



## INFORME SOBRE LA COMUNICACIÓN 2015

*(Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de Cooperación al Desarrollo en su reunión de 28 de julio de 2015)*

El presente dictamen revisa en un primer lugar algunas de las recomendaciones realizadas por el Consejo de Cooperación sobre el Dictamen a la Comunicación 2014 aprobado por unanimidad el 25 de Julio de 2014. En el mismo se incorporaron una serie de consideraciones generales que pudieran servir al gobierno en su interés por convertir las Comunicaciones Anuales (CA) en instrumentos de planificación ágiles y concisos, a la vez que aportan información suficiente para que el conjunto de los actores de la CE puedan conocer la concreción anual de las orientaciones estratégicas y líneas de actuación comprometidas en el IV Plan Director (IV PD). En un segundo apartado, el informe centra su atención en las consideraciones específicas sobre la Comunicación 2015.

### **A.-CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS COMUNICACIONES ANUALES**

- (1) El Consejo, valora los esfuerzos y avances que se han dado en la elaboración sucesiva de las comunicaciones anuales. En ese sentido, se destaca la estructura del mismo, la información presentada incluyendo detalles sobre la agenda internacional y sobre la planificación bilateral de la Cooperación Española. Se resalta, además, la inclusión de las prioridades geográficas y la descripción de los programas en terreno. Finalmente, por su novedad, se valora la información incluida en el anexo 2 de la CA 2015, que aporta un análisis preliminar de los resultados de desarrollo de los Marcos de Asociación País (MAP).
- (2) La Comunicación 2015 fue presentada al Consejo en el transcurso del mes de febrero, lo cual supone una mejora reconocible con respecto al ejercicio anterior. No obstante, el Consejo, tal y como manifestó en su informe sobre la Comunicación 2014, considera necesario volver a poner de manifiesto la utilidad que aportaría la presentación de este tipo de documento antes de finalizar el año anterior. Adecuar las CA a este marco temporal, permitiría además que el trámite parlamentario, que tiene lugar a principios de año, pueda recoger con antelación las propuestas del Consejo de Cooperación.
- (3) Por otra parte, en su introducción, la CA 2015 se define como un ejercicio conjunto de la Cooperación Española (CE) entre SGCID y AECID. El Consejo sugiere ser más explícitos y explicar aunque sea de manera resumida el proceso de participación y consulta realizado tanto en sede como en terreno de manera que se dé a conocer el alcance de la implicación de las distintas instancias, en un ejercicio de planificación tan importante como éste. Un proceso de consultas que, asimismo, debería trascender a los órganos integrados en el MAEC e incluir a otros ministerios con actividades en materia de cooperación, respondiendo así a la recomendación realizada por el Consejo en su informe sobre la



Comunicación 2014<sup>1</sup>, y que no parece haber sido incorporada plenamente en el documento correspondiente al año 2015.

- (4) Igualmente, el Consejo se reitera en su afirmación sobre la necesidad de centrar el texto *“no tanto en descripciones de procesos o acontecimientos previstos en el año, sino de una trasmisión de las prioridades y propósitos de la cooperación española en ese período”*<sup>2</sup>. Tanto en lo que tiene que ver con la agenda internacional de desarrollo como en otros aspectos, tales como la planificación y seguimiento para resultados de desarrollo, o las orientaciones y líneas de trabajo de la CE y la acción sobre el terreno para 2015, es necesario que se introduzcan otros aspectos de carácter valorativo que permitan conocer los elementos fundamentales de la política de cooperación. En la segunda parte de este informe se reitera esta valoración con algunos ejemplos concretos.
- (5) En tercer lugar, el Consejo reconoce avances en algunas de las apuestas estratégicas del IV Plan Director y es consciente de que muchos de ellos traen implícitos cambios importantes de un enorme calado en la organización de la cooperación española, afectando a todas sus fases y obligando a una mayor armonización y coherencia. No obstante, el Consejo manifiesta su preocupación de que estos cambios no cristalicen, si no van acompañados también de un fortalecimiento de capacidades e inversión suficiente en recursos tanto económicos como humanos.
- (6) Asimismo, el reconocimiento anterior no es óbice para que el Consejo muestre su preocupación por el estado de implementación y cumplimiento de algunos de los compromisos del IV PD, habiéndose cruzado ya el ecuador de su período de vigencia, y en el año en que España se someterá al Examen de Pares del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Sin embargo, este apunte no debería entenderse como una invitación por parte del Consejo a la SGCID para que acelere y elabore de forma apresurada aquellos documentos que responden a tales compromisos o que derivan de las recomendaciones realizadas por el CAD en su Examen intermedio de finales de 2013, máxime cuando el Consejo ha alertado de las implicaciones de una focalización excesiva en la producción de documentos en un momento de recursos humanos tan limitados<sup>3</sup>. Una elaboración poco selectiva, apresurada y poco participada puede minimizar el impacto deseado, por lo que el Consejo invita a la SGCID a identificar y seleccionar de forma estratégica aquellos ámbitos donde la prioridad es la reflexión sobre la estrategia a seguir –cuidando que la misma incorpore a los distintos actores implicados y su apropiación efectiva del proceso–, y dónde debería serlo su aplicación práctica.
- (7) Esta visión es coherente con la necesidad de el Consejo haga una referencia al Sistema de Planificación y Seguimiento para Resultados de Desarrollo. Si bien es cierto que en el apartado 3.3 de la Comunicación se recogen una serie de iniciativas que la SGCID y AECID están llevando a cabo con el fin de dar seguimiento a distintas intervenciones y actuaciones puestas en marcha en respuesta a las prioridades establecidas en el IV PD, el Consejo estima que las mismas no sustituirían la necesidad de contar con un instrumento que permitiese dar seguimiento y conocer el impacto, como conjunto, de las distintas

<sup>1</sup> Ver punto número 3 del informe: *“La CA es un documento que elabora la SGCID, pero que debe dar cuenta del conjunto de actividades que despliega la AGE en materia de cooperación”*.

<sup>2</sup> Informe Consejo de Cooperación - Comunicación 2014

<sup>3</sup> Ver Informe del Consejo de Cooperación al Desarrollo sobre la Comunicación 2014”.



actuaciones puestas en marcha y su adecuación a las prioridades estratégicas definidas en el PD. El Consejo es concededor de los pasos preliminares dados para el desarrollo de un sistema de seguimiento conjunto de resultados de desarrollo, así como de la complejidad que implica la puesta en marcha de un sistema de esas características. Sin embargo, tales avances sólo son evidentes en el tercer año de implementación del Plan Director y, en consecuencia, el Consejo cree necesario hacerse eco de la manifestación incluida en el documento del Examen intermedio del IV Plan Director, donde se señala que *“la no inclusión inicial de un marco de resultados con indicadores de seguimiento dificulta conocer el punto de destino que se quiere alcanzar. Siendo la gestión orientada a resultados uno de los elementos fundamentales del perfil renovado que el Plan Director quiere impulsar la indefinición de resultados deriva cuando menos en un desafío importante para los responsables de demostrar el cumplimiento de un cambio de proceder en la Cooperación Española<sup>4</sup>”*.

- (8) El Consejo desea concluir este apartado de consideraciones generales reiterando su valoración positiva, expresada en informes anteriores, del interés del Gobierno en apostar por las Comunicaciones Anuales (CA) como un instrumento de planificación ágil y preciso que profundice en los principales compromisos que un Plan Director sólo puede esbozar dado su carácter más estratégico. No obstante el Consejo sugiere revisar este ejercicio a propósito de la Evaluación Intermedia del IV Plan Director y comprobar si, después de tres años, responde a los propósitos que lo impulsaron. Esto incluye: a) los tiempos de presentación de la CA, respondiendo al criterio de agilidad y anticipación necesaria para que las aportaciones de actores como el Consejo o de la Comisión de Cooperación del Congreso sean conocidas y asimiladas; y, b) si el documento permite al lector conocer los propósitos de la política de cooperación respondiendo a criterios de precisión y de utilidad de la información.

## **B.-CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LA COMUNICACIÓN 2015**

- (9) El 2015 es un año importante para la **Agenda Internacional de Desarrollo**. Se culmina la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se plantean tres importantes cumbres que determinarán en gran medida dicha agenda para los próximos quince años. En orden cronológico, se desarrollarán la cumbre de Financiación del Desarrollo, en Addis Abeba (Julio), la cumbre de la Agenda Post2015 en Nueva York (Septiembre), y la cumbre del Clima en París (Diciembre). En ese sentido, el Consejo de Cooperación valora positivamente la exposición detallada sobre la que se sostiene la posición española tanto en lo que respecta a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como en lo relativo a la Agenda de Financiación del Desarrollo. Tanto los procesos de construcción de dichas posiciones, como los aspectos priorizados en relación con los medios de implementación de la Agenda Post2015 son de una gran relevancia para toda la comunidad internacional y para la política de cooperación de un Estado. Sin embargo, la presentación exhaustiva de estos dos puntos contrasta con la información meramente descriptiva aportada en el caso de otros procesos internacionales que también tienen enorme relevancia, desconociéndose por tanto la posición que pretende defender el Gobierno español. Es el caso de la COP 21, donde, además, el ejercicio de coherencia de políticas resultará clave, en tanto que los compromisos que se alcancen tendrán carácter universal, y, por tanto, deberán dar forma, entre otros, a la política energética española. En ese sentido, si bien es cierto que es la Oficina de Cambio Climático la que lidera el ejercicio de negociación, el Consejo considera

<sup>4</sup> Informe del Examen Intermedio del IV Plan Director de la Cooperación Española, pág. 10.



que la CA 2015 podría haber recogido los principales planteamientos que serán defendidos, porque los acuerdos que se alcancen se encuentran estrechamente vinculados con los ODS.

- (10) En lo que respecta a los procesos de planificación estratégica a nivel de país, **Marcos de Asociación (MAP) y Acuerdos de Nueva Generación (ANG)**, la CA 2015 se limita a enumerar los documentos que serán suscritos en 2015. El Consejo reitera la importancia que tiene el proceso de construcción de los mismos, que entre otras cuestiones, tienen que posibilitar una participación de calidad del conjunto de actores implicados. Por ello, la CA 2015 debería, en lo referido a los MAP, apuntar aspectos de mayor calado relacionados con los mecanismos establecidos para asegurar dicha calidad en su construcción, o cómo se tiene previsto articular las prioridades definidas por el país socio con las orientaciones estratégicas definidas en el IV PD, y su adaptación al contexto en base al principio de diferenciación. Por su parte, en el caso de los ANG, la Comunicación debería aportar información básica de los compromisos más concretos que estructurarán esa nueva relación con el país socio<sup>5</sup>. Igualmente, considerando el tiempo transcurrido desde el comienzo en 2012 del proceso de concentración de la CE –proceso que ya ha implicado el cierre de la OTC en países como Argentina, Brasil, Iraq o la República Democrática del Congo-, el Consejo considera que sería de gran interés que la CA 2015 hubiera realizado un análisis sobre el impacto de dichos procesos de salida, por lo que se invita a que se incluya este análisis en futuras Comunicaciones y en la Evaluación final del IV Plan Director. Con ello, la CE respondería asimismo a una de las recomendaciones realizadas por el CAD en el Examen intermedio realizado en Diciembre de 2013.
- (11) En lo que se refiere a los **Marcos de Asociación Estratégica** en la acción multilateral, la CA 2015 tampoco desarrolla las principales líneas que van a orientar en 2015 la asociación con cada uno de los Organismos Internacionales (OO.II.) mencionados en el documento, como tampoco clarifica si son éstos (PNUD, UNICEF, ONU Mujeres y FNUAP) los OO.II. priorizados de acuerdo a la estrategia de concentración anunciada en el IV Plan Director. Por otra parte, el Consejo ha mencionado en otros dictámenes la necesidad de definir una política multilateral transparente cuyos compromisos y seguimiento de acuerdos con los OO.II. permitieran conocer mejor el impacto de las contribuciones españolas. Por ello, el Consejo da la bienvenida al documento de formulación de prioridades para la cooperación multilateral previsto en 2015, pero considera, no obstante, que la CA 2015 debería avanzar sus líneas principales, así como clarificar si los retrasos habidos en su firma prevista desde el año 2013 son debidos, principalmente, a cuestiones de forma o de fondo. Ello aportaría información relevante al Consejo entorno a las dificultades que enfrenta el Gobierno español a la hora de avanzar determinadas agendas en el espacio multilateral.
- (12) Vinculado con el proceso de concentración geográfica anterior, la CA 2015 apunta un interés de priorización del trabajo **con los Países Menos Adelantados (PMA)**, a partir de un enfoque diferenciado cuyas características vendrían perfiladas en una Estrategia de Cooperación con los PMA a elaborar en 2015, posiblemente en respuesta a una de las recomendaciones del CAD, quien en los resultados de su evaluación intermedia de 2013 manifestaba la debilidad de la estrategia de la CE en este tipo de países. El Consejo de Cooperación valora positivamente esta decisión, pero considera importante alertar sobre dos cuestiones. La primera tiene que ver con que la misma debe plasmarse en un aumento real del porcentaje que sobre el total de la AOD se destina a estos países, cuestión que

<sup>5</sup> El texto recoge que son 4 ANG en la página 34 pero no informa de ningún aspecto más.



hasta la fecha no ha sido evidente. En segundo lugar, retomar la advertencia avanzada en las consideraciones generales de este informe, sobre la tendencia de la CE a la elaboración de documentos de carácter estratégico, que implican un importante consumo de recursos, en un momento donde éstos se encuentran bastante limitados, cuando, además, su aplicación práctica no siempre ha sido efectiva<sup>6</sup>. En cualquier caso, considerando que la CE seguirá trabajando en 2015 con este tipo de países, la CA 2015 debería avanzar algunos elementos que permitan conocer en qué se va a comenzar a concretar dicha apuesta política, y cómo va a responder a las orientaciones estratégicas definidas en el IV PD.

- (13) Los aspectos mencionados anteriormente llevan al Consejo a recomendar la continuación de los esfuerzos en materia de **fortalecimiento y creación de capacidades**, como uno de los ámbitos de actuación que pueden contribuir a diferenciar y aportar valor añadido a la CE, especialmente en su actuación con los PRM. No obstante, el Consejo llama la atención sobre la necesidad de que ello vaya acompañado de actuaciones orientadas también al fortalecimiento de las capacidades internas del sistema, especialmente de la AECID, tanto en el ámbito técnico como en el número y disponibilidad de sus recursos humanos. Ello resulta imprescindible si la política de cooperación quiere consolidar: a) su valor añadido hacia los PRM; b) un sistema efectivo de gestión orientada a resultados; c) una toma de decisiones basada en el resultado del seguimiento y la evaluación del desempeño de los instrumentos de la CE. Ésta ha sido una de las recomendaciones del CAD y del Consejo en reiteradas ocasiones. Es necesario que la AECID disponga de los recursos económicos y humanos suficientes para llevar a cabo las apuestas políticas definidas en el IV Plan Director.
- (14) En lo que respecta al ámbito de **Derechos Humanos**, la CA 2015 no aporta información respecto al Plan de Derechos Humanos y Empresas - compromiso establecido en el IV Plan Director. Por otra parte se mencionan de manera explícita el derecho humano a la salud, a la alimentación, al agua y a la educación, sin recoger después en las acciones de la CE, los aspectos específicos –principalmente normativos – en los que se traducen las líneas de trabajo y la acción en el terreno. En ese sentido, la asunción del derecho a la salud en la política de cooperación española, debería recoger, por ejemplo, la Observación 14 del PIDESC<sup>7</sup> que destaca que el derecho a la salud abarca tanto una atención sanitaria puntual, como otros aspectos que son determinantes para asegurarla, como son el agua limpia –entendida además como bien global – el saneamiento, o una alimentación adecuada, entre otros. En definitiva, se trata de una acción intersectorial que, además, se sostiene sobre los elementos de accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y calidad de los bienes y de los servicios. En lo que respecta al derecho a la educación, el contenido de la propuesta de la política de cooperación debería recoger la globalidad del concepto -acceso, calidad y respeto del entorno de aprendizaje-, que se pone de manifiesto en los propios instrumentos normativos y los principios de derechos humanos<sup>8</sup>. Sin ánimo de ser exhaustivos, sirvan estos ejemplos para concretar, al menos un poco más, a qué debería referirse la CA 2015 cuando habla de derechos humanos.

<sup>6</sup> Además de los ya referidos en este documento, la CA 2015 anuncia la elaboración de los siguientes: Plan de Acción de la AECID sobre Educación para el Desarrollo, o las guías para la transversalización de los ejes de género, medioambiente y derechos humanos, entre otros.

<sup>7</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y recogido por la OMS en su EBDH.

<sup>8</sup> Principios de DDHH: universalidad; la indivisibilidad; la interdependencia; no discriminación y la igualdad; la participación y la integración; la responsabilidad; obligatoriedad en la rendición de cuentas; el Estado de derecho



- (15) En lo que respecta a la **Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD)**, el Consejo valora positivamente el avance en la revisión metodológica para la elaboración de los informes de CPD siguiendo las recomendaciones del dictamen de 2013 y tal como recoge la CA 2015. No obstante recomienda aprovechar este ejercicio con la Red de Puntos Focales, para comenzar a reflexionar sobre cómo ampliar el alcance en el análisis de la CPD en tanto que en unos meses serán los compromisos de la agenda Post 2015 los que marquen el reporte de España -y de todos los Estados-, lo que supondrá una revisión desde un concepto de CPD más amplio, más global y con vocación de interdependencia. En este sentido, el carácter universal de la nueva agenda internacional de desarrollo aconseja incorporar en el análisis de la CPD al conjunto de las políticas con impacto en desarrollo, superando así un análisis de coherencia limitado a las políticas que se ejecutan en los países socios de la cooperación española. De lo contrario, el ejercicio de revisión metodológica para la elaboración del Informe sobre CPD quedará desactualizado en el momento en el que entren en vigor los ODS.
- (16) Dada la importancia que el **Marco Presupuestario** tiene en posibilitar una efectiva y realista ejecución anual de los objetivos y líneas de acción comprometidas en el IV PD, el Consejo estima necesario reiterar la preocupación manifestada en su Informe sobre la Propuesta de Presupuestos Generales del Estado 2015, entorno a la capacidad operativa de una política de cooperación con recursos económicos tan exiguos. Las cifras aportadas en la CA 2015 no contribuyen sino a reforzar aún más esa preocupación, ya que el total de la AOD prevista para ese ejercicio presupuestario que se sitúa incluso 60 millones de euros por debajo de las previsiones anunciadas a finales del pasado año en el Informe de AOD de la SECIPI que acompaña a la Ley de Presupuestos Generales del Estado 2015<sup>9</sup>, lo que representa apenas un 0,17% de la RNB, porcentaje claramente insuficiente para una política de cooperación tan ambiciosa como la que se pretende desarrollar. Por tanto, el Consejo insta al Gobierno a reconsiderar, con miras a los PGE de 2016, el peso que en términos presupuestarios concede a esta política, iniciando una senda de crecimiento del volumen de los recursos significativa, que concrete el compromiso asumido por el Gobierno español en las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de la UE del 26 de mayo, enmarcadas en la posición conjunta sobre los Medios de Implementación de la Agenda de los ODS, y lo haga concediendo atención especial a las modalidades e instrumentos con más capacidad demostrada en la reducción de la pobreza y la desigualdad.
- (17) En ese sentido, el Consejo reitera – al igual que hizo en el año 2013 y 2014- el alto porcentaje que suponen los desembolsos de **AOD reembolsable** respecto del conjunto de la AOD. Un porcentaje que no ha parado de crecer y que en la CA 2015 alcanza el 21,4% del total de la AOD y aproximadamente la mitad de la ayuda bilateral gestionada por el conjunto de la AGE, siendo de facto la partida que más crece anualmente. Es necesario que el Gobierno considere en revertir esta tendencia, atendiendo a las alertas realizadas de forma reiterada por el Consejo sobre las distorsiones que ello podría generar, y sobre la necesidad de que no sea la *“modalidad dominante en el sistema de ayuda”*<sup>10</sup>.
- (18) Por su parte, en el ámbito de la **Acción Humanitaria**, de acuerdo a los compromisos adquiridos en 2013 con el CAD, estaba previsto elaborar durante el año 2014 un Plan Operativo que permitiese definir mejor los criterios de selección de los programas humanitarios, y de los socios y proyectos, así como los compromisos financieros

<sup>9</sup> El Informe Agregado de AOD 2015 reflejaba una AOD total para 2015 de 1.813,35 millones de euros, mientras que la cifra aportada en la CA 2015 es de 1753,17 millones de euros.

<sup>10</sup> Ver punto número 20 del Informe del Consejo sobre la Comunicación 2015.



correspondientes. La CA 2015 no hace ninguna mención al respecto; ni sobre la elaboración de un plan operativo específico, ni sobre los criterios en la selección de las intervenciones. La información aportada en el documento únicamente describe las actividades que dan continuidad al trabajo iniciado en 2014 y en años anteriores. El Consejo recomienda recuperar los compromisos adquiridos en esta materia con el CAD.

(19) En una lógica similar, la CA 2015 anuncia distintas iniciativas vinculadas con el impulso de la **Educación para el Desarrollo**, entre las que destaca la definición del Plan de Acción de la AECID, sobre la base de la evaluación de la Estrategia de Educación para el Desarrollo de la CE, iniciada en fechas recientes. Este anuncio, sin embargo, podría haber venido acompañado de una referencia a cuáles serán los aspectos prioritarios en esta materia en 2015. Asimismo, el Consejo espera que la implicación del GT sobre EpD del Consejo sea efectiva, dado que considera que su aporte puede ser sustantivo en un proceso de estas características.

(20) Finalmente, el Consejo valora positivamente las propuestas previstas en la CA 2015 en lo que respecta a **Evaluación y la Gestión del Conocimiento**. Este punto es un ejemplo de lo que el Consejo recomienda cuando se refiere a claridad y precisión en la definición de prioridades y objetivos previstos para el año. El Consejo toma nota de las prioridades del Gobierno para este periodo, como son la Evaluación Intermedia del IV Plan Director, el Examen de Pares del CAD y el documento de balance de la cooperación española.

El CAD recomendó la utilización de estas evaluaciones en los procesos de toma de decisión estratégica, objetivo que también se recoge en la introducción del apartado. No obstante el Consejo recomienda que en la línea estratégica 5, cuyo cometido es especialmente relevante de cara a retroalimentar el sistema, se precise mejor cómo las diferentes actuaciones previstas van a contribuir al objetivo establecido. En ese sentido, el Consejo cree importante evidenciar que la mayoría de las iniciativas recogidas bajo este punto están principalmente dirigidas a la difusión de las evaluaciones y a compartir experiencias a lo interno del sistema. El avance es, sin duda, importante pero no suficiente si queremos responder a las recomendaciones del CAD y lograr una mayor rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Por ello, se recuerda la importancia de una política de comunicación activa que traslade a un público amplio los resultados de las evaluaciones y los cambios derivados de las mismas.

Por último el Consejo recomienda incorporar en las evaluaciones procesos que permitan conocer el impacto de las acciones de desarrollo. Este ejercicio sería de gran ayuda en la puesta en marcha de la gestión orientada a resultados.

Madrid, julio 2015