



## INFORME DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO SOBRE EL

### “Informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo de la AGE – Período 2011-12 –“

*(Aprobado por unanimidad por el Consejo en su sesión de 19 de diciembre de 2014)*

1. De acuerdo con las funciones que le otorga el Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo, en su artículo 2f, esta comisión de coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) procede a valorar el informe de coherencia de políticas para el desarrollo del periodo 2011-2012 (en adelante el Informe). Este dictamen se elabora con el objeto de contribuir no solamente al proceso constante de mejora de este ejercicio de seguimiento por parte de la Administración; sino también, y sobre todo, al avance en la consecución del objetivo de coherencia de políticas para el desarrollo por parte del conjunto de la acción exterior española. .
2. Conviene aclarar, no obstante, que este dictamen se dedica fundamentalmente a valorar el Informe y, por lo tanto, las vías por las cuales el seguimiento de la CPD puede ganar en eficacia y transparencia. Se considera, entonces, que la atención se centra no tanto en diagnosticar el estado de la CPD, sino de evaluar su seguimiento mediante el Informe; aunque en la última sección de este dictamen, se incluyan algunas valoraciones generales sobre la CPD.

#### **Principales observaciones al informe**

3. El primer aspecto que cabe plantear se refiere al plazo de elaboración del informe y de su entrega a la Comisión de Coherencia de Políticas de Desarrollo del Consejo de Cooperación para el Desarrollo. El retraso acumulado en la entrega del informe (distribuido a la CCPD en abril de 2014) y el desfase entre el momento del análisis (2014) y el periodo al que se refiere el informe (2011-2012) dificulta la función de seguimiento y el resultado que ésta debiera tener en los procesos de toma de decisiones. A este respecto, se quiere resaltar la importancia de cumplir los plazos previstos y contar con el Informe en el ejercicio inmediatamente posterior a los informados para que pueda ser un efectivo insumo para la mejora de la CPD.
4. Este Consejo también valora muy positivamente el importante trabajo de levantamiento de información realizado, que contribuye no sólo a una mayor transparencia, rendición de cuentas y seguimiento de la CPD, sino también a un proceso generador de capacidades en materia de CPD dentro de la Administración.



5. Es notorio el esfuerzo del informe por realizar el reporte de acuerdo a las orientaciones recogidas en el Plan Director 2013-2016. No obstante en términos de proceso y de la propia CPD, sería conveniente que se hubiese reportado de acuerdo a las prioridades horizontales y sectoriales definidas en el Plan Director 2009-2012, periodo al que remite el presente informe.
6. Los dictámenes de esta Comisión tienen como objetivo enriquecer y servir de insumo a los informes de la Administración y al propio proceso de CPD. No obstante, se aprecia que algunas de las recomendaciones realizadas por esta Comisión al informe previo de la Administración no han sido recogidas en el informe que ahora se evalúa. Son recomendaciones que podrían contribuir sustancialmente a la solidez metodológica del ejercicio. En concreto:
  - a. El informe podría haber incorporado una valoración del estado de la CPD.
  - b. Para ello, sería necesario recurrir a un método de elaboración del informe que evidencie los conflictos de intereses entre objetivos de desarrollo y los de otras políticas.
  - c. Junto al recuento de actividades, el informe podría haber recogido impactos en el desarrollo de determinadas políticas y actividades que no se contabilizan como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Sería particularmente positivo que este análisis de efectos visibilizara los impactos tanto positivos como negativos de dichas políticas y actividades.
  - d. Aparte de las actuaciones por sectores o departamentos, sería importante recoger acciones o indicadores que mostraran una actuación horizontal y vertical del conjunto de la Administración en materia de CPD (incluyendo, por ejemplo, el efecto de la arquitectura institucional en la CPD).

Varios de estos puntos se desarrollan en los siguientes párrafos de este dictamen.

7. Un importante rasgo positivo del Informe es la vinculación que se hace de la política de cooperación al desarrollo con el conjunto de la acción exterior –a lo que contribuye la inclusión de los puntos focales del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en el proceso de elaboración del informe–, llegando a vincularse, incluso con la imagen del país donante (p. 4). La explicitud de este reconocimiento contribuye en buena medida a mostrar el carácter transversal de la política de cooperación y su potencial naturaleza como política de Estado. No obstante, para saber si se avanza en la CPD es importante juzgar si los objetivos que orientan la política de desarrollo permean el resto de políticas, fortaleciendo una visión integral que potencie sinergias y corrija interferencias entre políticas respecto a los propósitos y compromisos de España en materia de desarrollo.



8. Respecto de la metodología de análisis de la CPD en España, la selección de las actividades que computan como ayuda al desarrollo (actividades AOD) llevadas a cabo desde unidades y departamentos de la AGE distintos de la SGCID, que, además, llevan a cabo tareas similares que no se contabilizan como ayuda (actividades no AOD) contribuye a mostrar los vínculos que existen entre los distintos elementos de la acción exterior. Con ello se resalta, pues, el carácter transversal e integral de la acción exterior a la vez que se contribuye a visibilizar el conjunto de la ayuda (canalizada desde distintos órganos de la Administración) y a estimular un sentimiento de apropiación de la política de desarrollo por parte de las unidades de la AGE, distintas de la SGCID y de la AECID, que llevan a cabo actividades de cooperación internacional para el desarrollo. Todo ello puede fortalecer una arquitectura institucional más favorable para la CPD, a partir de la red de puntos focales creados y de los mecanismos 'informales' que se puedan erigir para avanzar en este proceso.
9. Sin embargo, y aún valorando este enfoque, que, como se acaba de mencionar puede contribuir a crear una 'cultura del desarrollo' en el conjunto de la AGE, la acotación del informe a estas actividades (actividades no AOD pero, sobre todo, AOD de unidades de la AGE diferentes de la SGCID y de la AECID) excluye del seguimiento de la CPD a una parte importante de las políticas externas e internas con efectos en el bienestar de las poblaciones de los países receptores de la ayuda española. Para superar esas limitaciones se requeriría más información de los ministerios que la que finalmente se ha logrado recabar. Así pues, de cara al siguiente informe debería tenerse en cuenta esta necesidad de información, tomando además en consideración el riesgo de basar el análisis en información incompleta – escollo que podría salvarse, por ejemplo, con una mayor y mejor formación de los ministerios involucrados o con una mayor precisión en el tipo de información que se pretende obtener–.
10. Al tener en cuenta para el análisis, sobre todo, las actividades AOD, el seguimiento de la CPD se ciñe prácticamente (i) al informe del estado de la coherencia vertical (por la cual los instrumentos de la ayuda se alinean con sus objetivos), (ii) para tan solo el 21% de la ayuda (al no incluirse las actividades de tipo multilateral que computen como ayuda al desarrollo) y (iii) dejando fuera los principales aspectos de la CPD horizontal (que por otra parte, es el campo en el que el CAD demanda avances a la Administración española).
11. El concepto y objetivo de coherencia de políticas que se pretende seguir en el informe queda indefinido (a pesar de la referencia al marco de la Unión Europea y de la OCDE). Por este motivo, aunque se describen una serie de actividades de la AGE con efecto potencial en países en desarrollo, no resulta posible valorar en qué medida estas actividades están resultando coherentes o no con el desarrollo (y, por tanto, si se enmarcan en un proceso que lleve hacia una mayor CPD).



12. En el Informe no se explicitan los criterios por los cuales se seleccionan, para su seguimiento, unas actividades no AOD frente a otras, por lo que no es posible saber si se están recogiendo todas las actividades de las unidades de la AGE que impactan en el desarrollo, computen o no como ayuda al desarrollo según los criterios del CAD.
13. La metodología empleada tiene, en consecuencia, un carácter más descriptivo que analítico, lo que dificulta la extracción de conclusiones y de recomendaciones para un mayor avance en materia de CPD. Siendo así, el mayor valor añadido de este ejercicio se encuentra en su proceso de elaboración –como, por ejemplo, el fomento de la apropiación de la política de cooperación por parte del conjunto de la administración– más que en su contenido analítico y propositivo. La aportación de este documento, en relación con otros informes sobre la ayuda, es en esos ámbitos muy limitado, habida cuenta de los problemas metodológicos señalados más arriba y del protagonismo de las actividades AOD (frente a las no AOD) seguidas en el Informe (véase, por ejemplo, el cuadro del epígrafe 4, p. 32)
14. En las últimas secciones del Informe se incluyen unos apartados sobre migraciones y deuda externa que, por su enfoque (carácter transversal de la política frente a seguimiento de actividades de los departamentos de la AGE) pueden resultar más útiles, metodológicamente, para el seguimiento de la CPD. Sin embargo, de nuevo, ante la ausencia de una definición precisa del objetivo de CPD y de los criterios para valorar los avances y retrocesos en materia de CPD, el Informe pierde buena parte de su carácter analítico (en la medida en la que permite el seguimiento de avances y retrocesos) y de su utilidad para impulsar mejoras en este ámbito.
15. También en las últimas secciones aparecen dos resúmenes de DAFO tanto sobre el estado de la CPD en España como sobre el análisis de la misma. Se considera que estos dos cuadros son enormemente valiosos y constituyen un buen punto de partida para un análisis del estado y proceso de la CPD en España aunque no se explicita el proceso de identificación de las valoraciones establecidas (que no se derivan del contenido de las páginas previas). En este sentido, se echa en falta una serie de propuestas concretas de cómo aprovechar las oportunidades identificadas en los cuadros de las pp. 46 y 47 del Informe evaluado.



## Recomendaciones para el análisis de la CPD por parte de la Administración

16. Resultado del análisis del Informe expuesto, este Consejo sugiere desarrollar un sistema de seguimiento y rendición de cuentas sobre el estado de la CPD que permita conocer el impacto de las acciones AOD y no-AOD en el desarrollo y también registrar los avances y retrocesos en este campo de acción. Para ello, se sugieren las siguientes recomendaciones a incorporar en el siguiente Informe sobre CPD a ser realizado por la Administración:
- a. El Informe debería incluir un desarrollo conceptual del objetivo de CPD, que debe inspirar el análisis y valoración de lo realizado en este ámbito por parte de la Administración.
  - b. El Informe debería ser más explícito sobre la metodología empleada, incluyendo, por ejemplo, los criterios de selección de los órganos de la Administración consultados, los criterios de selección de las actividades AOD y no-AOD evaluadas, o los cuestionarios enviados a otros órganos de la Administración en anexo al documento.
  - c. El proceso de elaboración del informe deberá superar las deficiencias del actual sistema de recogida de información, que impide un análisis más completo de la CPD.
  - d. Asimismo, el recurso a una metodología que permita el análisis y valoración (y no solamente la descripción) de las actividades con impacto en la CPD facilitaría la inclusión de un apartado de conclusiones, señalando los avances y retrocesos que se hayan producido en el ámbito de la CPD. Dicha sección deberá ser elaborada de forma conjunta por la comisión de CPD, una vez levantada la información necesaria por parte de la SGCID (siempre que la SGCID ponga a disposición las herramientas necesarias para la elaboración de este diagnóstico).
  - e. El conjunto del informe (y particularmente el apartado de conclusiones) debería también identificar los obstáculos a un mayor progreso (como, por ejemplo, cuellos de botella institucionales, políticos o técnicos, o eventuales conflictos de intereses entre órganos o políticas) y poder así sugerir recomendaciones o incluso plantear una hoja de ruta para el avance de la agenda de CPD en España. Cabe señalar, no obstante, que, independientemente de que sea el conjunto de la Comisión de CPD (y no la SGCID individualmente) quien asuma la elaboración de este apartado de conclusiones y recomendaciones, es a la SGCID a la que corresponde promover el progreso de la CPD, de acuerdo con lo señalado en el RD 342/2012.
  - f. Además de la visión general que se ofrece en este Informe, los sucesivos informes podrían incluir, en cada edición, el análisis en profundidad de una política específica que afecte a la coherencia horizontal (migraciones, deuda, etc.). Para cada uno de estos casos particulares, se elaboraría, en colaboración con los órganos y departamentos implicados, una metodología apropiada para aplicar un enfoque de CPD.
  - g. Para que sean posibles estas sugerencias de mejora, es necesario revisar la metodología de elaboración del informe. Por este motivo, esta comisión se compromete a iniciar, en el último trimestre de 2014, un proceso de reflexión y trabajo sobre la metodología más apropiada para elaborar un informe capaz de: (1) identificar avances y retrocesos en la agenda de CPD; (2) dimensionar dichos cambios, de forma que se



puedan detectar las áreas en las que es necesario un mayor esfuerzo de cambio; (3) incluir todos los ámbitos posibles en el análisis de la CPD, incluyendo no solamente el enfoque sectorial y horizontal (que atañe a políticas específicas como la financiera o la migratoria). sino también el vertical o institucional.

### **Otras valoraciones y recomendaciones en materia de CPD**

17. Este Consejo es consciente de que las recomendaciones expuestas para poder ser llevadas plenamente a efecto requieren, necesariamente, de la dotación de los recursos pertinentes y de la generación de las capacidades adecuadas en el órgano de la Administración responsable de la realización de este informe periódico. Este fortalecimiento técnico y de medios se considera un requisito obligado para avanzar más plena y eficazmente en la CPD (siguiendo las recomendaciones del CAD de la OCDE).
18. Asimismo, es necesario un diseño instrumental y estratégico para la promoción de la CPD suficiente para el logro de este objetivo y adecuado a las capacidades. No obstante, la ausencia de un análisis del marco institucional para la promoción de la CPD dificulta esta tarea de diseño. A pesar de ello, pueden identificarse algunos elementos importantes: el aumento de las capacidades en materia de CPD en el conjunto de la AGE, la identificación o generación de un órgano de naturaleza política y carácter transversal en la AGE que asuma la principal responsabilidad en materia de CPD, un diseño instrumental para la promoción de la CPD coherente y adecuado y, por último, mecanismos efectivos de seguimiento, rendición de cuentas e información a la toma de decisiones en materia de CPD.
19. Otro aspecto importante a valorar positivamente es el análisis sobre el contexto de oportunidad que supone la configuración de la agenda post-2015. Se considera necesario, no obstante, precisar y argumentar mejor las afirmaciones expuestas en la introducción del Informe alusivas al declive generalizado de la AOD entre los países donantes. Aunque ha habido una caída de la ayuda tras 2010, esa caída se ha corregido el último año, habiendo países que han mantenido o han hecho crecer su ayuda en el período. Por lo que la tendencia no es en absoluto, generalizable.