



DICTAMEN SOBRE EL INFORME DE SEGUIMIENTO DE LA AOD ESPAÑOLA 2018

Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación celebrada el 8 de julio de 2020, vía videoconferencia

El Consejo de Cooperación agradece a la Administración el envío del “Informe de Seguimiento AOD 2018”, documento esencial en el que se ofrecen los principales compromisos y las magnitudes consolidadas relativas a la ayuda española en el ejercicio 2018. El Consejo, tras estudiar el documento y de acuerdo con las funciones que le atribuye el artículo 2 del *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 llama la atención, una vez más, sobre el relativo retraso con el que ha de dictaminar los Informes de Seguimiento de la AOD. En esta ocasión se está procediendo a informar sobre las cifras y operaciones de la AOD correspondientes a 2018, es decir, de hace dos años, lo que provoca que las recomendaciones formuladas por este Consejo pierdan parte de la actualidad y, lo que es más importante, de utilidad para los decisores públicos. El Consejo es consciente de que, en buena medida, ese retraso se debe al deseo de incorporar en el documento cifras consolidadas, tras haber pasado por el proceso de validación del CAD de la OCDE que, en ocasiones, comporta rezagos de meses respecto al momento en que las cifras originarias se le presentaron por parte de la DGPOLDES. No obstante, más allá de la justificación del retraso, lo cierto es que su reiteración resta eficacia a los ejercicios de valoración que este Consejo preceptivamente formula. Una vía de corrección de este problema que debe ser estudiada es la posibilidad de que el Consejo informe sobre el seguimiento cualitativo y sobre las cifras provisionales emitidas por la Administración española, aun cuando pudiesen ser posteriormente corregidas de forma parcial por el CAD. En caso de que se optase por esta opción, debieran estudiarse con detalle las implicaciones que el cambio comporta tanto para la naturaleza del documento que se informa, que remitiría a un adelanto de cifras de carácter provisional, como a la propia secuencia y carga de trabajo de la DGPOLDES.

2.- El Consejo de Cooperación valora positivamente y se congratula de haber recibido un documento que, siguiendo la tendencia iniciada por su predecesor, ofrece una información abundante y relevante sobre el comportamiento de la AOD en 2018, no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino también cualitativo, ofreciendo análisis, valoraciones, y un esfuerzo notable en la estructuración de la información que, como ya había puesto de manifiesto este Consejo en dictámenes anteriores, resultan imprescindibles para que los Informes tengan la entidad que requieren y reflejen los propósitos y las prioridades que están guiando la Cooperación Española. El Consejo anima a la Administración a seguir haciendo ese esfuerzo en Informes futuros.



3.- El Informe de Seguimiento 2018 es el primero que se elabora tras la aprobación del V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021. El Consejo destaca y reconoce especialmente el esfuerzo realizado por la DGPOLDES, iniciado ya en el Informe de Seguimiento 2016-2017, para presentar la información de la AOD española estructurándola en línea con los ODS de la Agenda 2030, en línea con los principios de ese Plan Director. El Consejo de Cooperación es consciente de las limitaciones y de las dificultades que conlleva el ejercicio, así como de las deficiencias resultantes a las que se hace referencia en la parte valorativa de este dictamen; con todo, respalda y anima a la DGPOLDES a seguir trabajando y avanzando en la misma línea, coherente con el deseo de poner la AOD al servicio de la Agenda 2030.

II.- VALORACIÓN

4.- Desde el punto de vista de su estructura, la principal novedad del informe 2018 respecto de su antecesor es la inclusión, al principio del documento, de un Resumen Ejecutivo y de sendos capítulos destinados a presentar alguna información relativa al contexto socioeconómico nacional e internacional (Capítulo I) y a resumir el cambio metodológico que supone el cómputo de determinadas partidas a través del *Grant Equivalent* (Capítulo II). El Consejo estima procedente la inclusión del contenido de estos apartados en el Informe, si bien considera que la estructura es mejorable: quizás la inclusión de un capítulo introductorio en el que se presentase la contextualización nacional e internacional, la explicación del cambio metodológico relativo al sistema de cómputo y las cifras globales de la AOD 2018 habría sido preferible. Dedicar un capítulo (de una página de extensión) al asunto del cambio metodológico no parece tener demasiado sentido desde el punto de vista formal, aunque sin duda, como se ha dicho, es una información relevante que debe incluirse en el documento. En sentido contrario, sí tiene la envergadura suficiente como para configurar un capítulo independiente y destacado la contribución de la cooperación española a los ODS, en lugar de aparecer, como es el caso, ubicado en un pretendido resumen ejecutivo que, en realidad, no es tal. Resulta, finalmente, confusa la inserción del apartado referido al destino de nuestra ayuda en este epígrafe introductorio o de resumen, siendo preferible la presentación de esta información con el resto de cifras en el capítulo IV del Informe. El Consejo de Cooperación recomienda que se haga un esfuerzo por mejorar la estructura de los Informes en sucesivas ediciones en línea con lo expresado.

5.- En cuanto al contenido del Informe, como se mencionó más arriba, uno de los principales esfuerzos realizados es el referido a la presentación de la información de la AOD alineada con los ODS. Es digno de reconocimiento el trabajo y el avance realizados desde el Informe anterior, sobre todo por lo que se refiere a la AOD bilateral desembolsada cuyo porcentaje de especificación por ODS alcanza el 85,48%, frente al 46,79% en el ejercicio de 2017. A pesar de ello, el dato no puede ocultar que queda aún camino por recorrer y que la información presentada es todavía parcial e imperfecta: el análisis abarca un porcentaje de del 36,24 % del total de la AOD desembolsada (aproximadamente un 20% en el ejercicio anterior), permaneciendo el 63,76% restante sin especificar. El desfase mayor se produce en el ámbito de la ayuda multilateral, que resulta más difícil de clasificar. El elevado peso de este tipo de ayuda



en nuestro sistema dificulta que la clasificación por ODS abarque una mayor proporción de la AOD. Como se señaló más arriba, el Consejo es consciente de las dificultades metodológicas de la tarea, como también lo es de la fragilidad de los patrones de asignación y de la necesidad de contar con datos de calidad para que se pueda cumplir con el objetivo de dar un seguimiento de la AOD en los ODS fiable y útil; es por ello que anima a que los esfuerzos de la Administración continúen para que pueda avanzarse en cantidad y calidad de información de AOD especificada.

6.- Dos novedades importantes del Informe 2018, que el Consejo aplaude, son, por un lado, la aportación de información cuantitativa por Metas dentro de los ODS y, por otro, la aportación de información cualitativa que acompaña a los datos, identificando las actuaciones concretas especificadas por ODS y por Metas. Las referencias no son completas ni concretas en todas las ocasiones, dada la dificultad del ejercicio, pero es una información que resulta ilustrativa y útil para la comprensión de los datos, en la medida que sea una información de calidad. Se echa de menos, sin embargo, una explicación mayor del destino de la ayuda por ODS y por Metas (la mayoría señaladas como prioritarias en el V Plan Director, pero no todas, como ocurre en las incluidas en los ODS 11, 12 y 13), así como una comparativa con el ejercicio anterior, respecto del que se observa un cambio en los ODS prioritarios y una mayor dispersión. La concentración mayor se produce en el ODS 10 (*Reducir la desigualdad en y entre los países*), el 26,35% de la AOD especificada, si bien hay que destacar el sesgo del dato, que se deriva de las contribuciones dedicadas a refugiados en el país donante. Sería deseable que en Informes futuros apareciera esa explicación y análisis comparativo de concentración de la ayuda en distintos ODS, además de la presentación puramente descriptiva.

7.- También es novedoso el Informe de Seguimiento 2018 por ser el primero que utiliza la nueva metodología de cómputo de determinadas operaciones de la AOD basada en el *Grant Equivalent* (GE) en lugar de en los flujos de caja (lo que afecta centralmente a los préstamos con garantía soberana de carácter bilateral y los canalizados vía Organismos Multilaterales de Desarrollo). La introducción de la nueva metodología hace que no sea correcta la comparación directa de los datos de AOD GE de 2018 con los de años anteriores. Habría sido interesante que al presentar las cifras globales de la AOD 2018 el Informe hubiese incorporado también la información según la metodología de flujo de caja anterior a efectos de facilitar la comparativa (de hecho, en la tabla 17 sobre ajuste de previsiones de AOD por agentes de la Cooperación Española aparece realizado el cálculo). No ha de obviarse que España es uno de los miembros del CAD que pueden verse más afectados por el cambio metodológico debido a la reducción de los reembolsos, resultando las cifras de AOD mayores según el nuevo sistema de cómputo.

8.- Sobre la base de lo que acaba de exponerse en el punto anterior, el único método correcto de analizar la evolución de la ayuda en 2018 es utilizando cifras calculadas con la misma metodología. De esa forma, tomando la información de la tabla 17, la AOD 2018 calculada según la antigua metodología de flujos supone 2.194,16 millones de euros, equivalente al 0,18% de la RNB. En el año anterior, 2017, los datos eran de 2.271,04 millones de euros y un 0,19% sobre la RNB. Por tanto, en 2018 se produjo un leve pero efectivo retroceso en la cuantía de la ayuda, que se acumula a los registrados a lo largo de los siete años precedentes. La cuantía en la que se mueve la AOD sigue siendo muy limitada y no responde a los objetivos que el propio Informe 2018 destaca en su presentación de resituar a España como socio sólido y fiable, recuperando



la cooperación española en cantidad y calidad. En comparación con el resto de países del CAD, España se mantiene exactamente en la misma posición que en el año 2017: es el país decimotercero por volumen de AOD GE y el vigésimo por porcentaje de AOD GE respecto de la RNB (la media del total de los países de CAD es del 31%). Si realmente la nueva metodología de cómputo beneficia a nuestro país más que a otros, el mantenimiento en el ranking puede ocultar un deterioro real de la posición, abundando en la caracterización realizada.

9.- La cooperación multilateral sigue suponiendo el grueso de la AOD GE en 2018, con un porcentaje del 65,12%. Si se compara el dato con el correspondiente al año anterior, como hace el Informe, supone un descenso de 8 puntos respecto de 2017, pero la comparación temporal debe tomarse con cautela dado el mencionado cambio en metodología de cálculo que no afecta, como se dijo, a todas las operaciones. Por otra parte, lo deseable para avanzar hacia un mayor equilibrio entre los diferentes modos de canalización se consiga mediante el incremento de las cifras de la AOD bilateral y no a costa de un deterioro del compromiso multilateral como parecen apuntar los datos. Con todo, la acción bilateral de la Cooperación Española sigue siendo débil y sería deseable su fortalecimiento.

10.- Por lo que se refiere al destino de la AOD por regiones y países, la distribución sigue la línea de años anteriores, enfocándose prioritariamente hacia países de renta media (PRM) y hacia Iberoamérica. En relación con ello, sigue siendo una debilidad la escasa presencia de la Cooperación Española en los países menos adelantados (PMA), con un 19% del total de la AOD GE bilateral. El dato está muy alejado 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. Así mismo, permanece también bajo el porcentaje de concentración de la AOD en países definidos como prioritarios en el V Plan Director, en torno al 55% del total, lo cual no es demasiado coherente con su función de documento planificador.

11.- Entre los principales países receptores siguen figurando Turquía y Siria (en tercer y quinto lugar, respectivamente) por las ayudas destinadas a afrontar las crisis de refugiados que atraviesan, relacionadas, a su vez, con la política de control de las presiones demográficas en las fronteras del espacio europeo. El Consejo reitera la necesidad, ya expresada en dictámenes anteriores, de poner sobre la mesa la reflexión sobre la forma de computar este tipo de aportaciones, junto a aquellas que se destinan a la atención de refugiados dentro del territorio del país donante.

12.- En relación con la distribución sectorial de la AOD, el Consejo de Cooperación llama la atención sobre las siguientes cuestiones:

- En primer lugar, que precisamente los gastos asociados a los refugiados en el país donante hacen que sea mayor la proporción de ayuda en sectores no distribuibles sectorialmente (un 47% de este tipo de ayuda), representando como consecuencia las ayudas distribuidas sectorialmente tan solo algo más del 46% del total desembolsado.
- En segundo término, este Consejo había mencionado en dictámenes anteriores la conveniencia de ir otorgando un mayor peso a los sectores y actividades relacionados con el impulso productivo y la generación de empleo, en coherencia con el tipo de países donde la Cooperación Española opera principalmente, sin detrimento de la importancia



fundamental de las dimensiones sociales. El Informe 2018 muestra la tendencia contraria, con cifras y porcentajes menguados en la AOD dirigida a Infraestructuras Económicas y Servicios y en la orientada a Sectores Productivos.

- En relación con la AOD destinada a Acción Humanitaria, aunque el Informe 2018 destaca un crecimiento respecto del ejercicio anterior, los datos siguen mostrando, en cualquier caso, que nos encontramos muy por debajo de lo que las situaciones de crisis humanitarias requieren (56.872.522 euros, un 6,13% de la AOD GE bilateral desembolsada). El Consejo insiste en que es preciso que los fondos para la ayuda humanitaria se incrementen.
- Parece mantenerse la evolución positiva de la AOD destinada a Educación para el Desarrollo iniciada en el ejercicio anterior (40.316.614 euros, un 4,3% sobre la AOD GE bilateral desembolsada), con el tradicional papel predominante de las Comunidades autónomas, si bien llama la atención el fuerte incremento de la ayuda de la Administración General del Estado en el periodo (más del 100%) y también los de Entidades Locales y Universidades. El Consejo sigue reivindicando el papel crucial de la Educación para el Desarrollo y la necesidad de seguir reforzándola.
- Por lo que se refiere a Servicios Sociales Básicos, España sigue sin acercarse al compromiso adquirido en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de 1995 de destinar el 20% de la AOD. El dato para el 2018 es de poco más del 13%. Deberían seguirse haciendo esfuerzos por recuperar el cumplimiento del objetivo.

13.- El Consejo de Cooperación reconoce el trabajo desarrollado en el Informe 2018 en relación con la aplicación del sistema de marcadores de la AOD. El resultado es un apartado que ofrece abundante e interesante información sobre aspectos de naturaleza transversal. Como novedad, el Informe introduce tres nuevos marcadores: el de nutrición, el de prevención de desastres y el de inclusión de personas con discapacidad. Aunque la metodología y las asignaciones del sistema de marcadores son discutibles, y siempre con la salvaguarda mencionada en relación con las comparaciones de los datos del 2018 con los de ejercicios anteriores, el Consejo de Cooperación destaca los siguientes aspectos en este punto:

- Parece revertirse, en línea con lo que el Consejo había demandado en el Dictamen anterior, la tendencia adversa relacionada con el conjunto de acciones de Género, acompañado de un cambio también positivo en la financiación específica para género. Es preciso estar alerta para que la tendencia al alza se mantenga en ejercicios sucesivos.
- Se aprecia, asimismo, un aumento en el número de actuaciones especificadas con el marcador de Gobernabilidad como Principal, aunque descienden las marcadas como Significativas, por lo que más que un incremento neto se observa una sustitución entre ambos tipos. La sustitución ocurre también en los recursos desembolsados, de modo que, en este caso, sigue sin aumentar la financiación que se destina a ese tipo de intervenciones, que se mantiene en niveles de 2014. El Consejo considera que es preciso un mayor esfuerzo en este sentido, toda vez que la materia tiene especial importancia en el contexto actual de posibles deterioros en las condiciones de gobernanza democrática en algunos países de renta media, prioritarios para la Cooperación Española.



- En relación con el marcador de Medioambiente Principal parece ocurrir lo contrario: una caída en el número de intervenciones respecto del ejercicio anterior, acompañada de un repunte en los recursos, a pesar de no recuperarse los niveles de los ejercicios 2014-2016. Es preciso vigilar este marcador dada la relevancia del tema a nivel internacional. Los resultados en los marcadores sobre Cambio Climático del CAD son también modestos y evidencian un estancamiento en la serie histórica, aunque se revierte en general la tendencia negativa del ejercicio anterior en número de intervenciones y en recursos. Con todo, los datos siguen siendo muy insuficientes para lograr los objetivos de la Agenda Internacional, por lo que es preciso que se refuerce el objetivo relacionado con el cambio climático. Algo parecido podría concluirse a la vista de la información proporcionada en relación con los marcadores de Biodiversidad y de Desertificación.
- El Consejo estima conveniente estar también alerta en relación con el marcador de Salud Sexual y Reproductiva y Salud Infantil, que sigue confirmando la tendencia decreciente iniciada en 2014, especialmente desde el punto de vista de los recursos y manteniéndose más plana por número de actividades, lo que supone un descenso del presupuesto medio por intervención. La tendencia a la disminución viene explicada por las ayudas de la AGE, evolucionando la cooperación descentralizada en sentido contrario, con el papel predominante de las CCAA.
- Los resultados en relación con el marcador de Comercio y Desarrollo son muy pobres: tanto en número de intervenciones marcadas como en recursos las cifras son muy escasas y, además, se desploman en 2018. La interpretación de los datos relacionados con este marcador es complicada dadas las deficiencias del mismo y así se hace notar en el Informe, aunque quizás habría sido deseable una explicación mayor del comportamiento del marcador en el ejercicio.
- Finalmente, por lo que se refiere a los tres nuevos marcadores, obviamente no hay datos para observar las tendencias y se ofrecen sólo los datos relativos a los recursos dirigidos a cada uno de ellos en el ejercicio 2018 (8,7 millones de euros en programas Principales y Significativos marcados como Reducción de Riesgos de Desastres, 18,1 millones para la Inclusión y Empoderamiento de Personas con Discapacidad y alrededor de 43 millones para el marcador de Nutrición). En estos casos el Informe no aporta datos del número de intervenciones; el Consejo sugiere que se aporten en futuras ediciones.

14.- En relación con los actores de la Cooperación Oficial Española siguen siendo decepcionantes a juicio de este Consejo las cifras en las que se mueve la AECID, incompatibles con el papel central que debe desempeñar esta institución en el sistema. El dato del volumen de la AOD de la Agencia es incluso ligeramente inferior al de 2017 (251,30 millones de euros frente a los 252,39 del año anterior). Debe insistirse, por tanto, como se ha hecho ya en múltiples ocasiones desde el Consejo de Cooperación, en la necesidad de que se incremente ese presupuesto.

15.- LA AOD de las CCAA continúa con una tendencia ascendente, con un incremento de algo más del 10% sobre el dato del año anterior en conjunto, si bien el dato agregado oculta importantes diferencias entre Comunidades, siendo un año más destacable el esfuerzo sobre su presupuesto de País Vasco, Navarra y Extremadura. Es también notable el incremento de la AOD en los presupuestos locales, de alrededor del 38% respecto del año anterior (destacan en este caso los esfuerzos sobre su presupuesto de Pamplona, Zaragoza, Burgos y Córdoba). En el mismo



sentido, la AOD de las Universidades creció más de un 13% en relación con el año 2017. Relacionado con el dato del crecimiento de la cooperación descentralizada, el Informe 2018 reseña también un incremento significativo en la canalización de la AOD de las ONGD. El Consejo valora positivamente todos estos datos y confía en que las tendencias se consoliden.

16.- El instrumento del FONPRODE sigue sin desplegar todo su potencial, como lo confirman los datos aportados por el Informe 2018. Sin necesidad de repetir los argumentos que este Consejo ha repetido en diversas ocasiones, es preciso insistir en la necesidad urgente de subsanar las limitaciones que impiden la activación de la cooperación financiera española, en línea con lo que están haciendo otros donantes de nuestro entorno.

17.- Finalmente, en relación con el apartado que dedica el Informe a repasar la participación española en la Agenda Internacional al Desarrollo, el Consejo agradece que se hayan realizado algunos esfuerzos puntuales en el sentido de recoger su demanda de que se exprese la posición defendida por nuestro país en las distintas citas internacionales. En ese sentido, anima a que se siga avanzando en esa línea, puesto que la incorporación de esa información dota de un interés mucho mayor al capítulo e incrementa su valor añadido como parte del Informe de Seguimiento.

III.- RECOMENDACIONES

En coherencia con las valoraciones realizadas en la sección anterior, el Consejo de Cooperación formula las siguientes recomendaciones:

1.- El Consejo propone estudiar la posibilidad de acortar el período de tiempo en el que se dictaminan los Informes de Seguimiento. Para ello sugiere que se estudie la posibilidad de que los Informes de este Consejo se hagan sobre el seguimiento cualitativo y sobre las cifras que la DGPOLDES envía al CAD correspondientes al año, con independencia de que después esas cifras pudiesen ser parcialmente corregidas por este organismo; esa decisión debe tomar en cuenta todas las implicaciones que comporta este cambio en las tareas de seguimiento de la AOD.

2.- Desde el reconocimiento de la mejora sustancial que supone el Informe de Seguimiento 2018, el Consejo anima a la Administración a continuar avanzando en la misma línea en los futuros Informes Anuales, manteniendo la riqueza de su contenido informativo y analítico.

3.- Es urgente recuperar las cifras de la AOD española, muy lejanas aún de lo que permitiría resituar a nuestro país como el socio sólido y fiable en la escena internacional que se pretende. En línea con ello, dada la situación de crisis internacional a la que nos enfrentamos, cobra especial importancia en el momento actual defender su nivel para que no sufra retrocesos adicionales. Al tiempo, de forma complementaria debiera:

- En primer lugar, recomponerse el peso relativo de los componentes de la ayuda, fortaleciendo la acción bilateral de la Cooperación Española, sin que ello suponga un deterioro del compromiso multilateral de nuestro país.



- En segundo lugar, fortalecerse la capacidad operativa y el presupuesto de la AECID para que pueda desempeñar de manera efectiva el papel central que le corresponde en el sistema de ayuda español.
- Por último, intensificarse los esfuerzos para la superación de los obstáculos que impiden la activación de la cooperación financiera española, específicamente, del instrumento del FONPRODE.

4.- El Consejo de Cooperación insta a que se fortalezcan los componentes transversales de la Cooperación Española, especialmente los de sostenibilidad y de equidad de género, dos componentes básicos de la actual agenda, que siguen sin adquirir el peso que deberían en nuestro sistema de cooperación.

5.- Es igualmente necesario, en un entorno de severas crisis humanitarias recurrentes, el fortalecimiento de los recursos destinados a la ayuda humanitaria, que continúa recibiendo asignaciones muy inferiores al nivel que podría considerarse razonable.

6.- El documento de Seguimiento que se informa remite al primer año del ciclo correspondiente al V Plan Director, pero reitera deficiencias y debilidades de la Cooperación Española que se arrastran de años precedentes. Por ello, se considera relevante que, una vez superados los efectos más severos de la COVID-19 y acorde con el calendario sugerido en la Comunicación 2020, se aborde de manera detallada y secuencial el plan de reformas de la Cooperación Española como parte del Plan de Reconstrucción que el Gobierno ha anunciado. En esa tarea, se espera que el documento preparado por el Grupo de Recursos y Capacidades del Consejo sea inspirador.