



INFORME DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO SOBRE EL SEGUIMIENTO DE LA AOD 2013

*(Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo
en su reunión de 17 de abril de 2015)*

El Consejo de Cooperación al Desarrollo, en el ejercicio de sus funciones, emite el presente informe sobre el Seguimiento de la AOD 2013.

El Consejo señala que 2013 es el primer año de aplicación del IV Plan Director de la Cooperación Española, en el que se establecen las nuevas bases de planificación, seguimiento, transparencia, rendición de cuentas y evaluación; además de incorporar un marco de resultados de gestión y que deben guiar las valoraciones que el Consejo hace sobre diferentes aspectos en este informe.

1. El Consejo observa que el cambio producido en el sistema de planificación de la Cooperación Española, al sustituirse los anteriores PACI por las nuevas Comunicaciones, no cuestiona la calidad de la información aportada, pudiéndose hacer un seguimiento de la AOD, en este caso de 2013, como en ejercicios anteriores. Con independencia de las valoraciones que después se formulan, el Consejo se felicita por los avances en materia de información y transparencia que resultan de iniciativas complementarias a este informe, como es la puesta en uso del portal info@OD y las comparencias periódicas del Secretario General de Cooperación Internacional ante las Cortes Generales.
2. El seguimiento de la AOD para 2013 informa de una ayuda neta movilizada que alcanza el 0,18% de la RNB, con un total de 1.788,52 millones de euros. Esta cifra supone un ligero incremento de la AOD española sobre el año anterior y revierte la tendencia de disminución mantenida en los últimos años, aunque sea de manera mínima, y todavía se encontraría lejos de la cifra de 2.300 Millones de Euros que señala el Plan Director. Se encontraría España entre los 16 países que han aumentado en 2013 su AOD, aunque lejos del Reino Unido, que con un incremento del 24,62%, cumple ese año por primera vez el compromiso del 0,7%. En todo caso, se trata de una leve corrección que no revierte la larga y acusada reducción de las cifras de ayuda en los últimos cinco años, que es la mayor de la experimentada por los donantes de la OCDE (incluidos aquellos países más seriamente afectados por la crisis). Estas cifras sitúan a España, en términos absolutos, en la posición 14 y en términos relativos (AOD/RNB) el 21, de un total de 28 países que en la actualidad se encuadran en el CAD (España solo superaría a Italia, Corea, Polonia, Grecia, República Checa, República Eslovaca y Eslovenia). Nuestro compromiso en materia de ayuda queda muy distante del 0,7% del PNB que la comunidad internacional definió, de modo reiterado, como deseable. Es importante, pues, que se establezca cuanto antes un calendario creíble de progresiva recuperación de las cifras de ayuda. En este sentido, se pronunciaban también las **conclusiones del Mid-Term Review del CAD**, en las que se instaba a España a aumentar la AOD cuando la economía española se recupere y a trabajar con otros actores del desarrollo. Por otra parte, el Consejo echa en falta un apartado específico en el que se recojan las actuaciones en materia de **coherencia de políticas** de la cooperación española.



3. El Consejo valora de forma positiva la implicación que España ha tenido en la discusión de la agenda internacional y le insta a que siga activamente trasladando la posición de la sociedad española a esos foros internacionales. En concreto, el Consejo valora positivamente que España ocupara una silla en el Grupo Abierto para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como que haya apoyado el proceso de consultas temáticas. De igual modo, se felicita el Consejo por la consulta realizada a los actores sobre la posición española para la Agenda post-2015 y considera necesario seguir con este proceso, tanto de construcción de acuerdos en torno a la agenda, de información del proceso y de actuaciones de difusión de los contenidos de la nueva agenda de desarrollo. Finalmente, el Consejo se felicita también por la celebración en España de la **Reunión de Alto Nivel sobre Hambre, Seguridad Alimentaria y Nutrición**, entre cuyas conclusiones figuran prioridades manifestadas por España, como son: la defensa de los derechos humanos, incluido el derecho a la alimentación; la factibilidad de la erradicación del hambre y la malnutrición para 2015; el enfoque multisectorial de la seguridad alimentaria; o el papel de las mujeres como agentes transformadores en materia de seguridad alimentaria y nutrición
4. El Consejo valora **el incremento de ejecución** de la AOD, respecto del año anterior, que alcanza a un 91,85%. Del total de AOD no ejecutada, un 90 %, corresponde al MAEC y está en buena medida asociada a las dificultades presentadas en la gestión de los instrumentos de cooperación reembolsable. El Consejo de Cooperación quiere expresar, una vez más, su preocupación por este aspecto, insistiendo en la necesidad de que, en un contexto de severa caída de los recursos, se haga todo lo posible por agotar las posibilidades que brindan los límites presupuestarios otorgados a los instrumentos de ayuda internacional. En el caso del MINHAP, se debe, como en el año anterior, a la diferencia de estimaciones sobre las aportaciones a la Unión Europea. Es necesario destacar que la ejecución de la cooperación descentralizada de las Comunidades Autónomas alcanzó un 98,9%, de las Entidades Locales un 80,8% y de las universidades un 105,7%, aumentando sustancialmente respecto de la ejecución realizada en el 2012.
5. El Consejo reitera la preocupación manifestada en el informe del año 2012 sobre el descenso de la **AOD de las Comunidades Autónomas**, que sigue una tendencia de importantes descensos, este año de un 16,80% respecto de 2012. Un total de 11 CCAA disminuyeron su ayuda, así como la Ciudad Autónoma de Ceuta en la que la AOD desaparece, como es el caso de la otra Ciudad Autónoma, Melilla, y la Región de Murcia. Cabe resaltar el esfuerzo realizado por Andalucía (que ha triplicado su AOD en los dos últimos años), Extremadura (cuya AOD ha llegado muy cerca de sus máximos históricos) y Euskadi (porque sigue siendo la CCAA que mayor esfuerzo realiza por habitante y porcentaje de su presupuesto)

Respecto de las **Corporaciones Locales**, se invierte la tendencia, con un incremento del 14,21%, siendo los Ayuntamientos de Barcelona, Zaragoza, Vitoria, Bilbao, Pamplona, Córdoba, Burgos, San Sebastián y Málaga, los que tienen un mayor compromiso presupuestario en AOD. Las Universidades, por su parte, disminuyen en un 18,03% sus presupuestos dedicados a AOD.



6. Si en el año 2012 **el presupuesto de la AECID** se reducía en un 57,52% respecto del año anterior, en 2013 continúa la tendencia de importantes recortes en la AECID, en esta ocasión de un 19,50%. El Consejo quiere reiterar la seria preocupación con que observa la reducción del presupuesto de una institución tan crucial para la ayuda española como es la AECID. La reducción de los recursos asignados durante estos años, desde 2009, están afectando seriamente a que la AECID pueda cumplir sus compromisos y objetivos concretados en el Plan Director de la Cooperación española vigente.
7. En cuanto a las **prioridades geográficas**, el Consejo constata la política de concentración expuesta en el IV Plan Director. En 2013 la concentración de la Ayuda en los países prioritarios, sin contabilizar las operaciones de deuda, alcanzó el 69,21%.

A nivel regional, África recibe un 52% de la AOD especificada geográficamente, diez puntos porcentuales más que el año anterior, mientras que América Latina percibe un 36%.

Sobre la distribución de la AOD en función del nivel de renta de los países, el informe visualiza la apuesta estratégica de la cooperación española por los países de renta media, que supera ligeramente el 80% de la AOD bilateral bruta, mientras que los Países Menos Adelantados reciben un 19,38% y otros países de renta baja un 0,23%.

Por lo que se refiere a la Ayuda no Reembolsable, los Países de Renta Media concentran el 80% de la AOD Bilateral Bruta localizable, mientras que los países menos adelantados se sitúan como los receptores del 19% de ésta y otros países de renta baja de un 0,25%. En cuanto a la Ayuda Reembolsable, que este año se sitúa en un 10,62% de la AOD, los destinos prioritarios son los países de Renta Media, destacando entre éstos los de Renta Media Alta.

De cualquier manera, es necesario subrayar el importante descenso de la Ayuda a los Países Menos Adelantados, cerca de veinte puntos respecto de 2012, y el importante incremento de la Ayuda destinada a los Países de Renta Media que, respecto de 2012, se incrementa cerca de dieciséis puntos.

Esta distribución de la ayuda supone que los PMA han perdido casi 20 puntos porcentuales en su peso como receptores de la ayuda respecto a 2012.

El Consejo hace notar que no son asignables a ninguna de las orientaciones establecidas un 19,24%, por ser consideradas actuaciones no incluidas en el IV Plan Director, sectores no asignables o actuaciones no especificadas.

8. Al Consejo le preocupa el descenso, un año más, de la **Acción Humanitaria**; si en el año 2012 se contabilizaban cerca de 70 millones de euros, en 2013 se ejecutaron 42 millones de euros. Este descenso se debe a una disminución cercana a los dos millones de euros de las Comunidades Autónomas y **un fuerte descenso de la Acción Humanitaria de la AECID, que pasa de 47 millones de euros en 2012 a cerca de 30 millones de euros**. El total de la Acción Humanitaria se sitúa en un 4,7% sobre la AOD bilateral bruta, cuando el objetivo del plan director es del 10%



9. **El Consejo manifiesta su preocupación por el continuo descenso de la AOD destinada a las acciones de Educación para el Desarrollo.** La AGE pasa de destinar cerca de 6,5 millones de euros en 2012 a 4,8 millones de euros en 2013; las Comunidades Autónomas pasan de 20,5 millones de euros a 12 millones de euros, aunque sigue siendo el primer financiador de EpD. Las Corporaciones Locales incrementan en más de un millón de euros sus desembolsos para EpD. Ante esta situación, el Consejo reitera “su preocupación por la falta de financiación de un ámbito imprescindible para una ciudadanía informada y comprometida que respalde la política de Cooperación”, como se apuntaba en su informe del año 2012

10. El Consejo valora la consolidación del cambio de tendencia iniciado en el año 2012 respecto a la AOD destinada a **Servicios Sociales Básicos**, que este año alcanza el 18,87% de la AOD bilateral distribuible. El Consejo considera que es necesario complementar el esfuerzo realizado para asegurar que se hace realidad el objetivo de dedicar el 20% de la AOD española a Servicios Sociales Básicos, como lo indica la Iniciativa 20/20.

11. Con respecto a los **Marcadores**, el Consejo hace las siguientes observaciones:

Como se recoge en el Informe sobre el seguimiento del PACI 2012, el Consejo vuelve a recomendar “incluir cifras, tanto en términos absolutos como relativos, del año evaluado y del anterior, para poder hacer comparaciones por marcador y entre ellos”. Además, insiste en la sistematización de la misma información sobre los marcadores:

- Marcador de Género. La financiación del Código (CRS) de igualdad de género asciende a 24,4 millones de euros y el de ayuda a salud sexual y reproductiva a 14,6 millones de euros en 2013. El porcentaje alcanzado sobre el total de AOD bilateral bruta es un 4,4%, que se sitúa ligeramente por encima del mínimo ejecutado en 2011. El Consejo se congratula de que el marcador de género señale que cerca del 60% de las intervenciones realizadas por la cooperación española hagan referencia a la igualdad entre hombres y mujeres e insta a los gestores de la ayuda a seguir incrementando esta cuota.
- Marcador de Desarrollo Participativo, Buen Gobierno y Derechos Humanos. De lo descrito en el informe, el Consejo no puede conocer los fondos destinados a este marcador. El Consejo señala que sobre las intervenciones marcadas, un 27,3% contribuyen a gobernabilidad.
- Marcador de Comercio. El Consejo manifiesta su preocupación por el nuevo descenso de la AOD dedicada a Comercio y Desarrollo, de 92,6 millones de euros en 2012 a 63,4 millones de euros en 2013, lo que supone un 7,2% de la AOD bilateral bruta.
- Marcador de Sostenibilidad Ambiental. El Consejo valora el incremento de las actividades marcadas para el conjunto de marcadores medioambientales. La ayuda destinada a protección general del medio ambiente asciende en 2013 a 217,4 millones de euros, representando un 28,17% del total de la AOD bilateral marcada, lo que supone un importante incremento respecto de 2012.



12. La **cooperación multilateral** en 2013 aumenta por primera vez desde 2009, un 22%, después de un recorte del 65% entre 2009 y 2012. Teniendo en cuenta la aportación española al presupuesto de la UE, por valor de 778.251.835 de euros, restaría para el resto de organismos internacionales una cantidad superior a los 345 millones de euros, que prácticamente dobla la ejecutada en 2012.

Es interesante observar que las diferentes Organizaciones y Programas de Naciones Unidas acceden a un total de 133,43 millones de euros (en 2012 fueron 109,56 millones de euros), mientras que España incrementa sus aportaciones a los Bancos de Desarrollo y el Grupo del Banco Mundial hasta los 147,85 millones de euros (en 2012 la cifra alcanzó los 12,95 millones de euros), centradas estas últimas en el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El Consejo valora la concentración que está realizando en este ámbito la Cooperación Española, al mismo tiempo que considera que sería necesario un análisis más profundo sobre si ésta corresponde a una visión estratégica del sistema de cooperación.

El Consejo valora el papel que ha tenido el **Fondo ODM**, que finalizó en 2013, y manifiesta su disponibilidad para conocer las principales lecciones extraídas de esta importante apuesta de la Cooperación española.

13. Respecto a la **distribución sectorial de la AOD Multilateral**, la Ayuda Humanitaria, los Sectores Productivos y la Salud y Salud Reproductiva, son los ámbitos a los que se han dedicado mayores porcentajes, con un 30, 12 y 11%, respectivamente. Llama la atención, en cambio, que la AOD bilateral bruta distribuible, se haya orientado mayoritariamente al sector de infraestructuras y servicios sociales (el 65,34% de la AOD bilateral distribuible), destacando dentro de éste, la aportación a Gobierno y sociedad civil (19,89%), educación (12,09%) y Salud y Salud Sexual y Reproductiva (11,88%).

En este sentido, el Consejo recomienda que se avance en la complementariedad entre la ayuda bilateral y la ayuda multilateral, a través de un diálogo permanente en el terreno; y asegurando la rendición de cuentas vía evaluaciones independientes. En todo caso, debe asegurarse que las decisiones sobre la asignación de fondos estén basadas estrictamente en el desempeño en base a resultados de desarrollo, tal y como recomendó el CAD en el examen a España de 2011.

14. La **cooperación multilateral no reembolsable** se ha recortado radicalmente en los últimos años. Concretamente, de 2009 a 2012 la caída ha sido del 94%. El Consejo quiere poner de relieve dicha caída y trasladar su preocupación, especialmente, teniendo en cuenta que en el presupuesto para 2013 y 2014 no se ha previsto monto alguno de ayuda no reembolsable dentro de FONPRODE. A pesar de que cuando se creó este fondo era ésta una de sus finalidades.
15. El Consejo constata la tendencia de descenso de las **subvenciones destinadas por la Administración General del Estado (AGE) a las ONGD** (tres años consecutivos), superior a los 35 millones de euros. En particular, el



Consejo subraya con preocupación el descenso ligeramente superior a los 37 millones de euros en la partida de subvenciones a ONGD de la AECID. Por lo que se refiere a las CCAA, el Consejo lamenta un nuevo descenso, este año de 13 millones de euros, respecto a 2012, y resalta el cambio de tendencia respecto de las EELL, con un incremento de 5 millones de euros en las subvenciones concedidas a las ONGD en 2013.

16. Este Consejo subraya el importante incremento que se ha producido en la **condonación de la deuda** con respecto al año anterior, que pasa de 58,95 millones de euros en 2012 a 183,5 millones de euros en 2013, resaltando por su volumen, la operación realizada con Costa de Marfil, por un valor ligeramente superior a los 176 millones de euros. Estas operaciones de condonación de deuda se adoptan por consenso de los miembros del Club de Paris, del que España es parte.
17. Por lo que se refiere a **FONPRODE**, el Consejo echa en falta en el informe de seguimiento la inclusión de las conclusiones del Grupo de Trabajo que se constituyó para la mejora de FONPRODE, que conllevó una reforma de la normativa de este Fondo, además de determinar la necesidad de elaborar un marco de actuación de la cooperación española en materia de cooperación financiera reembolsable y de determinar un nuevo esquema de organización y gestión que mejore el actual. Tampoco aparece recogido en el informe de seguimiento la reforma del Código de Financiación Reembolsable, por la que se eliminaba la cláusula que estipulaba que no se podrían financiar operaciones con un potencial impacto social y/o medioambiental adverso que se considere irreversible y/o sin precedentes.

Aunque estas cuestiones aparecen oportunamente recogidas en el informe de actividad FONPRODE 2013, el Consejo considera necesario que, además de la breve mención de las líneas de actuación, y de las operaciones y montos ejecutados en 2013, deben incluirse también todos aquellos hitos que inciden en este instrumento de la Cooperación Española.

De igual manera, en el informe de seguimiento no se diferencian las operaciones –tanto reembolsables como de donación- que se formalizaron en 2013, pero que fueron aprobadas en 2012, de las que fueron autorizadas en 2013 por el Consejo de Ministros, dos de cooperación financiera reembolsable por un valor máximo de 42 millones de dólares y cinco operaciones destinadas a cubrir los gastos administrativos derivados de la gestión del Fondo.

El Consejo considera que hubiera sido necesario incluir las cancelaciones de la operación del fondo de cofinanciación con el BID, por valor de 110 millones de dólares, cuyo reintegro se solicitará en 2014, así como del Segundo Pilar, por valor de 200 millones de euros, del Fondo de Inversión creado por el BEI, como consecuencia de la imposibilidad de conceder préstamos a Instituciones Financieras Internacionales, modificación hecha en 2014 a la normativa reguladora de FONPRODE y que ha supuesto una reorientación de este instrumento.

El Consejo, además, observa el incremento sustancial de los reembolsos -en 2013, 46.398.349 euros- que ha generado una AOD neta negativa, por valor ligeramente superior a los 27 millones de euros. El Consejo considera clave corregir este hecho y volver a valores positivos del FONPRODE reembolsable.



El Consejo pone su atención en la cartera viva del FONPRODE reembolsable de 919 millones de euros, cuya gestión está llevando a incidir en cifras negativas de AOD¹.

18. Por lo que respecta a la **Cooperación Delegada**, el Consejo considera que constituye un ámbito de enorme interés para el despliegue de la cooperación española. La AECID ha firmado 6 acuerdos de delegación con la Unión Europea por un valor total de 49.588.840 euros. 5 de ellos van destinados a Nicaragua, Cuba, República Dominicana, el SICA, y Honduras y una operación de blending para la gestión de fondos LAIF en el marco de América Latina. Estos datos, junto con los incluidos en el año 2012, sitúan a la cooperación española como un aliado estratégico de la cooperación delegada de la UE para América latina. También teniendo en cuenta las delegaciones hechas durante 2012 y 2013, el Consejo considera necesario resaltar que los sectores en los que se sitúan las cooperaciones delegadas se enmarcan en gobernabilidad y agua y saneamiento, ámbitos en los que la cooperación española tiene amplia experiencia.
19. En lo que concierne a la **cooperación triangular**, el informe detalla la firma de dos acuerdos de entendimiento con los Gobiernos de México y Uruguay, en los que se establecen las líneas maestras en las que se enmarcarán los programas triangulares. Con México, se destinaron 140.000 euros para un programa de fortalecimiento de capacidades en seguridad nacional en Centroamérica, México y Caribe y otro para el Tribunal Superior electoral de República Dominicana. Con Uruguay, se parte de una subvención de 30.000 euros para un proyecto con Paraguay, para el fortalecimiento de la Secretaría Técnica de Planificación de Paraguay. A pesar de lo limitado de los fondos ejecutados o planificados en 2013, el Consejo quiere resaltar la potencialidad que puede tener este tipo de cooperación, no sólo para los actores estatales. En esta línea insta al gobierno a desplegar una acción más intensa en este ámbito de la cooperación triangular.
20. Por lo que se refiere a la instrumentación y gestión de la política de ayuda, el Consejo, en primer lugar, reconoce que la **actualización de la metodología de los MAP** simplifica y homogeniza el proceso de su elaboración, y valora la incorporación de mecanismos para el seguimiento y evaluación. De igual modo señala la importancia de la revisión y actualización de la **Política de Evaluación** de la Cooperación Española, mediante la aprobación del Plan Bienal de Evaluaciones 2013-2014. Considera, además, que debe hacerse una sistematización de las evaluaciones realizadas, al objeto de extraer enseñanzas no sólo sobre las intervenciones evaluadas, sino también sobre los propios ejercicios de evaluación.
21. El Consejo valora la inclusión de un epígrafe referido a la actividad del propio Consejo en el informe de seguimiento.

¹ Obtener valores positivos de AOD en el marco de la cooperación reembolsable implica, a corto plazo, aumentar unas aprobaciones que están limitadas por la disponibilidad presupuestaria. Además, la propia naturaleza de la cooperación reembolsable puede hacer que este indicador -AOD neta- no sea el más idóneo a la hora de valorar su actividad.



Por último, se incluyen una serie de observaciones y demandas que el Consejo considera de carácter estratégico:

22. El Consejo observa con preocupación que el Seguimiento de la AOD 2013 no revela que se estén dando pasos firmes hacia el nuevo modelo de cooperación, basado en el conocimiento y en las capacidades técnicas, que, sin embargo, forma un componente estratégico básico del Plan Director. El Consejo valora los pasos positivos dados en materia de transparencia y evaluación, pero cree que las limitaciones presupuestarias pueden estar condicionando el alcance y calidad de los ejercicios de evaluación hechos hasta el momento. De igual modo considera que es poco lo avanzado en mecanismos de apoyo a la innovación y el desarrollo. Y finalmente, entiende que hay campos centrales para la promoción de ese cambio de modelo que apenas han sido desarrollados, como es el caso de la cooperación científica y tecnológica, el apoyo a la investigación, la implicación de actores diversos (centros tecnológicos, universidades, empresas, organizaciones sindicales, ONG etc.) a través de la creación de alianzas alentadas desde la AECID o la promoción de Alianzas Público Privadas. Son todas tareas obligadas si se quiere hacer ese tránsito de modelo, que aparecen indicadas en el Plan Director, pero que no tienen traducción en la ejecutoria de la cooperación española, hasta el momento 24.
23. El consejo constata que de las 8 orientaciones estratégicas definidas en el Plan Director (seis de ellas de contenidos temáticos o sectoriales), los socios han dado prioridad a tres de ellas a través de los procesos de diálogo y participación con los que se definen los MAP, cuestión que debe ser motivo de reflexión.
24. El Consejo quiere expresar su preocupación por el brusco desplazamiento de los recursos y por la baja cuota en la que se sitúan los PMA como receptores de nuestra ayuda. Ha de recordarse que los PMA constituyen, por número de países, un tercio de los considerados prioritarios y además son los más pobres y los que menores alternativas tienen de acceso a otro tipo de financiación. Por este motivo consideramos que debiera corregirse al alza la cuota del 19% a la que se ha llegado en 2013. Al tiempo, creemos que el Gobierno debiera fijar un suelo mínimo de ayuda (en % a la AOD localizable) dirigida a los PMA, de modo que se garantice la relevancia de estos países como receptores de ayuda.
25. El Consejo demanda del Gobierno que haga explícitos los criterios que fundamentan la selección de los socios prioritarios en el ámbito multilateral. Entiende el Consejo que ese ejercicio debiera ir acompañado de una evaluación de la misión de las instituciones, en relación con las orientaciones estratégicas de la cooperación española, y un análisis de sus competencias, de su ejecutoria y eficacia en los ámbitos en los que se despliega su ejecutoria.

Madrid, abril 2015