



INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE PLAN ANUAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL 2011

*(Emitido por el Pleno del Consejo de Cooperación
al Desarrollo en su reunión de 17 de enero de 2011)*

El Consejo de Cooperación al Desarrollo, en el ejercicio de sus funciones, emite el presente informe sobre el Borrador de Plan Anual de Cooperación Internacional para 2011.

1. El Consejo reconoce la mejora general en la presentación del Plan Anual de Cooperación Internacional 2011 (PACI 2011), aunque solicita una concreción mayor en las acciones previstas para lograr los objetivos que se presentan. Solicita asimismo que el plan recoja en sus primeras páginas las motivaciones y argumentos que explican en su conjunto las posiciones y opciones adoptadas para el período, los cambios de tendencia gestados de cara a 2011, y los criterios utilizados en la aplicación de los recortes presupuestarios.
2. El Consejo muestra su inquietud ante el recorte que este PACI recoge, y por la reprogramación de la meta del 0.7% de la RNB, postergándola a 2015. El Consejo solicita un calendario previsible de la ruta 0.7% hasta el 2015, considerando que la previsibilidad de nuestra ayuda es una palanca esencial para la eficacia.
3. El Consejo valora positivamente la búsqueda de recursos para el desarrollo distintos a los tradicionales, y aprecia las opciones que se plantean como la tasa sobre las transacciones financieras internacionales a escala global, el impulso a la movilización de los recursos domésticos, y la lucha contra la evasión fiscal. Aunque estima necesario concretar y priorizar iniciativas de actuación en este sentido. Además anima a que España impulse pública y decididamente, en los foros de decisión, la UE y el G20, las iniciativas propuestas. Y remarca la necesidad de que estas potenciales nuevas fuentes de financiación sean adicionales a la AOD y la financiación de la lucha contra el cambio climático. Además considera que deberán de ir acompañadas por un aumento de la transparencia en la información financiera y tributaria de todos los territorios a fin de impedir la evasión y la elusión fiscal, y contribuiría además a la creación de un sistema financiero internacional estable.
4. El Consejo considera adecuadas las prioridades que plantea el PACI 2011: mejora de la eficacia de la ayuda española, avance en la coherencia de políticas para el desarrollo y el desarrollo de las capacidades ya instaladas. Respecto a la prioridad de mantener los ODM en el centro de la agenda internacional, el Consejo muestra su acuerdo, aunque expresa su desacuerdo por la significativa reducción de la ayuda que mas contribuye al logro de aquellos, la orientada a los Sectores Sociales Básicos (SSB) y la seguridad alimentaria, que sólo son comprensibles en caso de mediar una argumentación robusta. Por lo que solicita que en la AOD recogida en el PACI 2011 se eliminen los recortes que se aplican a estos sectores.
5. Por otro lado, el Consejo echa en falta que estas prioridades temáticas incorporen de manera visible y concreta orientaciones y compromisos respecto a las prioridades horizontales de acuerdo a lo que señala el Plan Director (Página 117: *“Se incluirán mecanismos y elementos de aplicación de las prioridades horizontales en los planes operativos y en todos los instrumentos de gestión, tanto tradicionales como en los nuevos instrumentos”*). Considera que en un contexto como el actual se hace especialmente



necesario. De manera específica, solicita a la Cooperación española a que ponga en práctica definitivamente la transversalidad de género en sus actuaciones y a que avance en el seguimiento y evaluación de los logros en materia de género.

6. El Consejo se congratula de que se incluya, un año más, la lucha contra el cambio climático como prioridad temática de la cooperación española, ya que es uno de los mayores retos que afectan en este siglo a los países en desarrollo y plantea los mayores obstáculos para alcanzar los ODM. El Consejo considera crucial un enfoque estratégico que aborde el desarrollo desde la perspectiva del cambio climático combinando medidas de mitigación, adaptación y reducción del riesgo de catástrofes y acciones preventivas. Considera positivos los resultados de la COP16, y anima a seguir trabajando algunos aspectos de cara a Durban.
7. Sobre los planes de España para impulsar el derecho a la alimentación, el Consejo alerta sobre el aumento de los precios que se anuncia de nuevo para 2011, similar o superior al de 2008 exige la adopción de medidas, más allá de las aportaciones financieras. Por ello remarca la importancia de trabajar en medidas que tengan como fin: apoyar a los pequeños productores agrícolas a través de políticas agrarias nacionales en los países en desarrollo, garantizar estabilidad de precios excluyendo a los alimentos de los mercados especulativos, y combatir seriamente el cambio climático cuyos efectos devastadores sobre las cosechas se están sintiendo cada año, con una reducción drástica de emisiones de CO₂.
8. En lo que respecta a los productos, procesos y directrices por ámbitos estratégicos, el Consejo destaca:

- a. En **ayuda eficaz**, la mejora sustancial de la Eficacia de la Ayuda es un reto pendiente para la Cooperación Española. El Consejo valora positivamente el inicio del proceso de establecimiento de Marcos de Asociación País (MAP). No obstante, la experiencia acumulada hasta la fecha en los procesos completados y por aquellos en marcha ha puesto de manifiesto retos que merecen ser considerados en la revisión de la metodología prevista a inicios de este año y en los procesos futuros. El Consejo propone abrir espacios tanto para aquellos actores cuyo modelo organizativo no incluye la presencia, en terreno, como para las organizaciones locales que sean representativas de la diversidad del país.

En lo que se refiere al Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS), a pesar de las actuaciones aprobadas y de los cambios en la oficina del Fondo, aun quedan numerosos retos por delante. Es urgente tomar medidas para mejorar los mecanismos de participación de todos los actores de la cooperación en el Comité Asesor y en el Grupo de Trabajo Reducido.

Se plantea una AOD más programática y desligada, basándose en dos instrumentos: el Fondo de Agua y Saneamiento y el FONPRODE. Sin embargo, no se deberían de olvidar otros mecanismos, para cumplir este objetivo, como son la ayuda alimentaria o la eliminación de la ayuda ligada dirigida a PMA y HIPC.

- b. En **multilateralismo**, se valora positivamente el esfuerzo realizado en aras de la planificación estratégica, el seguimiento y la evaluación de la cooperación multilateral, así como los realizados por integrar la cooperación multilateral y la bilateral. Respecto al nuevo entorno institucional de la política europea de desarrollo, el Consejo considera primordial que España apoye el proceso de reconfiguración institucional de modo que: se asegure que los objetivos de desarrollo son el núcleo de las relaciones exteriores de la UE



con los países en desarrollo y que la Unión Europea en su conjunto asume la CPD, según se refleja en el Tratado de Lisboa.

c. **Coherencia de políticas para el desarrollo**, el Consejo valora positivamente el impulso que se planea dar a la coherencia de políticas para el desarrollo, y lo considera una necesidad ineludible del sistema de cooperación al desarrollo español para completar su proceso de modernización y adaptación a los modelos internacionales. Sin embargo, el Consejo solicita concreción en los resultados esperados, y medidas más concretas para alcanzarlos (que posteriormente puedan ser medidos y evaluados) en este ámbito estratégico que debería ser una prioridad para un ejercicio marcado por la restricción presupuestaria.

En cuanto a las propuestas concretas que se recogen, valora positivamente, por un lado, la elaboración por parte de la administración de un informe anual de coherencia de políticas, que será dictaminado por el Consejo de Cooperación. Y por otro lado, la identificación de puntos focales en los distintos ministerios y la elaboración de grupos temáticos específicos que pueden contribuir a una mayor coordinación interministerial. Sin embargo, llama la atención la ausencia de compromisos, o propuestas de avance en la coherencia con ninguna política. El Consejo estima que sería deseable que el PACI 2011 recogiera propuestas de resultados concretos en la coherencia con alguna política determinada con la que se quiera plantear un esfuerzo a lo largo de este año.

Por último, se destaca la mención que se hace a la participación de las empresas y organizaciones empresariales, en el sistema de cooperación al desarrollo. Sin embargo, se tienen dudas que se trate de un aspecto que corresponda al ámbito estratégico de la coherencia de políticas, sino que se refiere a sectores y actores que forman parte del propio sistema de cooperación y que por tanto deberían de estar tratados como el resto de actores y sectores.

d. **En investigación, innovación y estudios sobre el desarrollo**: el Consejo se congratula del impulso planteado en este ámbito, así como de la puesta en marcha de un Grupo de Trabajo específico en el Consejo. El conjunto de medidas recogidas en el PACI (elaboración de una estrategia, reforma del PCI, vinculación de la I+D con los MAPA, creación de una red de centros y programa de apoyo a la investigación y participación del sector privado empresarial) conforman una agenda compleja y de gran calado, para cuyo éxito es necesario un liderazgo, una coordinación y unos recursos apropiados. En este sentido, se solicita que se precise en el propio documento PACI 2011 qué unidades en el ámbito de la SECI van a hacerse cargo de estas iniciativas, qué instrumentos actuales o nuevos se van a habilitar para su financiación, y cómo se va a garantizar la coordinación y la colaboración con MICINN y Ministerio de Educación.

e. **Capacidades institucionales y humanas**, el Consejo solicita la información necesaria sobre el Contrato de Gestión de la AECID 2011 – 2014 para poder hacer una valoración objetiva sobre el mismo y realizar una contribución informada desde el conjunto de los actores implicados en el sistema español de cooperación, evitando que un proceso tan importante se realice sin el necesario debate y oportunidades de consenso. Considera que es una oportunidad única para abordar en profundidad los cambios administrativos, funcionales y de recursos humanos necesarios para el futuro de la Agencia, tanto para su sede central como para su red de oficinas. Además solicita establecer y hacer público un organigrama y una descripción de las tareas y responsabilidades específicas que corresponden a: SECI, DGPOLDE, AECID y el resto de organismos del sistema (FIIAPP, FC, etc.).



f. **Diálogo, coordinación y complementariedad**, el Consejo reconoce el avance que supone la puesta en marcha de la Conferencia Sectorial y de su órgano de segundo nivel, la Comisión Permanente. Sin embargo advierte la ausencia de metas concretas que contribuyan a la coordinación de las principales líneas de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo y el impulso de la coherencia de políticas de cooperación internacional para el desarrollo de las distintas administraciones públicas. Además llama la atención sobre el papel de la Comisión Interterritorial (CICD) y su Comisión Permanente, que en este periodo de transición ha quedado en un segundo plano. Por último, el Consejo aplaude la celebración del IV Encuentro de Comunidades Autónomas sobre Cooperación al Desarrollo y la elección de los temas a abordar. Por último el Consejo aplaude la celebración del IV Encuentro de Comunidades Autónomas sobre Cooperación al Desarrollo y la elección de los temas a abordar.

9. El Consejo se felicita especialmente por la puesta en marcha y el buen funcionamiento de la Comisión de Seguimiento, de la Secretaría Técnica del Consejo, de los diferentes Grupos de Trabajo así como de la Comisión de coherencia de políticas y de la subcomisión de Capacidades técnicas e institucionales del Sistema de la CE.
10. El Consejo desea señalar el importante avance que supone la inclusión de actividades específicas dirigidas a promover la participación del sector privado empresarial. Las líneas de trabajo propuestas para 2011 son adecuadas puesto que responden a parte de los objetivos de la Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial. No obstante, el Consejo desea proponer que el PACI concrete los recursos humanos y técnicos necesarios para implementar las actividades previstas en la Estrategia y encargados de gestionar los instrumentos que tienen un impacto en la participación del sector privado empresarial en la ejecución de la política de cooperación."
11. El Consejo considera prioritario abordar el ámbito del seguimiento y evaluación orientada a la gestión del conocimiento, por ello valora positivamente las iniciativas que se plantean en la materia y exige que se evite abordar este aspecto de manera excesivamente voluntarista minando la posibilidad de alcanzar resultados tangibles. El Consejo remarca la necesidad de trabajar este aspecto con la máxima ambición, que se expresa en el plan de eficacia, acompañada de recursos, procesos y tiempos de trabajo.
12. Respecto al nuevo FONPRODE, el Consejo se congratula de su creación. Sin embargo, remarca la aparente contradicción entre la ley FONPRODE, por la que se establece un límite del 5% a la ayuda reembolsable, y la ley de los PGE 2011 y el PACI 2011, en los que la ayuda reembolsable supera el 15% de la AOD bruta prevista para el año 2011. Por ello el Consejo solicita que SECI aclare esta contradicción y se proceda a las modificaciones pertinentes antes de la aprobación por Consejo de Ministros del PACI 2011, para evitar que por esta vía o bien se incumpla la ley del FONPRODE, o bien se esté produciendo un recorte adicional en la AOD no deseado y no planificado de más de 400M€.
13. Respecto a la acción humanitaria, se considera muy positiva la incorporación de una sección específica en el PACI 2011. Señalar que a pesar de la importancia que se le da a este ámbito en la cooperación española, y de la apuesta que plantea el PACI en su calidad, esto no se ve reflejado en el marco presupuestario.

Las prioridades transversales expuestas en el capítulo – calidad, seguimiento y evaluación, género y vinculación con rehabilitación y desarrollo – así como el establecimiento de criterios de respuesta y de distribución presupuestaria según tipos de crisis son unos avances muy importantes para dar una dimensión más estratégica a la Acción Humanitaria española. Sin embargo, deberían clarificarse dos puntos: la



arquitectura institucional para su implementación y lo que significa que esos criterios no se apliquen de “manera exclusiva”, y la aplicación de dichos criterios a la Acción Humanitaria desembolsada y gestionada por otros agentes de la Administración del Estado, distintos de la Oficina de Acción Humanitaria.

La canalización de los recursos de la acción humanitaria española a través de los tres actores propuestos – sistema de Naciones Unidas, Movimiento de la Cruz y Media Luna Roja y ONGs especializadas del sector humanitarios – debe ser la regla general aplicable a la respuesta española, siendo la realización de respuesta directa en Acción Humanitaria por parte de la AECID algo excepcional, aplicable solo al demostrarse que tiene valor añadido

Finalmente, sería conveniente mencionar en el capítulo la necesidad de disponer de una Oficina de Acción Humanitaria fuerte e independiente que asegure la aplicación de los criterios y prioridades señaladas así como un mayor peso de España en el sistema global de acción humanitario. Para ello, la AECID debe disponer de una unidad responsable de Acción Humanitaria con recursos adecuados, capaz de responder a todas las fases del ciclo, mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados en una respuesta humanitaria y asegurar el liderazgo de la Oficina en todas las respuestas humanitarias.

14. Respecto al marco presupuestario el Consejo reitera su inquietud por que la previsión del presupuesto constate un año más una nueva disminución del volumen de AOD respecto al año anterior. En concreto, la previsión presupuestaria en el 2011 es de 4233,51 millones de euros, 1.031 millones de euros menos que la cifra presupuestada en el PACI 2010, y casi 500 millones de euros menos que lo ejecutado en 2009, y que supone el 0,40% de la Renta Nacional Bruta.
15. En lo referido a la AOD por instrumentos el Consejo remarca que el mayor recorte se concentra en multilateral vía OMUDES con un descenso de más de 75 millones de euros y en bilateral no reembolsable en la partida de donaciones vía OOII, que experimenta un recorte de más de 439 millones de euros. Frente a estos recortes el Consejo remarca el aumento en las contribuciones a la UE.
16. Destaca la desaparición de los créditos FAD que en 2010 representaron casi 231 millones de la AOD neta, dando respuesta a la petición histórica y desapareciendo consecuentemente y casi por completo la contribución del Ministerio de Industria, comercio y Turismo dejando de ser uno de los actores más destacados de la cooperación para el desarrollo.
17. El Consejo señala el descenso en más de 48 millones de euros de las donaciones a ONG, en particular la destinada a través de la cooperación autonómica, que representa casi 39 millones de euros; el descenso en el presupuesto destinado a Ayuda Humanitaria en casi 53 millones; y aunque en menor medida, el descenso en casi 4 millones en Educación para el Desarrollo.
18. En lo que se refiere a la AOD española por sectores de actuación, el Consejo muestra su profunda preocupación por la disminución, no sólo en términos absolutos, sino en peso relativo de los sectores sociales frente a sectores menos orientados a la pobreza y los ODM como servicios bancarios y financieros que pasa del 4,23% al 7,54% o AOD multisectorial, mucha de ella finalmente reembolsable, que se cuadruplica pasando del 5,58% al 20,24%. Educación, salud o agua pierden de manera notable y tras años de incremento, peso e importancia en la AOD española. Mientras que en el PACI Previsión de 2010 Salud representaba un 9,22%, en 2011 baja a 6,87%, Salud sexual y



Reproductiva pasa del 5,69% al 1,79%, agua y saneamiento del 12,18% al 8,5% y educación se reduce del 13,29% al 10,64%. Remarca también el reducido monto destinado a apoyo presupuestario, una de las prioridades marcadas por el III PD.

19. El Consejo señala la caída en los presupuestos autonómicos para 2011 la AOD de las CCAA sufre un recorte de aproximadamente 42 millones de euros, lo que supone una caída del 8% respecto a 2010 y encadena el tercer año de caída consecutiva de la AOD autonómica: 2009 (478 millones) 2010 (516 millones) y 2011 (474 millones). A pesar que los datos reflejados en el PACI se han recogido a través de una encuesta a las CCAA, se señala que hay incoherencias entre estos datos y las leyes aprobadas en las respectivas CCAA.
20. En lo que se refiere a la valoración del avance de seguimiento PACI 2010, el Consejo considera que el 2010 no ha sido un buen año para la lucha contra la pobreza, ha estado marcado por la falta de planes y acuerdos concretos en la Cumbre de Revisión de los ODM o la Cumbre de las Naciones Unidas para el Cambio Climático en Copenhague. Aunque se congratula por los resultados de la COP-16, que finalizó con los Acuerdos de Cancún y el impulso que España dio junto con Francia para la creación de una tasa para desarrollo a las transacciones financieras. De la misma manera, no se avanzó de manera clara y efectiva en medidas que garanticen la transversalización del género en la consecución de los ODM, pese a ser un reto evidenciado en la CSW celebrada en Nueva York en febrero de 2010.
21. Por último el Consejo propone que se revise en detalle el anexo 3, de eventos internacionales para incluir algunos que consideramos de importancia, como por ejemplo, la celebración en Nueva York de la 44ª Sesión de la Comisión de Población y Desarrollo sobre “Fertilidad, Salud Reproductiva y Desarrollo” entre el 11 y el 15 de abril de 2011.