



DICTAMEN DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN A LA “COMUNICACIÓN 2024: LA REFORMA DEL SISTEMA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA”

Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación celebrado el 29 de julio de 2024

Una vez recibida la propuesta de “Comunicación 2024: la reforma del sistema de la Cooperación Española”, tras analizar y debatir sus contenidos, y de acuerdo con las competencias que le atribuye la Ley 1/2023, de 20 de febrero, y el RD 2217/2004, de 26 de noviembre, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo emite el siguiente dictamen:

I.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1.- El Consejo de Cooperación agradece el envío del documento correspondiente a la Comunicación 2024 y reconoce el trabajo realizado para su elaboración por parte de la DGPOLDES. El documento referido contiene mejoras sustanciales en su orientación y contenido respecto a otras Comunicaciones de años precedentes. No obstante, el Consejo considera que es necesario seguir trabajando en la definición de la estructura más adecuada de un documento como el que se pretende con las Comunicaciones anuales, de modo que se disponga de un modelo referencial que inspire estos ejercicios de programación. Ha de señalarse que, en sus primeras cincuenta páginas, las estrictamente referidas a 2024, la Comunicación hace una presentación sólida y bien ordenada de los propósitos estratégicos de la Cooperación Española para el año en curso. Esta parte del texto es acorde con lo que se espera en un documento de programación, como la Comunicación, que traduce de manera anticipada las prioridades de la Cooperación Española para cada año, concretando el mandato del Plan Director. Más dudas tiene el Consejo acerca del modo en que se presenta la información referida al año precedente, 2023. Aun cuando se trata de una información valiosa, el Consejo considera que esta parte de rendición de cuentas debería integrarse de una manera transversal al documento, como punto de partida o fundamentación de los compromisos que se adquieren para 2024 en cada uno de los apartados, y no tanto como una sección diferenciada y segregada. Seguir la sugerencia que ahora formula el Consejo ayudaría a acotar el documento de la Comunicación y permitiría una mayor focalización de sus contenidos en torno a los compromisos propios de cada año y su justificación. Ha de recordarse, por lo demás, que el reporte de lo realizado en el año previo es materia de un documento específico de Seguimiento que tiene también carácter anual. Por último, en este balance inicial, resulta insatisfactorio que uno de los apartados centrales de toda programación, que alude a los recursos disponibles para el año, en esta ocasión se resuelva en un apartado de apenas ocho líneas, sin



que se aporte ni una sola cifra. Dado que existe un conocimiento cierto de las cifras agregadas del Presupuesto del año (debido a que son prórroga de los Presupuestos Generales del Estado de 2023), esta ausencia de información en la Comunicación resulta más inexplicable (a este aspecto se dedica en este dictamen un apartado específico).

2.- El Consejo de Cooperación se ve en la obligación de expresar, una vez más, su malestar con el retraso con que se remite la Comunicación. Es esta una queja reiterada del Consejo que no afecta en exclusiva a las Comunicaciones, pero que cobra especial relevancia en estos casos, por tratarse de documentos de programación cuyo sentido es anticipar los objetivos y compromisos de la Cooperación Española para el año de referencia, para que sirva de marco y guía al resto de los actores y al conjunto de la sociedad. Es, pues, un documento de naturaleza prospectiva, por lo que carece de todo sentido que se reciba, como ha venido sucediendo en los últimos años, a mediados del ejercicio. El hecho de que en el año previo haya habido una convocatoria electoral no debiera servir de justificación del retraso, dado que ha existido una razonable continuidad en los equipos técnicos encargados de la tarea. Es cierto, sin embargo, que la elaboración de la Comunicación ha coincidido con el cierre de la propuesta del VI Plan Director de la Cooperación Española, lo que ha podido incidir en un cierto retraso en la presentación de la Comunicación, motivada por la prioridad —que este Consejo ha compartido— de aprobar cuanto antes el Plan Director. Aun así, es esta una deficiencia que debe corregirse. El retraso con el que se remite la Comunicación le hurta de buena parte de su funcionalidad como documento de programación y limita severamente la eficacia de la labor dictaminadora del Consejo, habida cuenta de que sus recomendaciones llegan cuando buena parte de los hechos están consumados.

3.- Más allá de los aspectos críticos mencionados en los dos párrafos anteriores y de los comentarios que se formulen en los puntos siguientes, el Consejo quiere expresar su conformidad con las opciones estratégicas básicas que el documento recoge para el año. Considera el Consejo, además, que la Comunicación traduce de manera acertada el marco estratégico que define el VI Plan Director y los adapta a las posibilidades de ejecución en el año en curso, tanto en lo que se refiere a las tareas pendientes en la reforma del sistema de cooperación como en lo referido a las posiciones que España se compromete a defender en las citas internacionales a las que está convocada.

II.- DESARROLLO DE LA VALORACIÓN

4.- Tal como se señala en el punto anterior, el Consejo considera acertado que las opciones estratégicas del año se centren en torno a los cinco grandes ejes estratégicos que se definen en la Comunicación: i) avanzar en la triple transición; ii) afianzar la reforma del sistema de cooperación; iii) reforzar el multilateralismo; iv) construir alianzas; y v) fortalecer la acción humanitaria. El Consejo considera que se trata de una identificación



adecuada y razonablemente selecta de propósitos estratégicos al que orientar los esfuerzos, recursos y capacidades del sistema español de cooperación. Ello no obsta, sin embargo, para que se sugiera la conveniencia de considerar una línea estratégica más y para formular en los puntos subsiguientes algunas precisiones respecto al modo en que se abordan alguno de esos ejes estratégicos.

5.- La línea estratégica adicional que podría considerarse como inspiradora de la actividad del año es la que alude al fortalecimiento de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. Es este un propósito considerado como central y prioritario en el VI Plan Director y que necesita irse desarrollando a lo largo de los diversos años de vigencia de ese Plan. Es oportuno este eje prioritario por tres motivos adicionales. En primer lugar, porque el avance en las tres transiciones obliga a trabajar en espacios altamente comprensivos, donde existen numerosas interacciones entre sectores de actividad: hacer que todos esos campos de acción se complementen y refuercen es parte de la tarea encomendada a la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. En segundo lugar, buena parte de la actividad del año estará centrada en el desarrollo legislativo e institucional que deriva de la Ley 1/2023, de 20 de febrero: en paralelo a ese ejercicio debería trabajarse en cómo articular de forma institucional la promoción y seguimiento de la coherencia de políticas, como parte fundamental de la reforma del sistema de cooperación. Por último, España ha brindado su total apoyo a la Cumbre del Futuro convocada por Naciones Unidas, uno de cuyos propósitos es establecer un acuerdo de naturaleza intergeneracional: también es tarea de la coherencia de políticas conseguir la consistencia temporal en la acción pública, lo cual es una base obligada para cualquier acuerdo que pretenda establecer puentes entre las generaciones. Es decir, son muchos aspectos relacionados con las prioridades del año que justifican que se brinde una atención especial y reforzada a los avances en materia de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, lo que justifica que este campo de acción se transforme en un nuevo eje prioritario a añadir a los cinco señalados.

6.- El Consejo de Cooperación considera que es conveniente que el fortalecimiento de las actividades de “educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global” pase también en el futuro a ser parte de las prioridades anuales de la Cooperación Española, tal como se desprende de su condición de ser uno de los pilares básicos de la acción de desarrollo. No obstante, no lo propone en este año porque considera que es conveniente que se revise y clarifique el campo de acción en este ámbito: incluido el reparto de competencias, la distribución de actores y el sistema de cómputo de las actividades. Cree el Consejo que puede aportar a esa clarificación la evaluación que anuncia la Comunicación sobre este ámbito de acción. Sería necesario, por tanto, que la evaluación se cierre en el año y de sus resultados se extraigan recomendaciones claras que ayuden a situar este campo de acción como una de las prioridades estratégicas en la Comunicación de 2025.



7.- El Consejo coincide con lo señalado en la Comunicación que la triple transición constituye un buen marco desde el que definir los ámbitos de trabajo preferentes de la Cooperación Española. No obstante, respecto a lo señalado en la Comunicación formula las siguientes cuatro precisiones:

- En primer lugar, causa sorpresa que en la relación de ámbitos estratégicos de acción en relación con la transición social no figure ninguno que haga relación a la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la marginación social, como elemento central de esa transición. Esta carencia no parece acorde ni con la prioridad que el VI Plan Director otorga a este aspecto, ni con la formulación que la propia Comunicación establece de la prioridad que España quiere dar a la lucha contra las desigualdades en el seno de la UE. El Consejo se pregunta ¿Cómo se va a trasladar esa prioridad a la UE cuando ni siquiera ese aspecto aparece como tal en la definición de ámbitos de trabajo preferentes de la Cooperación Española en el año?
- En segundo lugar, el Consejo considera que, dentro de los ámbitos de trabajo en el campo de la transición social debiera haber uno que apunte a la promoción y defensa del bienestar de la población infantil y juvenil. Se trata de promover un campo de acción en la transición social que, además de proponerse la promoción y defensa de los derechos de la infancia y la juventud, persiga promover la participación de las jóvenes generaciones en todos los ámbitos de las políticas públicas que la Cooperación Española desarrolle. Creemos que la incorporación de este campo de acción sería acorde no solo con lo establecido en la Ley 1/2023 y en el reciente Dictamen de este Consejo sobre el VI Plan Director, sino también en corresponden con el propósito de contrato intergeneracional que se plantea como agenda en la Cumbre del Futuro de Naciones Unidas.
- En tercer lugar, en la transición ecológica se confirma el compromiso de España con las políticas contra el cambio climático, tanto en su vertiente de mitigación como de adaptación. No obstante, el Consejo de Cooperación echa de menos una declaración firme y clara por parte de la Cooperación Española en el sentido de integrar entre sus propósitos reequilibrar los componentes de mitigación (claramente aventajados en la actualidad) respecto a los referidos a la adaptación (mucho menos atendidos). Cerca de dos tercios de los fondos climáticos internacionales van dirigidos a la mitigación, mientras que solo un tercio se dedica a adaptación. En correspondencia con esta composición, el grueso de los fondos climáticos se dirige a los países de renta media, en perjuicio de los más pobres, que están mucho más preocupados con los fondos orientados a la adaptación. La Cooperación Española debería declarar su posición firme para corregir este estado de cosas, tratando de otorgar mayor protagonismo a los fondos orientados a la adaptación, dando preferencia a los países de bajo ingreso como receptores de esos fondos.



- Por último, en la transición económica se echa de menos que no se aluda al papel crucial que debiera tener el apoyo a la dotación de infraestructuras sostenibles en los países en desarrollo: un ámbito que es, no obstante, crucial no solo para promover del desarrollo del tejido productivo, sino también para ordenar el territorio y facilitar las transiciones ecológica y social. Este ámbito de trabajo debería ir escalando posiciones en las prioridades de la Cooperación Española. Al aludir a la promoción de infraestructuras sostenibles debería considerarse no solo la creación de nueva obra pública (infraestructura gris), sino también opciones verdes y soluciones basadas en la naturaleza, más acomodadas a los recursos de cada país y a sus propósitos de sostenibilidad ambiental.

8.- Respecto a la reforma del sistema de la Cooperación Española, la Comunicación alude a aspectos sobre los que ya se ha pronunciado el Consejo de Cooperación a través de los respectivos dictámenes: tal es el caso de los Reales Decretos de las Personas Cooperantes y del Consejo Superior de Cooperación para el Desarrollo. Respecto a la regulación del FEDES, la Comunicación no añade precisión alguna respecto a lo establecido sobre este instrumento en la Ley 1/2023, de 20 de febrero, y lo que se reiteró, después, en el VI Plan Director. De nuevo, parece razonable que, pasado año y medio tras la aprobación de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, el Gobierno vaya adelantando cuáles son sus previsiones precisas acerca de los contenidos normativos con los que se quiere regular este instrumento que, por lo demás, se juzga “de vital importancia para para la consecución de los objetivos de la ley”. El Consejo recuerda que sobre este aspecto elaboró un documento (no citado en la Comunicación) que refleja la opinión consensuada de los actores no gubernamentales del Consejo de Cooperación (véase “El futuro de la cooperación financiera en España: propuestas de reforma”). Es más, la Comunicación ni siquiera menciona previsiones a las que alude el VI Plan Director y que sería bueno activar en el año en curso, como la configuración de un grupo de trabajo de personas expertas para reflexionar sobre la articulación de instrumentos públicos de cooperación financiera. Y tampoco se precisa cuáles serán los mecanismos de consulta y participación de los actores sociales en el diseño y gestión de ese nuevo instrumento.

9.- Además de culminar el proceso de reformas que prevé la Ley 1/2023, y de forma paralela a ese proceso, sería necesario fortalecer los procesos de coordinación en el seno de la Administración General del Estado, para asegurar que se aprovechan al máximo la información y las capacidades de los distintos departamentos ministeriales, al servicio de una política de cooperación al desarrollo más sólida. Esta coordinación se debe producir tanto en los ámbitos de la planificación de las estrategias de intervención, en el reparto de las tareas como, cuando proceda, en la evaluación posterior. Esta coordinación es más obligada en el caso de aquellos ministerios (como el de Economía, Comercio y Empresa o el de Transición Ecológica y Reto Demográfico, entre otros) que representan al Estado ante organismos internacionales claves para la actual agenda de desarrollo. A este respecto, el Consejo considera que sería buena que en la Comunicación se diese cuenta



de los avances que se hayan producido y de los que se pretenden impulsar en este campo de la coordinación interdepartamental.

10.- El Consejo de Cooperación se felicita de que la Comunicación dedique un apartado a anticipar la reforma y fortalecimiento de la actividad evaluadora en el seno de la Cooperación Española. Es claro, que no es posible sostener un proceso continuado de mejora de la calidad de la cooperación si no se impulsa un proceso ambicioso de seguimiento y evaluación de las intervenciones. Esa actividad evaluadora ha sido juzgada por este Consejo de Cooperación, a través de sucesivos dictámenes, como notablemente fragmentada, heterogénea en sus niveles de calidad, con limitada integración de enfoques innovadores (como las evaluaciones experimentales y cuasi-experimentales) y con baja capacidad para incidir efectivamente en cambios en el planteamiento de las intervenciones, a través del seguimiento de las respuestas de gestión. Son todos aspectos que debieran irse corrigiendo en el tiempo. Por ello, es importante que entre las actividades del año se prevean avances en la orientación y organización de la actividad evaluadora. No obstante, como en otros ámbitos de la Comunicación, también en este caso se echa de menos una mayor concreción acerca del perfil y funciones de la Oficina de Evaluación de la Cooperación Española: pasado un año largo tras haberse aprobado la Ley 1/2023, parecería razonable que hubiese un plan preciso de definición y puesta en marcha de esa Oficina.

11.- El Consejo de Cooperación considera como muy acertada y bien desarrollada la línea estratégica que alude al refuerzo del multilateralismo. El objetivo es absolutamente pertinente, en un momento en que prosperan en la comunidad internacional regímenes y fuerzas políticas de corte etnonacionalista, poco respetuosas con los consensos internacionales y claramente refractarias a la acción multilateral. En este contexto, es crucial reafirmar el compromiso de España con la cooperación internacional y con el fortalecimiento de las instituciones multilaterales como vía para la gestión de los problemas compartidos. Si el objetivo es pertinente, el desarrollo de esta sección es claro, está bien argumentado y es aceptablemente completo, identificando las principales cumbres y foros internacionales que se van a desarrollar a lo largo del año. Por lo demás, el Consejo de Cooperación respalda con todo énfasis el que las aportaciones multilaterales vayan dirigidas en mayor medida a fortalecer la financiación *core* de los organismos multilaterales.

12.- El Consejo de Cooperación también coincide con la pertinencia de incluir el fortalecimiento de las alianzas como una de las líneas estratégicas del año, en concordancia además con lo que señala al respecto el VI Plan Director. La complejidad de los problemas a los que la comunidad internacional debe hacer frente imposibilita que las soluciones vengan de la acción individualizada de un actor, por relevante que este sea: el único camino, como reconoce la Agenda 2030, es convocar a actores diversos y sumar recursos, capacidades y sensibilidades diferentes al servicio de los ODS. No obstante, para que este planteamiento tenga solidez ha de pensarse en alianzas abiertas a la



multiplicidad de actores que pueden alinearse con los objetivos del desarrollo sostenible, y no solo a los que tradicionalmente han protagonizado la ayuda al desarrollo. Desde esta perspectiva, el enfoque de la Comunicación resulta poco satisfactorio. Son pertinentes las secciones que se dedican a la cooperación bilateral y triangular y a la cooperación descentralizada, pero respecto a los actores no públicos apenas se dedica una sección al marco de relación con las ONGD, incorporando al resto de actores en un “cajón de sastre” sin propuesta alguna. Son las ONGD las que tradicionalmente mejor definida tienen su relación de colaboración y alianza con la Administración Pública, aun cuando también en este caso es necesario avanzar en la definición de los instrumentos y los objetivos que se persiguen; pero, si quiere ampliar el espacio de las alianzas, deberá ser incorporando a otros actores diversos, adicionales a las ONGD. Muchos de ellos (organizaciones empresariales, sindicatos, universidades...) han insistido de forma reiterada desde este Consejo que carecen de los instrumentos apropiados para sumarse a esas alianzas, al tiempo que sugieren la necesidad de la que la Administración asuma en este campo relacionado con la construcción de alianzas una visión más amplia e integradora. Son aspectos, pues, que deberían haber sido considerados como centrales en este capítulo relativo al fortalecimiento de las alianzas. También se echa de menos en este apartado una mayor precisión en la definición de los objetivos que serían deseables para el trabajo del año en este campo.

13.- El Consejo de Cooperación valora de manera muy positiva la incorporación en la Comunicación de una sección específica dedicada a la acción humanitaria. En un momento de reforma del sistema de cooperación y de recurrencia de intensas y sucesivas crisis humanitarias, esta incorporación resulta especialmente apropiada. Por lo demás, considera que el tratamiento que la Comunicación brinda al tema es básicamente acertado, tanto en su enfoque doctrinal como en sus aspectos más operativos. Es conveniente, en todo caso, que además de citar la Estrategia de Diplomacia Humanitaria, se mencione el Plan De Acción derivado de esa estrategia como marco en el que se expresan los compromisos básicos en este campo. De igual modo, sería conveniente que la Comunicación expresase un compromiso más expreso de la Cooperación Española con la voluntad de desarrollar los enfoques feministas en la acción humanitaria, de acuerdo con lo señalado por el VI Plan Director. Esta recomendación parece especialmente oportuna si se atiende a que en el año se tendría que estar trabajando en el III Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad, 2024-2029.

14.- A inicios del año en curso se conoció la designación de España como sede de la IV Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo, a celebrar en 2025. Se trata de una noticia muy positiva, tal como se señala en la propia Comunicación. La Conferencia es importante, no solo por el tema que aborda, cómo movilizar nuevos recursos y capacidades para resituar a los países en una senda apropiada para hacer realidad la Agenda 2030, sino también por el momento, cuando resulta necesario reivindicar los esfuerzos cooperativos a nivel internacional para afrontar los desafíos del desarrollo sostenible. En su condición de país huésped, España debe hacer todos los esfuerzos



posibles para garantizar el éxito de la Conferencia, al tiempo que debe llevar a ese foro una posición ambiciosa y meditada. Para conseguir esos objetivos sería bueno que el Gobierno ponga en tensión todos los mecanismos de diálogo, participación y coordinación, tanto en el seno de la Administración Pública, entre departamentos ministeriales y entre niveles de la Administración, como entre esta y el resto de los actores que operan en el campo del desarrollo sostenible.

15.- A lo largo de la Comunicación se cita como tarea del año la formulación de las siguientes estrategias: Estrategia de Política Multilateral, Estrategia de Cooperación Feminista, Estrategia de Salud Global y Plan de Acción Sectorial de la AECID en Salud y Estrategia de Cultura y Desarrollo; además, España debe participar en el ejercicio conjunto de la Estrategia OCDE; y, en fin, debe acometer las evaluaciones de la Estrategia de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre y de la Estrategia de Educación para el Desarrollo y la Ciudadanía Global. Es una tarea ingente y que remite a ámbitos muy relevantes y estratégicos de la Cooperación Española. Quizá fuese bueno confirmar que se está en condiciones de responder a todo ese proceso de programación estratégica y evaluativa a lo largo del año y establecer un calendario para asegurar las prioridades, en caso de que haya que posponer alguno de los productos anunciados. En todo caso, el Consejo de Cooperación recuerda lo señalado en el punto 6 de este dictamen: que sería bueno disponer en el año de la evaluación de la Estrategia de Educación para el Desarrollo Sostenible y la Ciudadanía Global, como insumo importante para una redefinición del trabajo en este ámbito que permita situarlo entre las prioridades estratégicas en 2025.

16.- Ya se ha apuntado en la primera sección que no es claro que la Comunicación de un año deba incorporar el seguimiento del año precedente como sección diferenciada. Puede aludirse al pasado si ello justifica una determinada propuesta para el año en curso, pero no parece apropiada una sección de seguimiento del año precedente, cuando ello va a ser la materia de otro documento específico de los que se establecen en el ciclo de planificación de la Cooperación Española. Por ello, el Consejo considera que en futuras Comunicaciones podría redefinirse la estructura del documento para acoger la información que contienen los capítulos 4 y 5 de la actual Comunicación.

III.- COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS

17.- En opinión de este Consejo de Cooperación, una de las carencias más notables de la Comunicación alude al tratamiento que se ofrece del escenario presupuestario para 2024: apenas unas líneas de tipo genérico y sin una sola cifra que dimensione la relevancia que efectivamente quiere otorgarse a las prioridades señaladas. Se trata de una carencia inexplicable, por cuanto las cifras presupuestarias básicas se conocen, al estar prorrogados los PGE de 2023: bastaría con identificar los usos preferentes de esas partidas, siquiera con cifras tentativas. Unas previsiones presupuestarias por grandes



objetivos (o por sectores de actividad) ayudarían a enmarcar y dimensionar de forma más adecuada el marco de prioridades que se definen en la Comunicación.

18.- El Consejo considera también que sería deseable una distribución tentativa de los recursos distribuibles de la cooperación (AOD y, si se puede, TOSSD) en sus grandes cifras, tanto en relación con las prioridades sectoriales como en las territoriales adoptadas para el año. La Comunicación alude a la programación por países (los MAP que se van a elaborar o los que se van a evaluar), pero no dimensiona los programas con estos países; y, aunque se alude a ámbitos sectoriales prioritarios, tampoco se les da una dimensión en la captación de recursos. No se trata de conocer una información de detalle, altamente desagregada, sino de aportar un cuadro general presupuestario que respalde las prioridades. No hay nada en la Comunicación que permita confirmar, con el respaldo de un compromiso presupuestario, de la condición de prioritario de un país; y similar carencia se produce en el ámbito sectorial. Se considera, sin embargo, que esta información, aunque sea a nivel agregado y con cifras sujetas a posterior confirmación, debería estar presente en la Comunicación.

19.- Esta preocupante incapacidad que la Cooperación Española tiene para anticipar sus compromisos presupuestarios en materia de cooperación se ve agravada por su igual dificultad para hacer un seguimiento adecuado del gasto efectivo realizado en materia de ayuda a lo largo del año. Se carece de mecanismos de señalamiento que permitan a los responsables calibrar la secuencia del gasto de una manera centralizada, lo que conduce a un estado de desinformación que debiera corregirse. Para ilustrar la confusión reinante en este aspecto, conviene ilustrar este comentario con lo sucedido respecto a las cifras de ayuda correspondientes a 2023:

- De acuerdo con los Presupuestos Generales del Estado (PGE), la cifra comprometida para la cooperación para el desarrollo en 2023 se situaba en torno a 4.400 millones de euros, lo que suponía, de acuerdo con ese mismo documento, el 0,34% del PNB, dando un salto significativo desde el 0,27% alcanzado en 2022.
- En la Comunicación 2023, presentada a mediados de año como viene siendo habitual, las cifras de AOD ya no eran las establecidas en los PGE, sino 3.600 millones de euros y la ratio sobre el PNB se situaba en el 0,28%. No se ofrecía razón alguna de la caída de las cifras correspondientes a la ayuda respecto a la que figuraba en los PGE, pese a que ambos son documentos oficiales de previsión.
- La cifra del PNB fue modificada por la Administración (por el INE) a inicios del año, como consecuencia tanto de un mayor crecimiento económico de España respecto al inicialmente previsto como de un cambio en la forma de estimar esa macromagnitud por parte del INE. Pese a la importancia de este cambio, no se tomó nota de su implicación en términos del coeficiente de la ayuda por parte de los gestores de la cooperación.
- Como consecuencia de todo ello, todavía en noviembre de 2023, altos responsables del sistema español de cooperación seguían proclamando en sus



intervenciones públicas que la AOD española del año se situaría en el 0,34% del PNB. Una ratio imposible de alcanzar si se tomaba en cuenta, como debiera, la corrección de las cifras de AOD realizadas por el propio Ministerio y las correspondientes al PNB (ambas públicas y oficiales). Todo apuntaba a que no solo no habría un crecimiento de la ayuda, sino un manifiesto retroceso.

La desviación entre lo programado (y proclamado) y lo efectivamente gestionado no es menor y revela una falta de seguimiento del gasto por parte de los responsables del sistema de cooperación que debiera corregirse. La falta de adecuado seguimiento ha tenido otro efecto que no cabe desconocer, y es el que afecta al estado de ánimo de los actores de cooperación, cuando se percibe el contraste entre las expectativas sostenidas por los propios responsables de la cooperación y la realidad de lo efectivamente gestionado, que vuelve a situar a la Cooperación Española un paso atrás, en el 0,24% del PNB tal como confirma el CAD de la OCDE. Más allá de lo circunstancial del caso, la experiencia debiera servir para que la Cooperación Española establezca los mecanismos adecuados para seguir de manera centralizada el gasto y se acostumbre a programar con marcos presupuestarios frente a los cuales hacer el seguimiento de los compromisos adquiridos.

IV.- RECOMENDACIONES

20.- De acuerdo con los comentarios realizados a lo largo de este Dictamen, se formulan las siguientes cinco recomendaciones:

- En diálogo entre la Administración y este Consejo, debe seguirse trabajando en una estructura y contenido de las Comunicaciones anuales para identificar el formato más adecuado de este documento de programación. En ese sentido, se sugiere que el centro de los contenidos del documento se refiera a exponer y fundamentar los compromisos estratégicos del año, aun cuando se aporte como justificación de esos compromisos la rendición de cuentas de lo realizado en el año precedente.
- En la Comunicación anual debe integrarse una información suficiente acerca del marco presupuestario que respalda la definición de prioridades contenida en el documento. Aun cuando se trate de cifras tentativas, sujetas a corrección, parece imprescindible que exista una sección que traduzca en términos presupuestarios los niveles de prioridad de cada uno de los objetivos.
- La Comunicación mantiene una información excesivamente general acerca de los propósitos que se persiguen con el desarrollo legislativo que se deriva de la Ley 1/2023, especialmente en lo que se refiere a la regulación de FEDES. Sería deseable que se fueran anticipando no solo esos contenidos, sino también las medidas a través de las cuales se pretende hacer realidad los propósitos que se enuncian.



- La construcción y fortalecimiento de alianzas multiactor debe ser uno de los objetivos de la Cooperación Española. No obstante, para avanzar en esa tarea es necesario considerar, en su complejidad y variedad, el conjunto de los actores implicados, considerando los instrumentos, el papel y los objetivos a los que se encaminan la construcción de este tipo de alianzas.
- Por último, el Consejo considera que se debe incorporar a las cinco mencionadas una nueva línea estratégica para el año relacionada con el fortalecimiento e institucionalización de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. Al tiempo, debería garantizarse que se dispone en el año de la Evaluación de la Estrategia de educación para el desarrollo, para avanzar en la clarificación estratégica del trabajo en ese pilar de la Cooperación Española y permitir, de ese modo, que se erija en una prioridad en 2025.