



DICTAMEN SOBRE LA “COMUNICACIÓN 2022: REFORMANDO LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN UN NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL”

Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación
celebrado el 28 de julio de 2022

Tal como es preceptivo, el Consejo de Cooperación recibió de parte del Gobierno la “Comunicación 2022: Reformando la Cooperación Española en un nuevo escenario internacional”. Tras analizar y debatir el contenido de ese documento, y en correspondencia con las tareas que le encomienda el Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, el Consejo de Cooperación emite el siguiente Informe.

I.- ANTECEDENTES

1.- El Consejo de Cooperación agradece al Gobierno el envío de la “Comunicación 2022” y expresa su reconocimiento al equipo que la elaboró, que hubo de reunir y tratar la abundante información que contiene el documento. Como es sabido, la Comunicación es uno de los documentos más relevantes de la planificación de la Cooperación Española, ya que es el encargado anticipar las directrices y los compromisos que esa política pública asume en el año, en el marco de los respectivos Planes Directores. La Comunicación correspondiente a este año adquiere, además, una especial relevancia por dos razones concurrentes: en primer lugar, porque concluido el período de vigencia del V Plan Director y sin orientaciones todavía para fijar los contenidos del próximo Plan Director, esta Comunicación constituye la única apoyatura para expresar las prioridades de la Cooperación Española en este período de tránsito; en segundo lugar, porque como el título de la Comunicación sugiere, las nuevas circunstancias internacionales motivadas por la pandemia y los severos efectos generados por la guerra promovida por el régimen de Putin requieren respuestas específicas, adaptadas al momento, y es la Comunicación el documento de planificación más adecuado para acogerlas.

2.- Por la importante función que cumple este documento, el Consejo reprocha al Gobierno que incumpla una vez más, de manera tan reiterada y notoria, su obligación de presentar esta Comunicación en las semanas iniciales del año. Un reproche sobre el que ha insistido este Consejo en los cuatro últimos años, sin que se perciba enmienda alguna por parte de la Administración. En este año el problema se ha visto agravado por la relevancia específica de la Comunicación, tal como se ha dejado señalado, y por el hecho de que no se dio a conocer el documento hasta iniciado el mes de julio. La utilidad de la Comunicación como ejercicio de programación y su capacidad para orientar a los actores se convierte en virtualmente nula cuando se da a conocer a las puertas del verano, con buena parte del año vencido. En una Cooperación como la española, altamente descentralizada, estos documentos de planificación, si están bien hechos, son importantes, porque permiten trazar orientaciones al conjunto de los actores, facilitando el alineamiento y la coordinación de esfuerzos.



Cuando, como es este caso, la Comunicación se entrega con medio año vencido, muchos de los compromisos y objetivos que debiera anticipar el documento ya han sucedido y otros es imposible que incidan sobre unos actores que han tenido que fijar su actividad del año sin ese referente. Por solo ilustrar con un hecho lo que se quiere decir el documento alude, por ejemplo, a las orientaciones correspondientes a las convocatorias de ayudas de la AECID, pero en el momento de dar a conocer el documento todas ellas estaban cerradas, la última el uno de julio, lo que quiere decir que se han asignado 225 millones de euros a unas actividades que los actores han tenido que proponer sin la referencia válida de una Comunicación y con un Plan Director caducado. En suma, si se quiere que, tal como la norma establece, la Comunicación sea un documento útil de planificación, debe presentarse a consideración de este Consejo a lo largo del mes de enero, como muy tarde. El Consejo considera que estos reiterados retrasos en la emisión de las Comunicaciones constituyen una deficiencia de la máxima gravedad y pide una respuesta seria y eficaz por parte del Gobierno. El hecho de que se trate de un comportamiento reiterado sugiere que los problemas que motivan este incumplimiento no son circunstanciales. Más bien, hay que pensar que pueden ser la consecuencia de alguno (o una combinación) de los siguientes factores: falta de voluntad política para otorgar a la planificación la prioridad que, sin embargo, retóricamente se proclama; falta de recursos humanos para atender adecuadamente a esta prioridad, en pugna con otras tareas que se le encargan a la DGPODES; falta de adecuación del documento que se está haciendo a las exigencias de una planificación anual anticipada y ágil, como la que da sentido a la Comunicación. Al Gobierno le corresponde indagar la influencia y, en su caso, corregir los dos primeros factores; por lo que respecta al tercero, el Consejo se compromete a trabajar con la DGPODES para definir de manera más precisa la estructura y alcance de las Comunicaciones, al objeto de garantizar que, sin pérdida de información relevante de carácter estratégico, puedan ser emitidas, como se solicita, en las primeras semanas del año y sean útiles a la ordenación de los esfuerzos del conjunto del sistema.

3.- La necesidad de abordar esta tarea con la seriedad requerida, unido a otros aspectos de entidad de la Comunicación 2022 que suscitan preocupación en el Consejo, hizo que se discutiese si era lo más adecuado elaborar un Dictamen como el presente, que necesariamente había de hacerse con urgencia dada la fecha de entrega de la Comunicación y su cercanía con la fecha del plenario del Consejo, o si lo más adecuado era posponer ese Dictamen a una reflexión más detenida sobre el ciclo de planificación de la Cooperación Española. Finalmente, para evitar demorar más el proceso de tramitación de la Comunicación, se acordó elaborar este Dictamen, aun a sabiendas de que alguno de los aspectos que en él se mencionan requerirán de un tratamiento más detenido por parte del Consejo en etapas posteriores.

II.- VALORACIÓN

4.- El Consejo de Cooperación reconoce el esfuerzo realizado por el equipo de redacción de la Comunicación, que ha sintetizado y dado un cierto orden a un importante volumen de información. Al tiempo, el Consejo agradece que en algunos aspectos del documento se hayan tenido en cuenta las sugerencias y recomendaciones previas formuladas por este Consejo. De forma más precisa, se quieren destacar como méritos del actual documento:



- El exhaustivo detalle de las actividades y de los objetivos específicos en que se articulan las prioridades propuestas.
- La mayor información proporcionada sobre la memoria presupuestaria que acompaña al documento.
- Finalmente, la capacidad para captar, con flexibilidad suficiente, las especiales circunstancias propias del año.

Aunque se trata de méritos reconocibles, cada uno de ellos admite precisiones críticas, tal como se hace constar en los puntos subsiguientes de este Dictamen.

5.- El Consejo saluda de forma positiva la previsión de crecimiento de los recursos que se programan para financiar la AOD del año, que se estima alcancen los 3.378 millones de euros, lo que supone un incremento del 12,8% respecto a cifras similares del año precedente. Esto hace que la intensidad del esfuerzo presupuestario, medido en términos de la Renta Nacional Bruta se eleve al 0,27%. Se completa así un ciclo de tres años consecutivos de incremento de los recursos dedicados a la ayuda, lo que es positivo, aunque las tasas de crecimiento no siempre hayan estado a la altura de lo que reclamaba la urgente recuperación de nuestro sistema de cooperación tras tantos años de desatención. No obstante, y respecto al crecimiento de los recursos a los que se ha aludido, hay tres precisiones que conviene realizar:

- En primer lugar, que, si se atiende a la tendencia de expansión de los recursos en estos tres últimos años, es difícil aventurar que se cumpla el compromiso del Gobierno de alcanzar el 0,5% de AOD sobre la RNB en 2023 (la intensidad de la dotación respecto a la RNB tendría casi que duplicarse en un solo año para alcanzar esa meta). Existe, por tanto, el riesgo de sembrar la decepción en la ciudadanía al observar que, una vez más, se formulan y difunden desde los poderes públicos compromisos que terminan por ser manifiestamente incumplidos.
- En segundo lugar, aunque el crecimiento de los recursos previsto para este año (un 12,8%) es significativo, su dimensión se relativiza cuando se toman en cuenta las graves consecuencias que la pandemia, la crisis climática y la guerra en Ucrania están generando en las condiciones de la población. Las excepcionales circunstancias aconsejarían movilizaciones igualmente excepcionales de recursos.
- Por último, dados los avances en las métricas de la financiación del desarrollo, el Consejo de Cooperación entiende que las previsiones presupuestarias que integren las Comunicaciones debieran hacerse no solo respecto a la AOD, sino también respecto al perímetro más amplio de TOSSD.

6.- El Consejo de Cooperación comparte las prioridades que trasladan los seis Objetivos en los que se articula el contenido programático de la Comunicación. Todos los Objetivos mencionados son relevantes y, en buena medida, conectan -como debe ser- con los formulados en ejercicios precedentes. Si la Comunicación hubiese sido entregada en enero quizá poco más se podría decir en este apartado; no obstante, al entregarse en julio, el Consejo entiende que la Comunicación debiera integrar de manera más central y prioritaria alguna de las consecuencias derivadas de la guerra promovida por el régimen de Putin.



De manera más particular, hay tres elementos que son consecuencias de ese conflicto y que ocupan el centro de atención de la comunidad internacional, que en la Comunicación, sin embargo, o no se tratan o se hace de manera muy lateral. Nos referimos a: i) la crisis humanitaria generada por el volumen sin precedentes de población refugiada y desplazada; ii) la crisis alimentaria derivada del desabastecimiento y encarecimiento consecuente de los productos agrícolas que está afectando a muchos países demandantes netos de alimentos; y iii) los riesgos de recesión derivados de la crisis energética y los asociados a la potencial eclosión de una crisis de deuda en una amplia relación de países en desarrollo. La Comunicación alude muy tenuemente a la crisis humanitaria, se refiere a la crisis alimentaria como una posibilidad futura, sin advertir que es un hecho ya real del año con perfiles de gravedad extrema, y no menciona para nada las complicaciones que se pueden derivar de la recesión y la crisis de la deuda. Si estas ausencias estaban justificadas al comienzo del año, resultan inadecuadas en un documento que se da a conocer en julio.

7.- El Consejo de Cooperación echa en falta una mayor y mejor articulación entre los Objetivos Estratégicos propios del año y los avances que es necesario ir realizado en la Agenda 2030. Esta Agenda constituye el marco de referencia básico de la Cooperación Española: lo ha sido para el V Plan Director y se entiende que debe seguir inspirando las actividades de la Cooperación Española hasta 2030. Por este motivo, es importante que en las Comunicaciones se haga expresa mención a cómo la selección de propósitos del año se incardina con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en una senda que se supone debiera ser consistente en el tiempo. Esto no se hace - o, al menos, no se hace de manera suficiente, en la Comunicación 2022. Y en esta misma línea, si se ponen en relación las dimensiones de desarrollo que contempla la Agenda 2030 con los Objetivos definidos por la Comunicación, se percibe una falta de presencia preocupante de los objetivos ambientales. Dada la creciente severidad de la crisis climática, el Consejo considera que debieran estos aspectos estar más presentes en los Objetivos del año.

8.- Más allá de la pertinencia de los seis Objetivos formulados, no siempre es clara la articulación de los Objetivos Específicos y de los Resultados Esperados en ese marco. Aquí el problema es doble: por una parte, la adscripción de alguno de los Objetivos Específicos es discutible, al tener relación con más de uno de los Objetivos generales; por otra, no es claro dónde acaban los Objetivos Específicos y dónde comienzan los Resultados Esperados. El propio Capítulo en el que se integran estos elementos es confuso, al carecer de estructura epigráfica y presentar todo el contenido del capítulo bajo una única sección.

9.- Refuerza los comentarios críticos anteriormente formulados la dificultad que esta parte del documento, que es la más central, suscita para identificar una estructura precisa de la que emane un claro propósito estratégico que, sin embargo, debiera ser la misión central de la Comunicación. Se acumulan los Objetivos Específicos sin permitir distinguir fácilmente ni la lógica de conjunto, ni el orden de prioridad y relevancia de lo que se propone, ni la cronología para su consecución. Sugerir 116 Objetivos Específicos en el año, en una cooperación de tamaño medio como la española resulta, a todas luces, excesivo.



Por lo demás, en esa profusa relación de Objetivos Específicos se combinan sin orden, desde compromisos menores y puntuales (que apenas alcanza el millón de euros) hasta propósitos estratégicos de largo alcance y alto esfuerzo inversor; y se integran desde compromisos precisos, cuya instrumentación es claramente anticipada, con otros de carácter aspiracional, que simplemente remiten a una voluntad general de los gestores de la Cooperación. Asimismo, y debido al ya mencionado retraso de la Comunicación, algunos apartados recogen información de seguimiento de las acciones ejecutadas en el año, acentuando el desequilibrio entre el detalle de lo ya realizado con respecto a la formulación más vaga de lo aquello otro que no son sino propósitos. El Consejo entiende que, si se quiere disponer de un documento de planificación útil, que oriente a los actores, debe estar construido sobre un claro y comprensible propósito estratégico y que debe combinar la aportación de información relevante con una ordenación del orden de prioridad de los compromisos, seleccionando aquellos sobre los que gravitan los compromisos del año, los más inspiradores de la acción de conjunto. En suma, el objeto del documento debiera ser marcar el rumbo en el año de referencia, señalando los compromisos más centrales que definen esa orientación, las razones que los justifican y los resultados que se esperan obtener.

10.- El Consejo de Cooperación coincide con el planteamiento que hace la Comunicación 2022 acerca de la entidad de los cambios que se han producido en el entorno internacional. Como el documento señala, se ha transitado a un mundo más multipolar, con una pérdida de peso los países de la OCDE y la emergencia de nuevas potencias regionales y globales, algunas de ellas procedentes del mundo en desarrollo; se han dilatado los mercados de capital y se han ampliado y diversificado los actores que operan en el sistema de cooperación para el desarrollo. Como consecuencia de estos cambios, han emergido nuevos proveedores de cooperación, con concepciones y visiones distintas. Todos estos cambios son una nueva realidad de la que se debe partir. Ahora bien, asumidos estos cambios, el Consejo quiere trasladar su seria preocupación por la orientación y la forma que se le ha dado a algunos de los párrafos centrales de los epígrafes 2.1 y 2.2. En esos apartados se insiste, de forma reiterada, en la conveniencia de que tanto la cooperación española como la de la UE se subordinen, de una manera más inequívoca, a un propósito geoestratégico, en un mundo que se presenta confrontado en dos bloques por sus sistemas de valores, modelos de sociedad y estilos de cooperación. De alguna manera, se recupera la lógica de la guerra fría, en un nuevo contexto de mundos enfrentados, y se demanda que la cooperación española y la de la UE militen activamente en uno de esos bloques, se haga más sólida y geopolítica, subordinándose a ese propósito confrontativo. En relación con estos planteamientos, hay tres aspectos previos que el Consejo quiere subrayar

- En primer lugar, aunque reconoce los riesgos que comporta para la comunidad internacional la existencia de regímenes iliberales o directamente tiránicos (como revela la reciente guerra promovida por el régimen de Putin), considera que puede ser prematuro anticipar que ello obliga al mundo a sumergirse en una nueva etapa de sostenida pugna y confrontación global. Como revela la Agenda 2030, junto a los elementos de conflicto, existen otros espacios de coincidencia, sobre los que cabe erigir procesos de cooperación y de trabajo compartido sobre desafíos comunes.



No será posible ni acabar con la pobreza, ni afrontar el riesgo climático (entre otros propósitos) si no es a través de un trabajo cooperativo a escala internacional, incluyendo en la tarea a países como China o Rusia que el documento menciona como representativos de bloque iliberal. La cooperación al desarrollo debe asentarse especialmente sobre esos espacios de concertación.

- En segundo lugar, el Consejo comparte la necesidad de que la UE se dote de una política de cooperación más sólida y coordinada, con mayor autonomía y capacidad estratégica, pero discrepa en que ello pase necesariamente, como el documento plantea, por tomar el “rumbo hacia una cooperación más geopolítica” (pag 3). Más bien se trata de favorecer la concertación y cooperación en el seno de la UE, de articular instrumentos más adaptados al momento y definir de una manera más exigente los propósitos estratégicos de desarrollo a los que se quiere contribuir. El documento plantea, con acierto, que ha habido una descompensación entre el elevado músculo financiero de la cooperación de la UE y su limitado perfil y reducida capacidad transformadora, pero ello no deriva de su supuesta “pasada candidez” (pag 5) al no proponerse una “cooperación más geopolítica” (pag. 3), sino a la descoordinación de los países y a la manifiesta ausencia de voluntad estratégica por parte de los decisores: algo que debe superarse.
- Por último, el Consejo quiere recordar que la subordinación de la cooperación para el desarrollo a propósitos geoestratégicos, tal como sucedió durante la guerra fría, condujo a algunos de los errores más manifiestos de la cooperación para el desarrollo en el pasado, incluyendo el apoyo a regímenes reprobables solo por su funcionalidad con respecto a aquellos propósitos geoestratégicos a los que se apelaba. Por ese motivo se ha venido insistiendo, desde los años 1980, en la necesidad de respetar la especificidad de los propósitos que deben inspirar a la cooperación para el desarrollo, relacionados con el respeto a la dignidad de las personas y a la posibilidad del ejercicio pleno de sus derechos, sin subordinarla a otros objetivos que, si bien pueden ser legítimos, escapan al campo de la acción de desarrollo.

Asentado en esas reflexiones, el Consejo de Cooperación subraya que el giro estratégico que el documento parece sugerir en estos epígrafes: i) niega buena parte de la doctrina sobre la que, hasta el momento, se han asentado los consensos asumidos por los actores del sistema español de cooperación, que han defendido la especificidad de los propósitos de la política de cooperación; ii) pone en riesgo la centralidad estratégica de la Agenda 2030, que claramente se ha construido sobre aquello que nos une en el espacio internacional y no tanto sobre los que nos divide; y iii) cuestiona el planteamiento que la propia ley de cooperación, ahora en trámite, señala, al reconocer que la cooperación es un pilar de la acción exterior y no un instrumento subordinado a otros propósitos. Desde luego, el Gobierno tiene derecho a proponer un cambio en estos aspectos, pero entendemos que, antes de hacerlo, antes de situar “la geopolítica como eje conductor” (pag 5), debe someter a debate profundo estos cambios, escuchando la opinión del resto de actores.

11.- El enfoque que se sugiere en estos epígrafes acoge, además, interpretaciones que, por ceder espacio al enfoque confrontativo, se tornan parciales y contradicen posiciones previas defendidas por este Consejo.

Sin ánimo exhaustivo, se referirán aquí tres de estos aspectos:



- En primer lugar, se interpreta la presencia de nuevos proveedores oficiales de cooperación como “actores emergentes que rivalizan con la UE en nuestros países socios, con modelos y prácticas diametralmente opuestas a las nuestras” (pag 4). El Consejo ha considerado, sin embargo, como una buena noticia la emergencia de esos nuevos proveedores de Cooperación Sur-Sur, la mayor parte de ellos alejados de esa idea de confrontación y amenaza a la que alude el documento. Más bien, al contrario, muchos de ellos, cosa que no se dice en la Comunicación, han enriquecido el sistema de cooperación con nuevos enfoques y experiencias, de las que todos podemos aprender. Se critica también que esos nuevos proveedores “no cumplen con los criterios de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)” (pag 5), pero parece natural que esos donantes no se sientan obligados por criterios de organismos que le son ajenos y en cuya construcción no han participado. En un mundo heterogéneo y diverso, los estándares han de convenirse en un proceso de diálogo abierto y el CAD, por el momento, no parece el escenario más adecuado para alentar ese proceso, dada su condición de club exclusivo de los países de la OCDE.

- En segundo lugar, a lo largo del texto se insiste en la superioridad de “nuestros valores”, subrayando este componente de pertenencia, al aludir a su conflicto con los valores del otro bloque de países iliberales. Frente a este planteamiento, conviene recordar que la virtud fundamental de esos valores a los que se alude es el plantearse, desde su mismo origen, como universales. Dicho de otro modo, si son defendibles no es porque sean “nuestros”, sino porque se proclaman de todos; y de todos en igualdad de atribuciones y derechos. La cooperación al desarrollo justamente descansa en este fundamento ético, que remite al reconocimiento por parte de la humanidad de unos derechos atribuibles a todos los seres humanos, y no en la reivindicación de la superioridad moral del donante.

- En tercer lugar, y para promover el giro geoestratégico proclamado, se demanda que transitemos a una cooperación usada de manera “más estratégica, con más condicionalidad y firmeza”. No es claro a qué se quiere aludir con la “condicionalidad” de la ayuda, pero es preciso recordar que esa recomendación (usada intensivamente en los años 1980 y primeros 1990) fue desalojada de las buenas prácticas de la cooperación, reclamando, en cambio, un mayor espacio para la apropiación (ownership) del desarrollo por parte de los propios países, para que definan sus prioridades y políticas. Ese propósito se transformó en unos de ellos principios básicos de la Agenda de Eficacia de la Ayuda a la que España se ha adherido; y ese principio podría quedar seriamente dañado si la cooperación se desliza, de nuevo, por el campo de la condicionalidad.

No es claro si los aspectos señalados revelan descuido en la redacción o responden a nuevas convicciones que se quieren trasladar a la Cooperación Española. Si es el primer caso, el Consejo demanda que sobre estos aspectos se tengan en cuenta de manera más cuidadosa los debates y acuerdos asentados en el seno de la cooperación; si es lo segundo, lo que se demandaría es que se abriese un debate para tratar en profundidad estos aspectos y sus consecuencias.



III.- RECOMENDACIONES

En función de lo comentado en las páginas precedentes, el Consejo formula las siguientes recomendaciones:

- 1) Poner en marcha las medidas necesarias para asegurar que las Comunicaciones están disponibles, como tarde, en el primer mes del año, al objeto de que puedan adelantar compromisos y reflejar orientaciones de utilidad para el conjunto del sistema.
- 2) En el marco de una reconsideración general del ciclo de planificación de la Cooperación Española, revisar la estructura y el contenido de la Comunicación para asegurar que queda nítido el propósito estratégico de lo que se pretende en el año, argumentando la selección de prioridades, adelantando los compromisos más centrales y definiendo los resultados esperados, así como el cronograma tentativo para su consecución. Dentro de esos compromisos no solo los referidos a las intervenciones, sino también los que se refieren a las reformas que la Administración debe abordar anualmente para reforzar los recursos humanos y las estructuras institucionales de gestión, como parte del desarrollo de la nueva Ley de Cooperación
- 3) En las Comunicaciones debe haber una narrativa más clara acerca de cómo se vinculan los Objetivos de cada año con los establecidos en el Plan Director (en caso de estar vigente) y con la Agenda 2030. En este sentido, el Consejo llama la atención a que la Cooperación Española fortalezca su actividad en la lucha contra la crisis alimentaria, la crisis climática y los efectos de la situación económica, con particular atención a los problemas de deuda que puedan surgir en el mundo en desarrollo.
- 4) El Gobierno debe acelerar el proceso de crecimiento de los recursos de la ayuda, para estar a la altura de la excepcionalidad del momento y para acercarse al cumplimiento del compromiso del Gobierno de alcanzar el 0,5% de la AOD en 2023. De forma complementaria a los compromisos en AOD, las Comunicaciones deben reflejar los compromisos en materia de TOSSD.
- 5) El Consejo llama al Gobierno a revisar la redacción del capítulo 2 de la Comunicación y, previo a cualquier giro geoestratégico de la cooperación, a promover un debate en el seno del sistema de cooperación acerca de su alcance e implicaciones.