



DICTAMEN SOBRE EL INFORME DE SEGUIMIENTO DE LA AOD Y OTROS FLUJOS OFICIALES AL DESARROLLO SOSTENIBLE 2020

Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación
celebrado el 21 de diciembre de 2022

El Consejo de Cooperación agradece a la Administración el envío del documento “Informe de Seguimiento AOD y otros Flujos Oficiales al Desarrollo Sostenible (TOSSD), 2020”, en el que se ofrecen los principales compromisos y las magnitudes consolidadas relativas a la financiación del desarrollo que aportó España en el año 2020. Tras estudiar el documento y de acuerdo con lo señalado en el RD Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo, emite el siguiente dictamen:

I.- PRELIMINARES

1.- El Consejo es consciente de las especiales circunstancias en las que se desarrolló el año 2020, con buena parte del planeta -España también- sumido en una severa crisis sanitaria motivada por los efectos de Covid-19. Como ya ha formulado en otros documentos, el Consejo quiere felicitar a todas las instituciones y segmentos de la sociedad española, también en este caso a los que forman parte del sistema de cooperación, por la capacidad de respuesta exhibida frente a la crisis, que obligó a una redefinición de las prioridades públicas de la cooperación y a un cambio en las formas de trabajo de las organizaciones. El propio Consejo de Cooperación hubo de redefinir el formato de sus reuniones para mantener, a pesar del prolongado confinamiento y las restricciones de movilidad, su dinámica de trabajo virtualmente intacta. El esfuerzo de compromiso y adaptación a las circunstancias debe reseñarse como algo positivo.

2. La felicitación mencionada no puede, sin embargo, proyectarse hacia el conjunto del sistema internacional de cooperación, habida cuenta de las serias limitaciones que evidenció en su respuesta a la crisis. Pese a las advertencias de expertos y expertas internacionales, no se habían establecido con anticipación los mecanismos de prevención y alerta que serían requeridos para afrontar una crisis vírica; una vez eclosionada la pandemia, la respuesta internacional fue tardía y descoordinada; y la posterior fase de tratamiento e inmunización reveló las carencias del sistema internacional para dar sentido pleno a la salud como derecho básico universal, al tiempo que puso en evidencia las desigualdades profundas que rigen en el sistema internacional. Baste recordar que mientras la tasa de vacunación en España y otros países de la UE es superior al 85% y ha habido países desarrollados con dosis de vacuna desperdiciadas por vencer su fecha de caducidad, en países en desarrollo como la República Democrática del Congo o Camerún la tasa de vacunación apenas llega al 4%, es de alrededor del 6% en Madagascar o del 10% en Mali, Senegal o Gabón. Una de las tareas de la acción de desarrollo en el futuro debería ser sentar las bases (de evaluación de riesgo, prevención y capacidad de respuesta coordinada) para evitar que otra crisis como esta se produzca.



3.- Aun reconociendo la excepcionalidad del período, el Consejo debe insistir en la conveniencia de que los ejercicios de valoración del seguimiento anual de la política de desarrollo se aproximen lo más posible al período de referencia de los datos. Es algo que ya se ha reiterado en otros informes previos. El propósito a perseguir debería ser que el dictamen correspondiente al Seguimiento pueda emitirse antes de que finalice el año siguiente al cierre del ejercicio de referencia. Lo cual quiere decir que la DGPOLDES debe trabajar en el documento con anterioridad a que el CAD dé por definitivas las cifras de ayuda y TOSSD correspondientes al año. Creemos que esta es la vía más adecuada para que el juicio valorativo del Consejo esté actualizado y pueda incorporarse, si procede, en el proceso de decisión y gestión de los ciclos subsiguientes de la acción de desarrollo, sin que las recomendaciones pierdan su sentido de actualidad.

4.- Señalado lo anterior, el Consejo quiere felicitar a la Administración por los contenidos informativos que aporta el actual informe, que consolida alguna de las novedades que ya se dejaban señaladas en el Informe de Seguimiento correspondiente a 2019. Dos aspectos parecen al respecto especialmente relevantes. En primer lugar, es muy meritorio el esfuerzo desplegado por parte de DGPOLDES por poner en pie un sistema de reporte que incluya al conjunto de instituciones, instrumentos y recursos susceptibles de ser parte de TOSSD. Este es un ámbito donde se progresó de forma notable respecto al informe precedente. En segundo lugar, resulta muy prometedor el esfuerzo realizado por incorporar las técnicas de big data y machine learning en la identificación y registro de las actividades e intervenciones de desarrollo en relación con los ODS que define la Agenda 2030. Ambas aportaciones constituyen, como ya se señaló en el dictamen de este Consejo correspondiente al Informe de Seguimiento de 2019, avances importantes en los niveles de transparencia en el reporte de la financiación del desarrollo que deben ser saludados por parte del Consejo de Cooperación. Junto a estos aspectos positivos, hay otros elementos de informe que requerirían mejora; al tiempo que la evidencia de la que se da cuenta relativa a la ejecutoria de la Cooperación Española igualmente admite juicios de ambos signos.

II.- VALORACIÓN DE LOS DATOS

5.- Si se atiende a la información a que remite el documento, dos grandes rasgos emergen como valoración crítica agregada. En primer lugar, la manifiesta disonancia que existe entre la profusión de actividades e iniciativas en las que se implica la Cooperación Española y de las que se da cuenta en el Informe y los limitados medios financieros y recursos humanos de los que dispone el sistema para integrar esos compromisos en un marco estratégico y preservar su capacidad de iniciativa en cada uno de ellos. En segundo lugar, la reiteración de algunas anomalías en la composición y orientación de la ayuda, que ya han sido destacadas por este Consejo en ejercicios anteriores y que, en buena medida, derivan del estancamiento de los recursos puestos a disposición de la política de cooperación en los últimos años.



6.- Por lo que se refiere al primer aspecto comentado, el documento recuerda que la acción en materia de cooperación al desarrollo ha venido presidida en 2020 por tres grandes propósitos: la voluntad de “plena implementación de la Agenda 2030 en España”, la puesta en marcha de una “Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española a la Crisis de la COVID-19”, y el inicio de los trabajos para la reforma del sistema español de cooperación que debería dar lugar a una nueva ley que sustituya la de 1998. Los dos primeros objetivos son de suficiente entidad como para desafiar al más dotado de los sistemas nacionales de cooperación. De hecho, es muy amplia la colección de actividades y compromisos en los que se ha visto inmersa la Cooperación Española en el año, tal como se describe en el punto 2.1 del Informe. Pero, lo cierto, es que cuando se recurre a los datos, se observa que la AOD canalizada en el año, 2.621 millones de euros, es incluso inferior a la del año precedente, que alcanzó los 2.630 millones. De hecho, lo característico del período 2018-2020 es el estancamiento de la AOD: un hecho que se confirma al adoptar los datos del CAD, sin que se aprecie en las cifras agregadas tendencia de crecimiento alguna, manteniéndose en torno a los 2.900 millones de dólares. El estancamiento mencionado en las cifras de ayuda se entiende que es la consecuencia de la prórroga obligada de los Presupuestos Generales del Estado de 2018, que impiden una alteración de las partidas de gasto en el año al que remite este dictamen. No obstante, conocida esta restricción, la Administración debería haber hecho una formulación de objetivos y planes de acción que se acomodase de una manera más ajustada y realista a las posibilidades de los recursos disponibles.

7.- Esta disonancia entre propósitos y recursos queda de nuevo en evidencia cuando se recuerdan los objetivos que el propio Gobierno se había marcado para el año en su Comunicación 2020. En ese documento central de la programación anual de la Cooperación Española se definían cinco objetivos específicos: 1) Enfrentar la emergencia del COVID-19, haciendo pleno uso de la Estrategia de Acción Humanitaria e integrando nuevas prioridades a medio y largo plazo; 2) Impulsar una respuesta multilateral coordinada a la crisis del COVID-19, manteniendo la centralidad de la Agenda 2030 como visión de largo plazo, a través del ejercicio de un multilateralismo activo; 3) Impulsar el ODS 17 y las alianzas con nuestros socios; 4) Impulsar la Agenda de Acción de Addis Abeba y reforzar la coherencia de políticas y 5) Reforzar el seguimiento de resultados, la transparencia y la evaluación. En tres de estos cinco puntos se han producido avances que conviene reseñar. Así ha sucedido en el objetivo 1, que alude al fortalecimiento de la ayuda humanitaria, registrándose un crecimiento de los recursos atribuidos a esa modalidad de cooperación en el año, si bien partía de niveles muy bajos; en el objetivo 2, relacionado con la respuesta multilateral frente a la Covid-19, donde se integra el esfuerzo asociado a la contribución de España a COVAX (de más de 178 millones de euros) y las donaciones de vacunas; y, finalmente, en el objetivo 5, alusivo a las mejoras conseguidas en los niveles de transparencia de la cooperación, de los que el Informe de Seguimiento es un ejemplo. No hay, sin embargo, en el año, avances reseñables en relación con el ODS 17 y las alianzas de actores y con países socios (objetivo 3); ni tampoco se perciben mejoras efectivas en materia de financiación de desarrollo y de coherencia de políticas (objetivo 4). Incluso en alguno de los objetivos donde ha habido avances, éstos han sido parciales: por ejemplo, se avanzó en transparencia, pero apenas ha habido mejoras en el año en materia de evaluación.



Este incumplimiento parcial de los objetivos del año abunda en la idea de la necesidad de adecuar de manera más exigente los propósitos de planificación de cada año con la disponibilidad de recursos y capacidades de las que se parte, con el propósito de que el Seguimiento pueda hacer un balance satisfactorio del grado de realización de lo comprometido.

8.- La contradicción mencionada se revela también en el ámbito multilateral. Entre los “objetivos específicos” que se atribuyen a la Cooperación Española, y que se reseñan en el Informe, figura “Articular una política multilateral para el desarrollo sostenible reforzada, coherente y eficaz”; y entre los objetivos establecidos en la Comunicación de 2020 se contiene el referido a “Impulsar una respuesta multilateral coordinada a la crisis del Covid-19”. Y, en efecto, España desplegó en el año una intensa política de presencia activa en las instituciones y foros internacionales, tratando de hacer visible el compromiso que España con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y con la lucha frente a las consecuencias del Covid-19. El capítulo 2 del documento (particularmente, la sección 2.1.2) da cuenta de esta actividad, en foros tan diversos como Naciones Unidas, el G-20, la Unión Europea, el CAD de la OCDE y diversos organismos regionales. Sin embargo, apenas ha habido incremento en los compromisos presupuestarios efectivos en materia de ayuda multilateral (que se mueve en torno a 1.700 millones) y el grueso de esos recursos ha estado asociado a las cuotas obligatorias, con un ligero incremento de la ayuda multilateral (que pasa 105 a 123 millones). Ambos hechos alejan el comportamiento de España de lo que requeriría un compromiso firme con una política multilateral “reforzada, coherente y eficaz”. En este panorama más bien negativo, ha habido un contrapunto positivo que conviene reseñar: la contribución que España realizó en el año a COVAX para apoyar una respuesta multilateral a la campaña de inmunización frente a la Covid-19.

9.- De manera complementaria a los juicios vertidos en los tres puntos anteriores, el Consejo de Cooperación quiere llamar la atención sobre la necesidad de que se acometa cuanto antes un seguimiento y balance de la “Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española a la Crisis de la COVID-19”. La estrategia aludida fue juzgada de manera muy positiva por este Consejo, por el modo participativo en la que se definió. Pasado ya lo más grave de la pandemia, ahora toca realizar el balance de lo conseguido a través de ejercicio de programación.

10.- En términos de movilización de los recursos, el balance del año es relativamente pobre. Como ya se ha señalado el volumen de recursos de la AOD se mantiene virtualmente estancado en el año. No obstante, el retroceso en el nivel de renta que originó la crisis derivada de la pandemia hizo que subiese la cuota de AOD en términos del PNB, pasando del 0,21 al 0,23%. Se trata, por tanto, de un incremento de la cuota que no tiene relación alguna con el volumen de ayuda gestionada. En términos comparados, España escala un puesto en el seno del CAD, pasando de ser el decimotercero al duodécimo donante en términos de los recursos agregados de ayuda y del vigésimo al decimonoveno en términos del esfuerzo relativo. Ninguna de estas posiciones es aceptable para un país como España, que forma parte del núcleo más próspero de la Unión Europea, con una proyección internacional destacable en algunos ámbitos y con una sociedad comprometida con la acción de desarrollo.



De hecho, nuestra cuota de AOD sobre el PNB está todavía lejos de la que en promedio exhibe el CAD de la OCDE en el año (el 0,32%) y muy alejada también de la propia de la UE (0,50%), aun a pesar de que en ambos organismos existen países con limitada experiencia como donantes.

11.- Más allá de las cifras globales, la composición de la ayuda revela algunas anomalías que este Consejo ha venido reiterando a lo largo de los últimos años. Entre ellas (y expresadas de forma sucinta) destacaríamos las siete siguientes:

- En primer lugar, el elevado peso que adquiere la cooperación multilateral en el total de la AOD española (el 67% en 2020). Un rasgo que –conviene reiterarlo– no es tanto fruto de una decisión estratégica por incrementar el protagonismo de la acción multilateral cuanto el resultado de la caída de los componentes bilateral y multilateral de la ayuda, que ha sufrido una reducción de dos tercios entre 2009 y 2019. El hecho de que el grueso de la cooperación multilateral se oriente a cumplir con las cuotas obligatorias que España debe hacer a los organismos de los que es parte es una evidencia adicional que confirma esta interpretación. Todo ello sugiere que el ámbito de acción estratégica en este campo y de incidencia en la política de los organismos, cuando solo se aportan cuotas obligatorias, queda inevitablemente constreñido.
- En segundo lugar, de entre las instituciones financiadores de la AOD, el grueso de los recursos (el 87,8%) lo aporta la Administración General del Estado; y, dentro de esta, el protagonismo recae, una vez más, en el Ministerio de Hacienda, que aporta el 45,6% del total (en buena medida como consecuencia de las aportaciones a la UE). A distancia de este último se encuentra el Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación, que aporta el 18% de los recursos, seguido muy de cerca por el Ministerio de Economía y Empresa, con un 15%. Es decir, la labor directiva que al MAEUEC le corresponde en materia de cooperación no se traduce en su protagonismo en la financiación de esa política. Esta distribución de los recursos sería de importancia menor si existiese una efectiva coordinación entre actores en el seno de la Administración General y hubiese un centro político sólido en el seno del MAEUEC para la dirección de la política de ayuda, pero en ambas dimensiones hay que reconocer que existe un espacio muy amplio para la mejora. De forma adicional, llama la atención el bajo peso que tiene el Ministerio de Sanidad en la financiación de la ayuda en el año, pese al importante peso que tuvieron los objetivos sanitarios en la actividad del año, debido a la pandemia.
- En tercer lugar, como es habitual el grueso de la AOD se dirige a América Latina, hacia donde van el 51% de los recursos. Por el contrario, a África Subsahariana apenas va el 18% de los recursos, a Asia el 11% y al Norte de África y Oriente Medio el 14%. Este patrón es consistente con lo que son las regiones tradicionalmente prioritarias de la política exterior española. No obstante, si se quiere implicar a España más activamente en la política de cooperación comunitaria y responder a los desafíos de la Agenda 2030 habrá que estimular una cierta basculación de la AOD hacia los países de África Subsahariana, que es donde se concentran las necesidades más agudas.



- En cuarto lugar, se mantiene el limitado peso que la AOD española dedica a los sectores de contenido económico. De hecho, el grueso de la AOD se orienta al agregado de “infraestructuras y servicios sociales” que concentra cerca del 44% de los recursos. Por su parte, el porcentaje de ayuda dedicado a actividades económicas (“infraestructura y servicios económicos” y “sectores productivos”) apenas suponen el 10% del total de la AOD. Esta cuota es casi una tercera parte de la que presenta como media el CAD de la OCDE; y su dimensión no parece acorde con el carácter multidimensional de la Agenda 2030 y la relevancia que adquiere el pilar económico como uno de los tres sobre los que debe descansar el tránsito hacia modelos de desarrollo incluyente y sostenibles. Ese crecimiento de la ayuda dedicada a estos ámbitos no debiera ir en detrimento de los recursos dedicados a la atención de las necesidades sociales básicas. Cumpliendo con el compromiso internacional al respecto de dedicar el 20% de la AOD.
- En quinto lugar, en la distribución sectorial de la AOD alcanza un protagonismo notable el agregado denominado “no sectorialmente clasificable”, que concentra el 31% de la AOD. Dentro de este capítulo, el componente más importante (más del 40% de lo asignado) es el que se refiere a la atención a la población refugiada. Aunque la cuota descendió algo respecto al año precedente, ya se comentó en anteriores informes que debiera de ser objeto de discusión el modo de registro de este componente en la ayuda, habida cuenta de que son flujos que se gastan en el propio país donante, aun cuando cubran una prioridad de indiscutible valor humanitario.
- En sexto lugar, se mantienen las dudas acerca de si los patrones de distribución de la AOD responden al objetivo que se proclama de orientación prioritaria a la lucha contra la pobreza. El grueso de la ayuda española (de hecho, el 80%) se dirige a los países de renta media. Al grupo de los Países Menos Adelantados apenas se destina el 19% de los recursos, pese a que es en esos países donde más elevados son los niveles de incidencia de pobreza. Traducida a términos del PNB, esa cuota (del 0,4%) está muy alejada de la que se acordó internacionalmente (el 0,20%). Como se ha señalado en el punto anterior, sería bueno impulsar una cierta inflexión en la distribución de los recursos, de modo que los países con mayores necesidades tengan una mejor representación en la canalización de nuestra ayuda y que, de forma complementaria, ésta atendiese en mayor medida los servicios sociales básicos que afectan a la población más pobre.
- Por último, los datos confirman el inadecuado desempeño de FONPRODE. Las dificultades que impone un marco normativo complejo y restrictivo y un marco institucional y de recursos humanos poco adecuado se revela en un reiterado incumplimiento de las posibilidades que le brindan las asignaciones presupuestarias. Como en años precedentes, el límite de operaciones estaba fijado en 375 millones de euros y la dotación presupuestaria en 199 millones de euros. Pues bien, el Comité Ejecutivo de FONPRODE propuso operaciones por un total de 179 millones (frente a los 116 del año anterior) y el Consejo de Ministros aprobó operaciones por un total de 205 millones (frente a los 112 del año anterior). Todo ello indica una cierta revitalización del instrumento. No obstante, lo desembolsado en el año apenas alcanza a 29 millones, que es virtualmente equivalente a los reembolsos del año, con lo que la contribución del instrumento a la AOD neta es virtualmente nula.



12.- Aun en el decepcionante marco de unas cifras de ayuda estancadas, se han producido en el año algunos cambios positivos de los que merece hacerse eco. Dos son los que se quieren destacar:

- Incremento en la Ayuda Humanitaria: Ha habido en el año un incremento de los recursos dedicados a la Ayuda Humanitaria, que ha pasado de 61,9 a 97,9 millones de dólares; en términos relativos, esto supone que la cuota que supone esta modalidad de ayuda haya pasado del 6,4 al 10,7% del total de la AOD bilateral bruta. Aun así, este objetivo está por debajo del reclamado por las organizaciones de la sociedad civil, que hablan de un 10% sobre el total de ayuda. Más allá de que sea necesario clarificar este aspecto, el hecho de que la ayuda humanitaria haya crecido debe juzgarse como positivo, máxime en un contexto en el que a las crisis humanitarias arrastradas del pasado (en Siria, Afganistán, Somalia o Yemen, entre otras) se suman las derivadas de la pandemia. Aunque el grueso de los recursos los aporta la Administración General del Estado (y dentro de ella a la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID, que aporta el 71% del total), han sido igualmente relevantes las contribuciones que a esta modalidad de ayuda han hecho las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, que aportan el 17,9 y el 4,4% de la ayuda humanitaria. En todo caso, sería deseable revisar el modo en que se computa la ayuda humanitaria en términos del CAD para asegurar que el sistema de registro se adecua a la naturaleza singular de esta modalidad de ayuda (algo que el sistema de CRS no garantiza debidamente).
- Mejora en el contenido social de la ayuda: Aunque no ha habido apenas mejora en la distribución regional de la ayuda (en términos de nivel de renta de los receptores), se percibe una mayor atención a los Sectores Sociales Básicos en la distribución de los recursos. En concreto, la cuota de la ayuda bilateral asignada a esos componentes ha pasado del 9% en el año precedente al 19% de 2020, cerca del compromiso internacional adquirido en este ámbito (cifrado en el 20%). Se trata de un cambio positivo dado el propósito que suscribe España de no dejar a nadie atrás.

13.- En el otro lado de la balanza, como aspectos negativos correspondientes al año conviene señalar los siguientes cuatro aspectos:

- Caída de la cooperación descentralizada: El estancamiento de la ayuda que se constata a nivel agregado, se traduce en un leve decrecimiento de las aportaciones a la ayuda correspondientes a los recursos aportados por las Comunidades Autónomas (de 217 a 205 millones de euros), las Corporaciones Locales (de 105 a 100 millones) y las Universidades (de 12 a 9,7 millones). Los descensos son leves, pero en conjunto hace que el peso de la cooperación descentralizada caiga en el total de la ayuda. En todo caso, conviene señalar que ese comportamiento no es generalizable al conjunto de las instituciones referidas; y que los niveles de compromiso con la ayuda de estas instituciones son muy dispares. Si nos referimos a las Comunidades Autónomas, junto con algunas de intenso compromiso presupuestario (como el País Vasco), otras tienen niveles de compromiso muy inferiores (como la Comunidad de Madrid).



A su vez, la caída de las cifras de la cooperación autonómica se debe muy especialmente al retroceso experimentado por la cooperación de la Junta de Andalucía y la de Castilla-La Mancha; pero, junto a ello, otras Comunidades Autónomas, como Canarias, Catalunya o la Comunidad Valenciana, han visto un crecimiento de las cifras de su ayuda en el año.

- Caída de los recursos dedicados a Educación para una Ciudadanía Global: Una demanda reiterada del Consejo de Cooperación es el incremento de los recursos dedicados a la Educación para una Ciudadanía Global: no obstante, en el año ha habido una reducción de la partida dedicada a esta importante actividad. Los recursos asignados a esta tarea han pasado de 47,5 millones de euros en 2019 a apenas 45 millones, sin que este descenso tenga reflejo en la cuota de ayuda que se mantiene en el 4,5% de la ayuda bilateral. Lo que no ha cambiado es el protagonismo que en esta actividad tienen las Comunidades Autónomas (aportan el 59% de los recursos) y las Corporaciones Locales (21%). Es necesario llamar la atención de nuevo acerca de la relevancia de esta tarea y de la necesidad de que la Administración General asuma un mayor protagonismo en la financiación de estas actividades (aporta el 17%).
- Bajo peso de Naciones Unidas: Como ya se ha apuntado, pese al importante peso que tiene la ayuda multilateral en la AOD española, su distribución está muy marcada por la dimensión de las cuotas obligatorias, dejando a las instituciones de Naciones Unidas en una posición muy relegada. En concreto, dentro del agregado de la acción multilateral, es muy elevado el peso que ocupan las aportaciones a la Unión Europea (64,7%); a las instituciones financieras internacionales se encamina el 20% de los recursos de la ayuda multilateral y, finalmente, corresponde a Naciones Unidas apenas el 9% del total. Esta composición de la ayuda multilateral parece poco acorde con el papel crucial que Naciones Unidas tiene en la promoción de la Agenda 2030, que constituye el marco estratégico referencial para la Cooperación Española.
- Caída en la canalización de recursos de la sociedad civil: Si se atiende a las instituciones que han sido canalizadoras de los recursos, se observa que han experimentado una caída aquellas dos que más cercanas están a la sociedad civil: las ONG y las Universidades. En el primer caso los recursos pasaron de 536 a 505 millones, descendiendo la cuota del 20 al 19%; en el segundo caso, los recursos descendieron de 23 a 19 millones, pasando la cuota del 0,8 al 0,7%. Unas cifras que están por debajo de la capacidad de ejecución de estas instituciones, a juzgar por sus cifras históricas de gestión. A cambio creció el protagonismo de las instituciones multilaterales y, muy levemente, de las instituciones del sector privado. De forma adicional, las bajas cuotas de ayuda canalizada por los actores no públicos revelan la limitada disposición de la Cooperación Española a operar a través de la creación de alianzas y redes de trabajo de actores diversos, en contradicción con lo que sugiere la Agenda 2030.



14.- Como se ha señalado, el Informe incorpora información referida a los recursos canalizados bajo el perímetro de TOSSD. Pues bien, respecto a la AOD, la cifra de TOSSD aporta 2.009 millones de euros (frente a los 1.626 millones del año precedente) de flujos oficiales adicionales, elevando la cuota correspondiente de la aportación española al 0,40% de su PNB (respecto al 0,23% de la AOD). A estas cifras se suman otros 791 millones (406 el año precedente) de recursos privados movilizados a partir de los fondos públicos. Aunque ha habido un crecimiento de las cifras agregadas, es difícil apuntar una tendencia ya que parte del aumento se debe a un mejor registro de esta nueva métrica de la financiación para el desarrollo. Respecto a TOSSD es conveniente realizar cinco observaciones:

- El Informe reporta de forma agregada las aportaciones debidas a los flujos oficiales y aquellas que provienen de flujos privados movilizados por los primeros. Esto constituye un error que debiera corregirse, ya que se trata de fondos de muy diversa naturaleza y, como la propia OCDE recomienda, deben computarse de manera diferenciada. TOSSD está compuesto por los dos pilares constituyentes y, de forma diferenciada, se computan los recursos privados movilizados. No hacerlo así distorsiona los datos y daña un principio de transparencia básico.
- El Informe solo da datos agregados de la composición de los flujos por pilares, sin realizar esa segregación por los diversos componentes y partidas. Esa información es, sin embargo, muy relevante, dada la diversa naturaleza de los fondos registrados en cada uno de ellos (flujos transfronterizos en un caso, y orientados a desafíos globales en el otro). En todo caso, la distribución entre los pilares es muy equilibrada, con el 50,5% para el pilar I y el 49,4% para el pilar II.
- Respecto a las aportaciones de las instituciones financiadoras a TOSSD, el grueso de los recursos oficiales proviene de los fondos aportados por la Administración General del Estado. Si bien la estructura dentro de la Administración no es muy distinta a la propia de la AOD, hay algunas instituciones - como el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo - que adquieren en TOSSD un protagonismo que no tenían en la financiación de la AOD.
- El grueso de los recursos TOSSD son canalizados por las organizaciones multilaterales, que llegan a gestionar más del 98% del total de los recursos. Dentro de este capítulo, es la UE la que canaliza el grueso de los recursos multilaterales (el 94%), mientras a Naciones Unidas apenas le corresponde un 2%. A su vez, son las instituciones del sector privado y las ONG las que protagonizan la movilización de los recursos privados que son parte de la nueva forma de registro.
- La asignación de los recursos no AOD de TOSSD reproducen, aunque acentuado, el patrón de la distribución de la AOD. América Latina es claramente dominante y concentra el 86% de esos recursos (incluyendo los recursos privados). A cambio a África en su conjunto apenas llegan el 10% (serían de 0,11% para África Subsahariana). De nuevo, esta distribución debiera corregirse si se pretende que TOSSD se oriente a los países con mayores necesidades.



15.- Al igual que en el año precedente el Informe dedica un capítulo a analizar la asignación de la AOD de acuerdo a los ODS, utilizando para ello la herramienta informática - EscaneaODS.C~ preparada para el tratamiento masivo de información y que establece las conexiones con los ODS a través del etiquetado de la narrativa correspondiente a las intervenciones. Se trata de un avance importante en la fiabilidad de los datos y en la transparencia que ha sido juzgado como muy positivo por parte del Consejo de Cooperación. Los resultados de este ejercicio confirman que la AOD española se distribuye de manera bastante uniforme entre todos los ODS (con cuotas cercanas al 6% de la AOD asignada a cada uno de ellos), lo que confirma el carácter articulado de la Agenda 2030. Aun así, hay cuatro conclusiones que conviene subrayar:

- En primer lugar, se confirma el peso que adquiere el ODS 17 (24% de la AOD), que está en buena medida en consonancia con su carácter instrumental y transversal al conjunto de la Agenda 2030.
- En segundo lugar, el protagonismo adquirido por los ODS 3 (salud), con el 8% de la AOD asignable y, sobre todo, 16 (desigualdades), con el 10% de los recursos.
- En tercer lugar, la baja significación de la ayuda orientada al ODS 9, apenas el 2,5% de la AOD asignable, pese a ser crucial para la transiciones ecológica y digital.
- Finalmente, el bajo peso que tienen todos los objetivos relacionados con la sostenibilidad ambiental: en ninguno de los ODS relacionados (6, 7, 9, 11, 12, 13, 14 y 15) se logra superar el 3% de la AOD asignable. Y esas cuotas descienden por debajo del 1% en los casos de los ODS 14 y 15, que aluden a la preservación de los ecosistemas marinos y terrestres, respectivamente.

Estas dos últimas conclusiones resultan preocupantes dado el papel que esas dimensiones tienen en la Agenda 2030.

16.- El Informe dedica un capítulo al análisis de los contenidos de la AOD española a través de los correspondientes marcadores. Como ya se señaló en otras ocasiones, aunque no siempre los marcadores reflejan adecuadamente el contenido de una actividad, son una vía clave para conocer la composición de la AOD española, especialmente en ámbitos que tienen una naturaleza transversal. De forma sucinta, los datos reflejan el retroceso experimentado en la ayuda identificada por algunos marcadores que son clave, dada la especialización de la AOD española. En concreto:

- Género: El balance que deriva del trabajo en pos de la equidad de género es relativamente crítico. Por una parte, ha caído el volumen de la AOD dedicada a los sectores más directamente relacionados con los aspectos de género (“prevención y eliminación de la violencia con las mujeres”, “apoyo a las organizaciones que promueven la igualdad de las mujeres” y “población y salud reproductiva”), que han pasado de 64 millones en 2019 a 61,5 en 2020. La visualización de los marcadores no permite cambiar este juicio adverso.



En concreto, el marcador apunta que en el año no ha habido progreso en las actividades cuyo objetivo principal es la equidad de género: la cuota se mantiene constante en un 16% (tanto en volumen de recursos como en número de intervenciones). Se percibe, sin embargo, una leve mejoría en aquellas actividades que tienen la equidad de género como objetivo significativo (que pasan del 16 al 22% de los recursos y del 34 al 39% de las intervenciones).

- Desarrollo participativo, buen gobierno y derechos humanos: En este caso los datos apuntan a una cierta estabilidad. Caen las actividades cuyo objetivo principal es el señalado cuando se consideran los recursos (pasan del 22 al 19%), pero ello se compensa parcialmente con el crecimiento de los recursos canalizados por las actividades que tienen la gobernanza y los derechos humanos como objetivo significativo. Por su parte, no hay cambios en estos componentes cuando el dato alude al número de intervenciones.
- Medio Ambiente: También se mantienen estables los marcadores de medio ambiente, lo que es consecuencia de una reducción de recursos y número de intervenciones de aquellas actividades con ese propósito como objetivo principal, pero parcialmente compensada la caída con el incremento de las actividades que definen el objetivo como significativo. En términos agregados, persiguen esos objetivos el 32% de los recursos de la AOD asignable y algo más del 20% de las intervenciones. El panorama sería más negativo en el caso de los Marcadores de Río, que tienen un recorrido temporal más corto. Así, si se atiende al porcentaje de AOD en el que las intervenciones se orientan de forma principal o significativa a atender la mitigación, la cuota, ya de por sí baja, descendió del 7 al 6% y, además, perdieron peso las actividades que tenían ese propósito como objetivo principal en beneficio de las que solo lo tienen como significativo. Similar tendencia ha seguido el marcador de adaptación, cuya cuota en la AOD asignable pasó del 10,8 al 10,1%. También hay una caída de las operaciones que persiguen proteger la biodiversidad, cuya cuota en el total de la AOD ha pasado del 8 al 5%, perdiendo peso también las que tienen ese propósito como objetivo principal. Y en fin, el indicador de desertificación registra una caída de los recursos asignados a esa tarea del 6 al 3%.
- Salud reproductiva y materno-infantil: En este caso se aprecia una ligera subida de un punto porcentual tanto en los recursos asignados como en el número de intervenciones (del 6 al 7% en el primer caso y del 10 al 11% en el segundo caso). Esa mejora se produce en las actividades que tienen ese objetivo como significativo, ya que la cuota de los que lo tienen como principal no se altera.
- Comercio y desarrollo: El marcador relativo a este componente experimentó un progreso en el año, si bien venía de un año previo de una marcada caída. En concreto pasa del 1,6 al 5,2% en volumen de recursos y del 3 al 6% en el número de intervenciones. En todo caso, se trata de cuotas muy bajas.



- Reducción de riesgos: en este caso no existe perspectiva histórica porque el marcador se creó recientemente. No obstante, el marcador ha seguido una tendencia alcista desde su origen, que se mantiene en el año. Los recursos principal o significativamente dedicados a ese propósito pasan del 2,4 al 3,6%; y el número de intervenciones del 3,5 al 4,1.
- Empoderamiento de personas con discapacidad: Lo contrario sucede con el marcador relacionado con el empoderamiento de las personas con discapacidad, que pasa del 3 al 2,5% en términos de recursos y se mantiene estable en torno al 7% en el número de intervenciones.
- Por último, nutrición: Sigue una senda similar a la mencionada anteriormente, con una subida en el volumen de recursos (del 5,5 al 6%), pero manteniéndose estable el número de intervenciones (en torno al 7%).

De las cifras ofrecidas, resulta preocupante la tendencia que se observa en los marcadores de género y medio ambiente, que se definen como dos pilares prioritarios de la acción de la Cooperación Española. Y es igualmente preocupante el bajo nivel de los marcadores de reducción de riesgos y de nutrición, que componen dos campos de actividad prioritarios en un año sacudido por la pandemia.

III.- EL INFORME

17.- Por lo que se refiere a la estructura y aspectos formales del Informe, como se anuncia en la Presentación, la edición de 2020 prosigue de manera decidida en las mejoras que se habían producido en el documento en el año previo. La estructura es relativamente clara y presenta una equilibrada combinación de análisis y de información empírica. En conjunto, se trata de un informe muy completo y exhaustivo y debe felicitar a la DGPOLDES por el trabajo realizado.

18.- Señalado lo anterior, hay sin embargo algunos aspectos que podrían ser mejorables, especialmente relativos a la estructura del documento. De hecho, el Informe de 2020 reproduce de manera fiel, y de forma casi inalterable, la estructura del Informe del año anterior. Este hecho admite una valoración ambigua, porque si bien es cierto que es positivo que haya continuidad en la estructura de los informes, también resulta recomendable que se trabaje de manera continuada en una mejora de su contenido y enfoque. De hecho, el Consejo había formulado algunas recomendaciones en el Dictamen de 2019 que no aparece que hayan sido atendidas en el actual Informe. A este respecto se apuntan las siguientes precisiones:

- En primer lugar, es importante que todas las secciones cuantitativas den información no solo del año correspondiente del Informe, sino también la comparada de algunos años precedentes (o, al menos, del año anterior). Las cifras ofrecidas solo pueden interpretarse como tendencias si se conocen las cifras de años previos.



No obstante, el informe no aporta en ninguno de los cuadros información sobre lo sucedido en el año anterior (aunque en ocasiones esa información se aporta de manera fragmentaria en el texto). Esto debería corregirse en posteriores Informes.

- En segundo lugar, debería aportarse más información sobre los flujos que son TOSSD, ajenos a la AOD, evitando la suma de flujos oficiales y privados y segregando la información correspondiente a las partidas que se computan en cada uno de los pilares. Si esta es una carencia, el Consejo valora de forma positiva que por primera vez se dé información sobre los países y sectores de actividad a los que se dedican los recursos.
- En tercer lugar, el capítulo 2 del documento se refiere a los aspectos más cualitativo, de acuerdos, prioridades y compromisos de la Cooperación Española en el año. Aunque se trata de un capítulo importante:

Los hechos debieran referirse al año al que remite el Informe y no como sucede en ocasiones que se apuntan hechos de años anteriores y posteriores a aquel al que el Informe se refiere.

La parte referida al análisis de los objetivos debería tomar como referente los definidos en la Comunicación correspondiente al año. El seguimiento debe hacerse respecto a aquello que se definió como objetivo del año en la Comunicación. Ahora no existe esa relación y no hay correspondencia entre los objetivos de la Comunicación (que se citan) y lo que se llamen los Objetivos Específicos de la Cooperación Española (apartado 2.1.2).

- En cuarto lugar, la estructura del documento debe ser revisada. Aquí son tres las sugerencias:

No tiene sentido que se defina un epígrafe como 2.1 si no existe un 2.2 (o sucesivos). Eliminar ese agregado permitiría reducir un nivel en la complejidad de la epigrafía.

Resulta conveniente descargar el informe de algunos componentes que podrían ser incorporados en el Anexo. Particularmente, esto afecta a las fichas que se presentan por cada uno de los ODS, pudiéndose mantener en el informe la parte más conclusiva del análisis (este aspecto ya se sugirió en el dictamen de 2019).

Por último, el capítulo 5 está en exceso cargado. Tal vez, para mayor claridad se podría descomponer en dos o tres capítulos, descomponiendo las cifras agregadas y los agentes, la distribución geográfica y la distribución sectorial (incluyendo el análisis de marcadores).



IV.- RECOMENDACIONES

19.- Acorde con las valoraciones realizadas en los puntos precedentes, el Consejo de Cooperación formula las siguientes recomendaciones:

1.- En primer lugar, seguir en la línea de mejora formal y analítica de los Informes, tratando de confeccionar un documento informativo y, al tiempo, conciso y bien estructurado.

2.- En segundo lugar, tratar de acomodar los compromisos presupuestarios a los propósitos que se dicen perseguir, lo que debe llevar a un crecimiento más sostenido y programado de la AOD (y, en particular, de su componente bilateral). Dentro de esta tendencia, debiera hacerse crecer los recursos orientados hacia las organizaciones de la sociedad civil, para aprovechar más plenamente su capacidad operativa.

3.- En tercer lugar, es importante que España acompañe su mayor compromiso multilateral con una ampliación selectiva de las cuotas voluntarias en aquellos organismos que se consideren estratégicos para la cooperación española.

4.- En cuarto lugar, mejorar el contenido de lucha contra la pobreza de la AOD, lo que debe suponer una cierta inflexión en la orientación geográfica de la ayuda, en favor de los países más pobres y de África Subsahariana, y una mayor atención a las intervenciones relacionadas con la provisión de servicios sociales básicos.

5.- Por último, otorgar mayor peso a aquellos ámbitos transversales que se consideran centrales para la acción de la cooperación y que los marcadores revelan que se están produciendo retrocesos, como son los casos de la equidad de género y sostenibilidad ambiental.