

MEMORANDO Nº250/2021

**LA REFORMA DEL SISTEMA ESPAÑOL DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO:
NECESIDAD DE UNA AGENDA PROPIA CON AMÉRICA LATINA Y CARIBE**

KATTYA CASCANTE HERNÁNDEZ,
Profesora de Relaciones Internacionales en la UCM

PANEL: América Latina

Observatorio de Política Exterior (OPEX) de la Fundación Alternativas

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos>



Coordinadora del Panel América Latina: Érika Rodríguez Pinzón

Director del OPEX: Vicente Palacio

Coordinador del OPEX: Mateo Peyrouzet

ISBN: 978-84-18677-10-6

Maquetación: Belén Avilés González

INTRODUCCIÓN

En el marco de la Agenda de la Organización de las Naciones Unidas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en adelante Agenda 2030, se impone la impostergable reforma del sistema español de cooperación al desarrollo. Los cambios que se necesitan son tan urgentes que de ellos depende que España pase a ser un actor de músculo en el entorno europeo y reconocido tal y como intenciona la Estrategia de Acción Exterior (EAE)¹ recientemente publicada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC). Hay que abordar reformas legislativas, orgánicas, financieras, pero sobre todo políticas y de estas últimas depende que América Latina y Caribe (ALC) siga estando en la ecuación de la cooperación española. En este memorando se intenta fundamentar las razones y llegar a las recomendaciones que permitan avances más allá de la inercia y la deuda histórica.

En 2011, en el intento de explicitar soluciones en el sistema español de cooperación tras la crisis de 2008, se diagnosticaban cuatro cuellos de botella² relacionados con la arquitectura institucional, la adecuación de capacidades y recursos humanos, criterios de concentración para el destino de la ayuda y el sistema de rendición de cuentas. Cuestiones que en 2021 siguen vigente. En este sentido acaba de pronunciarse el Consejo de Cooperación³ a través de un informe que apunta incluso a la necesidad de un nuevo sistema. En más de 100 páginas, este órgano consultivo de la Administración General del Estado (AGE) recorre todas las reformas pendientes. “Pese a la experiencia y capacidades acumuladas, se parte de un sistema fragmentado, con una arquitectura institucional poco apropiada, insuficientemente dotado de recursos financieros, técnicos y humanos, con bajas capacidades para la gestión y con limitado peso político y capacidad estratégica. La larga década de ajustes presupuestarios ha agravado estas deficiencias, lo que subraya la oportunidad de la reforma”. Una sentencia inequívoca que

¹ MAUC (2021) Estrategia de acción exterior 2021-2024.

² Informe Elcano 13 (2011) Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional. Iliana Olivé (Coord) Katty Casante, Rafael Domínguez, José María Larrú, Iliana Olivé, Javier Sota y Sergio Tezanos Vázquez. Real Instituto Elcano.

³ El Consejo de Cooperación Internacional es un órgano consultivo del MAUC. Compuesto paritariamente de personal de la Administración y personal de la sociedad civil implicada en la cooperación, emite periódicamente dictámenes que cuentan con un amplio consenso y reconocimiento. El informe referido se titula “Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad una Agenda 2030: propuestas de reforma” elaborado por el grupo de trabajo de capacidades y recursos del Consejo de Cooperación (2021).

se suma a las condiciones actuales de pandemia en todo el mundo. Es decir, restricciones financieras ante mayores necesidades.

A pesar de ello, la Ley General de Presupuestos anuncia un cambio de tendencia en 2021. Se ha planificado un gasto de 3.114,97 millones de euros (M€)⁴, de los cuales, 2.766 son Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la AGE y 388 de la administración autonómica y local. Esto supone un aumento de poco más de un 10% respecto a 2020 (300,38M€), pero para hablar de buenas noticias es importante observar su calidad y destino. En el siguiente apartado se caracterizan los últimos años de la cooperación española.

ANTECEDENTES

En España, el impacto de la Covid-19 se suma a las significativas secuelas de la crisis de 2008 en los colectivos más vulnerables. Así lo reflejó el Relator Especial sobre la Pobreza Extrema y los Derechos Humanos (DDHH) de la ONU, Philip Alston, en el informe de su visita (febrero 2020) donde catalogaba a España, en materia de políticas sociales, como un país "quebrado". Alston señalaba el escaso compromiso del Gobierno de España "cerca de las últimas posiciones de la UE en demasiados indicadores sociales (...)". De hecho, calificaba el sistema español de la reducción de la pobreza como "notablemente ineficaz" dado que afirmaba que "son las familias acaudaladas las que se benefician más de las transferencias de efectivo que las familias pobres"⁵. Estas declaraciones se alineaban con las que el FMI⁶ vertía semanas antes sobre el sistema español de protección social en relación con los recursos que se destinan y su falta de adecuación para brindar de cobertura a quienes más lo necesitan. Coincidencia que también se advierte respecto a otros informes provenientes de instituciones como la Autoridad Independiente de

⁴ Propuesta de Presupuestos Generales del Estado para 2021. Informe Ayuda Oficial al Desarrollo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, DGPOLDES.

⁵ ONU (2020) Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos tras su visita oficial a España.

⁶ FMI (2020) "Effectiveness and Equity in Social Spending: The Case of Spain", Working Paper 20/16, (pp. 21)

Responsabilidad Fiscal⁷, la OCDE⁸ y la Comisión Europea⁹.

Esta situación se ha traducido en un discurso que, al igual que pasó durante la crisis de 2008, trasciende a la opinión pública para justificar los recortes de AOD y que refuerza la lógica de responder primero a la demanda interna. En vez de aumentar el gasto social, se han desviado fondos de cooperación para repartir limosna entre las organizaciones privadas de acción social. Una maniobra que no solo es insuficiente para los colectivos españoles más vulnerables; además, colaboró en el desmantelamiento de la estructura de acción exterior en materia de AOD y de acción humanitaria.

Quizá por eso la Agenda 2030 es tan oportuna en España. No solo porque revisa 16 ODS en los que hay muchas metas por alcanzar en el ecosistema social claramente deteriorado, sino porque obliga a mirar el desarrollo como una variable universal que debe conectarse con lo local si la pretensión es avanzar en la mejora de la gobernanza. La Covid-19, por su naturaleza y dimensión global, amerita una solución colectiva y no hay mejor marco estratégico que la consecución de la Agenda 2030. Sin embargo, la interpretación que hasta ahora se ha hecho desde el Gobierno de España resulta insuficiente. Solo hay que revisar el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030¹⁰ y el primer informe de progreso¹¹ para constatar que la Agenda 2030 ha tenido un recorrido sobre las metas nacionales, pero no sobre las universales de la cooperación al desarrollo.

España lleva una década situándose en el vagón de cola de Europa¹² en lo que a financiación de AOD respecta. Lo más cerca que se estuvo de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% sobre la Renta Nacional Bruta a esta política, asumido por España cuando entró en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), fue en 2009, y sin superar el 0,5%. Actualmente la AOD no llega al 0,2%.

⁷ Autoridad Independiente de responsabilidad fiscal (2019) "Los programas de rentas mínimas en España", junio de 2019.

⁸ OCDE (2017) "Economic Surveys: Spain", (pp. 1 y 17).

⁹ Comisión Europea (2019) "Recomendación del Consejo: España", (pp. 5 y 8).

¹⁰ MAUC (2018) Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030: Hacia una estrategia de Desarrollo Sostenible, DG POLDE.

¹¹ MAUC (2020a) Informe de progreso de la Agenda 2030. Reconstruir lo Común. DG POLDES.

¹¹ MAUC (2020) Estrategia de respuesta conjunta de la cooperación española a la crisis de la Covid-19.

¹² La AOD española se ha reducido en 2018. Si bien con la nueva metodología del CAD el esfuerzo de la ayuda sería de un 0,2%, si atendemos a la metodología antigua esta no superaría el 0,18%. A lo que hay que añadir elevados niveles de ayuda no genuina (aquella que no contribuye directamente a la reducción de la pobreza y las desigualdades) y que según el Informe AidWatch, de CONCORD, en los últimos dos años ha supuesto entre un 10% y un 50% de la AOD española.

En relación con la modalidad, la cooperación española es bilateral ya que, a pesar de que en la distribución en el destino de los gastos se impone un perfil multilateral, esto no se debe a una decisión política. La reducción de fondos en materia de AOD ha provocado que se mantenga el gasto sobre las contribuciones obligatorias a los organismos multilaterales mientras se reduce la ayuda bilateral. Al mismo tiempo, el peso de la AOD europea ha crecido y modificado el perfil de la ayuda española. No solo ha cambiado geográficamente, dejando de ser América Latina (23%) la región principal¹³, también se aumenta la ayuda hacia los países menos adelantados hasta en un 2% al tiempo que se ha producido un cambio sustancial hacia sectores como el de la seguridad. Este vínculo, que se fortalece tanto con la alta proporción de ayuda española desembolsada vía instituciones europeas hacia África (30%), como mediante un creciente número de operaciones de cooperación delegada de la UE en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), definen una cooperación diferente¹⁴.

Un perfil que se enmarca en la ambigüedad del V Plan Director (2018-2021) de la cooperación española. A lo largo de 2019, se ha producido una reducción del 2,23% en los desembolsos bilaterales, lo que viene a ser alrededor de 14M€. Un descenso que, sin embargo, ha tenido notables subidas en la partida destinada a la atención de refugiados en España y la que representa el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). Por un lado, el apoyo a refugiados en España ha crecido respecto a 2018 y se ha situado en 26M€¹⁵. Debido al gran éxodo provocado por el conflicto sirio algunos países europeos elevaron esta partida, siendo un destino de cuestionable pertinencia dado que contraviene la propia definición de la AOD al no darse la transferencia de recursos hacia los países en desarrollo. Tanto es así que en países como Dinamarca esto significó situarse así misma como principal receptor de su AOD en 2016¹⁶. Por otro lado, el FONPRODE ha tenido un incremento de 8 millones de euros. En este instrumento financiero hay que considerar que el cómputo medio de donación es de un 37%. Es decir, sobre

¹³ El porcentaje de ayuda a países prioritarios se redujo hasta el 50,37%, alcanzando en 2017, mínimos en cuanto a la concentración de AOD en países prioritarios. Según el avance del informe de AOD de MAUC, América Latina es el continente que más fondos recibe con el 35,4% de la AOD AGE bilateral y multilateral, seguido de África con el 21,6%, Asia con el 13,6% y Europa con el 7,4%.

¹⁴ Olivé, I. y Pérez, A. (2019): "¿Dónde está la ayuda española?", ARI 49/2019.

¹⁵ El destino de la AOD hacia los sectores no distribuibles alcanza un 64,7% y la ayuda a los refugiados en España acapara el 65% (o el 42% de la AOD GE bilateral y multilateral total), ligeramente superior al año 2018 donde representaba el 61,1% de los sectores no distribuibles.

¹⁶ Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de 2016, CAD/OCDE.

un total de 11,50M€, España ha donado 4,34M€ durante 2019. Por último, hay que señalar que la AOD bilateral sigue manteniendo un alto porcentaje de su financiación sin especificar geográficamente. Si bien esta cifra se ha reducido respecto a 2018¹⁷, esta partida de gasto discrecional sigue acaparando el 22% de la AOD de la AGE¹⁸.

En lo que respecta a la modalidad de la AOD multilateral, los fondos han aumentado en un 5%. Esto se ha traducido durante 2019 en 80M€ debido a los incrementos en las contribuciones de la Secretaria de Estado de Asuntos Exteriores del 24,85%, del Ministerio de Economía y Empresa del 7,44% y del Ministerio de Hacienda del 3,37%. Dado que no se cuenta todavía con la información de su destino, sirvan de referencia los datos registrados por el informe de la AOD de 2018 donde los principales desembolsos correspondieron a las contribuciones a la UE (752M€), al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) (332,9M€) y a la reposición de la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial (226,3M€).

De los 50 países destinatarios de la AOD española en 2018, 21 son Países de Asociación. Es decir, cuentan con una planificación a través de los marcos de asociación país donde se estructuran las subvenciones, ayuda presupuestaria y créditos concesionales. El resto de los países prioritarios lo componen 12 Estados de ingresos medios y los principales instrumentos de cooperación son la cooperación técnica, crediticia y política. Son los denominados Países de Cooperación Avanzada y entre ellos destaca Brasil, Chile, Costa Rica o México. El principal receptor de la AOD española en 2018 ha sido Venezuela con 53,96M€, y el segundo Colombia con 41,3M€. El tercer lugar lo ocupa Turquía con 36,91M€ consecuencia de la lógica de la cooperación europea y el compromiso asumido para afrontar los costes derivados de la crisis de refugiados. El Salvador, con 35,76M€, ocupa el cuarto lugar, seguido de Siria con 23,73M€. De todos los países destinatarios, 15 corresponden a la región de ALC.

Se puede confirmar, dada la tendencia de los últimos años, que la cooperación española se centra en los países de desarrollo en transición¹⁹ ya que concentra el 79,69% de la AOD

¹⁷ MAUC (2020) Informe de la AOD de 2020.

¹⁸ MAUC (2021) Avance de la AOD 2019.

¹⁹ La categorización de los países de desarrollo en transición permite un análisis de mayores dimensiones que el del nivel de renta para entender las necesidades y capacidades ante las causas estructurales de la pobreza. Para avanzar hacia una agenda global renovada como supone la Agenda 2030 es preciso un enfoque que trate las desigualdades en todas sus dimensiones, afronte la crisis democrática y sus instituciones políticas e identifique los retos de la gobernanza del desarrollo. Costafreda, A. y Cortés, H (2021) América Latina: ¿Una nueva agenda tecnocrática o la oportunidad de una mirada política a las trampas de la renta media? Fundación Carolina/AECID.

bilateral desembolsada a los países denominados de renta media (PRM). Un porcentaje que se divide en países de renta media-baja (PRMB), que acaparan el 45,53%, y los países de renta media-alta (PRMA) con un 35,40% del total bilateral desembolsado. Cabe destacar que la ayuda bilateral destinada a otros países de renta baja se redujo hasta el 0,04%, incrementándose al 19,03% la destinada a los países menos avanzados (PMA). Aún así, España sigue sin cumplir con el compromiso de destinar al menos un 20% de su AOD bilateral a los PMA.

A nivel orgánico, los cambios del Gobierno actual han supuesto un mayor protagonismo de la Agenda 2030. En el MAUC, se ha vuelto a elevar el rango de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible (DGPOLDES) al de Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. En el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, se ha creado una Secretaría de Estado para la Agenda 2030 que depende directamente de la Vicepresidencia del Gobierno. Estos cambios suponen una mejora del equilibrio entre el desempeño local y la AOD en la implementación de la Agenda²⁰. Sin embargo, aumentar el peso de la Agenda 2030 en el Ministerio de Derechos Sociales puede tener varias lecturas. Por un lado, podría significar que la Agenda 2030 en este Ministerio refuerza su enorme vocación social, pero no tanto su compromiso universal. Se corre el riesgo de que la debilidad del sistema español de protección social atrape los indicadores locales de los ODS y se dejen de lado los globales, aquellos que es necesario apoyar en los países más empobrecidos. De nuevo se solaparía la acción social sobre la cooperación al desarrollo. Por otro lado, también cabe una lectura clientelar que responda más a la agenda de la coalición del nuevo Gobierno que un enfoque de desarrollo de la AOD. Para Unidas Podemos, el Ministerio de Derechos Sociales y la recientemente renunciada Vicepresidencia de Pablo Iglesias, controlar y respaldar la Agenda 2030 es totalmente oportuno. Esto también podría hacer aún más subsidiaria la tarea de impulsar la AOD. Por último, cabe mencionar que la desaparición del Alto Comisionado para la Agenda 2030 no se ha compensado con ninguno de estos cambios orgánicos y que, aunque esta figura careciese en su corta vida de un presupuesto y de capacidad ejecutiva, suponía el mejor espacio para supervisar la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. Buscar este espacio en la nueva fórmula orgánica resulta más complejo.

Desde el mes de junio de 2020 se han entrelazado una serie de documentos que

²⁰ Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales

pretenden dar algo de visión estratégica a los meses que quedan por delante. Si algo se evidenció en 2020, es que la Agenda 2030 ha ralentizado su velocidad de crucero en la consecución de los ODS, con retrocesos tangibles²¹ que considerar y, responder también, con mayor implicación financiera y política. Pero ¿cuál es el potencial de España como donante?

ESPAÑA Y SU VOCACIÓN DE DONANTE GLOBAL

La recesión económica actual y el incremento sustantivo del endeudamiento público en España (FMI, 2020) hace poco plausible reclamar más recursos para la AOD. No se trata, sin embargo, de cuestionar su esencia. La crisis de la pandemia y la demanda que ya ha suscitado hablan por sí solas. Tampoco se trata del compromiso internacional asumido: el Gobierno de España ya se pronunció al respecto cuando firmó la resolución de la Agenda 2030 y ratificó el Acuerdo de París (2015). En materia de financiación y calidad se debe al compromiso asumido por el CAD/OCDE y la UE. Además, la AOD es la única política que puede amortiguar el deterioro social provocado. El cuestionamiento es en referencia con la definición de su perfil como donante.

En la última década España ha tenido un plano teórico de las decisiones con respecto al uso de las modalidades e instrumentos desconectado del práctico. El avance de sofisticados programas y mecanismos que apoyan directrices de estrategias diferenciadas, ciclos integrales de planificación y financiación negociada en el marco del a Agenda de Eficacia de la Ayuda choca con el uso de instrumentos (cooperación financiera, cooperación delegada y participación en fondos globales) motivado en gran parte por la escasez de fondos.

²¹ Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., Woelm, F. (2020). The Sustainable Development Goals and COVID-19. Sustainable Development Report 2020. Cambridge: Cambridge University Press. En este informe, se señala la implementación de la Agenda 2030 en los últimos cuatro años con tendencias preocupantes en prácticamente todos los ODS. Si bien se sigue avanzando en la reducción de la pobreza se ha visto un claro retroceso con el aumento del número de personas que padecen desnutrición y paludismo. El Producto Interior Bruto (PIB) de los países menos adelantados (PMA) no ha crecido al ritmo que se esperaba. De igual forma, África mantiene una gran brecha productiva con el resto del mundo. La riqueza crece entre los más ricos al tiempo que se incrementa el número de residentes que viven en tugurios y la huella ecológica. Las emisiones de gases de efecto invernadero siguen aumentando, así como la acidez de los océanos y la cantidad de suelos degradados. La violencia de género y el número de mujeres y niñas captadas por el tráfico de trata de blancas mantienen una alta incidencia. Todo ello, en un año en el que a pesar de que las remesas personales alcanzaron un récord histórico, la AOD disminuyó y las corrientes de inversión privada a menudo no coincidieron con el desarrollo sostenible. Además, el crecimiento global se ha desacelerado debido a las continuas tensiones comerciales y algunos gobiernos se han retirado de las acciones multilaterales.

En el plano de la definición política, hay maniobras con expectativas contradictorias. Por un lado, la aprobación de la Estrategia española de Desarrollo Sostenible (2020-30) supone definir y relacionar, en una triple dimensión, las políticas domésticas, política y acción exterior, y de coherencia de políticas, de manera conjunta y, a medio y largo plazo, en un proyecto de país y sociedad para 2030. Por otro lado, se elimina el órgano que pretende eso mismo para la cooperación al desarrollo. El Alto Comisionado para la Agenda 2030 y el Consejo de Desarrollo Sostenible desaparecen y, con ellos, la posibilidad de liderar en el marco europeo una hoja de ruta para la implementación de la Agenda en regiones como ALC, el Mediterráneo y África.

En el plano de las decisiones motivadas por la actual pandemia hay avances y retrocesos. Si bien es cierto que, por un lado, España se adhirió al Grupo líder de la alianza internacional de Aceleración del Acceso a Herramientas para la Covid-19 “ACT-Accelerator”, hizo una contribución con 75M€ a la Coalición para la Innovación en Preparación para Epidemias (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations) para el desarrollo de la vacuna y otra de 50M€ a la Alianza para la Vacunación-GAVI²². Por otro lado, y bajo el mandato de “recalibrar la respuesta” del conjunto de la cooperación, en la Estrategia de Respuesta de la Cooperación Española a la crisis de la Covid-19²³ se hacen malabarismos para seguir evitando un verdadero compromiso financiero. Si se analizan las prioridades y las cuantías respectivas, de vuelta encontramos: (i) un mayor peso de la demanda interna dado que sigue habiendo un fuerte apoyo a refugiados en España (100M€) y apoyo al ingreso mínimo vital (766M€); (ii) la utilización mayoritaria de instrumentos financieros como el FRONPRODE (400M€); (iii) la prioridad de las contribuciones obligatorias en la acción multilateral, que con un total de 1.107M€, más de 940M€ deben destinarse a estas y (iv) un mazazo para la movilización ciudadana que, a pesar de ser una de las cuatro respuestas a priorizar, no cuenta con ningún respaldo económico. Por último, cabe señalar el ridículo esfuerzo financiero de la Comunidad de Madrid en esta materia. Siendo de las pocas comunidades que en 2020 no estuvo en déficit²⁴ y ostentando la capitalidad española, apenas destinó 100.000 euros en ayuda humanitaria en un compromiso conjunto que asciende a 1.720M€.

La Covid-19 significa a corto plazo, un aumento de la inseguridad alimentaria, sanitaria y

²²MAUC (2020a) Informe de progreso de la Agenda 2030. Reconstruir lo Común. DGPOLDES.

²³ MAUC (2020) Estrategia de respuesta conjunta de la cooperación española a la crisis del COVID19.

²⁴ Las comunidades autónomas en 2020 presentan en su mayoría déficit. De 17 de ellas, solo tres no están en número rojos, el País Vasco, Madrid y Canarias, por ese orden. Madrid cuenta con un presupuesto para 2020 de más de 22.765 millones de euros.

social para todos los países; sin embargo, a medio plazo, esta pandemia se va a traducir en menos capacidad, más vulnerabilidad y, por tanto, menos gobernanza. Con las luces largas, esta crisis deja entrever una suma de obstáculos en la ruta de la sostenibilidad, menos estabilidad financiera y más pobreza y desigualdad. En definitiva, malas noticias para los diez años que restan para el cumplimiento de la Agenda 2030.

RECOMENDACIONES EN EL MARCO DE REFORMAS DE LA AOD ESPAÑOLA

Entre 2020-30 se prevé que la población mundial alcance los 8.300 millones de personas y que el 60% viva en zonas urbanas. El PIB real mundial será más del doble que el actual y la demanda de agua aumentará un 53%. Las emisiones de CO2 crecerán un 16% y el número de usuarios de telefonía móvil subirá un 34%. Un 60% de la población mundial tendrá acceso a banda ancha. El 91% de la población mundial completará la educación primaria y, el 55%, la educación secundaria o superior²⁵. Estas tendencias, salvo distorsión por la Covid-19, están previstas para la próxima década y la política española de AOD debería incluirlas en su marco de acción al tiempo que define su perfil de donante. A continuación, se señalan algunas recomendaciones.

1. En primer lugar, sigue ocupando un lugar preocupante la **financiación para el desarrollo**. Si bien y, tras la descripción de endeudamiento público, no parece consecuente seguir insistiendo en ampliar este margen presupuestario de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, tampoco es posible renunciar. En este sentido cabe **revisar el origen de estos fondos y trabajar en una propuesta de diversificación de fuentes de financiación hasta llegar al 0,7%** de la Renta Nacional Bruta de España.

2. En segundo lugar, la nueva **Ley de la cooperación española debe ir en paralelo a la Estrategia de Desarrollo Sostenible y ser, más que inclusiva, integradora de la diversidad de**

²⁵ MAUC (2021) Estrategia de acción exterior 2021-2024.

actores que de facto forman parte del sistema español de cooperación al desarrollo. En esta misma línea, **el VI Plan Director**, que debe redactarse este año para marcar las directrices políticas de 2022-25, tendría que cambiar su formato y dar las claves que permitiesen no solo justificarse como documento rector de la cooperación española, sino también **precisar las líneas de actuación prioritarias y su capacidad como donante más allá de su pertenencia a la UE.** La AOD española debería precisar los elementos que la definen y complementar la política europea, y dialogar desde aquellos elementos que le caracterizan, tanto sectorial como geográficamente. En este sentido y sin faltar al compromiso del 20% hacia los PMA, incluso ampliarlo, debe considerarse **una apuesta estratégica hacia la región de ALC en un escenario postcovid.**

Para ello sería primero conveniente realizar un **ejercicio de concertación internacional** y un análisis a fondo de las **ventajas comparativas** que como donante tiene España para determinar el destino de sus fondos, y así evitar un predominio de la unilateralidad en el sistema de cooperación y una política de hechos consumados. Siendo ALC la región con mayor sintonía de valores compartidos, estos deben traducirse en una convergencia decidida sobre la Agenda 2030. Por un lado, hay que **reforzar aquellos sectores más significados por la Covid-19 que pueden ser un impedimento en el cumplimiento de las metas de la Agenda.** Sin duda, el sector sanitario – su acceso y calidad – debe ser apoyado con mejoras fiscales, no solo para las condiciones del servicio nacional, también para cumplir con un objetivo más ambicioso y estratégico como es el de acompañar esa mejora hacia la construcción de la salud como un bien público global donde los PRM hace tiempo que están reclamados. En este sentido, **la AOD española debería definir una estrategia clara con los países en transición de desarrollo** y, si así se consensuara, un acompañamiento con acciones más estratégicas para resultados de desarrollo global y sostenible. Si bien la Estrategia de Acción Exterior²⁶ sigue apostando por aumentar y mejorar las inversiones y exportaciones con la región²⁷, este beneficio económico bilateral no debería ser el único. La AOD española debería reforzar el **vínculo entre la Unión Europea y la Comunidad Iberoamericana**, para mejorar la posición económica y la responsabilidad política de la región ante los desafíos globales, como la lucha contra el cambio climático, el acceso a los alimentos, el agua y la energía, así como garantizar una educación y salud para todos. Hay que conectar los

²⁶ Hay que señalar el gran nivel de detalle que alcanza este documento en un recorrido por todos los países de la región y la apuesta estratégica de España para los próximos 4 años.

²⁷ Las relaciones económicas y comerciales entre España y la región se han duplicado en los últimos 15 años.

ámbitos de acción en la tecnología, el diálogo y las políticas públicas, todos ellos, componentes centrales de la Agenda 2030 y prioritarios para la región latinoamericana. En este sentido, el FMI²⁸ también ha calificado la cooperación internacional para el desarrollo como imprescindible.

3. En tercer lugar, la cooperación española debería definir en la nueva Ley de Cooperación, un sistema de rendición de cuentas (RC) a la altura correspondiente. Ello implica reforzar la información, sus formatos y plazos, el nivel de transparencia y legitimidad, así como no subestimar **las necesidades de información** y de interpretación de la ciudadanía. Por ello se recomienda que la nueva Ley considere y la reforma de la AECID contemplen, específicamente:

- **Un sistema único para el cómputo de los resultados de desarrollo.** Los sectores público y privado deben compartir un único sistema integrado donde reflejar los resultados alcanzados. Las posibles contradicciones que puedan generar las iniciativas con fondos privados respecto a las llevadas a cabo con fondos públicos se escapen del control y complementariedad necesaria para la coherencia del sistema. **En la medida que el sector privado asume protagonismo en el logro de los compromisos del desarrollo, deberían someterse a un sistema de seguimiento que garantice la integración de sus acciones en un marco común** con el resto de los actores.
- **Homologación de criterios para todos los actores que concurren en la petición de fondos públicos.** Todas las entidades que acceden al sistema de subvenciones públicas deben cumplir con las mismas exigencias tanto para la solicitud de fondos como para la justificación de estos. Desde las Alianzas Público-Privadas, se debe promover que las empresas españolas hagan público el desglose de los pagos e ingresos que realiza en todos los países en los que operan, siguiendo el ejemplo de algunas compañías extractivas. Este primer paso de transparencia facilitaría la transición hacia la confianza necesaria por parte del resto del sector para generar un contexto adecuado en la participación de la AOD. **La AECID debería liderar**

²⁸ En la conferencia de gobernantes de América Latina y el Caribe organizada por el Gobierno de España "Juntos por una Respuesta para América Latina y el Caribe ante la Covid-19", en junio de 2020, se recoge en las palabras de la Directora Gerente del FMI, Kristalina Georgieva.

la definición de estos criterios y condiciones necesarias, así como crear un sistema de incentivos que favorezca la RC (publicación periódicamente del listado de las empresas aptas, explicitando el objeto de la concesión, la iniciativa y participación del país socio, la responsabilidad asumida, la obligación de una auditoría externa. Voluntariamente, además, deberían sumarse el resto de los actores.)

- **Responsabilidad política en el Parlamento**, para lo cual se deben establecer plazos preceptivos para la presentación de los informes y documentos del sistema de planificación, así como fijar formatos para la presentación de la información (evaluación intermedia y final previstas, el informe público sobre todas las condicionalidades relativas a los desembolsos de la AOD en cada país, el informe a cada país socio sobre la AOD española, etc.). **Las comparecencias en la Comisión de Cooperación deberían ser periódicas y establecer un diálogo en relación con los informes emitidos y garantizar un mayor respaldo y alcance de estos.** Hay que establecer los contenidos y diseñar mecanismos de valoración que permita devolver los documentos que presenten insuficiencias y establecer la responsabilidad correspondiente. **Si se fortaleciera la relación entre el Consejo de Cooperación y las Comisiones de Cooperación tanto del Congreso como del Senado, al ser de carácter legislativo, se estaría garantizando una vía de participación de la sociedad civil** en la política de cooperación al desarrollo, ya que supone un excelente instrumento para trasladar debates de las instituciones a la ciudadanía y viceversa.
- **Capacidad institucional efectiva de la AECID, cuyas OTC deben asumir un papel medular en el proceso de la rendición de cuentas para resultados.** La AOD española debe canalizar su contribución asociándose de forma conjunta, coherente, previsible y coordinada al resto de los actores. **Una asociación corresponsabiliza de las acciones a los países socios de los avances en términos de resultados globales**, y, por lo tanto, también de la contribución del conjunto de las políticas al desarrollo. Para generar programaciones operativas integrales hay que definir la responsabilidad de coordinación y complementariedad en el terreno.
- **Dotar de capacidad efectiva al punto de información de la AECID**, limitando la arbitrariedad en cuanto a la información que se publica, tanto en contenido como en periodicidad. **Debería**

incluir un apartado específico para la formación y educación para el desarrollo sostenible de la ciudadanía con información de todas las actividades que se desarrollen en territorio español. También debería tener recursos materiales y humanos suficientes para dar respuesta con celeridad a las demandas ciudadanas sobre cualquier asunto relacionado.

- **El grupo de seguimiento y evaluación en el Consejo de Cooperación** debería coordinarse con los consejos de cooperación de las administraciones autonómicas. Esto solo puede llevarse a cabo si se refuerza la capacidad, medios y estructura institucional del Consejo que afecta a su funcionamiento restándole presencia y relevancia y si se vincula, políticamente, a la legitimidad que brinda el Parlamento. **El sistema debería fortalecerse con unidades de evaluación no solo hacia la AECID, sino hacia todas las instituciones impulsoras de desarrollo, CCAA, EELL y el resto de las instituciones privadas.** La política española de cooperación debería ser objeto de un seguimiento y evaluación que se desarrolle por etapas en las que se agregara la información, para dar coherencia al sistema desde el nivel operativo hasta el estratégico.

4. Por último y cuarto lugar, **la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPpDS) debería tener un papel principal** en todas las políticas públicas españolas. La reorientación hacia sistemas sanitarios, educativos, energéticos, alimentarios y productivos más resilientes e inclusivos debería ser prioritaria para impulsar estándares de sostenibilidad que permitiesen a la cooperación española participar decididamente **en la construcción de un multilateralismo más eficaz en la consolidación de los Bienes Públicos Globales** que la Agenda 2030 tiene en su horizonte y proyección futura. En esta línea, el presidente Sánchez se ha pronunciado en estos últimos meses; ya se verá si más allá de la coyuntura de esta pandemia, se consigue plasmar en la visión de la acción exterior de España. De momento, la carencia orgánica es evidente.

La solución a la actual crisis social, sanitaria y económica pasa por más cooperación, por más Agenda 2030, por más multilateralismo y, en ese contexto, España debe decidir de una vez si quiere o no participar.

Para consultar toda la serie de Documentos Opex en versión online y visitar nuestra página web:

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos>