



## DICTAMEN SOBRE LA “COMUNICACIÓN 2023: CONSTRUYENDO UNA NUEVA COOPERACIÓN ESPAÑOLA”

*Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación  
celebrado el 29 de junio de 2023*

La tarea de informar la Comunicación Anual referente a la ejecución del Plan Director se recoge 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 tal disposición, y una vez recibida la “Comunicación 2023” de la Cooperación Española, el Consejo de Cooperación emite el siguiente dictamen.

### **I.- PRELIMINARES**

1.- El Consejo de Cooperación agradece el envío del documento titulado “Comunicación 2023: Construyendo una nueva Cooperación Española”, así como el esfuerzo y dedicación del equipo responsable de su elaboración, si bien debe mostrar, una vez más, su disconformidad rotunda con la impuntualidad con la que llega la Comunicación. Es esta una queja reiterada del Consejo que no afecta exclusivamente a las Comunicaciones, pero que cobra especial relevancia en el caso de estos documentos. Como el Consejo viene argumentando desde hace años, las Comunicaciones son, por su propia naturaleza, documentos prospectivos en los que se anticipan los compromisos de la Cooperación Española para el año correspondiente, por lo que carece de todo sentido que se reciban, como ocurre en esta ocasión, casi mediado del ejercicio: el retraso impide al propio documento cumplir con su finalidad última de programación y orientación, y a este órgano consultivo hacer aportaciones que puedan ser tenidas en cuenta en relación con las actuaciones programadas, reduciendo gravemente la utilidad de sus dictámenes sobre las Comunicaciones. La gravedad del retraso es, si cabe, más importante en un año como el presente, en el que, por un lado, ha concluido el periodo de vigencia del V Plan Director y no son aún definitivos los contenidos del próximo, de modo que, en estas condiciones de transitoriedad, la Comunicación cobra un papel aún más protagonista en la planificación y guía de las actuaciones del ejercicio; por otra parte, el momento actual es especialmente complejo y convulso dada la confluencia de circunstancias adversas derivadas de la guerra en Ucrania, de la irrupción de catástrofes naturales como el terremoto en Siria y Turquía y, aún, de la pandemia del COVID-19, por lo que la necesidad de respuestas específicas es mayor. El Consejo considera imprescindible que el Gobierno se atenga al mandato regulatorio y respete la naturaleza de la Comunicación, como principal documento programador de los compromisos de cada año; que se hagan esfuerzos serios y profundos por identificar las razones que explican los retrasos y que se pongan los medios precisos para que las Comunicaciones sean elaboradas y puedan ser remitidas al comienzo del ejercicio al que se refieren.



2.- La “Comunicación 2023” se ha elaborado en un momento clave para la Cooperación Española, en el que se han empezado a sentar las bases para que pueda acometerse una reforma profunda del sistema de cooperación, siendo uno de sus exponentes más visibles, hasta el momento, la reciente aprobación, con un amplio consenso, de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. Por ello, el Consejo considera acertado y valora de forma positiva el hecho de que la “Comunicación 2023” ponga desde el inicio el foco en esa circunstancia, como lo refleja el hecho de presentar el documento con el título “Construyendo una nueva Cooperación Española”, así como los esfuerzos por mantener esa visión transformadora en la redacción del mismo y por enfatizar, junto a una serie de objetivos más coyunturales y ligados a las necesidades del ejercicio, aquellos de naturaleza estructural que puedan ir construyendo el nuevo modelo de cooperación al que aspiramos. El énfasis en la necesidad de avanzar en la reforma recién comenzada ha cobrado aún más relevancia después de la elaboración de la “Comunicación 2023”, tras la convocatoria anticipada de elecciones generales para el día 23 de julio de 2023 realizada por el Presidente del Gobierno. El Consejo de Cooperación entiende que la cooperación internacional es un compromiso esencial de largo plazo y que la convocatoria de elecciones no debería detener el avance iniciado hacia la construcción de un sistema y una política renovados de cooperación internacional, capaces de hacer frente a los desafíos de un nuevo -complejo, disruptivo e impredecible- contexto mundial.

## II.- VALORACIÓN

3.- El Consejo de Cooperación hace una valoración general positiva de la estructura y el contenido de la “Comunicación 2023”. Como ya ocurriera con la “Comunicación 2022”, el documento refleja un trabajo importante de recopilación y sistematización de una información abundante que el Consejo desea reconocer de modo expreso. Además de ello, es especialmente reseñable y plausible el esfuerzo por dotar a la “Comunicación 2023” de un carácter más estratégico que su predecesora y más acorde con la naturaleza y la función de guía que el documento debe cumplir, realizando una mejor selección de los compromisos más centrales y una presentación más estructurada de la información, intentando distinguir, con mayor o menor éxito, entre prioridades, hitos y objetivos específicos, que, por su parte, han intentado simplificarse. Buena parte de estas mejoras responden a recomendaciones previas del Consejo de Cooperación, circunstancia que el Consejo reconoce, agradece y celebra, al tiempo que confía en poder seguir aportando sugerencias de mejora que resulten en mejores documentos en el futuro. Como se señaló más arriba, es muy lamentable que la utilidad de los esfuerzos se vea seriamente reducida por el retraso en la entrega de la Comunicación, con la mitad del ejercicio vencida, periodo en el que muchas de las actuaciones y compromisos han tenido que desarrollarse sin referente.

4.- El Consejo coincide con la visión general de la que parte la Comunicación sobre las tres circunstancias clave que definen el marco de la Cooperación Española en el ejercicio 2023 y que pueden interpretarse como tres ventanas de oportunidad para nuestro sistema de cooperación: la primera de ellas es la reciente aprobación de la ya mencionada Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, logro que no ha de interpretarse como el fin de un proceso sino, bien al contrario, como el principio y fundamento del imprescindible proyecto de reforma del sistema de cooperación que ha de materializarse, de forma inminente,



con el pleno desarrollo de la Ley. La segunda circunstancia la constituye la elaboración del VI Plan Director de la Cooperación Española, que deberá establecer las prioridades de la política de desarrollo de acuerdo con los objetivos de la Ley 1/2023, e integrar las diferentes visiones de todos los actores del sistema; en este sentido, el Consejo de Cooperación confía en que el nuevo Plan sea coherente y sepa orientar de modo adecuado, a través de prioridades bien definidas, los esfuerzos colectivos en materia de cooperación y recoja las conclusiones derivadas de las Jornadas Participativas del VI Plan Director de la Cooperación Española, realizadas los días 24 y 25 de mayo en la sede del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y que contaron con la participación de un gran número de actores del sistema de cooperación español. El tercer hito es la asunción de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea por parte de España durante el segundo semestre de 2023 y la consiguiente oportunidad de liderazgo de nuestro país, entre otras, en la política de cooperación. El Consejo de Cooperación entiende que la convocatoria anticipada de elecciones a la que se hizo referencia en el punto anterior no debería detener los avances en ninguna de las tres dimensiones e insta a las autoridades que emanen del proceso electoral a velar por ello y a dedicarse de modo inmediato a la implementación de estos aspectos en línea con lo avanzado.

5.- El Consejo entiende que los tres acontecimientos no deben suponer un conflicto para las actuaciones y que, aunque es cierto que su confluencia supone un reto importante para la Cooperación Española, no debe ponerse el foco en que impliquen dinámicas opuestas -en terminología de la Comunicación- sino en cómo pueden retroalimentarse; la coyuntura de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea es una oportunidad para el impulso de un sistema y una política de cooperación internacional para el desarrollo sostenible y la solidaridad global renovados y reforzados, al tiempo que sin un sistema de cooperación actualizado y reformado, no podrá liderarse una política de cooperación eficiente y eficaz que dé respuesta a los nuevos desafíos de un mundo complejo e impredecible. La necesidad de hacer frente a los retos más inmediatos ha de alinearse con los objetivos más estructurales, buscándose, no solo un equilibrio entre ambos, sino los mecanismos que los vinculen y conlleven un impulso y refuerzo mutuos.

6.- El Consejo de Cooperación comparte las prioridades que se plasman en los cinco objetivos específicos que se seleccionan en la Comunicación, valorando positivamente el esfuerzo por combinar objetivos que responden a la necesidad de conectar con los formulados en ejercicios precedentes, dando continuidad al modelo propio de cooperación, con aquellos cuya necesidad surge de las circunstancias específicas del año: la apuesta por el multilateralismo, por las alianzas estratégicas que requiere la Agenda 2030 y por el énfasis en materia de ayuda humanitaria, en el primer grupo, junto a la promoción de una Presidencia transformadora del Consejo de la Unión Europea y al avance de la reforma de la Cooperación Española, conformando el segundo, suponen, a juicio de este Consejo, una buena selección de prioridades. El esfuerzo por simplificar el elenco de objetivos plantea algunas dificultades: por un lado, hace que alguno de ellos se enuncie de forma excesivamente amplia y poco operativa, como, por ejemplo, en el caso del objetivo específico "O.E.1: Una Presidencia Española del consejo de la UE transformadora", si bien las prioridades que se enuncian dentro de este objetivo (transición social, Equipo Europa, igualdad de género, nexo humanitario-desarrollo-paz) -y que el Consejo comparte- permiten una concreción del mismo.



Por otra parte, la naturaleza de los objetivos es muy distinta, siendo algunos de índole marcadamente estratégica y otros mucho más concretos, lo que da lugar a que la extensión, estructura y el contenido de cada apartado sea muy diferente (a modo de ilustración, al objetivo específico “O. E. 3: El refuerzo de las alianzas. Por un ODS 17 renovado” se le dedican más de once páginas, mientras el objetivo estratégico “O.E. 5. Una acción humanitaria más estratégica” ocupa poco más de una). También la naturaleza distinta de los objetivos conlleva que algunos de ellos incorporen muchas más acciones y resultados esperados (por ejemplo, el O.E.2. de apoyo al multilateralismo) que otros en los que es difícil encontrar la formulación de resultados esperados concretos (como es el caso del O.E. 1 ya mencionado). Todo ello merma en cierta medida el equilibrio formal y la coherencia del documento, al tiempo que dificulta su lectura y comprensión, por lo que, manteniendo la valoración positiva en cuanto a las prioridades y al contenido que se plasman en la parte programática de la Comunicación, el Consejo entiende que deberían seguir haciéndose esfuerzos para presentar ese contenido de forma más clara, homogénea y mejor estructurada.

7.- Más confusa resulta la selección de los objetivos secundarios dentro de cada objetivo específico: en algunos casos se trata de enunciados concretos y compromisos precisos, mientras otros se muestran como formulaciones vagas de carácter aspiracional de los que resulta difícil deducir los resultados esperados. Existe, además, una asimetría entre la parquedad de objetivos secundarios presentados como tales y la información mucho más completa que se aporta en el epígrafe dedicado a cada objetivo específico; por su parte, esa información se enuncia en varias ocasiones de forma que podría responder perfectamente a la de enumeración de objetivos secundarios, resultando poco claro cuál ha sido el criterio para seleccionar esos objetivos secundarios y no otros. Resulta incluso confusa la ubicación de las tablas de objetivos secundarios al final de cada apartado relativo a un objetivo específico, en forma de epígrafe muy breve que contiene la tabla exclusivamente, a modo de anexo, sin mayor desarrollo y sin una vinculación apropiada con el resto de la información. En definitiva, el Consejo valora positivamente que se haya hecho un esfuerzo importante por simplificar objetivos, pero anima a los redactores a seguir haciendo esfuerzos mayores en relación con la priorización, con la definición y con la justificación de los objetivos secundarios, distinguiéndolos claramente de las actuaciones y de los resultados esperados, y dotándolos de un sentido mayor que tienen en la Comunicación 2023; la claridad en la estructura y en la forma de transmitir la información es siempre importante, pero lo es especialmente importante en un documento que ha de servir de orientación a los actores.

8.- Sorprende que en la “Comunicación 2023” no ocupe un papel más destacado o diferenciado el conflicto bélico en Ucrania y sus repercusiones y respuestas asociadas en el ámbito de la cooperación al desarrollo, dado que sigue definiendo el contexto del ejercicio. Hay, como no podría ser de otro modo, algunas alusiones dispersas a las consecuencias de la guerra a lo largo del documento, pero tangenciales y diluidas en casi todos los casos, al sumarlas a las provocadas por otros desafíos globales como la pandemia o el cambio climático. La única referencia diferenciada es la relativa a la Acción Humanitaria en Ucrania, si bien se trata de un epígrafe muy escueto, dentro del Anexo I, que se limita a aportar el dato de ayuda humanitaria destinada al país en 2022 y a hacer un enunciado general sobre la coordinación de actores.



El Consejo de Cooperación entiende que la gravedad y la duración de la guerra en Ucrania sigue provocando y prolongando consecuencias nefastas, de distinta índole, para muchos países en desarrollo y poblaciones vulnerables a las que ha de prestarse una atención diferenciada, identificándolas y cuantificando los efectos sobre el desarrollo y las necesidades de recursos más o menos inmediatos que siguen surgiendo. En suma, las necesidades derivadas de la guerra en relación con el volumen de población refugiada y desplazada, con el desabastecimiento y encarecimiento de productos básicos o con los riesgos de recesión y crisis de deuda en muchos países en desarrollo son necesidades no superadas y difíciles de acotar y habría sido pertinente que la Comunicación de 2023 les hubiese dedicado un tratamiento más específico y diferenciado. También habría sido interesante incorporar en la Comunicación una reflexión sobre el coste global, sobre el impacto de género y sobre la infancia de la guerra, así como sobre las fortalezas y debilidades que ha mostrado el sistema de cooperación internacional a la hora de afrontar la crisis humanitaria, económica y social derivada de la guerra desde sus inicios, con la finalidad de atender mejor las necesidades presentes y futuras.

9.- El Consejo de Cooperación celebra que la “Comunicación 2023”, además de aludir de modo recurrente a la Agenda 2030 y los ODS como marco principal de referencia, suponga un avance en cuanto al vínculo entre los objetivos estratégicos del año y la realización de la Agenda, haciendo un esfuerzo por ligar aspiraciones y actuaciones del ejercicio a Objetivos de Desarrollo Sostenible concretos; por otra parte y a pesar de la dificultad de la tarea, se ha intentado que la presencia de los objetivos sea amplia, cubriendo, en mayor o menor medida, objetivos sociales, ambientales y económicos, aunque, evidentemente, en función de las prioridades, no resulta equilibrada. En este sentido, en particular el Consejo destaca la ausencia de referencias expresas al ODS 16 y estima que sería recomendable prestar mayor atención a las acciones en materia de gobernabilidad y apoyo a las instituciones y al objetivo de la paz: el reforzamiento de las instituciones y de políticas públicas de los países socios, junto a la contribución a las garantías en los procesos electorales en los países prioritarios, 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, niños y niñas, o minorías. En un sentido parecido, se echa también en falta la referencia al ODS 8 “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo, sostenible, el empleo pleno y el trabajo decente para todos”; un ODS que ha de promover la prosperidad compartida y un cambio en los modos de producción y consumo precedentes, mediante el desarrollo de políticas orientadas al apoyo a actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad, la innovación y el fomento de la formalización, así como el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, facilitándoles el acceso a instrumentos financieros adecuados. El Consejo anima a que siga avanzándose y profundizándose en la vinculación entre objetivos del año y consecución de la Agenda 2030 y que así se refleje en las Comunicaciones.

10.- Además de los compromisos referidos a las intervenciones en materia de cooperación, cobran especial importancia en el año 2023 los que se refieren a las reformas que la Administración debe abordar y, por ello, el Consejo estima muy pertinente la inclusión del Objetivo Estratégico 4, “Profundizando la reforma de la Cooperación Española”, así como la información referida a la nueva Ley de Cooperación, al VI Plan Director y a la normativa de desarrollo de la Ley: el Reglamento del Fondo Español para el Desarrollo sostenible (FEDES), la



modificación de la Ley de Subvenciones, el Estatuto de la AECID y el Estatuto de Personas Cooperantes. Resulta en este punto un tanto confusa la separación de los proyectos normativos que se refieren al Consejo Superior y la Comisión Interministerial y su inclusión, con un desarrollo menor, no en el Objetivo Estratégico 4 sino en el Objetivo Estratégico 3, “Refuerzo de las alianzas”; aun entendiéndose la lógica de la ubicación, quizás habrían podido mencionarse en ambos apartados, destacando los aspectos adecuados en cada uno. Junto a la valoración general positiva, el Consejo entiende que habría sido pertinente, en algunos casos, una mayor concreción y compromiso en cuanto a los plazos y resultados concretos esperados en el ejercicio. En todo caso, las preocupaciones mayores del Consejo de Cooperación en este tema son, lógicamente, la interrupción que la convocatoria anticipada de elecciones generales ha supuesto en la tramitación de las normas, y el ritmo y modo en que se retomen con el inicio de la futura legislatura. En este contexto, el Consejo expresa su voluntad de que las autoridades que emanen de las elecciones acometan con urgencia las reformas y los desarrollos normativos iniciados, de modo que no se detenga el impulso de una política sólida y renovada de cooperación internacional para el desarrollo sostenible y la solidaridad global que pueda dar respuesta a los desafíos del mundo complejo e impredecible en el que vivimos.

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 final del objetivo 4 de la Comunicación, y aplaude la intención de fortalecer el sistema de evaluación de la Cooperación Española. Son tareas numerosas y ambiciosas que además han de adaptarse al nuevo contexto internacional y a nuevas metodologías, por lo que sólo podrán llevarse a cabo con la calidad que es precisa si se fortalece la evaluación y rendición de cuentas con más medios y recursos de los que se han venido dotando en los últimos años. El documento debería enfatizar de forma más contundente esa necesidad y precisar los medios y recursos que se ponen al servicio de ese objetivo para lograr el fin propuesto.

12.- El Consejo aplaude la aportación amplia de información presupuestaria que aparece en el apartado tercero de la Comunicación, general y desagregada en función de los diferentes criterios. En cuanto al contenido de esos compromisos presupuestarios, se estima que los recursos programados para financiar la AOD del año serán 3.654,11 millones de euros, un incremento de poco más de un 8% respecto de las cifras equivalentes del ejercicio anterior; aunque la variación es positiva, como lo ha sido en los tres años precedentes -circunstancia que el Consejo de Cooperación celebra-, la magnitud del presupuesto es decepcionante y no permite la recuperación necesaria de nuestro sistema de cooperación, evidenciando una asimetría palpable entre las proclamaciones de objetivos que hace la Comunicación y los recursos programados para la financiación de las actuaciones. Tampoco permite el cumplimiento del compromiso del Gobierno de alcanzar el 0,5% de AOD sobre la Renta Nacional Bruta al final de la legislatura, situándose la intensidad del esfuerzo presupuestario en el 0.28% de la RNB, prácticamente igual a la del ejercicio precedente y muy alejada de aquella promesa. La “Comunicación 2023” debería haber incluido algún comentario al respecto, reconociendo el fracaso y ofreciendo algún tipo de explicaciones y reflexiones; en lugar de ello, se limita a presentar el dato sin hacer alusión alguna a un compromiso manifiestamente incumplido.



Si se compara el lento avance de los recursos con la irrupción o crecimiento de las necesidades (pandemia, guerra, crisis climática, crisis económica), la insuficiencia que supone el incremento de los recursos es mucho más evidente. El Consejo de Cooperación insiste en la necesidad de hacer esfuerzos presupuestarios mucho mayores que permitan el cumplimiento del objetivo del 0,7% de la RNB en el horizonte 2030 que recoge de forma explícita la Ley de Cooperación aprobada en el ejercicio, y confía en que el presupuesto plurianual indicativo que conforme a la misma Ley definirá el nuevo Plan Director, ayude a una mejor valoración de la parte presupuestaria en las Comunicaciones.

El Consejo de Cooperación celebra que el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación siga avanzando en la distribución de recursos (27,42% del total de la Administración General del Estado), así como el avance aún más significativo, tanto en términos absolutos como relativos, de las contribuciones previstas de la AECID.

Finalmente, en relación con las previsiones presupuestarias, el Consejo reitera la conveniencia de actualizar la información de las Comunicaciones incorporando las métricas referidas no sólo a la AOD sino también al concepto más amplio de TOSSD.

### **III.- RECOMENDACIONES**

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

- 1) Poner en marcha las medidas, personal y medios necesarios para anticipar la elaboración de las Comunicaciones a diciembre-enero y, en todo caso, nunca más tarde de los dos meses posteriores a la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.
- 2) Seguir mejorando la estructura y el contenido de las Comunicaciones, argumentando la selección de prioridades y objetivos, y poniendo un mayor énfasis en la definición de los resultados esperados y en el cronograma tentativo para su consecución.
- 3) Retomar con urgencia, una vez arranque la futura legislatura, la elaboración del VI Plan Director y los procedimientos normativos de desarrollo de la Ley 1/2023 iniciados y afectados por la convocatoria adelantada de elecciones generales, garantizando que no se interrumpa el avance hacia un sistema y una política de cooperación renovados y capaces de hacer frente a los nuevos desafíos que definen el mundo actual.
- 4) Acelerar el proceso de incremento de los recursos de la ayuda, para poder hacer frente a las necesidades acrecentadas del momento y para acercarse al cumplimiento del compromiso de alcanzar el 0,7% de la RNB recogido de forma expresa en la Ley 1/2023. Además, de forma complementaria a los compromisos en AOD, las Comunicaciones deben reflejar los compromisos en materia de TOSSD.