



## **CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

### **INFORME SOBRE COHERENCIA DE POLÍTICAS DE DESARROLLO 2010**

*(Aprobado en el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo  
en su reunión de 12 de diciembre de 2011)*

#### **1. Introducción**

La Comisión de Coherencia de Políticas de Desarrollo del Consejo de Cooperación, a la vista del informe “Coherencia de Políticas para el Desarrollo” (en adelante, CPD) -Período Enero a Diciembre de 2010-, elaborado por la DGPOLDE pone de manifiesto en el presente documento su valoración respecto al cumplimiento de los compromisos en materia de CPD adoptados por el Gobierno Español (o Administración General del Estado, en adelante AGE), durante el año 2010.

Esta Comisión desea reconocer y felicitar a la SECI-DG POLDE por la realización del citado Informe ya que, al margen del retraso -explicable por el volumen y la complejidad de la materia que se ha abarcado- es consciente de que este centro directivo sufre cierta limitación en cuanto a recursos humanos.

Es de agradecer que la Administración aporte una primera base sobre la que realizar las valoraciones que corresponden al Consejo de Cooperación (en adelante, Consejo), al que esta Comisión traslada la presente Propuesta de Informe de Coherencia de Políticas 2010.

#### **2. Recomendaciones a la AGE en relación con la elaboración de los informes de CPD.**

El Consejo valora positivamente la redacción de este Informe por parte de la AGE, y considera que se ha dado un importante paso en la consolidación del principio de CPD, recogido en la Ley de Cooperación 23/1998 y el III Plan Director de la Cooperación Española, además de ser una cuestión señalada como obligatoria en el Tratado de Lisboa.

Se estima además, que este Informe supone un extraordinario ejercicio de coordinación de los Ministerios implicados y de reactivación de la Red de Puntos Focales que se pusieron en marcha recientemente durante la elaboración del Informe de la UE.

El Informe viene a aportar una visión de conjunto de los trabajos que se están realizando en materia de CPD, permitiendo realizar un ejercicio de trazabilidad, de tal manera que en el futuro, una vez publicados varios informes, se podrá conocer, a partir del análisis de datos rigurosos, cómo la AGE avanza en esta importante materia.

Como es lógico, la labor de emitir el perceptivo informe valorativo de CPD por parte del Consejo viene condicionada por la tipología y contenido de la información suministrada por la AGE para tal efecto. En este sentido, consideramos que tanto el primer informe suministrado por la AGE como el presente informe al Consejo suponen un paso más en el proceso de aprendizaje y mejora continua hacia una mayor coherencia de las políticas del Gobierno Español para el desarrollo.

En este punto, el Consejo constata que, en este primer ejercicio, el informe de la AGE ha recogido, principalmente, aspectos descriptivos o factuales y considera que en próximos ediciones sería de gran utilidad que dicha información atendiese las siguientes **recomendaciones**:

- a. Que en el futuro, el informe elaborado por la AGE, **incluya una valoración autocrítica** referida a cada uno de los aspectos examinados. Además, para que el ejercicio de informar sobre CPD sea todo lo beneficioso posible, los futuros informes **deberán exponer igualmente los puntos donde han existido más intereses o criterios contrapuestos** a los de la política de desarrollo, o en los que ha sido más difícil o imposible aplicar la CPD. El Consejo reconoce y reitera algunos de los avances expresados en el Informe. Pero llama la atención sobre el carácter exclusivamente discursivo o normativo de los mismos, puesto que se refieren a posiciones, compromisos o declaraciones.
- b. El Informe debería haber recogido **análisis de impactos en el desarrollo de determinadas políticas**. Además, se observa que, en la práctica totalidad de los puntos analizados, se presentan los aspectos en los que la CPD ha funcionado favorablemente, echando de menos alguna valoración crítica respecto a los objetivos del Plan Director que diera pie a la discusión y análisis en el seno del Consejo.
- c. Se considera positivo que se hayan tenido en cuenta los 12 sectores incluidos en el III Plan Director, siguiendo una metodología parecida a la de los Informes de Coherencia de la UE. Sin embargo, **lamenta que no se hayan podido analizar todos ellos, faltando los sectores** relativos a Agua y Saneamiento (Sector 5), y a Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Humano (Sector 8). Entendiendo la dificultad de un abordaje tan amplio de la CPD, el Consejo aprecia que ésta es la base adecuada para poder inspirar los debates sobre CPD en el próximo ciclo de planificación.

- d. Se recomienda **asumir las mejoras metodológicas expuestas por el citado informe** en el apartado de conclusiones (p.34 – párrafos 2 y 3 del punto 6.2), que sugieren:

1. *Explicitar expectativas de la planilla base, proporcionada por el MAEC,*
2. *Mantener reuniones periódicas con los Ministerios implicados,*
3. *Incorporar objetivos pedagógicos en los Puntos Focales y sus equipos técnicos.*

- e. **En cuanto al análisis sectorial**, el Consejo sugiere que para poder llegar a determinar si se está avanzando en materia de Coherencia o no, deberían atenderse aspectos como el levantamiento de líneas de base, integración de otras informaciones e informes (MEH), y asociación a Objetivos, Indicadores y Resultados del Plan Director.
- f. El Consejo sugiere que el Informe debería **recoger acciones e indicadores que mostraran una actuación integral del conjunto de la AGE en materia de CPD** en cada uno de estos sectores. Además el Informe debería completarse con los datos referentes a sectores importantes como son los de Agua y Saneamiento o Ciencia e Innovación, donde una parte vital del impacto en desarrollo se lleva a cabo fuera de los esquemas de la AOD. Otros temas importantes que no se recogen en el Informe son, por ejemplo, lo relativo a Educación al Desarrollo o el que no aparezcan todas las actividades y políticas de cooperación (Asistencias Técnicas,...) que está llevando a cabo el Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- g. Respecto al trabajo realizado **en torno a los MAP**, el informe debería indicar cuáles han sido los principales aspectos puestos de manifiesto en el Paso 8 para que el ejercicio MAP optimice su potencial de contribuir a la CPD.

### 3. **Exposición valorativa en materia de CPD.**

Leído y debatido el conjunto del Informe CPD objeto de análisis, la visión del Consejo es que, durante el período analizado, se han producido avances y se identifican oportunidades de trabajo para la mejora de la CPD:

#### **a. Avances en instrumentos.**

Respecto a la afirmación de que la creación del FONPRODE y el FIEM supone un avance en materia de CPD, el Consejo, sin dudar de que ambos

instrumentos van en la buena dirección ya que gracias a ellos se han conseguido eliminar ciertas incoherencias de raíz, como puede ser la desaparición de la ayuda ligada, considera sin embargo que dicha afirmación excede a las evidencias ofrecidas o disponibles sobre el funcionamiento e impacto de dichos instrumentos.

Respecto a la consideración de los MAP como espacio para la implementación del principio de CPD, el Consejo desea expresar los límites que la metodología de los MAP tienen para contribuir a la CPD, por un lado debido a que se trata de un instrumento de planificación de la política de cooperación y, por tanto, con alcance limitado respecto al diseño de otras políticas no AOD.

### **b. Arquitectura institucional.**

El Consejo no dispone de ningún análisis sistemático de la arquitectura institucional propuesta y diseñada a partir del III Plan Director para la contribución a la CPD. Tampoco se dispone de un reporte sobre la acción de la Comisión Interministerial, cuestión que se considera central. Sería conveniente asimismo mejorar en materia de transparencia tanto en lo que se refiere a la Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo como a la Interministerial.

El Consejo considera que la ausencia de un análisis institucional por parte de la propia AGE dificulta la identificación de algunas de las claves para la mejora de la CPD de la Administración del Estado. Algunas de estas cuestiones que se podrían haber puesto de manifiesto son, por ejemplo, la existencia de mecanismos inadecuados o la falta de claridad en las responsabilidades y Puntos Focales escasos, insuficientemente integrados y respondiendo a diversidad de visiones de desarrollo, cooperación y coherencia.

### **c. Análisis sectorial.**

En el análisis sectorial, es necesario reforzar la visión de CPD de forma transversal y no sólo en los puntos evidentes de cruce entre cada política y la de cooperación internacional. Esto incluye estudiar no sólo la inclusión de cláusulas relacionadas con la CPD en convenios o textos internacionales:

1. **En el caso del sector gobernabilidad**, el proceso de negociación de los acuerdos puede tener más impacto en la gobernabilidad y los derechos humanos, incluida la igualdad de género, que la inclusión de una cláusula democrática.
2. **En el sector agrícola**, nuestras posiciones internacionales tienen que ir de la mano de otras acciones más operativas, limitando las posibilidades de impactos negativos de todas las herramientas de actuación de la administración española (Antiguo FAD, Fondo de Agua y Saneamiento, FIEM y otras). También observamos que

algunas posiciones que se mencionan en este sector, como la Directiva 2009/28/CE y 2009/30/CE, prestan una limitada atención a los aspectos de impacto y sostenibilidad social. Este sería el caso tanto en el apoyo a las producciones agrícolas para su uso en biocombustibles, como en el respeto a los derechos sobre la propiedad de la tierra, que deberían ser siempre salvaguardados no participando en acciones de adquisición ni financiándolas desde organizaciones multilaterales en las que España participe.

3. En el **sector educación**, el desarrollo reglamentario para evitar la fuga de cerebros choca con el mantenimiento de las Becas MAEC para grado superior de estudiantes de países empobrecidos. Se recomienda profundizar en la línea de becas iniciada en 2010 para el fortalecimiento institucional de las universidades del Sur.
4. En el **sector salud**, el Consejo manifiesta su preocupación en relación a los proyectos aprobados en materia de salud a través de organismos multilaterales de desarrollo. El Consejo señala que dentro de la cooperación multilateral se han encontrado algunas incoherencias con las orientaciones estratégicas marcadas por el DES Salud y con el III Plan Director. En concreto respecto al tema de la migración de profesionales sanitarios y la fuga de cerebros. Algunos de estos fondos impactan directamente en la fuga de cerebros. El Consejo no puede valorar a la vista del Informe si el Estado español ha defendido ante estos organismos políticas o medidas encaminadas a limitar la salida de trabajadores de los sistemas públicos hacia programas mejor dotados económicamente gracias al dinero de los donantes.

Por otro lado, se valora positivamente la promoción, por parte del Gobierno, del Código de Buenas Prácticas en la contratación internacional de profesionales de la salud, así como el trabajo realizado en las dos últimas legislaturas para lograr la autosuficiencia en la formación de profesionales. Sin embargo, para la total implementación del Código es necesaria una mayor colaboración entre Ministerios entre otras medidas.

5. Respecto al **sector inmigración**, el Consejo quiere poner de manifiesto el vacío de información para ponderar los pesos atribuidos a cada uno de los tres ámbitos que abarca el llamado “enfoque global” de la política migratoria europea: Promover la migración legal, prevenir la migración irregular y optimizar el vínculo entre migración y desarrollo; de manera que se evidenciara si, en la práctica, los recursos y programas destinados a combatir la inmigración ilegal están equilibrados con los destinados a desarrollar las otras dos dimensiones del enfoque global.

El Consejo desearía conocer el impacto en el desarrollo de las cláusulas de los acuerdos de control migratorio por España con terceros países, especialmente con los países de África Occidental, así como la inclusión o no de mecanismos que garanticen el cumplimiento de los DDHH.

Tampoco se refleja la coherencia ó incoherencia de políticas entre las políticas migratorias y las prioridades geográficas de cooperación. El Consejo señala que se ha demostrado que en algunos casos la cooperación bilateral española está condicionada por intereses de control de los flujos migratorios (por ejemplo en el caso del Pacto Europeo Migratorio y de Asilo 2010) priorizándolos sobre el objetivo general de lucha contra la pobreza. Finalmente, respecto a las medidas tomadas, conviene recordar las críticas hechas por las ONG's de DDHH y de ayuda a los migrantes y refugiados sobre los endurecimientos de las leyes de extranjería y asilo.

6. En **materia de comercio**, el Consejo desearía conocer si existen mecanismos puestos en marcha por el Gobierno Español para garantizar el cumplimiento de su compromiso de no erosionar la capacidad de los sectores más vulnerables de los países en vías de desarrollo como el agrícola o el ganadero en los recientes Tratados de Libre Comercio firmados en 2010 con Colombia, Perú y Centroamérica.

#### **4. Recomendaciones finales**

Debatido por los miembros de la Comisión de CPD y sometida al Pleno del Consejo de Cooperación celebrado el día 12 de diciembre de 2011, la presente Propuesta de Informe, se formulan las siguientes recomendaciones finales:

- a. **Es clave la creación de la Unidad de CPD**, su refuerzo en personal y la puesta en marcha del sistema de levantamiento de evidencias sobre el terreno coordinado con el sistema de evaluación de la Cooperación Española, para que podamos alcanzar el nivel de recomendaciones operativas y estratégicas necesario para impulsar la CPD en las actuaciones de la Administración Española.
- b. **El impulso a la CPD es doblemente necesario en una época de crisis** que compromete la capacidad de la Cooperación Española para luchar contra la pobreza sólo con los instrumentos de la AOD. Priorizar este ámbito y las recomendaciones del presente informe **debe ser una prioridad del próximo Plan Director** con el objetivo de conseguir ganar en materia de eficacia en el desarrollo. La CPD debe ser asumida como una prioridad en el próximo ciclo político, puesto que un avance en materia de CPD puede ser

perfectamente realizado en contexto de ajuste presupuestario y beneficiaría al conjunto en las actuaciones de la Administración Española

- c. Respecto **al papel de la Comisión Delegada**, parece adecuado recabar una mayor periodicidad en sus reuniones, haciendo que éstas no sean de carácter extraordinario para poder ejercer el mandato legal de vigilar la CPD entre el FONPRODE y el FIEM, entre otros aspectos.
- d. La puesta en marcha de **la Red de Puntos Focales de CPD** resulta un gran avance. Sería necesario conocer cómo funciona esta red, por lo que el Consejo recomienda la inclusión de este análisis en sucesivos Informes., así como la inclusión del análisis del funcionamiento y el comportamiento del resto de la arquitectura institucional prevista para la promoción de la CPD (Comisión Delegada, Comisión Interministerial, Conferencia Sectorial, puntos focales, etc.).
- e. Como aspecto para la reflexión se plantea si el periodo de un año para realizar el análisis es idóneo, quizá habría que pensar en tomar como referencia periodos más largos, por ejemplo dos años. En este sentido, el Consejo sugiere que se realice **un nuevo informe en el año 2012, coincidiendo con la finalización del periodo de vigencia del III Plan Director**, de forma que se incorporen los análisis que han sido detectados como ausencias en éste: impacto en desarrollo de determinadas prácticas políticas; contribución a la CPD en cada uno de los sectores, y análisis de la arquitectura institucional (Comisiones y puntos focales). Una vez realizado este II Informe con la inclusión de estos análisis podría establecerse que tuviera carácter bianual.
- f. Se considera un reto importante **profundizar en materia de Coherencia en terreno**. El Consejo anima a que el proceso de discusión y elaboración de los Marcos de Asociación País aproveche su importante potencial en este sentido.
- g. Finalmente, el Consejo aprecia **la oportunidad y la adecuación de las recomendaciones que incluye el Informe de CPD** analizado y anima a que se lleven a la práctica.