



INFORME DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO SOBRE LA COMUNICACIÓN 2014

*(Aprobado por unanimidad del Pleno del Consejo de Cooperación
en su reunión de 25 de julio de 2014)*

1.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS COMUNICACIONES ANUALES

1.- Con la puesta en marcha del IV Plan Director 2013-2016 se introdujo un cambio en el sistema de planificación de la Cooperación Española, que se ha visto después confirmado por la modificación producida en la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional a través de la disposición final primera de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. A través de esta modificación se han eliminado los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI), a los que la ley encomendaba la tarea de desarrollar con periodicidad anual los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan Director, como elemento básico que contiene las directrices estratégicas de la política española de cooperación internacional. Esto implica que en el futuro el Plan Director de la Cooperación Española debe aunar su carácter estratégico con una mayor vocación más operativa. En la nueva normativa, los PACI se sustituyen por unas Comunicaciones Anuales que, de una forma sumaria, harán referencia a la ejecución del Plan Director en cada año. Según explicaba la SGCID en la primera de estas Comunicaciones Anuales, este cambio pretende aligerar los procesos de planificación, que a partir de ahora consisten básicamente en la aplicación [directa] del Plan Director con validez cuatrienal, acompañado de un Seguimiento anual del mismo. La comunicación anual nace, por tanto, con el propósito de ser un documento ágil, breve y útil que explique las prioridades políticas para el año en curso así como el marco presupuestario. No tiene el mismo alcance ni el proceso de elaboración de contenidos, ni el proceso de consultas que tenía el PACI.

2.- Aceptando el propósito del gobierno de aligerar los procedimientos de concreción anual de objetivos derivados del Plan Director, el Consejo quiere subrayar que la Comunicación, para que sea útil, debe ser un documento de alta concreción y contenido informativo acerca de los propósitos de la cooperación española en cada uno de los ámbitos en los que centralmente se va a desplegar la política de cooperación durante el año de referencia. No se trata tanto de una descripción de procesos o acontecimientos previstos en el año, sino de una trasmisión de las prioridades y propósitos de la cooperación española en ese período. Es imposible que esa información esté contenida en el Plan Director, cuyo alcance es más amplio y estratégico, por lo que deben ser las Comunicaciones las que trasladen ese contenido, dejando claro qué se propone y que espera conseguir la cooperación española en cada uno de los ámbitos en los que va a estar operando.

3.- La Comunicación Anual es un documento que elabora la SGCID, pero que debe dar cuenta del conjunto de actividades que despliega la Administración General del Estado en materia de cooperación, tanto desde España como, de forma muy importante, en cada uno de los países socios en los que actúa. En este sentido, en su elaboración se debe integrar la información correspondiente a las prioridades y orientaciones básicas que la cooperación española persigue en los principales países y foros en los que actúa. La Administración española se inspiró en el ejemplo holandés para transitar a este nuevo modelo de concreción anual de propósitos que encierra la Comunicación Anual. Sería conveniente que contemplase de forma más detenida ese ejemplo para comprobar cómo es posible aunar en un único documento brevedad con alto contenido informativo acerca de propósitos de la cooperación, tanto en el ámbito global como en el de los países prioritarios.



4.- El Plan Director señala tres niveles interdependientes a los que deben responder sus grandes orientaciones: la agenda internacional de desarrollo, los ámbitos regionales y el trabajo en cada país.

- Respecto a la agenda internacional de desarrollo, sería conveniente que cada Comunicación Anual explique cuáles son las prioridades del Gobierno en los principales foros y procesos internacionales, dónde van a concentrar sus fuerzas, cuáles son las ideas preliminares sobre las que van a ir desarrollando la posición española y qué posibles aliados se atisban en principio en el escenario. No se trata de que la Comunicación explicita el punto exacto al que la Cooperación Española le gustaría llegar, pero sí qué principios van a inspirar sus posiciones en el proceso. Igualmente, convendría que la Comunicación recoja también las prioridades del Gobierno respecto de las contribuciones multilaterales más destacadas de la Cooperación Española a Agencias Internacionales y Fondos.
- Respecto a los ámbitos regionales, el Plan establece tres regiones de concentración: América Latina y Caribe, Norte de África y Oriente Próximo, y África Subsahariana (con prioridad a la región occidental). Sería interesante que la Comunicación, en la medida de lo posible, pueda explicar los nuevos pasos que se prevén en cada una de ellas y aquello que se entienda como destacado para el avance de la estrategia de la política española de cooperación en cada región. De forma adicional, España se inserta en un ámbito regional propio –la Unión Europea– con enorme relevancia para la cooperación internacional. Puesto que actualmente casi la mitad del presupuesto español de cooperación se canaliza en forma de contribución al presupuesto UE y al FED, sería especialmente relevante que la Comunicación exprese de forma precisa cuáles son las previsiones y pretensiones de España en el contexto de la cooperación de la Unión Europea.
- En cuanto al nivel país, quizás es el que plantea mayor complejidad para poder dar un tratamiento equilibrado en un documento como la Comunicación, que pretende ser breve y ágil, pero que debería transmitir una visión clara de cómo se va a concretar la Cooperación Española en cada país socio durante el año, enunciando las líneas de trabajo prioritarios y lo que se pretende conseguir por parte de la cooperación española.

5.- Otro aspecto en el que sería necesario que la Comunicación Anual aportase información es el relativo a los compromisos presupuestarios del año. Es este un aspecto en el que el Plan Director aporta muy limitada información y que, por tanto, debiera ser concretado anualmente a través de estas Comunicaciones. Dado que se desea que la Comunicación pueda conocerse antes de iniciado el año, es posible que para ese momento no estén aprobados los Presupuestos Generales del Estado. Aun así, es deseable que se aporte información (aunque esté sujeta a posterior confirmación) en función de las previsiones presupuestarias.

6.- Estos señalamientos no implican necesariamente la elaboración de un documento extenso y prolijo –como eran los antiguos PACI–, sino la idea de que ha de elaborarse un documento conciso pero altamente informativo acerca de prioridades y propósitos y no una simple relatoría de previsibles acontecimientos durante el año. El propósito es que un lector ajeno a la Administración pueda hacerse una idea clara de dónde está y qué se propone conseguir la cooperación española durante el año.



2.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LA COMUNICACIÓN 2014.

7.- El Consejo de Cooperación ha recibido en fecha 07/03/2014 la Comunicación 2014, documento que desde 2013 ha sustituido a los PACI y que, con un carácter informativo, pretende explicar las líneas de trabajo, calendarios y presupuestos con los que se concretará la aplicación del Plan Director en el año en curso. Una primera recomendación de este Consejo tiene relación con los **plazos** más adecuados para la presentación de este documento, al objeto de maximizar su utilidad. En la Comunicación 2013 se afirmaba que estas comunicaciones serían presentadas en el primer mes del año. El Consejo sugiere que se intente hacer antes de final del año anterior, de manera que la SGCID pueda aprovechar aquellos comentarios y sugerencias que le puedan llegar tanto de la Comisión de Cooperación del Congreso como de este Consejo de Cooperación, a través de un dictamen, para hacer ajustes finales a su política anual. Conviene también que el documento informe acerca del proceso de consulta a actores e instituciones sobre el que se ha construido, al objeto de que se tenga en cuenta su alcance.

8.- El Consejo agradece la información sintética sobre la participación española en la agenda internacional de desarrollo. Sin duda, dentro de este panorama ocupa un lugar central el proceso de construcción de **la Agenda Post-2015**, con el que se relacionan muchas de los demás iniciativas internacionales. Entendemos que la Comunicación hace una crónica precisa del proceso internacional y de los pasos que se van a producir en el año, que por lo demás es conocido, pero no expresa cuáles son las posiciones que España va a defender en ese proceso. No se pretende que se haga un desarrollo cerrado y completo de la posición española, en parte porque esa posición puede ser el resultado del propio proceso de negociación que se está desplegando a escala internacional, pero sí debiera anticipar los criterios que orientan la posición negociadora española, los puntos sobre los que tratará de insistir y sus expectativas respecto al resultado final. Se es consciente de que puede haber otros documentos en que este tema se aborde con mayor detenimiento, pero la Comunicación debe anticipar las posiciones estratégicas españolas y el proceso a través del cual los actores pueden participar en la construcción de esa posición.

9.- En esta misma línea, y en relación con el seguimiento de la agenda de la **Alianza Global para un cooperación eficaz para el Desarrollo**, sería conveniente que España anticipase su posición y propósitos respecto a las funciones de esta instancia, así como del *Development Cooperation Forum*, en el marco de la gobernanza del sistema de cooperación para el desarrollo y en relación con las funciones del CAD de la OCDE. De nuevo, el documento hace la crónica de los acontecimientos y procesos esperables en el año, pero no hace mención de las prioridades que España defenderá en ellos, de la función que espera que cumplan y de las medidas que se debieran impulsar para conseguirlo. Hay información descriptiva, pero poca precisión acerca de propósitos y prioridades.

10.- Otro proceso de la agenda internacional que parece muy relevante es el que tiene que ver con la revisión del **concepto de AOD** en el seno del CAD-OCDE. Lejos de ser una mera cuestión técnica, el Consejo opina que es un proceso que tiene trascendencia política, por cuanto puede condicionar el marco en el que se definan las políticas de ayuda del futuro. Por ello se considera que el documento debe anticipar las prioridades que España desea defender en ese proceso de negociación. Como en otros casos, no se demanda la precisión de una posición exhaustiva, pero sí la expresión de aquellos criterios que van a inspirar la posición española y una valoración



acerca de lo que se espera y desea obtener de ese proceso. Asimismo, el Consejo recomienda que se incluyan en la Comunicación algunas referencias sobre el proceso de consultas que el Gobierno tiene previsto llevar a cabo en este ámbito.

11.- El Consejo considera que es muy limitada la información que el documento proporciona acerca del despliegue de la cooperación española sobre el terreno en aquellos **países que son prioritarios**. No se informa acerca de las líneas básicas de trabajo en cada uno de los países, del perfil y especialización de la cooperación española en cada caso. Esta crítica afecta también a aquellos países que han sido prioritarios en la cooperación española y que ahora son objeto de estrategias responsables de salida. De nuevo, es necesario que el documento exprese de forma concisa, pero suficientemente clara, qué es lo que hace la cooperación española en cada país de forma prioritaria y qué se pretende conseguir en cada caso. A quien piense que esa información excedería a los propósitos de un documento breve, cabría indicarle que consulte los documentos equivalentes de otras cooperaciones europeas, como por ejemplo la holandesa. Esos ejemplos evidencian que es posible elaborar un documento breve y a la vez informativo de las opciones de política y de las prioridades de la cooperación española sobre el terreno.

12.- El Consejo de Cooperación llama la atención sobre la escasa precisión de la Comunicación en materia de **Acción Humanitaria**, tanto en lo que se refiere a la implicación de España en las crisis actuales, los criterios o la manera en que pretende seguir operando e incidiendo sobre ellas. La Comunicación 2014 adelanta que durante este año se pondrá en funcionamiento el Fondo Común Humanitario con aportaciones económicas de algunas CCAA, pero no aporta información sobre las actividades que este Fondo va a llevar a cabo durante este año y el presupuesto que va a gestionar.

13.- En cuanto a los **Marcos de Asociación Estratégica** con organismos multilaterales, la previsión para 2014 es renovar los MAE con PNUD, FNUAP, UNICEF y ONU-Mujeres, acuerdos que estaba previsto firmar en 2013. Sería interesante que la Comunicación explicara brevemente las razones de este retraso y si la SGCID está estudiando la posibilidad de establecimiento de MAE con otros organismos o si la previsión de despliegue multilateral en el período de vigencia de este Plan Director se va a ceñir a estos cuatro.

14.- El Consejo recomienda un mayor equilibrio entre las acciones específicas en materia de igualdad y las acciones que tienen por objetivo transversalizar el **enfoque de género** en las demás actuaciones y políticas de la cooperación española. Si bien es positivo el esfuerzo en materia de transversalización de género (aunque debería completarse para incluir expresamente algunos programas como el Programa ACERCA de educación no formal), el Consejo considera que las actuaciones específicas, que tienen por objetivo combatir la discriminación y compensar el desigual punto de partida de las mujeres en los distintos ámbitos de actuación, requieren de una mayor atención en la Comunicación 2014. En este sentido, y acorde con lo señalado en el punto 11, sería útil que la Comunicación 2014 haga explícitos los criterios que han llevado a priorizar las acciones específicas de género en algunos países y en otros no. Además, cabe destacar que varias de las actuaciones que actualmente están recogidas bajo el rótulo de igualdad formal y real y empoderamiento de las mujeres (como específicas), se refieren a actuaciones de transversalización de género, como la guía de integración de aspectos sociales y de género en proyectos rurales de Agua y Saneamiento o la transversalización de género en la estrategia de infancia. Por ello, también se recomienda retomar el trabajo sobre el seguimiento de la Resolución 1325, durante el año 2014. De igual modo, se debe



dar cuenta de hasta qué punto la transversalización de género se ha incorporado debidamente en los Marcos de Asociación País (MAP), en aquellos casos en que los procesos están culminados.

15.- El Plan Director (apartado VI.1) prevé que en el primer trimestre de vigencia del mismo se concretaría el diseño del **sistema global de seguimiento** que serviría para monitorizar de forma continuada el cumplimiento de los resultados estratégicos, la elaboración de los informes anuales de seguimiento, la provisión de datos para el examen intermedio del propio Plan Director, así como la alimentación de su evaluación final. Este sistema de seguimiento aparece en la Comunicación 2014 como pendiente de finalización y validación. Sería necesaria una explicación sobre las razones del retraso y, especialmente, respecto a sobre qué bases metodológicas se está preparando el informe de seguimiento 2013.

16.- Dada la relevancia de la **Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD)**, el Consejo desea sugerir que es necesario realizar una apuesta más ambiciosa por esta materia y que las Comunicaciones deben ofrecer una información regular y detallada acerca de los logros y desafíos conseguidos en este ámbito. El Consejo es consciente de que se ha avanzado en el seguimiento de este tema a través de la reactivación de la Red de Puntos Focales, pero espera que ello se traduzca en resultados efectivos que puedan ser objeto de reporte contrastado.

17.- La **Evaluación y la Gestión del Conocimiento** ocupan un lugar destacado dentro de la Comunicación 2014, en consonancia con la aprobación en 2013 de una nueva Política de Evaluación y del primer Plan Bienal de Evaluaciones. El Consejo hace una valoración positiva de las seis líneas prioritarias de trabajo en estas materias, destinadas a lograr una orientación más estratégica, una mayor calidad de las evaluaciones y un avance significativo en la gestión del conocimiento.

Es importante volver a recordar que las evaluaciones no son un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar la calidad de las intervenciones de la Cooperación Española. En este sentido, el Consejo cree que el principal déficit en esta materia no está tanto en el número de evaluaciones que se llevan a cabo, sino en su conocimiento real y en el aprovechamiento de sus recomendaciones y lecciones aprendidas para los procesos de toma de decisión de nuevas programaciones.

Asimismo, respecto del Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación del Consejo, es importante concretar lo antes posible su plan de trabajo, en el que debería ocupar una atención especial el seguimiento del Marco de Resultados del IV Plan Director. Muchas veces, no se trata tanto de impulsar nuevas iniciativas, como de obtener el máximo rendimiento de las ya existentes, para no volver a incurrir en los mismos errores de ejercicios de planificación anteriores.

18.- En lo referido al **II Contrato de Gestión** este Consejo considera que la información que aporta la Comunicación 2014 es excesivamente escueta, dada la relevancia que tiene para el conjunto de actores conocer los contenidos básicos, plazos y procesos de aprobación del instrumento que definirá el trabajo de la AECID. Además, el Consejo sabe que a ese Contrato se ha incorporado un Plan Estratégico para la AECID, sería bueno que se incorporasen sus prioridades, aunque fuesen expresadas de forma sucinta.



19.- El Consejo considera prioritario fortalecer las **capacidades técnicas y organizativas** del sistema de cooperación, sobre todo de la AECID, en el cumplimiento de las líneas prioritarias del IV PD. Se considera especialmente relevante el despliegue de las capacidades técnicas e institucionales que se requieren para trabajar de forma eficaz en países de renta media, que son los principales socios de la cooperación española (en los ámbitos del fortalecimiento institucional, corrección de las desigualdades y la exclusión, diálogo de políticas o fortalecimiento de la sociedad civil, entre otros); al tiempo, que se debieran fortalecer las capacidades necesarias para seguir impulsando el enfoque de género como seña de identidad de la cooperación española; y las requeridas para asumir de forma plena el enfoque de derechos y la lucha contra la pobreza como objetivos centrales de la ayuda.

20.- El Consejo, retomando la recomendación ya efectuada con motivo del informe sobre la reforma de la ley reguladora del **FONPRODE**, señala el alto porcentaje que suponen los desembolsos de AOD reembolsable en el conjunto de la AOD prevista para 2014, alcanzando casi el 20%. En este sentido, recuerda que la cooperación reembolsable no debe ser la modalidad dominante en el sistema de ayuda, debiendo establecerse en la ley una cuota prudente que incorpore un objetivo central para el período, acompañado de unos márgenes de tolerancia a ambos lados de esa cuota.

21.- Según el **Marco Presupuestario** que establece la Comunicación 2014, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española alcanzará en 2014 los **1.739,27 millones de euros**, 165 millones menos que en 2013, tomando en cuenta la cifra ajustada en la Comunicación 2013¹. El Consejo constata que existe un desfase de 75 millones respecto del Informe Agregado sobre la AOD 2014 que presentó la SECIPi en octubre de 2013². Probablemente, existan justificaciones para el desfase asociadas a la provisionalidad de las cifras o a ajustes posteriores. No obstante, la Comunicación debiera ser lo más consistente posible en el manejo de las magnitudes, dando cuenta precisa de las razones que pueden justificar los desajustes entre las magnitudes presupuestarias de que se informa en sucesivos documentos oficiales. Esta explicación es tanto más obligada cuando alude a una carencia en alguna de las previsiones. Este puede ser, por ejemplo, el caso de no haber previsto el peso de los reembolsos en el caso de FONPRODE. En el campo presupuestario, llaman igualmente la atención el bajo porcentaje de AOD canalizada a través de AECID (menos del 13 %), el alto porcentaje de ayuda (casi 57 %) sin identificación sectorial (código CRS 99810), la baja asignación para costes administrativos (menos de 20 millones, cuando el gasto reportado al CAD en 2012 fue de 136 millones), el bajo porcentaje de AOD especificada geográficamente (menos del 23%). Sobre estos aspectos sería conveniente una mayor aclaración por parte de la SGCID. En este mismo apartado presupuestario, el Consejo recomienda que las Comunicaciones anuales incluyan una información más detallada del contenido de las principales líneas de intervención de la Cooperación Española. Existen importantes capítulos de la AOD española, como las contribuciones a la Unión Europea (44,23%), el FONPRODE (16,42%) y los programas y proyectos bilaterales (15,92%), que por su peso tan destacado en el volumen total, merecerían apartados específicos dentro de la Comunicación 2014.

¹ La Comunicación 2013, presentada por la SGCID en julio de 2013, refleja una AOD para ese año de 1.940,84 millones.

² El Informe Agregado de AOD 2014 reflejaba una AOD total para 2014 de **1.814,98 millones de euros**



22.- Por último, el Consejo desea llamar la atención sobre la cantidad de documentos que la Administración se plantea elaborar en 2014. Más allá de la elaboración de MAP, MAE y programaciones operativas, hemos hecho un recuento de casi 40 documentos y/o productos concretos. El Consejo, a partir de experiencias pasadas, alerta sobre el alto consumo de recursos (especialmente humanos) que entraña este compromiso a nivel de producción de documentos y sugiere que la SGCID haga una valoración cuidadosa de la adecuación entre tareas a realizar y recursos disponibles.

Madrid, a 25 de julio de 2014