



INFORME SOBRE LA COMUNICACIÓN ANUAL 2019 DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

*(Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo
en su reunión de 9 de abril de 2019)*

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 22 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, tras la modificación introducida en el sistema de planificación de la Cooperación Española por la disposición final primera de la Ley 2/2014 de 25 de marzo de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, 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 Anual 2019” de la Cooperación Española, el Consejo de Cooperación emite el siguiente dictamen.

II. VALORACIÓN

1.- El Consejo de Cooperación agradece el envío, para su informe, de la Comunicación Anual 2019, primera de las elaboradas tras la aprobación del Vº Plan Director. Como en otras ocasiones, el Consejo reitera la necesidad de que las Comunicaciones sean elaboradas y remitidas antes del inicio del ejercicio al que se refieren; sólo de esa forma los documentos podrán estar listos para cumplir la misión de previsión anual que les atribuye la normativa vigente. Ese es el modo, también, de que los responsables de la política de cooperación puedan considerar e integrar en la acción política las valoraciones y recomendaciones de este Consejo, así como las que pueda elevar la Comisión de Cooperación del Congreso. El Consejo es consciente de que en esta ocasión el debate presupuestario en el Congreso de los Diputados ha podido retrasar la determinación de los compromisos correspondientes al año. No obstante, el Consejo considera que, para futuros ejercicios, se debe dar prioridad a presentar la comunicación previo al inicio del año con la información presupuestaria disponible. Eso no obsta para que una información más completa y actualizada se deba aportar posteriormente, en forma de Addenda, en cuanto se disponga de ella.

2.- Al igual que en Comunicaciones anteriores, la Comunicación 2019 sigue centrándose en las actuaciones que se articulan principalmente desde el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC). El Consejo reitera que, a pesar de ser un documento elaborado por la DGPOLDES, debe aspirar a recoger todas las actuaciones de la Administración General de Estado en materia de cooperación previstas para el ejercicio. Dejar fuera de este ejercicio la programación de otros ministerios, habida cuenta de la envergadura de las



competencias y recursos gestionados por algunos de ellos, resulta incoherente con aquel objetivo. Aun siendo consciente de la dificultad que supone, el Consejo sigue animando a que en futuras Comunicaciones se intente incluir la programación de la acción del conjunto de la Administración en materia de cooperación para el desarrollo.

3.- Se agradece y valora positivamente el esfuerzo de innovación que se observa en la elaboración de la Comunicación 2019, que parece alineado con algunas de las sugerencias realizadas por este Consejo en dictámenes precedentes sobre las Comunicaciones Anuales. Se trata de un documento más estratégico, que intenta transmitir la posición de la Cooperación Española en los distintos ámbitos y no se limita a relatar los acontecimientos previstos en el año, como ha ocurrido en Comunicaciones previas. Con todo, en algunos párrafos la Comunicación reitera posiciones, prioridades o propósitos generales de la Cooperación Española plasmados, como corresponde, en otros documentos, como el Plan Director o el Plan de Acción para la Agenda 2030, sin vincularlos a previsiones del ejercicio. El resultado es un documento en ocasiones redundante, en el que hay partes que resultan más declarativas que estrictamente programáticas. Sería deseable descargar esos párrafos de alcance más amplio y reiterativos y centrar los esfuerzos en la traducción de esos propósitos a los compromisos propios del año de referencia.

4.- La Comunicación 2019 se estructura en tres grandes apartados, referido el primero a los “Lineamientos generales y marco presupuestario”, el segundo, el más amplio, a los “Objetivos, resultados esperados y prioridades para 2019” y el tercero al “Seguimiento y Evaluación”. El Consejo entiende que es una estructura mejorable. Si se asume que el primer apartado es una presentación del contexto y los objetivos y el último una sección breve, se entiende que el grueso del documento descansa en el epígrafe 2, que, por otra parte, reitera y extiende aspectos tratados en la sección anterior. Como se comentará más adelante, haber desagregado esa larga sección 2 en distintas secciones diferenciadas hubiese ayudado a una estructura más clara y ordenada.

5.- Por lo que se refiere al apartado 1, el Consejo de Cooperación comparte el diagnóstico de partida y los propósitos generales que en él se expresan. En concreto, se coincide con el propósito de que es urgente “recuperar” la política de cooperación, como instrumento necesario para hacer realidad la Agenda 2030; y se concuerda con la idea de que esa política debe basarse en un “amplio consenso” social, del que participen actores sociales y fuerzas políticas. También se comparte el juicio, formulado en ocasiones anteriores por este Consejo, de que la eficacia de nuestra cooperación para el desarrollo requiere de cambios en la estructura institucional, el sistema de gestión y los marcos normativos y administrativos que hoy rigen la gestión de la ayuda internacional en nuestro país. Pese a que estos aspectos declarativos están bien señalados en el inicio de la Comunicación, su traducción al ámbito de los compromisos programados para el año es muy incompleta y parcial. Más allá de la alusión a la Subcomisión del Congreso (interrumpida por el fin de la legislatura) y una incompleta referencia a la mejora del sistema en el epígrafe 2.3, no hay actividad alguna programada en el año que se oriente expresamente a estudiar la reforma de aquellos aspectos (normativos y administrativos) que se dicen lastran severamente la eficacia de nuestra cooperación.



6.- Esta falta de consistencia entre lo declarado y lo efectivamente programado se percibe también en otros aspectos. Así, por ejemplo, el Consejo coincide con el doble propósito de hacer de España un socio internacional fiable y recuperar la cooperación en cantidad y calidad, pero ese objetivo, en este caso por razones ajenas al Gobierno, no tiene su traducción efectiva en el ámbito de los compromisos presupuestarios. Se señala que la Cooperación Española tiene que configurarse como un espacio para la generación de alianzas y de integración de actores, pero no se ve claramente qué mecanismos e instrumentos se van a desplegar para alcanzar ese objetivo, más allá de los MAP o de los Acuerdos de Asociación. Y, en fin, se alude a la necesidad de integrar a todos los agentes de la Administración en la acción de desarrollo, pero la Comunicación remite solo a los compromisos de las instituciones propias del MAEUEC. En un documento de carácter programático es importante que lo declarativo se traduzca en compromisos efectivos asociados a la acción.

7.- Pese a que es muy rico en su contenido, el apartado 2, que constituye el grueso, en cantidad y contenido, de la Comunicación, es notablemente confuso y desigual en su nivel de precisión. En concreto, en este ámbito hay diversos aspectos que suscitan dudas:

- En primer lugar, el capítulo se articula en torno a los cuatro objetivos generales que se proponen para el año. Si se tiene en cuenta que uno de esos objetivos se refiere a una modalidad concreta de cooperación -la ayuda humanitaria- y otro al ámbito de la acción multilateral, quiere esto decir que todas las actividades más propias de la acción bilateral quedan acogidas en solo dos objetivos. No es extraño, por tanto, que en ocasiones los aspectos tratados encajen mal con el objetivo en el que se encuadran. Se da así el resultado extraño de que, por ejemplo, el papel de la sociedad civil o de los órganos consultivos comparte apartado con las estrategias bilaterales de cooperación o con la estrategia de cultura y desarrollo (sobre la base de una alusión forzada a ODS 17) y la cooperación financiera se trata en el apartado titulado “Coherencia de políticas”, compartiendo apartado con la promoción del compromiso de la ciudadanía con el desarrollo o con la mejora operativa de nuestra cooperación.
- En segundo lugar, las deficiencias en la estructura y claridad de la sección 2 se ven acentuadas por la ambigua delimitación de los objetivos 2 y 3. El primero remite a impulsar el ODS 17 y las alianzas, y el segundo a la coherencia de políticas: pero la promoción de la coherencia (objetivo 3) es parte esencial de la promoción del ODS 17 (objetivo 2). De tal modo que hay aspectos -como el tratamiento de la cooperación financiera, por ejemplo- que perfectamente podrían estar en cualquiera de los dos objetivos señalados.
- En tercer lugar, se hace difícil en el esquema propuesto integrar la perspectiva que alude a los países y ámbitos regionales en los que se propone operar la cooperación. El Consejo valora positivamente que esta Comunicación descienda al ámbito de los planteamientos estratégicos diferenciados con los que la Cooperación Española trabaja en las distintas regiones, pero tiene dudas acerca del modo en cómo se hace en la Comunicación. No es clara la razón que justifica que los contenidos estratégicos regionales afecten solo al objetivo 2 y no al resto de los otros 3 propuestos. Por lo demás, la estructura de estos apartados es notablemente confusa: se alude primero a



las prioridades de América Latina, África y Asia, y esas prioridades se ponen en relación con las especificidades de los países de renta media; en ese ámbito se alude a América del Sur, pero no a Centroamérica, que es una región prioritaria para la Cooperación Española, que está conformada igualmente por países de renta media; y finalmente se vuelve a tratar en un epígrafe posterior los objetivos y prioridades de África y América Latina (no así de Asia). La estructura es, pues, claramente confusa y acoge tratamientos muy desiguales según los casos.

- En cuarto lugar, hay algunos apartados centrales del apartado 2 que son tratados de forma parcial o limitada. Es el caso, por ejemplo, del tratamiento que se da al propósito de la coherencia de políticas: un aspecto que este Consejo considera crucial para hacer realidad la Agenda 2030. En línea con este interés, consideramos exiguo el tratamiento que se realiza en la redacción propuesta en la Comunicación 2019 en un doble sentido. En primer lugar, al reducir a FONPRODE, Educación para la Ciudadanía Global y Género los elementos que harán avanzar en la coherencia, se deja fuera ámbitos cruciales que son parte de esa política, como por ejemplo la necesaria coordinación y complementariedad con otros actores de la AGE y de las CCAA y EELL, sin los cuales el cumplimiento de los compromisos relacionados con la Agenda 2030 serán difícilmente alcanzados. En segundo lugar, como se ha reiterado en anteriores dictámenes del Consejo, se considera conveniente que tanto FONPRODE y la cooperación financiera en general, por su impacto y su peso presupuestario, y la Educación para la Ciudadanía Global, por su importancia en la implementación de la Agenda 2030, recibieran un tratamiento más detallado respecto a prioridades, acciones y recursos.

Los comentarios anteriores no quieren ensombrecer el juicio francamente positivo que al Consejo le merece el enfoque de la Comunicación 2019, centrado en propósitos estratégicos y en la definición de resultados. Se trata de un avance notable respecto a Comunicaciones precedentes que debiera ser sostenido en el tiempo. No obstante, alienta a la DG POLDES para que en futuras Comunicaciones: 1) Precise mejor los objetivos estratégicos, para asegurarse que remiten a ámbitos distintos y complementarios; 2) Haga una relación de objetivos acaso más amplia, de modo que acojan de un modo menos forzado los distintos campos de acción que se quieren proponer; 3) Desarrolle de forma más equilibrada aquellos capítulos que se consideran cruciales para que los compromisos sean más programáticos; y 4) Distinga en dos capítulos diferenciados la formulación de objetivos y prioridades, por una parte, y la formulación de estrategias diferenciadas para los países y regiones, por la otra.

8.- Más allá de los comentarios precedentes, el Consejo quiere felicitar a la DG POLDE por el sólido desarrollo que hace del objetivo 1, relacionado con la política multilateral. Se trata de un apartado notablemente informativo y donde se definen de forma convincente las posiciones que España quiere mantener en el ámbito multilateral. La relación de foros, instituciones y compromisos revela un muy saludable propósito de elevar el perfil de España como socio internacional, aunque ese propósito no se convalide en el capítulo presupuestario. En este ámbito, es necesario saludar también el relanzamiento de los Marcos de Asociación, que son un mecanismo clave para hacer más estratégica y selectiva nuestra acción



multilateral. Acaso como carencia, cabría señalar el silencio que la Comunicación revela sobre aquellos mecanismos de coordinación internacional más propios de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y triangular, más allá de los Iberoamericanos. A este respecto, sería bueno que la Cooperación Española asumiese un compromiso más activo con el Development Cooperation Forum, de Naciones Unidas, y diese seguimiento a las instancias de apoyo a la CSS.

9.- Asimismo, el Consejo de Cooperación valora de forma positiva el tratamiento dado a los procesos de planificación estratégica bilateral a través de los MAP y los Acuerdos de Nueva Generación como marcos metodológicos para los acuerdos de con los países socios de la Cooperación Española en el contexto de la Agenda 2030. Entendemos que los MAP constituyen un marco adecuado para propiciar la apropiación del desarrollo por parte de los países socios y para la coordinación del trabajo de los diversos actores, propiciando los principios de eficacia de la cooperación. Por su parte, acorde con la heterogénea situación de los países, se considera de interés los acuerdos de Nueva Generación para el trabajo con los países de renta medio alta que son socios de la Cooperación Española. La Programación Conjunta de la UE también es la forma de propiciar una armonización de los donantes y conseguir aumentar la eficacia en terreno. Por eso, valoramos positivamente todos los esfuerzos que se están realizando en esta línea.

10. - El Consejo valora positivamente, por cuanto lo considera imprescindible para visibilizar la verdadera entidad de las actividades en materia de cooperación para el desarrollo, la inclusión de un apartado referido al marco presupuestario. No obstante, sería muy deseable que pudieran incorporarse a ese apartado no sólo las dotaciones presupuestarias sino también los datos de previsiones de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de 2019, con información cuantitativa detallada y cruzada de la distribución de la AOD por agentes, modalidades, instrumentos, sectores de actuación y regiones de destino; de no hacerse, el apartado pierde una parte valiosa de información.

11.- Teniendo en cuenta la situación de prórroga del Presupuesto General del Estado (PGE) de 2018, una vez más, el Consejo insiste en lo menguado de los recursos asignados a la AOD en 2019. La Comunicación señala que la AOD de la Administración General del Estado asciende a un total de 2.720 millones de euros, destacando que la cifra supone un incremento del 4,54% respecto a lo que figuraba en los PGE del año anterior. Sin embargo, el porcentaje de incremento previsto en la Renta Nacional Bruta (RNB) prevista es algo superior –cercano al 4,9%-, lo que resulta en un esfuerzo público en el ámbito de la cooperación internacional que no solo no crece, sino que disminuye en términos de porcentaje de AOD/RNB: un 0,216%, frente al 0,22% previsto en el PGE 2018. Como se viene repitiendo desde hace ya varios años, el Consejo afirma que tales porcentajes no son coherentes con los objetivos declarados por la Administración española y recordados como objetivos generales en la propia Comunicación 2019: situar a España como socio sólido y fiable, en el centro de la lucha global por hacer realidad la Agenda 2030 y recuperar la cooperación española, en cantidad y calidad, como expresión del compromiso de nuestra ciudadanía con nuestros países socios. La Comunicación 2019 se ha subtítulo con el lema “Recuperar la política de Cooperación para el Desarrollo”; el Consejo estima que difícilmente puede recuperarse la política de cooperación sin una



recuperación e incremento paralelos de los recursos que la hagan factible y, por ello, desea que las cifras de la ayuda se vean incrementadas lo antes posible hasta un nivel acorde con el grado de desarrollo, con el peso en el escenario internacional y con los objetivos en materia de cooperación de nuestro país. El problema se agrava si, como viene ocurriendo en ejercicios anteriores, la ayuda programada no se ejecuta en su totalidad, cuestión que incide de modo especial en el caso de algunos instrumentos como el FONPRODE que, como se destaca en la propia Comunicación, supone el grueso de la dotación presupuestaria en AOD de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (199,23 millones de euros, un 85,6% de esa dotación presupuestaria). Es por tanto preciso, reiterar la necesidad de realizar las transformaciones e impulsos necesarios para evitar la infra-ejecución de un presupuesto ya reducido en su asignación.

12.- Con el presupuesto prorrogado, el Consejo llama la atención sobre dos evidencias correlacionadas que ya fueron puestas de manifiesto en el Informe sobre la Comunicación 2018, como son: (i) el bajo porcentaje (algo menos del 12%) de asignación presupuestaria sobre el total de la AOD que se otorga a la AECID, instancia central de gestión del sistema público de cooperación, dato correlacionado, a su vez, con el bajo nivel relativo de la ayuda bilateral, y (ii) el elevado porcentaje sobre el total de AOD que suponen las cuotas obligatorias a organismos multilaterales y, específicamente a la UE (casi un 40% según los datos del Presupuesto). Uno y otro factor revelan lo exiguo de los recursos de que se dispone para la puesta en marcha de una política bilateral sólida, que pueda hacer alcanzables los propósitos estratégicos que la propia Comunicación expone.

13.- El Consejo considera necesario subrayar nuevamente la necesidad de avanzar en materia de mejora del funcionamiento del sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Por este motivo, el Consejo saluda la incorporación del epígrafe correspondiente en el documento (el 2.3). Al mismo tiempo, desea hacer notar que se trata, como ya se ha comentado, de un apartado que deja fuera aspectos cruciales referidos a la institucionalidad (cuál va a ser el modelo de AECID que se promueva) y al marco regulativo y administrativos (qué aspectos hay que cambiar y en qué sentido). La parcialidad aludida se extiende al ámbito de los actores considerados, ya que solo está referido a los órganos del MAEUEC y a la FIIAPP. A este respecto, el Consejo llama la atención sobre la importancia de considerar como parte del sistema a la Universidad, a los actores sindicales y empresariales, y a las ONGD, y la urgente necesidad de refuerzo de las instancias de coordinación y promoción de actuaciones conjuntas.

14.- Finalmente, el Consejo desea mostrar su apoyo al compromiso de reforzar el sistema de seguimiento y evaluación. Se trata de una asignatura pendiente que lastra la construcción de una política de cooperación más vigorosa y eficaz. Por ello, consideramos que se debería intentar ser más concreto en los mecanismos y acciones que se llevarán a cabo en 2019, a fin de asegurar la rendición de cuentas permanente y el aprendizaje para el conjunto de actores que forman el sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Por lo demás, en lo que se refiere a la evaluación, el Consejo llama la atención acerca del reducido número de evaluaciones que se programan de forma centralizada desde la unidad de evaluación. Se trata



de solo tres evaluaciones, una de ellas (referida a NEPAD) que lleva casi 5 años desde su inicial planteamiento. Dado que una de las funciones básicas de la DGPOLDES es la evaluación y que sus evaluaciones debieran ser referencia para el resto del sistema, el Consejo anima a promover, dentro de lo que los recursos permitan, una mayor actividad evaluadora.

III. RECOMENDACIONES

El Consejo valora de forma positiva el nuevo enfoque adoptado por la Comunicación 2019, que hace descansar la información sobre una definición de objetivos estratégicos y de resultados programados. Igualmente, considera positivo que los compromisos de la Cooperación Española previstos para el año queden referidos muy centralmente a la Agenda 2030. No obstante, de cara a futuros ejercicios, el Consejo recomienda:

- 1.- Garantizar que se dispone de la Comunicación antes del inicio del ejercicio al que ésta remite, tratando de incorporar la máxima información sobre los compromisos presupuestarios entonces disponible. Ello no obsta para que esa información deba completarse y desarrollarse cuando se disponga de datos adicionales acerca de los compromisos presupuestarios del año.
- 2.- Una definición más clara y precisa de objetivos, susceptibles de ordenar las actuaciones que se quieren desplegar en el año. Esa formulación de objetivos debe ser compatible con el que se definan las estrategias regionales diferenciadas que emanan de esos objetivos en un capítulo propio. De igual modo sería deseable que la Comunicación integrase, en la medida de lo posible, los compromisos del resto de los actores a partir de lo acordado en los órganos de coordinación del sistema de cooperación.
- 3.- Un mayor esfuerzo por integrar en la Comunicación el conjunto de los compromisos más centrales de cooperación asumidos por los diversos actores de la Administración del Estado (y no solo del MAEUEC).
- 4.- La necesidad de fortalecer el contenido programático (y no meramente declarativo) del documento, lo que debe llevar aparejado que las formulaciones de propósitos se expresen en forma de compromisos.
- 5.- La necesidad de hacer un mayor desarrollo de los compromisos presupuestarios, incluyendo, cuando menos, las dotaciones asociadas a modalidades e instrumentos y, si se puede, por países.