



DICTAMEN SOBRE EL INFORME DE SEGUIMIENTO DE LA AOD Y OTROS FLUJOS OFICIALES AL DESARROLLO SOSTENIBLE 2021-2022

Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación del 4 de abril de 2025

El Consejo de Cooperación agradece a la Administración el envío del documento “Informe de Seguimiento AOD y otros Flujos Oficiales al Desarrollo Sostenible (TOSSD) 2021-2022”, en el que se ofrecen los principales compromisos y las magnitudes consolidadas relativas a la financiación del desarrollo que aportó España en los años de referencia. Tras estudiar el documento y de acuerdo con lo señalado en el RD Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo, emite el presente dictamen:

I.- PRELIMINARES

- 1.- El Consejo se ve obligado, una vez más, a censurar el retraso con el que se reciben los Informes de Seguimiento de la AOD por parte de la Administración. Como en otras ocasiones, se insiste en la conveniencia de que la emisión de esos informes se aproxime lo más posible al período de referencia de los datos. El propósito a perseguir debiera ser que el dictamen correspondiente al Seguimiento pueda emitirse antes de que finalice el año siguiente al cierre del ejercicio de referencia. Creemos que esta es la vía más adecuada para que el juicio valorativo del Consejo esté actualizado y pueda incorporarse, si procede, en el proceso de decisión y gestión de los ciclos subsiguientes, sin que las recomendaciones pierdan su sentido de actualidad. También recuerda que, conforme a la norma, los informes de Seguimiento deben tener un carácter anual, por lo que la presentación en un único informe de la información correspondiente a un bienio, como es el caso, debe considerarse como un hecho excepcional, solo justificable por el propósito de atenuar los retrasos acumulados en esta tarea de rendición de cuentas.
- 2.- El Consejo es consciente de las circunstancias singulares que han afectado a la actividad de la DGPOLDES durante el período de elaboración de este Informe. La carga de trabajo que supuso el respaldo a la reforma del sistema de cooperación, en especial al proceso de elaboración y tramitación de la Ley 1/2023, de 20 de febrero, sobre Cooperación para el Desarrollo Sostenible y para la Solidaridad Global, y el cambio en los equipos que promovió el inicio de la actual legislatura han podido contribuir al retraso de los Informes de Seguimiento de 2021 y 2022. No obstante, ni una reforma legal, ni una cita electoral debieran ser razones para que la Administración vea interrumpido su natural funcionamiento en aquellas actividades regulares que, además, son preceptivas de acuerdo a la regulación vigente.
- 3.- Pese al retraso con el que se ha recibido la información, que obliga a valorar unas cifras que nos remiten a tres años atrás, el Consejo ha querido dedicar atención a este dictamen, porque valora que estamos en un importante momento para la reforma y el crecimiento de nuestro sistema de cooperación. Por ello, los juicios sobre el proceder de la cooperación española en



el pasado pueden ser informativos para determinar la orientación futura de nuestra cooperación para el desarrollo.

II.- VALORACIÓN DEL INFORME

- 4.- El Consejo valora de manera positiva la estructura y contenidos del Informe, así como la información complementaria que se contiene en la pluralidad de tablas y gráficos que ilustran el análisis. La estructura es clara, con una secuencia que se inicia con la presentación de los objetivos estratégicos de la política de cooperación en el bienio, se presentan las grandes cifras agregadas de la ayuda, se da información de la conexión de esas partidas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se aporta información sobre el contenido de las acciones en función de los marcadores, se avanza en la desagregación de los datos por financiadores, canalizadores y lugares de destino y, finalmente, se presenta esa información referida a los instrumentos más importantes. En distintas partes del Informe, además de la presentación de la información cuantitativa, se apuntan elementos valorativos de interés. Pero esta no es la tónica de todo el documento, donde hay secciones excesivamente dependientes de la mera presentación de los datos. A este respecto, se anima a la DGPODES a que otorgue más relevancia a la parte justificativa o interpretativa de los datos ofrecidos, al menos en sus elementos más centrales, para que se ayude a entender lo realizado en los dos años de referencia.
- 5.- El Consejo felicita a la DGPODES por el impulso dado en el Informe a la recolección y registro de información referida a la métrica del Apoyo Oficial Total al Desarrollo Sostenible (TOSSD). De hecho, todo el documento se estructura, en su inicio, en torno a la información referida a esta nueva métrica, derivando de ella la parte correspondiente a la AOD, que no obstante es objeto de un tratamiento informativo más detallado. Respecto a la información contenida en Informes precedentes se observa una mejora en la capacidad de registro de TOSSD, algo que debe ser saludado de forma muy positiva. Aun así, persisten limitaciones notables en el reporte, que se expresan especialmente en el componente que el documento denomina TOSSD no-AOD (sobre ello volveremos en el punto siguiente). El Consejo entiende que avanzar en el proceso de reporte completo de TOSSD llevará tiempo, anima al gobierno a seguir avanzando en el proceso, pero insiste en la necesidad de que se ofrezca la máxima información posible acerca de la pertinencia, origen y destino de lo que se computa como TOSSD.
- 6.- Señalada esa mejora, es conveniente, sin embargo, realizar un comentario crítico sobre la forma de presentar los datos agregados correspondientes a esa macromagnitud. En el caso español se ha optado por presentar TOSSD como el resultado de agregar dos componentes diferenciados: los componentes de financiación que son, a su vez, parte de la AOD y aquellos que no lo son. Como consecuencia, la movilización de recursos privados aparece como parte de este segundo componente, integrándolo en el cómputo de TOSSD. Este tratamiento de la información se distancia del que sugiere la OCDE, que supone desagregar TOSSD en sus dos pilares constitutivos, considerando la movilización de recursos privados como un componente adicional y diferenciado. Sería bueno que en el futuro el reporte español se ajustase a esta metodología, que es como se presentan los datos por parte de la OCDE. Hacerlo así evitaría algunas inconsistencias a la que nos referiremos más adelante.



- 7.- De igual modo, es importante que se ofrezca una información más completa de las partidas registradas. Por ejemplo, del total de financiación TOSSD no-AOD en el año 2022 (4.760 millones de euros, incluida aquí la movilización de capital privado), más del 87% (4.170 millones) corresponden a “aportaciones a la UE”, pero no se da información alguna acerca del contenido, la procedencia y el destino de esa partida. Aunque esa información debe proveerla la propia UE, entendemos que se debe solicitar desde España para mejorar el reporte. Tampoco se aporta información alguna acerca de las instituciones implicadas en la movilización de recursos privados y los objetivos de las operaciones implicadas. En suma, el proceso de reporte de TOSSD debe mejorar, tanto en la solidez y completitud de sus datos, como en la explicación de su procedencia y orientación
- 8.- Aunque la estructura del documento es clara, hay algunos aspectos que podrían ser objeto de mejora y que, en general, deriva de informar primero sobre TOSSD y centrarse después en la AOD. Por ejemplo, tiene poco sentido que se ofrezca información sobre la distribución geográfica de los fondos que no son AOD en el primer capítulo y haya que esperar al capítulo 6 para conocer la asignación geográfica de la AOD, que es el otro componente de TOSSD en la metodología empleada en el Informe. Más razonable sería que tras la presentación de las cifras agregadas, los distintos procesos de desagregación se hicieran simultáneamente, aunque de modo diferenciado, para la AOD y para TOSSD.

III.- VALORACIÓN DE LOS DATOS DE LOS AÑOS 2021 Y 2022

- 9.- Tal como ya se hizo notar en los dictámenes de las Comunicaciones correspondientes a los dos años reportados, el Consejo coincide con la definición de Objetivo estratégicos de la cooperación española de los que da cuenta el Informe. Creemos que se trata de una adecuada definición de prioridades, dada la situación de la comunidad internacional, seriamente afectada entonces por los efectos simultáneos de la pandemia Covid-19, por una parte, que derivó en una presión extrema sobre los sistemas sanitarios públicos y sobre las condiciones de vida y salud de las personas, y por los efectos de la invasión rusa de Ucrania, con su efecto sobre el desplazamiento masivo de población afectada por el conflicto. Más allá de esta valoración positiva, parece obligado llamar la atención sobre la desproporción que existe entre la ambición de los objetivos propuestos y la dimensión de los recursos comprometidos en los dos años, aun a pesar de que en ambos –como se comentará inmediatamente- ha habido un crecimiento de la ayuda.
- 10.- En efecto, en 2021 la ayuda crece un 17% en términos corrientes, y se sitúa en 3.072 millones de euros (frente a los 2.621 del año precedente). De nuevo, y de forma mucho más acusada, la ayuda crece en 2022 a una tasa del 32%, situándose en 4.071 millones de euros. En términos relativos al PIB, el esfuerzo en materia de ayuda internacional se elevó al 0,26% en 2021 (se partía del 0,23% en el año anterior) y se alcanza el 0,30% en 2022, acortando distancia con respecto a la media del CAD de la OCDE. El Consejo de Cooperación valora de forma positiva este incremento en los recursos de la ayuda, aunque reconoce que son insuficientes para consolidar una senda que permita hacer llegar a la AOD española al 0,5% de la RNB, que era el objetivo público que se había propuesto el gobierno en aquella legislatura; y se situaba todavía a distancia de la media de la UE, que estaba en el 0,49%. De acuerdo con los datos, España ocupa en los dos años de referencia el duodécimo puesto entre los donantes del CAD por el volumen de los recursos manejados, pero esa posición se



desplaza a los puestos 20 y 21, respectivamente, cuando la AOD se pone en relación con la RNB del país. Unas posiciones muy alejadas de aquellas que sugiere nuestra experiencia en materia de cooperación internacional para el desarrollo y el apoyo social que la ciudadanía brinda a esta política.

11.- Aunque el reporte de la AOD está ya muy consolidado, el Consejo quiere señalar tres aspectos de mejora que suscitan los datos de los dos años contemplados:

- En primer lugar, que es importante que las comparaciones internacionales, además de en términos absolutos, se tengan en términos relativos (peso de la AOD sobre la RNB), que apenas se hace en el informe, y en referencia a otros elementos de composición de la ayuda que son relevantes para determinar el esfuerzo de los donantes (como el peso relativo de la ayuda programática, CPA).
- En segundo lugar, que como hay un proceso de actualización de las cifras de la RNB a cargo del INE, es importante que los Informes recojan siempre las cifras correspondientes a la última actualización, aunque ello suponga correcciones menores. Si se hiciese así, por ejemplo, se vería que la cuota correspondiente a 2022 está algo por debajo del 0,30 % reportado.
- En tercer lugar, que hay un sistemático desajuste entre la cantidad de AOD que se programa en los Presupuestos Generales del Estado y la que finalmente se reporta. Esto nos remite a un tema ya discutido en el Consejo de Cooperación, acerca de la necesidad de mejorar los sistemas de previsión y de reporte de la AOD para garantizar la máxima correspondencia de las cifras o, en su caso, brindar las explicaciones que justifiquen las desviaciones que se hayan podido producir.

12.- Cuando la mirada se desplaza hacia la métrica de TOSSD, las tendencias antes identificadas se mantienen y amplifican. En concreto, la cifra de los dos pilares de TOSSD se sitúan en 2021 en 5.496 millones de euros, añadiendo 2.423 millones a los correspondientes a la AOD: esta última cifra sería de 3.258 (y la total de 6.331 millones) si, además, se le sumase el capital privado movilizado con apoyo público y orientado hacia los objetivos de desarrollo sostenible. Por su parte, en 2022, los dos pilares de TOSSD sumarían 8.387 millones, añadiendo 4.316 a los de la AOD (4.760 si se suman los recursos privados movilizados, dando un total de 8.831 millones). Es decir, en ambos años, la suma de todos los componentes computados bajo la lógica de TOSSD duplica holgadamente el registro correspondiente a la AOD. Como quiera que sea, también a través de esta vía se constata el crecimiento que se produjo en los recursos canalizados, ya que se partía de un TOSSD equivalente a 5.422 en el año previo al período aquí considerado. Conviene, sin embargo, señalar que buena parte del crecimiento de TOSSD se ha producido en los componentes del pilar 2, porque las cifras absolutas del pilar 1 apenas crecen entre 2020 y 2022 (pasan de 1.746 millones a 1.876). Es posible que parte del incremento de los recursos, especialmente en el pilar 2 y en el componente no-AOD se deban a un mayor registro de los componentes de TOSSD. Las cifras hasta ahora manejadas de TOSSD no son consistentes, sin embargo, con la información que el propio Informe proporciona sobre esta magnitud de TOSSD cuando desagrega los datos por pilares: en ese caso solo se reportan 3.258 millones en 2021 y 4.759 millones en 2022. Esta discrepancia puede deberse a un error en la referencia de la información, pero en todo caso abunda en el argumento manejado en el punto 6, referido a la mejora que debe producirse en el modo de reporte y presentación de los datos de TOSSD.



- 13.- El crecimiento de la ayuda en los dos años considerados ha venido especialmente motivado por dos vectores de gasto que, aunque totalmente justificados por las circunstancias del momento, tienen limitada sostenibilidad temporal y alguno de ellos suscita debate entre los actores acerca de la conveniencia de su registro como AOD (un debate que trasciende las fronteras españolas). El primero de ellos se refiere a la muy destacada inversión que España hizo en apoyo de las medidas y tratamientos para hacer frente a la pandemia del Covid-19. España asumió en ese campo un muy destacado liderazgo internacional, que el Consejo quiere poner en valor. Los apoyos se tradujeron especialmente en importantes donaciones de vacunas, que hizo de España el quinto donante a escala global, y del respaldo financiero a la acción multilateral, a través del mecanismo del ACT-Accelerator, con una parte importante de los recursos orientados al Fondo de Acceso Global a las Vacunas Covid-19 (COVAX). El otro gran componente del gasto alude a la necesidad de afrontar, especialmente en 2022, las consecuencias humanitarias derivadas de la guerra de Rusia contra Ucrania, lo que comportó además de un incremento de la ayuda humanitaria a la zona, un gasto asociado al acogimiento de población refugiada procedente de la zona. Que este componente del gasto (por lo demás, necesario) se compute como AOD es algo que suscita críticas entre diversos sectores de la cooperación. En todo caso, y aunque su cómputo como AOD sea admitido por el CAD en el primer año de asentamiento de los refugiados, su elevada dimensión distorsiona (como más adelante se verá) el análisis de la composición y orientación de la ayuda en los años contemplados; y, además, como demuestran las cifras de ayuda correspondientes a 2023, sobre ellos no cabe asentar una senda continuada de crecimiento de la ayuda española. Es conveniente que en futuros Informes de Seguimiento este aspecto se contemple y se trate de evitar el efecto distorsionador que puedan originar partidas ocasionales (como la señalada o la derivada de una operación de deuda, por ejemplo), ofreciendo datos con y sin ese efecto, para que se aprecien las tendencias más estables y regulares.
- 14.- Dada la naturaleza de los factores que promovieron el crecimiento de la ayuda, cambió significativamente en el período la composición del gasto, con un retroceso en el peso relativo del componente multilateral. En concreto, la caída del peso del componente multilateral, en 2021 (del 67% al 60%), se produce en beneficio del componente multi-bilateral, que multiplica su peso relativo por tres (del 4,6% al 15%), debido al peso de las donaciones a los organismos internacionales con motivo de la pandemia; a su vez, en 2022, la caída del componente multilateral (del 60% al 50%), se hizo en beneficio del componente bilateral, que ascendió del 25% al 37% del total de la AOD, especialmente como consecuencia del incremento de la atención a refugiados. Como es sabido, este Consejo ha venido apuntando en dictámenes anteriores la necesidad de reequilibrar la composición de la AOD en beneficio de un mayor peso y una mayor dimensión de la ayuda bilateral, muy seriamente dañada por el retroceso presupuestario de la ayuda en la década precedente. Los cambios descritos van en la dirección de esa demanda, si bien se reitera el hecho de que se fundamentan en gastos que tienen un alto sentido temporal. De forma adicional, el Consejo también apunta a que la incorporación UE dentro de la cooperación multilateral distorsiona el análisis, dada la naturaleza peculiar de la UE. Por ello, de cara a futuros informes se sugiere que se diseccione la AOD en cuatro componentes: bilateral, multi-bilateral, UE y multilateral, de este modo habrá mayor claridad acerca de los distintos agregados y de los componentes y objetivos de cada uno.



- 15.- En cuanto a los agentes financiadores de la ayuda, la cuota dominante ha correspondido en los dos años a la Administración General del Estado, que aporta alrededor del 89% del total de los flujos. Las Comunidades Autónomas aportan en ambos años el 7,7%, a las Entidades Locales le corresponde el 3% en 2021 y el 2,2% en 2022, con una ligera caída, y las Universidades aportan el 0,3% en ambos años. En conjunto, la cooperación descentralizada contribuye con alrededor del 10 de la AOD española. Aun con el predominio de la Administración General del Estado, el panorama presentado da cuenta de la implicación plural de las instituciones públicas en el respaldo de la política de ayuda internacional. Dentro de la Administración General del Estado, al Ministerio de Hacienda, que aporta el 41% de los fondos en 2021 y el 38% en 2022, le corresponde el mayor peso: un peso que se explica por la significación que tienen las contribuciones al presupuesto comunitario, que son fundamentalmente obligatorias. El segundo ministerio en importancia es el de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, que desciende en su cuota, pasando del 17% al 15% del total de la AOD: claramente, se trata de una cuota muy baja para el departamento que tiene a su cargo la dirección y coordinación de la política de cooperación. Pese a este descenso, la financiación correspondiente a la AECID crece ligeramente, pero aun así su peso en el total de la ayuda es muy menor, gestionando menos del 9% del total. De entre el resto de los ministerios, sobresale la aportación del correspondiente a Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que de aportar el 6% de la AOD en 2021, pasa al 15% en 2022: detrás de este cambio está el protagonismo adquirido en ese año por los gastos relacionados con el asentamiento de población refugiada procedente de Ucrania. Por su parte, el Ministerio de Asuntos Económicos y Digitalización baja su cuota en los años considerados, aportando el 13% en 2021 y el 10% en 2022.
- 16.- La composición sectorial de la ayuda traduce las pautas de crecimiento de los recursos mencionadas en los puntos anteriores. Entre las actividades susceptibles de ser asignadas sectorialmente, los gastos en infraestructuras y servicios sociales son los que concentran el mayor volumen de recursos, suponiendo el 60% del total. La suma de las infraestructuras y servicios económicos más las intervenciones en los sectores productivos suman alrededor del 12% del total. La diferencia entre esas dos cuotas revela la prioridad que la cooperación española otorga a los objetivos sociales dentro de su acción de desarrollo, quizá con limitada atención a los ámbitos relacionados con el cambio productivo. El cambio más importante se produce, sin embargo, en el peso atribuido a los componentes de la ayuda que no son asignables sectorialmente. Lo que se percibe en este caso es el importante ascenso que este componente supone sobre el total de la AOD en el año 2022, escalando hasta el 30% del total: un ascenso que viene protagonizado por el crecimiento del gasto asignado al asentamiento en España de población refugiada, que pasa de suponer el 30% al 60% de este componente de gastos no asignables.
- 17.- Como en otros años, el Informe dedica una sección a señalar la adscripción de las actividades a los diversos ODS. El procedimiento que se utiliza para esa asignación, que resulta muy útil para conocer los contenidos de nuestra cooperación, es a través de un sistema electrónico que identifica el ODS a partir de términos y expresiones clave relacionados con los proyectos. En este caso se han referido al conjunto de los registrados como TOSSD. De esa información se deriva que cuatro son los ODS a los que se dedican mayores recursos, todos cercanos al 10%: el ODS 1 (Fin de la pobreza), 10 (Reducción de las desigualdades), 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) y 17 (Alianzas para lograr los objetivos). A un segundo nivel, entre el 5



y el 7% se encuentran: el 3 (Salud y bienestar), el 4 (educación de calidad), el 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), el 9 (Industria, innovación e infraestructura) y el 13 (Acción por el clima). En esta relación llama la atención el bajo nivel de las actividades orientadas a promover el ODS 5 (Igualdad de género) o el ODS 2 (Hambre cero), en este caso con el agravante de que sufre una caída en el peso de las actividades conectadas con este objetivo, pese a que ambos son prioridades marcadas de la cooperación española.

18.- Una parte de la ayuda se dirige a propósitos que son transversales y pueden inspirar intervenciones realizadas en diversos sectores. Para captar la presencia de estos objetivos trans-sectoriales, la OCDE desarrolló unos marcadores que identifican si el objetivo en cuestión tiene una presencia principal, significativa o inexistente en cada una de las intervenciones. Aunque aportan información relevante, conviene subrayar que los datos correspondientes a los marcadores son limitadamente robustos por la forma en que se computan. El Informe de Seguimiento dedica una amplia sección, con profusión de datos y un número de gráficos quizá excesivo, a describir la presencia de estos marcadores en la cooperación española. En esta información no queda claro si los porcentajes registrados se refieren al total de TOSSD o a una parte de sus componentes. En todo caso, de su análisis se derivan cuatro conclusiones:

- En primer lugar, es muy variable el grado en que los actores aportan información sobre los marcadores de las intervenciones que promueven. De hecho, el grueso de la información procede de las ONGD, que reportan por encima de su peso en la AOD. Es importante que la DGPOLDES estimule a que otros actores (en especial, los actores públicos dependiente de la SECI) aporten esta información. Y es importante, también, que se hagan las sesiones de formación e información que sean requeridas para asegurar que todos los actores informan de acuerdo a criterios lo más homologables posibles.
- En segundo lugar, es muy dispar la presencia de los propósitos identificados por los marcadores en la cooperación española. De los 11 registrados, los tres con mayor presencia son los de género (en torno al 60% de las actividades), el de gobernabilidad (alrededor del 40%) y el referido al medio ambiente (en torno al 35%). En el resto de los casos, la presencia es muy menor.
- En tercer lugar, casi todos los marcadores siguen una similar tendencia en el período: caen en su peso relativo en los recursos movilizados, aunque su presencia puede permanecer estable o, incluso, ascender en el número de intervenciones. Este contraste sugiere que los vectores de expansión de la ayuda en los dos años considerados se produjeron a través de actividades que no han sido captadas a través de los marcadores. Este resultado sorprende, porque tanto la acción en materia de salud como la referida a la población refugiada debería de ser susceptible de ser marcada, lo que remite, por tanto, a un problema de cómputo.
- Por último, llama la atención el bajo peso o incluso el retroceso que se produce en los marcadores que remiten a objetivos que son parte de las prioridades de la cooperación española. Por ejemplo, el marcador de género cae en volumen de recursos desde el 42% en 2020 al 24% en 2022, aunque se mantenga estable en el número de intervenciones; y a ello se une una caída también, aunque algo más suave, del marcador de salud sexual, reproductiva y salud infantil, que pasa del 8% al 7%. Con similar tendencia evoluciona el marcador de medio ambiente, que cae en recursos desde el 20% al 14% entre 2020 y 2022. Junto a ello, se constata; la baja presencia que tienen indicadores que afectan a



prioridades básicas de la cooperación española, como el de adaptación al cambio climático (apenas el 7% de los recursos), el de biodiversidad (menos del 5%) o el de riesgos de desastres (apenas el 3%).

- 19.- Dada la importancia que la Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y para la Solidaridad Global otorga a la ayuda humanitaria, a la que considera un pilar del sistema de cooperación, el Consejo considera que estos Informe de Seguimiento deberían dedicar unos apartados especializados al seguimiento de esa modalidad de ayuda. Los años a los que se refiere el Informe son previo a la aprobación de la Ley, pero hubiese sido deseable que esa segregación y análisis ya se hubiese ensayado en estos casos, convirtiéndose en definitiva a partir del próximo Informe correspondiente a 2023.
- 20.- La distribución geográfica de la ayuda española sufre las consecuencias de los vectores de expansión de los recursos en el período. Como resulta tradicional, América Latina capta el grueso de los recursos, pero su cuota desciende desde el 56% en 2020 al 28% de 2022. También cae la ayuda orientada a África Subsahariana, que había ascendido al 26% en 2021 y desciende al 16% en 2022. Similar trayectoria sigue el Norte de África, que asciende al 10% en 2021 y desciende al 6% en 2022. Estas caídas en la ayuda dirigida a las regiones más características del mundo en desarrollo tienen su contrapunto en la expansión de los recursos orientados a Europa, que captando el 5% de los recursos en 2020, ascienden su cuota al 30% en 2022. Detrás de esta mutación está el protagonismo adquirido en este último año por los gastos orientados a la acogida de población refugiada procedente de Ucrania, así como a la ayuda humanitaria orientada a ese país. Este mismo proceso de cambio se percibe cuando se tratan de identificar los principales receptores de nuestra ayuda. En 2022 la relación la encabeza Ucrania, seguida a distancia por Colombia y por, también con una cuota menor, por Marruecos. Como consecuencia, cae también en estos años la cuota de recursos que captan los países que son considerados prioritarios por la cooperación española: en total no llegan a superar el 37% de los recursos movilizados en 2022. De estas cifras se desprende la necesidad de que, más allá de circunstancias excepcionales, los países prioritarios recuperen cuanto antes el peso que el Plan Director les atribuye como destinatarios de nuestra ayuda.
- 21.- Los cambios mencionados en la orientación de los recursos no afectan de manera tan abrupta, sin embargo, a la estructura de destino de la ayuda por niveles de renta de los países. Los de renta media siguen captando más del 70% de los recursos de la ayuda bilateral asignable geográficamente en los dos años considerados (78% en 2022). Lo que se produce es una caída en el peso de los de renta media-alta (24%) en beneficio de los de renta media-baja, que son los principales receptores de la ayuda española (el 56%). También se mantiene y acentúa el bajo peso que tienen los países menos adelantados, que apenas superan el 18% de la ayuda, dejando un 1,5% para otros países de bajo ingreso. Conviene señalar que, con ligeros matices, todos los agentes financiadores de la cooperación española reproducen este patrón de distribución. El limitado peso que los PMA tienen como receptores de nuestra ayuda (un rasgo que se repite recurrentemente) exige que la cooperación española se proponga una estrategia meditada, y compartida por todos los agentes financiadores de la ayuda, para corregir la situación y elevar progresivamente el peso de los recursos que se dedican a estos países.
- 22.- Por actores de la cooperación, como ya se apuntó, la AECID experimentó en el período un ligero incremento en los recursos gestionados, pasando de los 282 millones de euros en 2020,



a los 368 de 2022. Aun así, su peso en el total de la AOD es bajo, inferior al 10%. Esta baja cuota pone una vez más en evidencia la necesidad de fortalecer la capacidad presupuestaria de esta institución, si se quiere que cumpla con su rol de instancia central en el sistema de ayuda. También la aportación de las Comunidades Autónomas experimenta un crecimiento en el período, pasando de 213 a 318 millones en similar período. Por volumen de recursos gestionados sobresalen las aportaciones de Cataluña, el País Vasco y la Comunidad de Valencia, pero en el período, con excepción del caso singular de Castilla La Mancha donde había caído la ayuda en 2020, es Cataluña la que experimenta un más intenso crecimiento en los recursos aportados a la AOD. En todo caso, y para valorar más adecuadamente el esfuerzo de cada Comunidad Autónoma, sería bueno que las cifras también se reportasen en términos per cápita (algo similar se debería hacer con las Corporaciones Locales). Al tiempo que es bueno que se analice más en profundidad el contenido de esta modalidad de cooperación, más allá de las cifras. En las Corporaciones Locales, sin embargo, estas cifras siguen una tendencia contraria en el período y ven ligeramente disminuida su contribución a la AOD en los dos años señalados (pasan de 94 a 92 millones), si bien en este caso el registro de las aportaciones es bastante imperfecto. Esta tendencia obliga a que todos los actores, pero especialmente el gobierno estimule y apoye que estas instituciones se impliquen más activamente en la política de desarrollo, poniendo en valor sus capacidades y su cercanía con la ciudadanía. Por último, las Universidades incrementaron también su aportación a la ayuda, pasando de 9 a 12 millones.

23.- Si de los organismos financiadores se pasa a los canalizadores de ayuda, dos son las que alcanzan mayor protagonismo: las instituciones multilaterales, por una parte, y las ONG, por la otra. En concreto, entre 2020 y 2022, el peso de las ONG en la canalización de la ayuda crece de manera muy intensa, de tal modo que en el último año señalado los recursos canalizados por las ONG son apenas la mitad de los que canalizan los organismos multilaterales y, a su vez, multiplican por cinco los que canaliza el sector público. Para valorar adecuadamente estas cifras es necesario señalar (y el Informe no lo dice) que parte del incremento de los recursos gestionados por las ONG lo son a través de organizaciones vinculadas a la atención a población refugiada en el período. De hecho, de acuerdo con las cifras de la Coordinadora de ONGD, si las cifras se limitasen a las ONG de Desarrollo, estas manejaban una ayuda de 305 millones en 2020 y apenas ascendieron a los 377 en 2022: hubo crecimiento, pero mucho menor que el reportado anteriormente. Dentro de los organismos multilaterales, si bien se mantiene el protagonismo de la UE (que no es propiamente un organismo multilateral y que debería ser reportado de forma diferenciada, como ya se ha sugerido), se produce en el período un cambio significativo. En años anteriores las instituciones financieras (la suma del Banco Mundial, FMI y Bancos Regionales de Desarrollo) canalizaban más de tres veces lo que se aportaba a las organizaciones de Naciones Unidas; de hecho, solo el Grupo de Banco Mundial duplicaba los recursos de la AOD española canalizados a través de Naciones Unidas. En los dos años aquí considerados esta estructura cambia y las aportaciones a Naciones Unidas superan la suma de las canalizadas a través de las instituciones financieras. Detrás de este cambio está el esfuerzo hecho por España en el período en materia de apoyo al acceso a vacunas y otras medidas relacionadas con el combate contra la Covid-19.

24.- Por último, con respecto a los instrumentos, conviene llamar la atención acerca del cambio de signo de la aportación de FONPRODE a la AOD española. Tanto en 2020 como en 2021 esa



aportación es negativa, como consecuencia de que los desembolsos son menores que los reembolsos. Ese hecho da cuenta del limitado volumen de los desembolsos realizados en esos años, que en 2021 apenas superan los 25 millones. En 2023 el balance es positivo, aunque el margen sea muy limitado, de apenas 3 millones. Conociendo que solo una parte menor de los flujos canalizados por este instrumento terminan por reportar como AOD, es conveniente que se introduzcan los ajustes correspondientes en las previsiones anuales de AOD derivadas de Presupuestos, donde con frecuencia se imputa el total de lo asignado a FONPRODE. Otro instrumento que adquiere relevancia en los dos años referidos es el Gran Fondo, que acoge y amplía la actividad del Fondo del Agua, si bien su aportación no se acrecentó en el período.

IV.- RECOMENDACIONES

25.- A lo largo de los puntos anteriores de este dictamen se han ido incorporando valoraciones y sugerencias útiles para la mejora de la actividad y el reporte de la ayuda. Ahora lo que se hará es fijar la atención sobre las siete principales recomendaciones que este Consejo quiere trasladar a la Administración:

- I. En los dos años de que da cuenta este Informe la AOD española ha crecido, pero lo ha hecho a través de vías no sostenibles en el tiempo y de forma insuficiente para resituarse a la cooperación española en el nivel internacional que le corresponde y para dar cumplimiento a los compromisos que el Gobierno había adquirido para la legislatura. Como consecuencia, se formulan las siguientes propuestas:
 - a) Que tal como recomienda el CAD de la OCDE (cuya evaluación se cita en el Informe) se avance de forma decidida a una programación presupuestaria plurianual, que de previsibilidad a los flujos de ayuda en el más inmediato futuro.
 - b) Que el proceso de crecimiento de la ayuda, al ritmo requerido por los compromisos adquiridos, se asiente sobre partidas que sean sostenibles en el tiempo y centrales a las prioridades de nuestra cooperación, con independencia de que, de forma adicional, se responda a circunstancias sobrevenidas si el caso lo requiere.
- II. La composición de la ayuda revela el limitado peso (y el limitado también crecimiento) que han tenido en los dos años aquellas instituciones que conforman la columna vertebral del sistema español de cooperación para el desarrollo. Es necesario que tanto el peso del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación como el correspondiente a la AECID crezcan a mayor ritmo de lo que lo han hecho en estos años, si se quiere que cumplan su función directiva en el sistema de cooperación.
- III. La cooperación española debe reforzar la presencia y seguimiento de los recursos y actividades relacionadas con las prioridades transversales, muy especialmente con las relacionadas con la equidad de género y con la sostenibilidad ambiental. En ambos casos se perciben retrocesos que son difícilmente justificables. Al tiempo, debe alentarse un mayor y mejor uso de los marcadores en el reporte de los agentes.
- IV. Debe saludarse que haya crecido la ayuda multilateral y que, dentro de ella, haya crecido la cuota correspondiente a las agencias, organizaciones y fondos de Naciones Unidas, donde todavía se está a un nivel muy bajo. Esa tendencia debe consolidarse en el futuro, mediante un mayor respaldo a través, siempre que se pueda, de contribuciones al core



de los organismos. Además, debe reportarse la cooperación multilateral de manera diferenciada de la correspondiente a la UE, para evitar interpretaciones equívocas de este componente.

- V. Aunque ha habido mejoras en el reporte de TOSSD, lo hasta ahora conseguido sigue teniendo muchas limitaciones, especialmente en su componente ajeno a la AOD. A este respecto se sugiere:
 - a) Que se aplique de manera más clara y consistente la metodología de reporte de la OCDE basada en los dos pilares y con un cómputo diferenciado de la movilización de capital privado.
 - b) Que se informe de la procedencia y orientación de las partidas que quedan fuera del registro de la AOD, para que se conozca y valore su pertinencia y contenido.
- VI. Es necesario acortar el retraso con que se entregan y dictaminan los Informes de Seguimiento. Se debiera en estos momentos trabajar ya sobre el correspondiente a 2023. El objetivo debe ser que el dictamen se inicie en el final del año siguiente al correspondiente al Informe.
- VII. Por último, el Consejo considera que los Informes de Seguimiento mejorarían en su contenido si en su proceso de elaboración la DGPODES mantuviese reuniones de trabajo con los agentes principales del sistema de cooperación, al objeto de contrastar y entender el contenido y orientación de sus acciones. Ello ayudaría a entender mejor la evolución de las cifras y los contenidos a los que aluden.