



INFORME DEL CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO SOBRE EL “EXAMEN DE PARES REALIZADO POR EL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO SOBRE ESPAÑA”

*(Aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de
Cooperación al Desarrollo en su reunión de 6 de abril de 2017)*

Tras haber conocido y estudiado el “Examen de Pares sobre España”, realizado por el CAD en 2016, el Consejo de Cooperación, en uso de la capacidad que le brinda el RD 2217/2004 de 26 de noviembre elabora, por propia iniciativa, el siguiente Informe:

1.- El Consejo considera que los Exámenes de Pares que el CAD periódicamente realiza sobre cada país miembro son un excelente mecanismo para identificar las debilidades y avances de los sistemas nacionales de cooperación, para alentar un proceso de progresiva convergencia en las prácticas de los donantes y para promover la continuada mejora de los estándares de calidad de la ayuda internacional. Desde su integración en el CAD, España ha sido sometida a cinco evaluaciones, la última de las cuales ha sido dada a conocer en el presente año, 2016. La secuencia de estas evaluaciones permite conocer no solo las carencias del sistema español en cada uno de los momentos en los que se han realizado las evaluaciones (1998; 2002; 2007; 2011 y 2016), sino también las mejoras experimentadas al tratar de dar respuestas a las sugerencias recibidas en cada caso. En este contexto, parece conveniente reparar en las valoraciones y mensajes contenidos en el último de los Exámenes y cotejarlos con las recomendaciones emitidas, en ocasiones previas, por este Consejo. A través de este informe, el Consejo de Cooperación pretende subrayar aquellas recomendaciones de mayor interés formuladas por el equipo evaluador y que, al tiempo, reafirman objetivos que deberían orientar el nuevo ciclo legislativo que se abre para la Cooperación Española.

I.- EVALUACIÓN

2.- Aunque este informe se centrará en aquellas limitaciones o deficiencias que requieren ser superadas, el CAD reconoce de forma elogiosa diversos avances realizados por la Cooperación Española desde la evaluación precedente, de 2011. Entre otros aspectos positivos se señalan los seis siguientes:

- En primer lugar, los avances producidos en la concentración de los esfuerzos y actividades de la Cooperación Española, corrigiendo los elevados niveles de dispersión precedentes. Aunque queda terreno por avanzar en este campo, se reconoce el esfuerzo por reducir el número de países prioritarios, con el diseño de un marco de actuación novedoso en el caso de aquellos países que han dejado de serlo (acuerdos de nueva generación); el carácter algo más selectivo de las orientaciones estratégicas contenidas en el IV Plan Director, respecto al planteamiento de prioridades sectoriales previo; o, en fin, la reducción del número de organismos multilaterales con los que se trabaja de forma estratégica.
- En segundo lugar, y aun a pesar de la drástica reducción de la ayuda, se señala el compromiso que España ha mantenido con la agenda internacional de desarrollo y su participación activa en diversos foros internacionales, incluida su presencia en el *Open Working Group* que dio lugar a la Agenda 2030, defendiendo la inclusión de la lucha contra las desigualdades o la promoción de los derechos humanos en el repertorio de



los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En similar sentido, se constata la implicación de España en la provisión de algunos bienes públicos globales y, sobre todo, regionales, a través de su implicación en marcos de acción concertada a escala internacional.

- En tercer lugar, se reconoce el carácter innovador de los Marcos de Asociación País (MAP), como herramienta de planificación alineada con los propósitos de la Agenda de París sobre Eficacia de la Ayuda, al favorecer la coordinación entre actores y el alineamiento de las propuestas con las prioridades del país socio.
- En cuarto lugar, se mencionan los avances registrados en materia de aprendizaje, transparencia y rendición de cuentas. Se menciona la mejora en la política de evaluación, con mayor intensidad, planificación de actividades y transmisión de resultados; en materia de transparencia, a través de la información abierta de las actividades y compromisos de la Cooperación Española en Info@OD; y en materia de rendición de cuentas, a través de una presencia más reiterada de los responsables de la Cooperación Española en el Congreso de los Diputados.
- En quinto lugar, se reconocen los avances registrados en materia de ayuda humanitaria, aun a pesar de la severa reducción registrada en los recursos asignados a ese tipo de actividades, que han afectado significativamente el alcance y la calidad de los programas humanitarios. Se reconocen los avances en su capacidad de respuesta estratégica y técnica y su manejo adecuado de alianzas e instrumentos, si bien se recomienda integrar más sistemáticamente las tareas de recuperación, contar más plenamente con la participación de los afectados, aliviar la carga administrativa que afecta a las instituciones socias y mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación de las intervenciones.
- Por último, se reconocen también los avances en la gestión del conocimiento, a través de la reorientación de la actividad de los Centros de Formación, la generación de tres oficinas temáticas, la creación de comunidades de aprendizaje temático y la iniciativa Intercoo-nect@, recién constituida.

3.- No obstante, cuando se hace balance del grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en la evaluación previa, la correspondiente a 2011, la imagen que se obtiene es relativamente ambigua. Un 23% de las recomendaciones han sido plenamente ejecutadas, pero es exactamente similar la cuota de (23%) de las que no han sido puestas en vigor. El resto, un 54%, han sido solo parcialmente ejecutadas. El contexto en el que se ha movido la Cooperación Española en este período ha sido notablemente adverso, debido a las restricciones presupuestarias derivadas de la crisis, pero hubiera sido deseable haber avanzado más intensamente en las reformas sugeridas por el CAD, dado que algunas de ellas aludían a elementos de diagnóstico ampliamente compartidos desde tiempo atrás por buena parte de los actores del sistema de cooperación.

4.- Uno de los aspectos críticos que recorre el Examen de Pares y que se entiende ha afectado a muy diversos ámbitos de la Cooperación Española es la severa reducción del presupuesto de ayuda experimentada en el período. Desde 2010, España redujo su presupuesto en algo más del 68%: una reducción que no tiene parangón en el seno del CAD, y que es más severa que la experimentada por países que vivieron un impacto más agudo de la crisis, como Portugal o Irlanda. Como el CAD reconoce, la intensidad del esfuerzo retrotrae a España a la situación existente a finales de los años 1980, cuando España todavía no era miembro del CAD; y sitúan



el compromiso español en niveles próximos al de países (como Polonia, República Checa, Eslovenia o Eslovaquia) que solo muy recientemente han adquirido la condición de donantes y miembros del CAD. Dada la condición obligatoria de algunas cuotas multilaterales (las más voluminosas correspondientes a la UE), el grueso de la reducción de la ayuda se produjo en el ámbito bilateral y multi-bilateral. Como consecuencia, una parte de los objetivos del IV Plan Director quedaron reducidos a la condición de buenos propósitos, se dificultó otorgar contenido a los MAP elaborados en el período, se redujeron drásticamente las capacidades operativas de la AECID, dañando su liderazgo en el sistema, y se quebraron las posibilidades de acción multilateral, debilitando la presencia española en los foros internacionales. Es claro que no cabe pensar en una mejora sustantiva de la política de cooperación mientras su dotación presupuestaria se mantenga en los niveles actualmente vigentes. Es necesario que la Cooperación Española aborde un proceso programado y creíble de ampliación de su aportación presupuestaria.

5.- El Examen de Pares reconoce los avances que se han hecho en materia de planificación de la ayuda, pero también apunta diversas debilidades a las que es necesario hacer frente. En concreto, tres parecen especialmente relevantes:

- En primer lugar, pese a la aparente consistencia de la planificación, con frecuencia se adoptan decisiones estratégicas relevantes sin que se conozcan los criterios en base a las cuales esas decisiones fueron adoptadas. Esto afecta, por ejemplo, a los criterios que inspiraron las orientaciones estratégicas del IV Plan Director, o a la selección de aquellos países definidos como prioritarios (y aquellos que dejaron de serlo).
- En segundo lugar, existe una brecha visible entre lo planificado y aquello que finalmente se implementa. Por ejemplo, se definen una serie de orientaciones estratégicas, pero la distribución presupuestaria sugiere que tres de las ocho definidas fueron las efectivamente relevantes, quedando un amplio margen para las actividades “no especificadas”; se establece el compromiso con la ayuda programática, pero se está imposibilitado de realizar compromisos presupuestarios plurianuales, que es una de las bases de la ayuda programable; se afirma el compromiso con principios transversales, como la equidad de género o la sostenibilidad ambiental, pero existen numerosos interrogantes acerca de cómo estos aspectos son trasladados al ámbito operativo, particularmente en el caso del medio ambiente; o se menciona la necesidad de ser más selectivos en las intervenciones aplicadas en los países, pero lo cierto es que los niveles de dispersión permanecen muy elevados, como el equipo evaluador reconoce en su análisis sobre El Salvador.
- En tercer lugar, apenas se ha avanzado en materia de gestión por resultados. Como el Examen señala, el marco de resultados del Plan Director se ha centrado en la eficacia operativa y organizativa, pero no incluye – o lo hace de forma marginal – resultados en términos de desarrollo. Aunque en los MAP existen ese tipo de indicadores, no existe evidencia que los resultados se hayan utilizado de forma efectiva en el seguimiento o en la toma de decisiones.

6.- La nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible comporta un mayor equilibrio entre los compromisos en el ámbito de las políticas domésticas y aquellos que remiten al ámbito internacional; y sus objetivos comprometen la acción del gobierno en su conjunto, y no sólo a su sistema de cooperación. Ambos rasgos subrayan el papel crucial que la coherencia de políticas debe tener en la puesta en marcha de los objetivos que la Agenda 2030 contempla.



En este ámbito el balance de lo hasta ahora acometido es, según el Examen de Pares, claramente insuficiente y en marcado contraste con la relevancia que a este aspecto se le otorgó en el IV Plan Director. Se establecieron Punto Focales en los Ministerios, pero no se tiene constancia que ello haya dado lugar a avance significativo alguno en los procesos de formulación y ejecución de las políticas; y existen mecanismos consultivos o de coordinación (como el Consejo de Cooperación o la Comisión Interministerial de Puntos Focales) a los que se les atribuyen competencias en materia de coherencia de políticas, pero en ninguno de ellos están presentes los niveles de decisión en los que descansa el diseño de las políticas públicas, con lo que su efecto práctico es muy limitado. Adicionalmente, el ámbito al que remite la actividad de estas instancias es el propio de la política de cooperación, no contemplando la coherencia en su dimensión plena, que necesariamente implica tomar en cuenta los contenidos y efectos de las políticas domésticas. Por lo demás, es discutible que la Administración haya interiorizado el sentido genuino de la coherencia de políticas, moviéndose sus decisiones más en el ámbito de la mejora de los niveles de coordinación (que es distinto a la coherencia). De nuevo, es difícil que se avance en los compromisos de la Agenda 2030 si no se avanza de forma sustantiva en materia de coherencia de políticas (tanto horizontal como vertical).

7.- Uno de los capítulos más críticos del Examen es el que se refiere a la arquitectura institucional de la Cooperación Española. El balance es tanto más negativo si se tiene en cuenta que el propio Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación reconocía que la etapa de restricciones presupuestarias era “una oportunidad para abordar debilidades estructurales de nuestro sistema y construir los pilares de una arquitectura institucional sobre la que sostener adecuadamente la política de desarrollo del futuro”. Lo cierto es que esa oportunidad solo se aprovechó de manera muy parcial, de modo que el grueso de las tareas está todavía por hacer. En este ámbito, cuatro son los ámbitos más relevantes a considerar:

- En primer lugar, el sistema institucional no sólo es débil, por las limitadas capacidades humanas y técnicas disponibles, sino también es disperso y confuso, por la limitada articulación de instituciones que desempeñan tareas relevantes en el interior de la política de ayuda (como la FIIAPP o COFIDES). Al tiempo, parece necesario revisar la articulación directiva del sistema, para juzgar si tiene sentido la dualidad inicial (AECID y SGCID) con la que se configuró en su origen. Igualmente, dado el contenido más comprensivo y universal de la Agenda 2030, cuya ejecución excede al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, convendría revisar el lugar institucional más idóneo para ubicar la dirección y gestión de la política de cooperación para el desarrollo.
- En segundo lugar, es necesario acometer una reforma en profundidad de la AECID. La derogación de la Ley de Agencias Estatales, de 2006, obliga a una revisión de su estatuto jurídico. Pero, más allá de este aspecto, es necesario acomodar la AECID a los cambios que el nuevo contexto de la cooperación imponen a las agencias oficiales, desplazando sus tareas desde la gestión de proyectos de desarrollo al campo más complejo del diálogo de políticas, la interlocución con actores e instituciones públicas, la construcción de redes de trabajo compartidas y la generación de conocimiento basado en la evidencia.
- En tercer lugar, es necesario construir una política de personal razonable para el conjunto del sistema. Una política que permita dotarse a la cooperación del personal experto que requiere, que le sea posible apelar a fórmulas de contratación



transparentes y estables, y que propicie un escenario claro de promoción profesional a aquellos que se implican especializadamente en las tareas de cooperación. No es razonable el recurso a contratación intermediada y a través de fórmulas temporales de personal que cubre puestos especializados y estratégicos clave del sistema. Al tiempo, los cargos directivos del sistema deben ser reservados para personal con conocimiento experto en el ámbito de la cooperación y con capacidad probada para gestionar equipos humanos y recursos financieros, sin que se consideren patrimonio de cuerpo alguno de la Administración.

- Por último, es necesario integrar los procesos de generación de conocimiento en los procesos de toma de decisiones y de gestión de la Cooperación Española. A pesar de los avances registrados en el ámbito de la evaluación, hay pocas evidencias de que sus resultados hayan contribuido a mejorar las políticas y procesos de gestión de las unidades responsables: son muy pocas todavía las respuestas de gestión y son exiguas las evidencias de que las políticas estén basadas de forma efectiva en evidencias y resultados.

8.- De forma adicional, el Examen identifica problemas importantes en los procedimientos de gestión de la Cooperación Española. En algunos casos esas deficiencias remiten a disposiciones legales, de derecho administrativo, que debieran ser adaptadas para posibilitar que la Cooperación Española cumpla adecuadamente su función. Se ha aludido ya a las anómalas condiciones de contratación de parte de su personal, a ello hay que añadir ahora:

- En primer lugar, la imposibilidad de establecer compromisos presupuestarios para períodos superiores al año, lo que condiciona la planificación de la ayuda e impide el recurso a instrumentos de ayuda programable, que, sin embargo, se juzga como conveniente intensificar.
- En segundo lugar, es necesario cambiar la normativa de contratación internacional de la Administración, para permitir que pueda operar con agilidad en el ámbito de la asistencia técnica (uno de los campos más importantes para el diseño de las actividades futuras). Hoy esa carencia se suple a través del anómalo recurso a la subcontratación de la FIIAPP en actividades identificadas y promovidas por AECID.
- En tercer lugar, la autonomía que se le otorga a las Oficinas Técnicas de Cooperación parece razonable, dada la acumulación de información y de relaciones que éstas articulan. Pero esta autonomía debería acompañarse de una mayor autonomía en el ámbito de la gestión de los recursos humanos y financieros, hoy notablemente centralizada.
- En cuarto lugar, en un entorno cambiante, la Cooperación Española se muestra excesivamente conservadora, con muy poco espacio y estímulo a las propuestas innovadoras. Lo que se percibe tanto el diseño de las actividades, en las formas de gestión, en la cultura de trabajo e, incluso, en los propios procedimientos de evaluación. Es muy baja la tolerancia frente al riesgo y muy elevada la inercia, lo que es incompatible con el deseable impulso a actitudes y prácticas innovadoras.



9.- El Examen revela que es mucho el terreno que la Cooperación Española debe recorrer también en el ámbito de la construcción de alianzas sostenibles con otros actores sociales. Todavía en muy amplia medida se entiende la tarea de cooperación como un proyecto en solitario, en lugar de entenderlo como el resultado de la acción cooperativa entre una amplia y diversificada gama de actores. Entre los aspectos a los que se alude en este campo están los tres siguientes:

- En primer lugar, la necesidad de avanzar de forma efectiva en la definición de un marco estratégico de relación con las ONGD, como ya se sugirió en 2011, en el que además de reconocer su especificidad como actor de desarrollo, su valor añadido y sus diversos roles, se busque reducir los costes de transacción y fortalecer la complementariedad de capacidades.
- En segundo lugar, pese a los avances en materia de cooperación financiera y a las reiteradas alusiones a la necesaria participación del sector privado, es poco lo que se ha avanzado de forma efectiva en ese campo, siendo necesario reforzar los pasos que se han dado y estudiar la incorporación de nuevos instrumentos que hagan aún más efectiva dicha participación.
- Por último, es muy limitada la capacidad que la Cooperación Española tiene para integrar en sus compromisos al conjunto de las Administraciones españolas, sumando sus capacidades y experiencias. En este sentido, será conveniente revisar La ley de Reforma de Bases del Régimen Local, Ley 27/2013, cuyo desarrollo ha supuesto, en la práctica, una merma de las competencias y de la riqueza que los Ayuntamientos y Diputaciones han aportado históricamente a la cooperación para el desarrollo.

10.- El Examen enfatiza la limitada relevancia prestada a las tareas de educación para el desarrollo y de sensibilización de la ciudadanía, lo que se revela tanto en el limitado presupuesto dedicado a esa tarea como en la orientación de las actividades hacia fines informativos más que de promoción de una ciudadanía responsable y comprometida. Por otra parte, recomienda tener en cuenta los aprendizajes que se desprendan de la evaluación de la estrategia de educación para el desarrollo para desplegar un plan de acción más consistente en este campo. El Consejo de Cooperación comparte estas consideraciones y subraya la importancia que atribuye a las tareas de educación para el desarrollo, si se quiere asentar las actividades de cooperación en un sólido respaldo ciudadano. Aún a pesar de la limitada atención a este campo y de los efectos de la crisis, el grado de aceptación ciudadana del compromiso con la acción de desarrollo sigue siendo elevado. No obstante, es necesario una continua, creativa e intensa actividad de explicación, sensibilización y rendición de cuentas, junto con el desarrollo de procesos socioeducativos a medio y largo plazo si se quiere conseguir que esos sentimientos enraícen en convicciones sólidas, se integren en el comportamiento cotidiano de las personas y nutran demandas activas a los poderes públicos y al resto de las organizaciones sociales. Esa actividad es todavía más importante si se considera la complejidad y ambición de la Agenda 2030, que requerirá un esfuerzo de clarificación y de movilización ciudadana en su respaldo. Además, la propia Agenda señala como una de las metas del Objetivo 4 referido a la educación, la necesidad de potenciar la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía global. Por todo ello, el Consejo considera conveniente actualizar la estrategia de educación para el desarrollo para dotar a este ámbito de la adecuada orientación y de la importancia que tanto el Consejo de Cooperación como el propio CAD manifiestan.



11.- Por último, el Examen alude a la limitada capacidad que la Cooperación Española tiene para integrar en sus acciones aquellos mecanismos de financiación que no computan como AOD; y es mínimo e incompleto el reporte que se hace de sus magnitudes. Dada la relevancia que este ámbito (ahora parcialmente integrado en el concepto de TOSSD) va a tener en respaldo a la Agenda 2030, es un aspecto que debiera ser corregido.

12.- Más allá del contenido del Examen, el Consejo quisiera señalar que hubiese sido deseable que los evaluadores adoptasen una actitud más innovadora y creativa y trataran de anticiparse a los cambios que impone tanto la nueva agenda de desarrollo como la nueva concepción y morfología del sistema de cooperación. El Examen, es rico en contenidos y valoraciones, pero trata de cotejar a la Cooperación Española con un canon de donante que probablemente esté sujeto a cambios en los próximos años. Los donantes relativamente rezagados como España pueden estar en mejores condiciones que los donantes más tradicionales para transitar hacia nuevos modelos de acción, de definición de objetivos y de construcción de alianzas y modos de trabajo que habrán de abrirse paso en la política de desarrollo del futuro. Hubiese sido deseable que el Examen hubiese dedicado un poco más de atención a esta mirada de futuro.

II.- RECOMENDACIONES

13.- Acorde con las valoraciones realizadas en los puntos precedentes, se formulan las siguientes recomendaciones:

- 1.- Es necesario que el nuevo gobierno establezca un plan convincente de progresiva expansión de los recursos de la ayuda, de modo que se pueda situar a España al final de la legislatura, cuando menos, en el coeficiente promedio de la UE en materia de AOD sobre el PNB, iniciando esta recuperación de los recursos desde los actuales PGE.
- 2.- Es necesario que el nuevo gobierno establezca un diseño coherente e integrado del sistema institucional de cooperación al desarrollo, acorde con las nuevas tareas que impone la Agenda 2030.
- 3.- Es necesario avanzar de forma decidida en el ámbito de la coherencia de políticas, integrando los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las políticas públicas e implicando a los decisores en los procesos de análisis y consulta de los efectos de desarrollo inducidos por cada una de ellas. El camino adecuado pasaría por definir una arquitectura que permitiese una priorización de la gestión al más alto nivel de la acción gubernamental.
- 4.- Es necesario hacer un repertorio de las reformas administrativas y jurídicas necesarias para dotar al campo de la cooperación del personal, capacidad de contratación y marco procedimental para operar con eficiencia.
- 5.- Es necesario sentar las bases para alianzas de trabajo más activas y eficaces con los diversos actores e instituciones con capacidad para aportar a la política de desarrollo. La AECID debiera estimular y respaldar este tipo de iniciativas.
- 6.- Es necesario dotar de la adecuada orientación e impulso a la educación para el desarrollo, con el ánimo de crear una ciudadanía comprometida con los problemas de la agenda de desarrollo global, como base de un sistema de cooperación socialmente enraizado y sólido. Para ello sería necesario actualizar la estrategia de educación para el desarrollo, tomando en cuenta los resultados de la evaluación ahora en curso.

Madrid, septiembre 2016