquía internacional de donantes, pasando del puesto 16 al 10. La deuda no solo alteró las cifras agregadas, sino también la composición de la ayuda por modalidades, incrementando el peso de la bilateral, y la asignación geográfica de los recursos, incrementando el peso de América Latina y de los países de renta media como receptores. Parte de esas alteraciones señaladas fueron más bien fruto de las metodologías de cómputo adoptadas por el CAD, revirtiéndose en buena medida en el año 2017, año en que se retorna a los rasgos más estructurales propios de la Cooperación Española en este último período. Es de agradecer que, para evitar conclusiones erróneas, la DGPODES hiciese el esfuerzo de presentar, además de los datos de AOD agregada, los correspondientes a esas cifras sin la adición de las operaciones de deuda, al objeto de identificar más claramente las tendencias. En todo caso, la evolución descrita pone de relevancia, de nuevo, la necesidad de reflexionar en el seno del CAD acerca de los procedimientos de registro de las operaciones de cancelación de deuda externa y su consideración y cómputo como parte de la AOD.

5.- Remitiéndonos a los datos estructurales (ajenos al efecto episódico de la deuda), lo cierto es que se confirman algunos de los rasgos que ya suscitaban la preocupación de este Consejo en años precedentes. Entre ellos:

- En primer lugar, la limitada cuantía en que se mueve la AOD. Aun a pesar de haberse pasado los efectos más severos de la crisis y de haberse recuperado el dinamismo de la economía española, lo cierto es que la AOD de 2017 (2 271 millones de euros) supone apenas el 0,19% de la RNB, una cuota muy alejada del promedio del CAD (0,31%) y del propio de la UE (0,5%). Las cifras sitúan a España en ese año en un puesto (decimotercero en valor absoluto y vigésimo primero en porcentaje respecto a la RNB) muy alejado de lo que se espera del peso económico y proyección internacional del país.
- En segundo lugar, la cooperación multilateral sigue teniendo un peso muy destacado en la canalización de la ayuda española, equivalente al 73% de la AOD neta, en 2017. Como ya este Consejo ha señalado en precedentes informes, este resultado no es tanto la consecuencia del mantenimiento por parte española de un elevado compromiso multilateral (algo que sería muy defendible), sino más bien fruto del peso que han adquirido las cuotas obligatorias en los organismos multilaterales de los que España es parte en un entorno de muy débil acción bilateral. De hecho, la aportación a la UE llega a suponer, en 2017, casi el 50% de toda la AOD (1.040 millones de euros).
- En tercer lugar, sigue habiendo una limitada presencia de la cooperación española en los países más vulnerables. Aunque es comprensible la relevancia que tienen los países de renta media en la AOD española, dado el tipo de países que conforman la relación de los prioritarios, llama la atención el limitado peso que tienen (apenas el 17% del total de la AOD distribuible) los países PMA. Esa cifra, traducida a recursos, se encuentra muy alejada del compromiso internacional suscrito reiteradamente por los donantes de la OCDE de dedicar a ese grupo de países una AOD equivalente al 0,15%-0,20% de sus respectivas RNB. De forma



adicional, conviene destacar que en los años considerados se ha perdido capacidad de concentración de la ayuda en torno a los países definidos como prioritarios en el IV Plan Director (que apenas supera el 50% del total), lo que hace dudar de la eficacia efectiva de ese documento de planificación en la asignación de recursos en esos años.

- En cuarto lugar, España parece alejarse de la meta de dedicar a los servicios sociales básicos el 20% de su ayuda bilateral distribuible. En los años últimos se aprecia una caída de la cuota dedicada a ese tipo de tareas, hasta situarse en un 12% en 2017, muy alejada de la meta internacionalmente acordada. Si a este rasgo se le suma el antes aludido, referido al limitado peso que tienen los países más pobres en la recepción de AOD española, habrá que convenir en que es limitado el grado en que la Cooperación Española se orienta de forma directa a combatir la pobreza. Es este un aspecto preocupante que debe ser objeto de seguimiento y corrección.

6. Abundando en los datos de la distribución territorial de la ayuda, es conveniente llamar la atención acerca del efecto que sobre este aspecto está teniendo la política de control de las presiones migratorias en las fronteras del espacio europeo (un objetivo ajeno a los orígenes de la ayuda). En 2016, Turquía ocupaba el segundo puesto en la relación de principales receptores de la AOD española (tras Cuba, como consecuencia de la operación de deuda); y aquel país asciende al primer puesto entre los receptores en 2017. Este dato se suma al efecto artificialmente expansivo que tiene sobre las magnitudes de AOD la cuota asignada a la atención de población refugiada en el propio territorio del país donante, durante su primer año de asentamiento: un hecho que afecta a buena parte de los países donantes, incluido España. Se trata de recursos, en este caso, que ni siquiera atraviesan las fronteras españolas y que difícilmente puede contribuir al desarrollo de los países de donde esos refugiados proceden. Estos aspectos aconsejan una reflexión crítica acerca del efecto que este tipo de decisiones con respecto a la migración está teniendo en las formas de registro y asignación de la AOD.

7. Por lo que se refiere a la distribución sectorial, se aprecia el alto peso que tienen las dimensiones sociales en la distribución de la Cooperación Española (entre el 55% y el 60% del total asignable). Esta distribución no parece muy acorde con el tipo de países donde España opera (países de renta media), que –en general– disponen de más recursos propios para afrontar las carencias sociales y, en cambio, donde son importantes los desafíos que impone el cambio productivo e institucional, la sostenibilidad o la mejora de infraestructuras. Pareciera que esta distribución viene altamente condicionada por la limitada cuantía de la ayuda, la dimensión reducida de los proyectos, el tipo de actores que los implementan (con alta presencia de las ONGD) y el peso inercial de la especialización en el pasado. Sin relegar la importancia crucial de las dimensiones sociales, sería bueno que la Cooperación Española fuese modulando esta distribución para otorgar mayor relevancia a sectores y actividades más conectadas con las transformaciones productivas sostenibles y equitativas y con la activación de una dinámica de generación de empleo digno en los países en los que opera.

8. El informe presenta una información rica acerca de los resultados que se derivan de la aplicación de marcadores a aquellos aspectos que tienen naturaleza transversal. La metodología de los marcadores es claramente mejorable y, en algunas ocasiones, los criterios de su aplicación son discutibles. No obstante, de los datos existentes se derivan cuatro conclusiones relevantes:

- En primer lugar, ha habido un retroceso manifiesto en el peso de aquellas actividades en las que los objetivos de género tienen un carácter prioritario o significativo. No parece que esta evolución esté acorde con la creciente relevancia que, con toda razón, la sociedad está dando



a los objetivos de equidad de género en todas las dimensiones sociales. El Consejo de Cooperación llama a que esta tendencia se revierta urgentemente.

- En segundo lugar, crecen las intervenciones a las que se les asignan los correspondientes marcadores en los temas de desarrollo participativo, buen gobierno y derechos humanos, aunque eso no se traduce en un incremento de recursos para esas actividades. Se trata de un resultado ambiguo, en un campo que tiene alta relevancia en los países de renta media, a los que se dirige la Cooperación Española, en un contexto en el que parece haberse deteriorado el espacio cívico y democrático en estos países.
- En tercer lugar, un juicio similar merece la evolución del marcador medioambiental, que ha crecido en operaciones, pero disminuido en recursos, pese a la relevancia creciente que el tema tiene a escala internacional. Los indicadores de mitigación y adaptación al cambio climático confirman la limitada reacción de la Cooperación Española a la creciente relevancia de estos aspectos. Algo que también afecta a otros marcadores, como el de biodiversidad o el de desertificación. Parece necesario que la Cooperación Española refuerce su acción en todas estas dimensiones de la sostenibilidad si quiere estar a la altura de lo que la Agenda 2030 plantea.
- Por último, tampoco se aprecian mejoras sustantivas en el marcador correspondiente a derechos sexuales y reproductivos, donde la evolución en los últimos años es relativamente plana. Otro campo, por tanto, que requiere del seguimiento atento por parte de la Cooperación Española.

9.- Los datos del Informe confirman, una vez más, que una parte de la asignación presupuestaria realizada a FONPRODE en los años de los ejercicios correspondientes quedó sin ejecutar. En un contexto de severa limitación en las asignaciones a la ayuda internacional y cuando buena parte de los donantes de nuestro entorno están activando sus instrumentos de cooperación financiera, que FONPRODE se mantenga por debajo de las cifras asignadas es una clara anomalía, que apunta a la necesidad urgente de una revisión del marco normativo y del aparato institucional de gestión en que opera este importante instrumento. Es necesario, por tanto, que las deficiencias a este respecto se subsanen cuanto antes.

10.- Los datos revelan que sigue siendo muy escaso el esfuerzo que España realiza en materia de ayuda humanitaria. De acuerdo con los datos ofrecidos en el Informe, apenas el 2% de la AOD bilateral bruta de 2016 y el 6% de la correspondiente a 2017 se dedicaron a financiar operaciones de acción humanitaria. Se trata de cuotas muy por debajo de las que presentan los países de nuestro entorno y contrastan abiertamente con la severidad de los episodios de crisis humanitarias que se vivieron en el período. Tal como ha venido insistiendo el Consejo de Cooperación en informes precedentes, si se quiere que España esté a la altura de su peso como actor internacional, es importante que se acreciente sustantivamente la asignación propia de la ayuda humanitaria.

11. Un juicio más positivo merece la evolución de los recursos destinados a la educación para el desarrollo, otro de los temas en los que ha venido insistiendo este Consejo de Cooperación. La asignación a educación para el desarrollo fue apenas del 0,9% de la AOD bruta desembolsada, pero esa cuota escaló al 3,8% en 2017. Se trata de una evolución positiva que se espera que se mantenga en el futuro. En esta evolución han tenido un papel importante la contribución de las Comunidades Autónomas.

12.- Las cifras de los dos años vuelven a revelar la clara infradotación presupuestaria que padece la AECID. Esa institución, por lo demás central en el sistema de gestión de la ayuda internacional, canalizó unos recursos equivalentes a 234 y 252 millones de euros en 2016 y 2017. Dados los costes de



administración asociados a la gestión de la ayuda, esas cifras indican que su labor efectiva en los países destinatarios de la ayuda ha sido muy menor. Acorde con lo que este Consejo ha señalado en Informes anteriores, es importante que se incremente el presupuesto de la AECID y que ese proceso se acompañe de una reforma seria en la estructura y dotación de recursos técnicos y humanos de esa institución. La reforma del Estatuto jurídico de la institución puede ser un buen momento para abordar una reforma en profundidad, pero no debiera esperarse a ese momento para iniciar una senda de expansión de los recursos de esa institución, para que recobre cuanto antes parte del papel central que debiera desempeñar en el conjunto del sistema español de cooperación.

13.- Más positiva ha sido la evolución de la cooperación descentralizada, que ha experimentado en el año 2017 una cierta expansión. Como es habitual, el comportamiento de las distintas Comunidades Autónomas es disímil, pero las cifras agregadas revelan una expansión en el año 2017. Respecto a su presupuesto, destacan el esfuerzo que en materia de ayuda realizan el País Vasco (0,48%) y Extremadura (0,26%); y a estas dos Comunidades Autónomas se une Navarra cuando la ayuda se mide en términos per cápita. Por su parte, entre los Ayuntamientos, destacan por la cuota de los presupuestos que dedican a la ayuda los de Vitoria/Gasteiz, Pamplona/Iruña, Burgos, Zaragoza y Córdoba. En el mismo sentido, se señala como positivo que la AOD universitaria creciera un 8,5% en 2017, revirtiendo la tendencia descendente de los dos años anteriores.

14.- Dentro de las limitadas cifras en las que se mueve la cooperación multilateral, ajena a la UE, hay que destacar una leve mejora en 2017, especialmente en lo que se refiere a las instituciones financieras internacionales. De forma más precisa, las cifras del año se vieron mejoradas con la aportación que España ha hecho a algunos Bancos Regionales de Desarrollo, muy particularmente al Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras y, en menor medida, el Banco de Desarrollo de América Latina, CAF y el Fondo Africano de Desarrollo, entre otros. Es importante que, una vez superados las condiciones restrictivas del ajuste, España recupere parte de su presencia en la arquitectura financiera global del desarrollo.

15.- A lo largo del informe se ofrecen algunas informaciones de utilidad sobre el papel que desempeñan las ONGD en la gestión de instrumentos de la cooperación y en algunos ámbitos y modalidades de ayuda. Sin embargo, el capítulo de actores ofrece una información excesivamente genérica que no permite analizar el rol de la sociedad civil y del conjunto de actores dentro del conjunto de la AOD en cada uno de sus instrumentos y niveles. Estas informaciones son importantes para poder identificar el rol de los diversos actores, ajenos a la Administración Pública, en un marco colaborativo reforzado en el que nos sitúa la Agenda 2030.

16- El documento dedica una amplia sección a revisar los principales compromisos, instancias o acciones internacionales en los que ha participado España a lo largo del período. La relación es muy completa, señalándose las citas más relevantes, así como la referencia a los temas tratados y a los acuerdos suscritos, lo que es de alto valor informativo. No obstante, esa enumeración alarga el documento y lo hace más difícil de manejar. Debiera estudiarse la posibilidad de presentar esta sección de una forma más sintética, quizá apelando a la configuración de fichas o de otro tipo de procedimientos sinópticos que permitan una presentación condensada de la información. Más allá de este aspecto formal, se echa de menos en esta sección una indicación de la posición que adoptó España en cada una de las iniciativas referidas y una referencia al documento (si existe) en que esa posición se expresó. En suma, lo que se demanda en esta sección es que se exprese más claramente la posición que se defendió por parte de España en cada una de las citas internacionales a las que se remite.



17.- Resulta interesante, aunque todavía en proceso, el ensayo que la DGPODES ha hecho para trasladar la asignación de recursos de AOD a la relación de ODS que conforman la Agenda 2030. El Consejo es consciente de las dificultades que comporta ese ejercicio y comprende que la información presentada sea muy imperfecta y parcial. Cerca del 50% de la AOD de 2017 no se ha podido clasificar en ODS alguno y los patrones de asignación parecen altamente volátiles en la comparación entre los años, lo que parece poco consistente. Pese a estas dificultades, el Consejo respalda ese ejercicio y anima a la DGPODES a seguir trabajando en esta línea, aun a pesar que en ocasiones haya que hacer ejercicios de atribución basados en supuestos discutibles, que la propia experiencia habrá de ir depurando. Si se quiere poner la AOD al servicio de la Agenda 2030, este ejercicio parece necesario.

III.- RECOMENDACIONES

Acorde con las valoraciones realizadas en la sección precedente, el Consejo formula las siguientes recomendaciones:

1. El Consejo anima a que se recobre la regularidad en la emisión de los Informes Anuales de Seguimiento de la Cooperación Española, manteniendo la riqueza de su contenido informativo. No obstante, sugiere estudiar fórmulas para que ese propósito sea compatible con un documento más corto, manejable y compacto.
2. Las cifras de la AOD de 2016 y 2017 están muy alejadas de las que serían esperables de un país como España, dada su posición en el concierto internacional. El Consejo llama a que se acelere y sostenga en el tiempo la senda de crecimiento de la ayuda.
3. Ese proceso debe ser compatible con una redoblada atención al objetivo de lucha contra la pobreza que debe inspirar la ayuda, que debe tener su reflejo en la asignación geográfica y sectorial de la ayuda. De igual modo, el Consejo de Cooperación insta a que se fortalezcan los enfoques de género y de defensa de los derechos humanos, revertiendo las tendencias que parecen revelar los respectivos marcadores.
4. Si se quiere que la AECID siga desempeñando un puesto central en el sistema de ayuda de España, es necesario que sus presupuestos se acrecienten y, con ello, se refuerce la capacidad de gestión de la institución. De igual modo, considera que es urgente acometer las reformas requeridas en FONPRODE para asegurar su pleno funcionamiento.
5. España debe poner en marcha un proceso de debate acerca de las la política migratoria y de sus efectos sobre la asignación y cómputo de la ayuda. Ese debate trasciende el caso español, pero es necesario que, también en nuestro país, se mantenga.
6. En un entorno de severas crisis humanitarias recurrentes, es necesario que se hagan crecer los recursos destinados a la ayuda humanitaria, que lleva años con dotaciones muy por debajo de lo que sería razonable esperar.
7. Los datos revelan que las dimensiones ambientales y de sostenibilidad no están adquiriendo el protagonismo que debieran en el seno de la Cooperación Española. Este aspecto debe corregirse de forma urgente para responder al desafío climático y ambiental a escala internacional.
8. La información sobre el papel de los actores en la Cooperación debiera mejorarse, con datos más desagregados de su participación en instrumentos y modalidades de ayuda. En el caso de las ONGD se recomienda adoptar la metodología del CAD que distingue entre recursos asignados a la implementación de programas y proyectos y aquellos orientados al fortalecimiento de sus estrategias institucionales.