



INFORME DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO SOBRE EL "Informe del PACI 2011"

*(Emitido por el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo
en su reunión de 20 de mayo de 2013)*

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

1. El Consejo es consciente de que la gravedad de la situación económica por la que atraviesa España en el período, la convocatoria anticipada de elecciones y el posterior relevo en el Gobierno marcan el año al que remite el PACI-Seguimiento objeto de análisis. Los factores mencionados son de una entidad que trasciende el ámbito de la política de cooperación, pero que también han afectado a la propia dimensión, orientación y gestión de nuestra ayuda internacional. Esos elementos de contexto son importantes a la hora de juzgar el PACI-Seguimiento de 2011.
2. Aun con esos condicionantes, es obligado llamar la atención acerca del retraso con el que se presenta el PACI-Seguimiento para su Informe por parte de este Consejo. Además de las razones aludidas en el punto anterior, puede ayudar a explicar el retraso la implicación que tanto la AECID como, sobre todo, la SGCID han tenido en el proceso de elaboración del Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. En todo caso, el Consejo traslada al Gobierno la necesidad de que se recupere cuanto antes la puntualidad en los ejercicios anuales de seguimiento en materia de cooperación para el desarrollo, al objeto de que los Informes del Consejo sean útiles en los procesos de decisión ulterior que la planificación de la ayuda comporta.
3. El Consejo valora positivamente la información aportada por el Informe de Seguimiento del PACI 2011, que continúa el proceso de mejora iniciado en el marco del III Plan Director de la Cooperación Española y refleja el compromiso del sistema de cooperación con el incremento de la transparencia y la rendición de cuentas. No obstante, el Consejo considera que este tipo de documentos, además de la información cuantitativa de los recursos, debiera tratar de ser más analítico y aportar alguna información acerca de la pertinencia y capacidad de impacto de las políticas en términos de los objetivos de desarrollo que la Cooperación Española se propone.
4. El Consejo no puede por menos que manifestar su preocupación por los importantes recortes presupuestarios que ha sufrido la Cooperación Española en el año de referencia, que pasa de suponer el 0.43% del PNB en 2010 (4.491,84 millones de euros) a un 0,29% en 2011 (2.987,88 millones de euros). Resulta evidente que la crisis económica que sufre España es una de las causas principales de este dramático descenso. Llama, en todo caso, la atención la excesiva severidad con la que se ha procedido al ajuste en el caso de la Cooperación para el Desarrollo. A este respecto,



conviene tener presente que, por segundo año consecutivo, España es el donante del CAD que más ha reducido su ayuda en términos absolutos; al tiempo que el porcentaje de reducción de los recursos de la ayuda internacional ha estado por encima del que en promedio han sufrido otras políticas públicas. En términos de esfuerzo relativo, España ha pasado a ocupar el puesto 15 dentro de los 23 miembros del CAD.

5. En relación con la evolución del presupuesto, el Consejo considera que disponer de una política pública de cooperación para el desarrollo de entidad, que sea a la vez eficiente y de calidad, forma parte del interés general de España. No sólo porque con ello se contribuye a la gestión compartida de los problemas globales, sino también porque a través de ella se confirma el sentido de responsabilidad y de asunción de los compromisos internacionales que deben caracterizar a un país fiable, serio y democrático. Por ello, el Consejo considera que sería útil trazar acuerdos entre las fuerzas políticas representadas en el Parlamento y entre éstas y las organizaciones que componen la sociedad civil para preservar al máximo la entidad de la política de cooperación y para impulsar, en cuanto las condiciones lo permitan, un proceso de crecimiento ordenado de los recursos.
6. El planteamiento anterior está en la línea de subrayar, una vez más, el carácter de política de Estado que debiera tener la Cooperación para el Desarrollo: una política erigida sobre el máximo consenso posible entre las fuerzas políticas y los actores sociales. Esta idea estaba también en el Informe que resultó de los trabajos de la Subcomisión del Congreso de los Diputados **"ESTUDIO DE LAS PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO ESPAÑOLA"**. En este informe, se define la política de cooperación como una política pública, valorándose el amplio consenso entre los Partidos Políticos y las organizaciones sociales que ha permitido avances en el marco normativo español, como la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (1988), Ley de Gestión de la Deuda Externa (2006) y la Ley del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). De igual modo se confirma que el Pacto de Estado contra la Pobreza constituye una expresión más de ese consenso. En razón de esas mismas valoraciones, el Consejo considera que las fuerzas políticas suscriptoras de ese Pacto, y especialmente aquellas que han ejercido tareas de gobierno, debieran explicar las razones de su incumplimiento y, conjuntamente con los actores sociales, restablecer los consensos ajustados al nuevo contexto y a los planteamientos de la agenda de desarrollo internacional.
7. El Consejo manifiesta su inquietud por el importante descenso del nivel de ejecución de los compromisos presupuestarios por parte de la Administración General del Estado: en concreto la ratio es de un 74,4%, 18 puntos menos que en 2010. Esta crítica, sin embargo, no se puede hacer extensiva a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que mantiene niveles de ejecución elevados, cercanos al 98%.
8. El Consejo constata con preocupación la senda de importantes descensos en las magnitudes de la Cooperación Autonómica que se han ido ampliando paulatinamente, pasando del -4,02 % en 2009, al -12,78% en 2010 y de un -50,58 en 2011. En este contexto, es necesario subrayar de manera positiva el esfuerzo realizado por el País Vasco que ha aumentado ligeramente su AOD con una contribución total de 44,9 millones de euros.



9. Similar descenso en los presupuestos de ayuda se produce por parte de las Entidades Locales, lo que agrava la situación del sistema español de cooperación para el desarrollo. En concreto, se constata un descenso de la AOD en más de un 21% respecto a 2010. De nuevo, en este contexto es destacable el comportamiento de Ayuntamientos (como los de Córdoba, Gijón o San Sebastián) que han incrementado sus contribuciones a la política de ayuda.
10. El Consejo valora positivamente el esfuerzo realizado por las Universidades para mejorar sus sistemas de provisión de información respecto a su contribución a la política de ayuda. Reconoce, también, el esfuerzo realizado para ampliar sus contribuciones a esta política, aun en un contexto de dificultades económicas. Este esfuerzo es especialmente sobresaliente en los casos de las Universidades de Salamanca, Girona o Burgos.
11. Aun cuando el conjunto de la ayuda desciende en el año, es más intenso el descenso de los recursos canalizados a través de las vías bilaterales (en relación a los multilaterales). Mientras la ayuda multilateral se redujo en un 7 % respecto al año anterior, la ayuda bilateral retrocedió un 46 %. Es posible que ese sesgo venga condicionado por el carácter más vinculante de los compromisos multilaterales, pero en todo caso conviene insistir en que es el componente bilateral el que de forma más expresa revela las prioridades de la Cooperación Española, por lo que es conveniente que mantenga niveles suficientes como para dar sentido a la política de ayuda.
12. El Consejo toma nota de la tendencia iniciada en el año 2010 de disminución de los fondos destinados a OМУDES, tanto a través de vía multilateral como bilateral, que se ha reforzado en el año 2011. Esa menor disponibilidad de fondos debe ir acompañada, como el Plan Director prevé, por una concentración de la ayuda, siguiendo criterios más selectivos de identificación de instituciones socias. El Consejo entiende que en esa línea va la reducción de organismos receptores desde 95 en 2010 a 85 en 2011, pero espera que el proceso se más intenso en los años subsiguientes. En el marco de ese proceso de selección, el Consejo considera que no debieran verse afectadas, como sin embargo lo son en 2011, instituciones como UNICEF o el PMA, con probada orientación a la lucha contra la pobreza en ámbitos claves de la política de ayuda. También se percibe en este ámbito multilateral un descenso en la ayuda dedicada a los sectores productivos, que debiera contemplarse críticamente si se tiene en cuenta el papel que la promoción del tejido productivo y del empleo pueden tener en el combate contra los efectos de la crisis.
13. El Consejo ve con preocupación el nuevo descenso ligeramente superior a los 39 millones de € respecto a 2010 de las subvenciones dirigidas por la AGE a las ONGDs. En particular el Consejo subraya con preocupación el descenso de cerca de 29 millones en la partida de subvenciones a ONGDs en la AECID. Por lo que se refiere a las CCAA, el Consejo lamenta el importante descenso de 127 millones, respecto a 2010 y constata el nuevo descenso en las subvenciones concedidas por los EELL a las ONGD's en 2011.



14. Con la entrada en vigor de la Ley 36/2010 del 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) en enero de 2011 y el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Real Decreto 845/2011 de 17 de junio, ha comenzado a funcionar un nuevo instrumento de la Cooperación Española. El total de fondos canalizados a través de este instrumento, en sus distintas variantes, es importante, cercano a los 150 millones de euros. El Consejo valora positivamente que la Administración haya presentado el informe anual sobre FONPRODE. También señala la importancia de que el Consejo sea informado de las operaciones gestionadas por FONPRODE a través de la Cooperación Delegada.
15. La cifra de AOD por operaciones de deuda en 2011 ascendió a 28,3 millones de euros, lo que representa el 0,94% de la AOD total neta española, un notable descenso en la magnitud de la partida que está relacionada con las limitadas operaciones internacionales habidas en esta materia. El Consejo, tal y como lo hizo el año anterior, felicita al Ministerio de Economía y Hacienda por los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas sobre las operaciones de deuda y recomienda mantener esta orientación en su gestión.
16. El Consejo constata, una vez más, el incumplimiento del compromiso adquirido establecido en el Plan Director de destinar el 3% de la AOD bilateral distribuable a educación para el desarrollo, con un descenso del 24,4% respecto a 2010. Las Comunidades Autónomas aunque siguen siendo el principal financiador de este tipo de actividades, han bajado su aportación del 56,5% de 2010 al 48% en 2011. Es necesario, a este respecto, señalar que la educación para el desarrollo es más importante que nunca, en un contexto como el actual de severas dificultades económicas, al objeto de mantener una ciudadanía informada y comprometida que respalde la política de ayuda.
17. El Consejo constata la continuidad sobre el ejercicio anterior en las prioridades geográficas, resaltando que casi la mitad de los fondos de la cooperación española, el 44,74% de la AOD bruta especificada geográficamente, es África; América Latina es el siguiente receptor en importancia, aglutinando el 29,68% de las contribuciones. En cuanto al destino según el nivel de renta del país receptor el Consejo señala que los Países Menos Adelantados recibieron un 32,8% de la AOD bruta bilateral total y que los Países de Renta media un 64% de esa AOD bruta. En el caso de los países de renta media ha habido una alteración en las cuotas correspondientes a los dos estratos, incrementándose el de renta media alta desde el 10,9% al 35,7%, mientras el de renta media baja desciende del 50,2% al 26,3%. Semejante cambio se debe a la graduación como renta media-alta de un grupo de países tradicionales receptores de la ayuda española, principalmente localizados en América Latina. Aunque el cambio en las cuotas responde a este criterio estadístico de clasificación, debiera provocar un reajuste en el medio plazo en la asignación de la ayuda española. Por último, el Consejo manifiesta su satisfacción por el cumplimiento del Pacto de Estado contra la Pobreza en lo que respecta a destinar más del 25% de la ayuda a los PMA.
18. Como lo ya lo hizo en el informe de seguimiento del PACI 2010, el Consejo muestra su preocupación por el importante descenso de los fondos destinados a los Servicios Sociales Básicos, que ha pasado a un 10,24% de la AOD bilateralmente distribuable sectorialmente; la justificación que se da en el informe sobre esta cuestión debe ser



objeto de un análisis más detenido que permita a España cumplir con los compromisos en esta materia.

19. El Consejo valora la consolidación del seguimiento de las acciones de la cooperación española según el **sistema de marcadores del CAD** que permite la comparabilidad de datos respecto de otros años.
- i. Marcador de género. Sobre este marcador el Consejo ve con preocupación el descenso pasando en el porcentaje a un 2, 72% de la la AOD total bruta distribuible sectorialmente –en 2010 fue de un 3,43%- y espera que esta tendencia se corrija en el futuro. Valora la puesta en marcha del Plan Sectorial de Género de la AECID y la continuidad de ejecución dentro del Marco de Asociación estratégica con ONU Mujeres; antes de la finalización de este Marco de Asociación el Consejo considera oportuno una valoración de lo que ha supuesto en términos de eficacia y concentración de la ayuda.
 - ii. Marcador de Desarrollo Participativo, Buen Gobierno y Derechos Humanos. El Consejo señala el descenso sufrido en las acciones encuadradas en este marcador pasando del 18,6% en 2010 a un 13% del total de la AOD bilateral bruta. Valora el incremento de fondos destinados al Norte de África y señala que este dato debería convertirse en tendencia en los próximos años.
 - iii. Marcador de comercio. El Consejo observa el incremento relativo de las acciones realizadas por la Cooperación española en este Marcador, pasando del 10% en 2010 a un 14% de la AOD bilateral bruta. El Consejo considera que se debería concretar más los avances que se señalan respecto de la coherencia de políticas para el desarrollo
 - iv. Marcador de Sostenibilidad Ambiental. El Consejo valora la inclusión en este marcador de los cuatro Marcadores correspondientes a los compromisos derivados de las tres Convenciones de Río. Dado que se trata de un aspecto crucial para el futuro, la Cooperación Española debiera prestar atención a la evolución de estos marcadores.
 - v. Marcador de Diversidad Cultural y Pueblos Indígenas. El Consejo señala la importancia de las acciones de Sensibilización en esta materia que alcanza un 20% de la AOD desembolsada con líneas de Diversidad Cultural y Pueblos Indígenas. Reconoce el esfuerzo de la AGE en esta materia al ser responsable del 90% de los desembolsos realizados (sobre un 72,9% en 2010).
 - vi. Marcador de Migración y Desarrollo. El Consejo señala el incremento habido en las acciones relacionadas con el codesarrollo que dobla sobradamente la cantidad ejecutada en 2010, pasando de 8 a 22 millones de € en 2011
 - vii. Cooperación internacional que no computa como AOD. El Consejo valora la inclusión de este capítulo en el Informe de Seguimiento del



PACI. Señala que debe mejorarse en próximos ejercicios la información incluida en este apartado, aún reconociendo las dificultades existentes sobre todo en lo relacionado a los flujos privados. Respecto de los flujos privados cabe destacar la importancia que tiene en este ámbito los fondos destinados al sector de Prevención y Resolución de Conflictos, Paz y Seguridad.

20. Sobre el seguimiento de resultados, procesos y directrices por ámbitos estratégicos, el Consejo:

- a) valora positivamente la revisión de la Metodología para el establecimiento de los MAPs, así como la elaboración de una Hoja de Ruta que permita al conjunto de actores el seguimiento de la metodología; señala que la programación operativa de la AECID en 11 países supone un avance en eficacia de la Agencia y que no conoce los contenidos de los 7 Planes de Actuación sectorial de la AECID, por lo que solicita la información oportuna.
- b) Sobre el multilateralismo eficaz señala la importancia de la creación de la Oficina FONFRODE en el interior de la AECID, así como la firma del Marco de Asociación con la OIT.
- c) Sobre coherencia de políticas el Consejo señala los importantes retos que la Cooperación española tiene en esta materia, siendo para el Consejo insuficiente una reunión de la Red de Puntos Focales de los diferentes Ministerio como avance en esta importante materia; y espera mayores progresos en los años futuros. En este ámbito, sin embargo, valora positivamente que, en 2011, se diera un paso adelante en el proceso de integración del sector empresarial en la política de desarrollo mediante la aprobación, en el marco de la Convocatoria Abierta y Permanente de la AECID, de una Línea de “Cooperación Empresarial para el Desarrollo”.
- d) El Consejo valora la convocatoria del Programa de Investigación y Estudios sobre Desarrollo en el marco de la Convocatoria Abierta y Permanente de la CAP, aunque manifiesta su preocupación ante el hecho de que esta línea de apoyo no se sostenga en el tiempo.
- e) Sobre las capacidades institucionales y humanas el Consejo ve con preocupación que la Agencia no se haya dotado de su II Contrato de Gestión, y valora positivamente la acreditación de la AECID por la Comisión Europea para recibir fondos de cooperación delegada
- f) Sobre diálogo, coordinación y complementariedad el Consejo considera de relevancia la consolidación de la Secretaría Técnica del Consejo que ha permitido una mejor planificación de los trabajos de éste así como implementar los planes de acción de los cinco grupos de trabajo creados.
- g) Por otra parte y aún valorando la celebración del IV Encuentro de Comunidades Autónomas y Cooperación al Desarrollo, al Consejo le



preocupa que no se aporte información sobre la Conferencia Sectorial ni la Comisión Interterritorial y suscribe textualmente de nuevo lo señalado al respecto en el informe aprobado por el Consejo de Cooperación en el Informe de Seguimiento del PACI 2010.

21. El Consejo considera que el Informe de Seguimiento PACI y otros que realice la Administración, además de la función de rendición de cuentas y transparencia, debería recoger elementos de tipo valorativo que permitieran extraer lecciones aprendidas, posibilitando así avances en el conocimiento del impacto de la CE en el desarrollo de los países socios.