



DICTAMEN SOBRE LA “COMUNICACIÓN 2021: EL COMPROMISO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA SUPERAR LA PANDEMIA Y CONSTRUIR UN MUNDO MEJOR”

Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación celebrada el 28 de abril de 2021, vía videoconferencia

El artículo 22 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo establece en su punto 3 que “El Consejo de Cooperación al Desarrollo informará la propuesta del Plan Director y la Comunicación Anual referente a la ejecución del Plan Director y conocerá los resultados y la evaluación de la cooperación”.

La elaboración de los mencionados informes se recoge, asimismo, como una de las funciones encomendadas al Consejo en el artículo 2 del Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo.

Sobre la base de estas disposiciones y una vez recibida la “Comunicación 2021” de la Cooperación Española, tras su análisis y debate, el Consejo de Cooperación emite el siguiente dictamen.

I.- PRELIMINARES

1.- El Consejo de Cooperación agradece el envío del documento titulado “Comunicación 2021: el compromiso de la Cooperación Española para superar la pandemia y construir un mundo mejor”, si bien, una vez más, reitera la necesidad de un esfuerzo mayor para que las Comunicaciones sean elaboradas y remitidas antes del inicio del ejercicio al que se refieren. Esta reivindicación repetida del Consejo de una mayor anticipación en la remisión de los documentos sobre los que debe pronunciarse, cobra especial relevancia en el caso de las Comunicaciones por la propia naturaleza de estos documentos, dado que se trata de ejercicios de programación en los que se anticipan los compromisos de la Cooperación para el año correspondiente; insistimos en la afirmación de que difícilmente podrá este órgano consultivo hacer aportaciones útiles que puedan ser tenidas en cuenta en relación con los compromisos asumidos para el ejercicio si, como ocurre en este caso, recibe el documento finalizado el primer trimestre del año.

2.- Como ya ocurriera con la “Comunicación 2020”, el documento correspondiente al ejercicio actual se ha elaborado en un contexto excepcional derivado de la pandemia de COVID-19 (declarada como tal por la OMS en marzo del año pasado y aún vigente), que implica grandes desafíos sanitarios, humanitarios, económicos y sociales a escala global, tanto en el momento actual como para los años venideros. El Consejo valora positivamente que la “Comunicación 2021” mantenga la doble perspectiva de hacer frente a las graves dificultades y desafíos derivados de la crisis y de no dejar de atender a otros objetivos más estructurales, como la implementación de la Agenda 2030, el refuerzo de la gobernanza global, o la reforma del sistema de Cooperación Española. Precisamente, las exigencias que supone la respuesta a la pandemia



deben servir de acicate y guía para las reformas, por lo que no sólo es necesario mantener el doble enfoque sino que ha de insistirse en el vínculo entre ambas prioridades. Sin un sistema de cooperación renovado, actualizado y reformado, adaptado al nuevo contexto, no podrá contribuirse eficaz y eficientemente a los objetivos básicos de recuperación y construcción de un mundo mejor.

II.- VALORACIÓN

3.- El Consejo comparte la visión general de la que parte la Comunicación: en primer lugar, la constatación de la gravedad de los efectos multidimensionales de la pandemia que, como se recoge en el documento, está dificultando la consecución de los ODS de la Agenda 2030, revirtiendo progresos sociales logrados en las últimas décadas y golpeando más duramente a los países empobrecidos y a las comunidades más discriminadas y excluidas. En segundo lugar, que la pandemia y sus consecuencias son globales, de modo que es precisa una acción global coordinada capaz de movilizar todos los medios que ayuden a afrontar los devastadores impactos humanitarios, socioeconómicos y de derechos humanos de la crisis. En tercer lugar, que es imprescindible avanzar en la reforma del sistema de la Cooperación Española, reforma que, si ya era necesaria antes de la crisis provocada por la pandemia, ahora es imprescindible y urgente para poder cumplir con sus objetivos en el nuevo contexto. En cuarto término, que la Agenda 2030 y el Acuerdo de París, siguen siendo el marco adecuado para guiar la recuperación centrada en las personas y sentar las bases del futuro deseado. Finalmente, que ha de aprovecharse la crisis presente para el cambio, para explorar nuevas acciones, medios y alianzas que pongan el foco en raíces de las desigualdades, fragilidades e injusticias y permitan la construcción del futuro deseado a pesar de que, como es previsible, nuevas amenazas de distinta naturaleza puedan materializarse.

4.- El Consejo de Cooperación considera, sin embargo, que esa visión de partida resulta incompleta por cuanto debería incorporar también una reflexión crítica de la respuesta que el sistema de cooperación internacional ha dado a la crisis sanitaria, económica y social derivada de la pandemia desde sus inicios hace ya más de un año. En este contexto, del mismo modo que se reconoce que la pandemia ha evidenciado las fragilidades, desigualdades e injusticias existentes en el mundo, debería reconocerse también que el gran desafío que está suponiendo la pandemia ha puesto de manifiesto las fragilidades del sistema, que no se está atendiendo a las necesidades en la dimensión y con la celeridad y coordinación que serían deseables y que, consecuentemente, son urgentes esfuerzos mayores en el ejercicio actual. De forma similar, deberían enfatizarse los limitados impactos del sistema multilateral de Naciones Unidas y sus organizaciones especializadas, derivados de las serias debilidades que padece. En relación con ello, el Consejo se congratula de que “trabajar para una renovada y reforzada gobernanza global” se haya incorporado en la Comunicación como uno de los lineamientos generales para el 2021.

5.- El Consejo considera básicamente acertados los “lineamientos generales” que se presentan en la Comunicación si bien entiende que podrían haberse explicitado o desarrollado más los objetivos generales relacionados con la respuesta a la crisis. No ha de olvidarse que la pandemia sigue presente y sigue generando impactos devastadores, de forma especial sobre algunos



colectivos como mujeres y niñas que han visto reducidos sus derechos; no terminó con el fin del año 2020, a pesar de que la llegada de las vacunas aliente esperanzas. No se trata solamente de atender al “impacto negativo causado” sino al que se sigue produciendo. Es por ello que debe seguirse enfatizando la respuesta a la crisis entre los lineamientos de forma explícita en su doble vertiente, la de índole más urgente o humanitaria (fortalecimiento de los sistemas de salud, aseguramiento del acceso universal y equitativo a las vacunas, respuesta ante eventuales crisis alimentarias, asegurar el acceso al agua y saneamiento, protección de los derechos de todas las personas, con especial atención a las más discriminadas o con sus derechos más vulnerados) y la perspectiva más focalizada en la recuperación y el desarrollo (recuperar los medios de vida de todas las personas sin dejar a nadie atrás, incluidos quienes se encuentran en la economía informal, apoyando al tejido productivo y social local y protegiendo los derechos económicos y sociales para contribuir así a la necesaria recuperación de economías incluyentes). Ciertamente es que la primera de las acciones que recoge la Comunicación es una compuesta y ambiciosa, la de completar la implementación de la “Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española a la crisis de la COVID-19”, documento que, como se reconoce en el propio texto, se superpone a la propia Comunicación 2021. Dado que la estrategia establece claramente las prioridades de “salvar vidas y reforzar los sistemas de salud pública; proteger y recuperar derechos y capacidades; y preservar y transformar los sistemas socioeconómicos, recuperar el tejido productivo y reforzar la gobernabilidad democrática”, puede deducirse que éstas son prioridades también de la Comunicación, pero habría sido preferible, en aras de una mejor comprensión autónoma del documento, hacer una referencia explícita entre los lineamientos u objetivos generales.

6.- También comparte el Consejo, en términos generales, la relación de “objetivos específicos y resultados esperados” (o quizás, más propiamente, “acciones esperadas”) que presenta la Comunicación 2021, si bien entiende que debería cuidarse que el enunciado de los objetivos sea coherente con las acciones previstas en cada uno de ellos, cosa que no siempre ocurre. Específicamente, en el caso del objetivo 1, se incluye la mención a una “reconstrucción mejor”, aludiendo a aquella prioridad relativa a recuperación tras la crisis de cuya ausencia expresa en el documento se hablaba en el punto anterior; a pesar de ello, las acciones esperadas incluidas dentro de ese objetivo se centran en aquellas que tienen que ver con la contención y tratamiento de la pandemia, no encontrándose la relación con aquel objetivo de carácter más estratégico. Por otra parte, el resultado IV dentro del mismo objetivo específico 1 se refiere a acciones en el marco del G20 relativas al alivio de la deuda externa; probablemente este resultado tenga un encaje mejor en el objetivo 2 de reforzar la respuesta multilateral para una recuperación mejor que en el 1 enfocado en enfrentar el impacto de la COVID.

7.- Por otra parte, algunas ausencias o enunciados parciales en cuanto a los resultados esperados llaman la atención al Consejo. Así, en el objetivo 1, “Enfrentar el impacto de la COVID orientado hacia una reconstrucción mejor”, se echa de menos, atendiendo al impacto de género de la pandemia, alguna propuesta relacionada con aliviar ese impacto y la reducción de los derechos de mujeres y niñas. En el resultado 3.1 (movilización de “todas las capacidades de la cooperación española y de todos sus instrumentos”) sorprende que al hablarse del apoyo a la labor de las ONG de desarrollo, cooperación y acción humanitaria se resalte, sin argumentación, a aquellas que trabajan promoviendo los derechos humanos de niñas y niños desplazados y refugiados; si se hace, deberían explicarse las razones.



8.- La Comunicación debería cuidar, también, la coherencia entre los lineamientos generales y los objetivos específicos y acciones esperadas. Como se dijo, el Consejo comparte plenamente el lineamiento general de trabajar para una renovada y reforzada gobernanza global para una recuperación mejor, abordando las causas que han provocado el debilitamiento del sistema multilateral que la pandemia ha puesto ampliamente de manifiesto; la reforma que se precisa es profunda y es importante que España se implique activamente en ella y, en coherencia con ese objetivo, deberían preverse acciones concretas, quizás ampliando el objetivo específico 2 relativo a la respuesta multilateral y la gobernanza global, aludiendo no sólo a su refuerzo sino, en el sentido que acaba de exponerse, a su reforma.

9.- El modo de formular varios de los objetivos, pero sobre todo varias de las acciones esperadas, es frecuentemente poco concreto, de manera que a veces resultan ser más “objetivos dentro de objetivos” o aspiraciones que resultados o acciones esperadas en sí. Para evitarlo, el Consejo insta a que se haga un esfuerzo mayor en la concreción de los medios con los que se pretende conseguir los objetivos que se señalan en las actuaciones.

10.- El Consejo considera interesante la inclusión del objetivo específico 4 “Impulsar nuevas áreas de acción dirigidas a una recuperación transformadora” por cuanto permite la incorporación de algunas acciones de índole transversal o de difícil encaje en alguno de los otros objetivos, aunque, precisamente por ese carácter de transversalidad se producen algunos solapamientos. Así, las acciones en educación dirigidas a reducir los efectos de la brecha digital podrían incorporarse en el objetivo 1 de enfrentar el impacto de la COVID orientado hacia una reconstrucción mejor, dado que asegurar el derecho a la educación de niños, niñas y jóvenes responde directamente a los dos aspectos de ese enunciado. Por otro lado, las acciones en cada área se muestran insuficientes, en ocasiones por falta de concreción (como ocurre en el ámbito de la diversidad sexual, en el que la acción se presenta en términos de “estudiar vías” para la consecución de los objetivos) y otras veces por falta de proporcionalidad entre el objetivo y la acción; concretamente, las acciones en materia de gobernabilidad y apoyo a la democracia deberían tener un peso mucho mayor: el reforzamiento de las instituciones y de políticas públicas de los países socios es imprescindible para que se incrementen las capacidades de respuesta de las sociedades frente a las crisis y para el aseguramiento de los derechos de la ciudadanía, en general, y, en particular, de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, como mujeres o minorías. Sería, pues, recomendable la inclusión en el área de más medidas expresas, junto a la mencionada de apoyar programas de asistencia a los procesos electorales en los países prioritarios.

11.- El Consejo de Cooperación insiste, una vez más, en la importancia de las tareas de seguimiento, transparencia y evaluación que sirvan al objetivo de una gestión basada en el conocimiento, como las incorporadas al objetivo 6 de la Comunicación. Son tareas numerosas y ambiciosas que además han de adaptarse al nuevo contexto de pandemia y a nuevas metodologías, de modo que sólo podrán llevarse a cabo con la calidad precisa si se fortalecen las tareas de evaluación y rendición de cuentas con más medios y recursos de los que se han venido dotando en los últimos años. El documento debería recoger de forma expresa esa necesidad.



12.- Como es sabido, el Consejo defiende la urgencia de una reforma integral y profunda del sistema español de cooperación para el desarrollo que abarque al marco normativo, institucional y presupuestario y que suponga de manera efectiva un verdadero fortalecimiento de las capacidades, aprovechando las fortalezas y señas de identidad de la Cooperación española como por ejemplo, liderar el cambio ya iniciado por otros países europeos e ir aplicando la cooperación feminista, desarrollando y clarificando su contenido. En este sentido, comparte el objetivo general de lograr una Cooperación Española reformada que se formula en la Comunicación 2021, así como los aspectos que se señalan en declaración de intenciones que se realiza en el apartado correspondiente; el relato es incompleto y generalista, pero se entiende que sea así dada la amplitud del objetivo y que el contenido de la reforma está por definir. El Consejo de Cooperación recuerda que el Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos elaboró en marzo de 2020 el informe titulado “Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma”, un documento completo, argumentado y construido de manera consensuada por los actores no gubernamentales en el que se detallan, junto a reflexiones y propuestas de mayor calado, las principales reformas que estima deberían acometerse de manera más perentoria y obligada para desbloquear el sistema e ir dando pasos hacia el escenario final deseado. El Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo aprobó por unanimidad en sesión celebrada el 8 de julio de 2020 una declaración en la que se define este informe como un “documento valioso de análisis y elaboración de propuestas para la reforma del sistema de cooperación”, por lo que el Consejo confía en que sea realmente de utilidad y sirva de alimento al debate, reflexión y toma de decisiones sobre las reformas del sistema español de cooperación. Al mismo tiempo, reitera su ofrecimiento como instancia especializada para acompañar el proceso y como foro para la concertación y la consulta sobre los diversos pasos que se vayan dando en el mismo.

13.- Dicho lo anterior, y aun entendiendo las dificultades del contexto, el Consejo de Cooperación lamenta las demoras que se van produciendo sobre el calendario inicialmente previsto para la reforma. En la Comunicación 2020 se anticipaba que en ese año se abordarían las reformas necesarias para su plena operatividad en 2021, se formularía una nueva “visión para la Cooperación Española” y se daría un impulso decisivo a la recuperación del presupuesto de AOD”. Para el 2021 se preveía, en esa misma Comunicación, que “se habrá aprobado por las Cortes la Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y el marco legislativo para la nueva arquitectura institucional y se reforzará el presupuesto de la Cooperación Española en su vertiente bilateral”. Frente a este calendario tentativo, el resultado que se reporta en el “Balance de seguimiento del año 2020” (Anejo 1 de la Comunicación 2021) es decepcionante, limitándose al enunciado de que “durante el 2020 se pusieron en marcha los trabajos para la elaboración de una nueva Ley de Cooperación para el desarrollo sostenible”. En la Comunicación 2021 sigue visualizándose el año 2023 como el del final de proceso, si bien la única referencia concreta para ejercicio es el objetivo de “remitir el proyecto de Ley a las Cortes Generales en 2021”. El Consejo entiende que es urgente una mayor tensión continuada de reforma y que se vayan dando pasos firmes, de calado y con la orientación adecuada para situar a nuestro sistema de cooperación en el lugar deseable y necesario para afrontar los desafíos del mundo actual; las Comunicaciones deberían especificar de modo explícito objetivos más claros y concretos, así como una hoja de ruta precisa.



14.- La Comunicación 2021 incorpora un apartado final de “Presupuestos para el 2021” en el que se incorpora la información que aparece en el informe sobre los créditos de los distintos Ministerios y organismos públicos destinados a financiar la ayuda oficial al desarrollo que el Gobierno remitió a las Cortes en noviembre de 2020, junto al Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, según lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo vigente.

Según la información aportada, la AOD de la Administración General del Estado asciende a 2.766,77 millones de euros que, sumados a las previsiones para las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Universidades, resultan en un total de 3.114,97 millones de euros de AOD prevista para el ejercicio en curso. Asumiéndose una previsión de Renta Nacional Bruta para el 2021 de 1.238.470 millones de euros, el porcentaje de AOD/RNB sería del 0,25 %. En cualquier caso, este porcentaje debe tomarse con cautela dado que, como se apunta en el documento, es posible que el dato real de Renta Nacional difiera de la estimación, dada la incertidumbre en cuanto a la evolución de las magnitudes económicas.

A pesar de que la comparación con los datos de los menguados presupuestos de ejercicios anteriores pueda llevar a pensar lo contrario, el Consejo considera que el ritmo al que se incrementa el presupuesto para la AOD es manifiestamente insuficiente y muy alejado de aquella aspiración de dar un impulso decisivo a la recuperación del presupuesto de AOD en 2021. El avance del informe de seguimiento de la AOD elaborado por el CAD de la OCDE muestra que el porcentaje de AOD/RNB alcanzó el 0,24% en 2020, por lo que, de cumplirse la previsión el avance en 2021 sería de una centésima porcentual; el dato seguiría situándonos muy por debajo de la media de países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo, de la media de países donantes de la Unión Europea y del compromiso del 0,7%.

En la Comunicación se repite el objetivo de alcanzar una AOD equivalente al 0,5% de la RNB en 2023. Sería deseable que se diseñase e hiciese pública una senda racional y creíble de evolución de los compromisos presupuestarios en los próximos años para que el compromiso gubernamental sea plenamente asumido por la sociedad.

15.- El Consejo de Cooperación celebra que el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación haya ganado protagonismo en la distribución de recursos contribuyendo con un 28,49% del total de la AGE, lo que supone un avance importante en relación con ejercicios anteriores, y confía en que la tendencia se mantenga en los próximos ejercicios. A pesar de ello, sorprende el escaso incremento que ha experimentado, tanto en términos absolutos como relativos, el presupuesto de la AECID, incoherente con el papel que debe jugar en la Cooperación Española.

16.- Se observa, finalmente, que en algunos párrafos de la Comunicación no se presta el cuidado debido en cuanto a la utilización de un lenguaje inclusivo. El Consejo insta a que se cumpla con lo establecido al respecto en la L.O. 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.



III.- RECOMENDACIONES

En relación con las observaciones realizadas en este informe, el Consejo de Cooperación recomienda:

1. Incorporar de forma explícita el objetivo general y acciones correspondientes a la necesidad de lograr la recuperación y el desarrollo tras el impacto de la pandemia.
2. Imprimir un mayor ritmo al proceso de reforma de la Cooperación Española, incorporando en las Comunicaciones una hoja de ruta con objetivos claros y concretos.
3. Reforzar el compromiso con la evaluación haciendo explícita la necesidad de dotarla con más medios y recursos.
4. Incorporar un cronograma tentativo de evolución de la AOD a lo largo de los próximos años para garantizar el acceso al objetivo del 0,5% del PNB en 2023.
5. Desarrollar e implementar el compromiso con una Cooperación Feminista en éste y otros futuros documentos de planificación, tal como se recoge en la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 del Gobierno de España, y en línea con la Agenda 2030.
6. Anticipar la elaboración de las Comunicaciones al mes de diciembre del ejercicio anterior al que se refieren y cuidar en su redacción el empleo de un lenguaje inclusivo.