
EXÁMENES DE PARES DEL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO DE LA OCDE A LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Mónica Colomer de Selva

Consejera en la Delegación de España
ante la OCDE





SUBSECRETARÍA
Secretaría General Técnica
Vicesecretaría General Técnica
Área de Documentación y Publicaciones

© Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible

NIPO en línea: 108-24-020-2 (en línea)

Diseño y maquetación: Cyan, Proyectos Editoriales, S.A

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado:
<https://cpage.mpr.gob.es/>

A tenor de lo dispuesto en la Ley de Propiedad Intelectual, no está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de su uso, sin el permiso previo y por escrito del autor, salvo aquellas copias que se realicen para su uso exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

EXÁMENES DE PARES DEL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO DE LA OCDE A LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Mónica Colomer de Selva

Consejera en la Delegación de España
ante la OCDE



cooperación
española

Contenido

1	INTRODUCCIÓN	5
2	ANÁLISIS DE LOS EXÁMENES DE PARES DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE ESPAÑA POR EL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO	11
	2.1. EXAMEN DE PARES DE 1994	11
	2.2. EXAMEN DE PARES DE 1998	12
	2.3. EXAMEN DE PARES DE 2002	14
	2.4. EXAMEN DE PARES DE 2007	17
	2.5. EXAMEN DE PARES DE 2011	26
	2.6. EXAMEN DE PARES DE 2016	42
	2.7. EXAMEN DE PARES DE 2022	58
3	ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS RESULTADOS DE LOS EXÁMENES DE PARES	66
	3.1. ANÁLISIS COMPARATIVO	66
	3.2. RECOMENDACIONES Y CUESTIONES PENDIENTES DE IMPLEMENTAR	82
4	CONCLUSIONES	85
5	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88

1

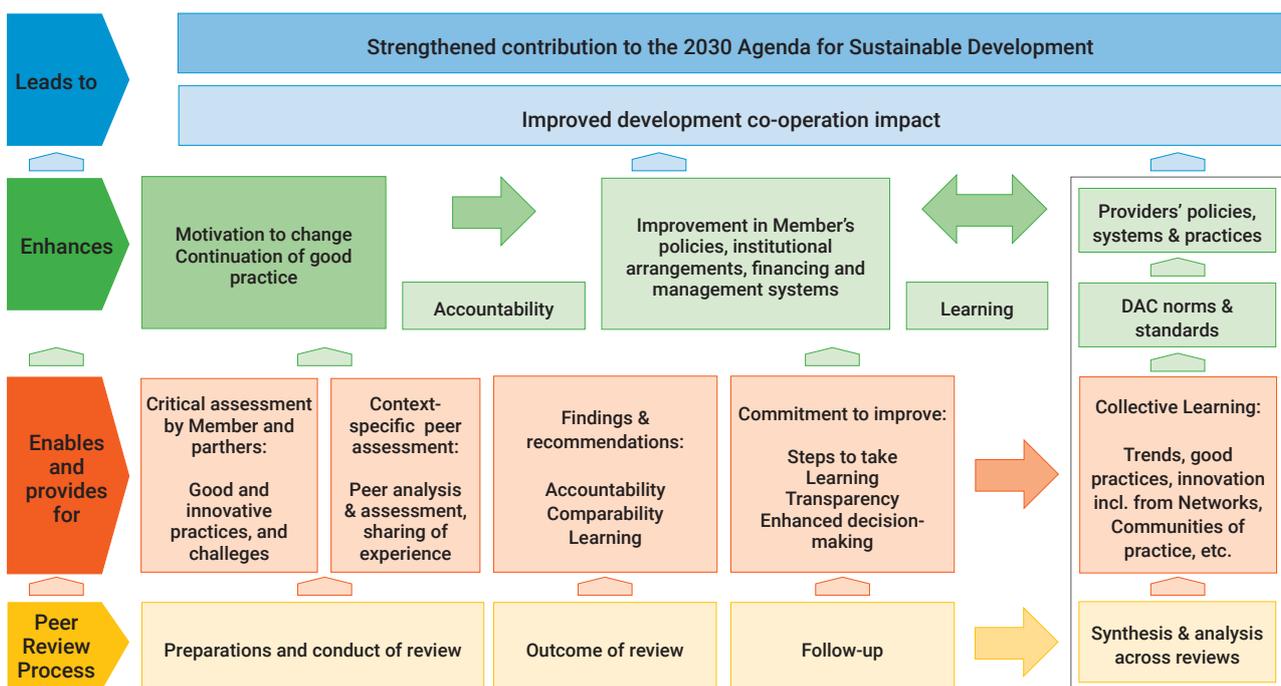
INTRODUCCIÓN

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) constituye uno de los Comités sustantivos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El CAD representa el foro de concertación de los principales países donantes y de definición de los estándares de excelencia de la política de cooperación al desarrollo¹. En ese sentido, el CAD formula recomendaciones y directrices que ayudan a mejorar y guiar la política y prácticas en materia de cooperación al desarrollo con el fin de mejorar tanto en calidad como en cantidad la ayuda al desarrollo. Sus cometidos implican: (1) la definición y supervisión de las reglas de contabilización de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD); (2) el establecimiento de estándares en materia de cooperación al desarrollo, a través de la adopción de decisiones, recomendaciones y directrices; (3) y, la evaluación de las políticas de desarrollo de sus miembros mediante exámenes de pares (*peer reviews*).

Los exámenes de pares tienen lugar cada cuatro o cinco años aproximadamente con el objetivo de comprobar que los estados miembros cumplen los compromisos internacionales y nacionales asumidos como miembros del Comité, así como los estándares y recomendaciones que el CAD adopta para la mejora de la política pública de la cooperación al desarrollo.

De esta forma, puede considerarse que los exámenes de pares actúan también como mecanismo de presión para favorecer el cumplimiento de los compromisos asumidos en la medida en que recomiendan acciones para mejorar el desempeño de los estados miembros en su planificación y gestión de la ayuda. Son por ello un mecanismo de rendición de cuentas, con el que mejorar la calidad y eficacia de la ayuda y que está dirigido por los propios estados miembros (son dos miembros los países examinadores) con el apoyo de la Secretaría de la Dirección de Cooperación de la OCDE. Adicionalmente, también favorecen un proceso mutuo de aprendizaje con la identificación de buenas prácticas y ventajas comparativas en materia de cooperación al desarrollo entre las políticas de sus países miembros.

¹ Esta primera parte con información introductoria de contexto está tomada del Documento de Trabajo de la autora *El 60 aniversario del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y del Centro de Desarrollo de la OCDE: Una mirada desde España*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2023, NIPO en línea 108 23-003-0. [22.-60-ANIV_CAD.-.pdf](https://www.cooperacionspanola.es/22.-60-ANIV_CAD.-.pdf) ([cooperacionspanola.es](https://www.cooperacionspanola.es))

Theory of Change for DAC Peer Reviews²

Los exámenes de pares del CAD han seguido una metodología previamente establecida y aprobada por el Comité. Esa metodología ha ido evolucionando y afinándose a través de los años para adaptarla a su vez a la evolución de la agenda internacional de desarrollo y de los compromisos que se han ido suscribiendo por parte de los miembros del CAD, tanto con respecto a nuevos estándares del Comité como con respecto a nuevos acuerdos internacionales. Pese a esa regular adaptación de la metodología, cuestiones consideradas esenciales se han mantenido desde del inicio siendo objeto de revisión en los sucesivos exámenes de pares. Entre ellas, el marco estratégico o principales orientaciones de los programas de cooperación al desarrollo, el volumen y distribución de la AOD, o las cuestiones organizativas y de recursos humanos.

A medida que la cooperación al desarrollo evolucionaba y la metodología fue adaptándose e incorporando un mayor grado de especialización y sofisticación, nuevas cuestiones, como por ejemplo la ayuda multilateral y humanitaria, serán objeto de una atención y análisis más específicos. Igualmente, el cumplimiento de los principios de la agenda de la eficacia que suscribieron los miembros del CAD en la Declaración de París de eficacia de la ayuda de 2005 será examinado con el fin de mejorar la calidad e impacto de la AOD. En esa línea de garantizar que la ayuda al desarrollo cumpla sus objetivos de impacto y resultados concretos que permitan cambios y mejoras en las vidas

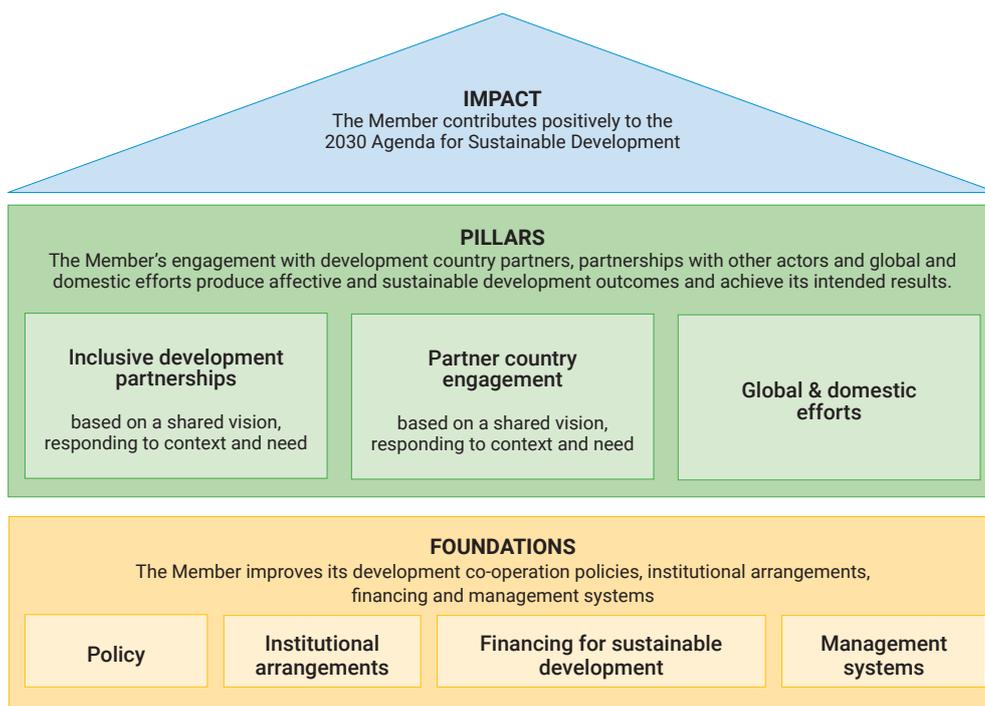
² Fuente: OCDE. Documento sobre la metodología de los exámenes de pares del CAD: [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2022\)57/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2022)57/FINAL/en/pdf)

de las personas, el CAD intensificó a su vez su labor de seguimiento y evaluación de la ayuda. Ese nuevo interés quedó también reflejado en los exámenes de pares en los que se revisará hasta qué punto los sistemas de seguimiento y evaluación de los estados miembros permiten medir el logro de resultados e impacto de la ayuda.

Los exámenes se realizan sobre la base de un marco analítico que forma parte de una metodología previamente aprobada por el Comité, como se señalaba, de modo que se hace posible la comparabilidad entre los exámenes que se realizan a todos los países miembros. En 2022 se aprobó una nueva metodología para los exámenes de pares que es la actualmente vigente tras la introducción de una serie de ajustes aprobados por el Comité en 2023.

Desde la adopción de la nueva metodología, la revisión del marco de cooperación de los países miembros se estructura en tres pilares (esfuerzos a nivel nacional y global, diálogo con los países socios y partenariados inclusivos) y cuatro elementos (la política de cooperación al desarrollo, la estructura institucional, la financiación y los sistemas de gestión).

High-level analytical framework for DAC peer reviews³



³ Fuente: OCDE. Documento sobre la metodología de los exámenes de pares del CAD: [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2022\)57/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2022)57/FINAL/en/pdf)

El proceso del examen de pares, que se extiende en un periodo aproximado de un año, comienza con un auto-examen (*self-assessment*) del país que va a ser examinado, así como de un análisis del avance en la implementación de las recomendaciones de anteriores procesos de examen. Entre el estado examinado y el equipo que va a llevar a cabo el examen (dos estados miembros seleccionados por la Secretaría, la Secretaría y en ocasiones alguno de los estados observadores del CAD) identifican conjuntamente las áreas en las que concentrar el examen. El proceso incluye una visita al país objeto del examen y a uno o más de sus países socios. Se recaba información del personal dedicado a la cooperación en el país examinado, de las contrapartes e instituciones socias. Tras el proceso de examen, el CAD convoca una reunión para examinar y aprobar los resultados y recomendaciones que realiza el equipo examinador al país objeto del examen antes de su publicación. El seguimiento del proceso incluye una revisión a medio término (*Mid-Term Review*).

Uno de los objetivos de la nueva metodología ha sido reforzar el aspecto de aprendizaje colectivo mutuo inherente a los procesos de revisión entre pares. Durante la presentación de las conclusiones del examen ante el Comité, el país examinado recibe el consejo y experiencia de otros miembros en aspectos considerados necesitados de reforma o mejora. Por su parte, el país examinado, comparte con el Comité sus fortalezas y experiencias en las que haya podido desarrollar una ventaja comparativa de forma que el resto de miembros puedan conocerlas e incorporarlas en su caso en sus sistemas. De esta forma, el proceso de revisión del programa de cooperación de los estados miembros permite también identificar instrumentos o prácticas consideradas innovadoras y útiles para la comunidad del CAD. Recientemente se ha creado una plataforma de aprendizaje mutuo⁴ en la que se incluyen esas buenas prácticas de los distintos estados miembros que se constituyen en un repertorio relevante de consulta no sólo para los países miembros sino para otros países que buscan acercarse a los estándares del CAD o mejorar su sistema de cooperación.

A partir de la nueva metodología, los exámenes de pares han dejado de tener el carácter exclusivamente de proceso inquisitivo para adoptar un enfoque más constructivo en el que el objetivo es el aprendizaje. Los miembros aprenden unos de otros y pueden llevar a cabo sus reformas pendientes que recomienda el informe del examen basándose en las ideas y experiencias de otros. No obstante, en su esencia, el ejercicio de examen de pares aspira al cambio y mejora efectivos de los sistemas de cooperación a partir de las indicaciones que desde el inicio de estos ejercicios el Comité recoge en las recomendaciones que se formulan al país examinado y constituyen el resultado final más relevante y singular de este mecanismo.

Al igual que el CAD, otros Comités de la OCDE recurren a exámenes de pares o procesos similares de revisión como instrumento de verificación de las políticas públicas de los estados miembros. En el caso del CAD, los exámenes de pares constituyen un mecanismo característico que tiene como fin último la mejora de la calidad e impacto de la AOD a través de la mejora de la política de cooperación

⁴ [Development Co-operation TIPS - Tools Insights Practices \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/development/co-operation-tips/)

al desarrollo. Este mecanismo revisa el desempeño de los miembros del CAD en cumplimiento de los estándares del CAD y de otros compromisos asumidos a nivel internacional o nacional, el cumplimiento de las recomendaciones hechas en anteriores exámenes y propone acciones de mejora de la política y sistema de cooperación de los estados miembros. Aprobadas las recomendaciones por el Comité, se espera su cumplimiento por el país examinado. No se deriva de esas recomendaciones una obligación jurídica internacional. Los estándares y directrices de la OCDE se inscriben, salvo algunas excepciones, en el ámbito del poder blando y de la *auctoritas*, tratándose por ello de compromisos políticos que asumen los estados por su pertenencia al Comité y por preservar su reputación e imagen internacional. En todo caso, la eficacia de los exámenes de pares y su impacto real va a depender de que las recomendaciones sean tenidas en cuenta y puedan instar reformas y mejoras en las políticas de cooperación de los miembros del CAD.

España ha sido objeto de siete exámenes de pares desde su acceso al CAD en 1991. Los exámenes han tenido lugar en 1994, 1998, 2002, 2007, 2011, 2016 y 2022.

Nos planteamos este trabajo como un ejercicio de sistematización y análisis de las revisiones de pares de las que ha sido objeto la cooperación española con el fin de favorecer la comparativa y el seguimiento de la implementación de las recomendaciones formuladas. Para ello, se parte como fuente de este análisis de los informes resultados de los exámenes de pares realizados por el CAD a la cooperación española⁵. En un primer apartado, se recogen los principales aspectos que señalan esos informes y las medidas de mejora que recomiendan (lo que tradicionalmente el CAD formula como “principales hallazgos y recomendaciones”). La sistematización de los resultados de los siete exámenes de pares que se han realizado a la cooperación española desde el primero de 1994 hasta el último en 2022 nos permitirá apreciar su evolución a través del tiempo.

A continuación, en un segundo apartado, se hace un análisis comparativo entre los resultados de los siete exámenes de pares realizados con un doble objetivo: 1) El análisis de esos resultados estructurados en cinco cuestiones temáticas que han estado en la base de los exámenes de pares para valorar hasta qué punto nuestro sistema ha ido aplicando y asumiendo las recomendaciones que le ha hecho el CAD; 2) La identificación de las cuestiones aún pendientes, algunas arrastradas desde los primeros exámenes, lo que pudiera ayudar a reforzar los esfuerzos para avanzar hacia su cumplimiento.

En última instancia, el estudio podrá revelar algunas claves sobre la evolución y aprendizaje progresivo de la política de cooperación al desarrollo de España que es el objetivo último de los exámenes de pares que realiza la OCDE en el ámbito de la cooperación como en muchos otros. Igualmente, este análisis podrá ayudar a identificar las cuestiones pendientes de mejora que, señaladas por los exámenes de

⁵ En la labor previa de recopilación de la documentación obrante sobre los exámenes de pares realizados por el CAD a España se ha contado con la colaboración de la empleada pública Laura Cowell, y de los estudiantes en prácticas, María Brito y Leopoldo García, de la Delegación Permanente de España ante la OCDE.

pares, convendría abordar y tratar de darles solución con el fin de avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones que formula el CAD como resultado de sus exámenes.

La atención y aplicación de esas recomendaciones dota de sentido la máxima de la OCDE: mejores políticas públicas para mejores vidas. Las revisiones de esas políticas a través de los exámenes de pares, y a la luz de su batería de recomendaciones y estándares, tienen como objetivo el mejorar la calidad y eficacia de esas políticas en beneficio de la ciudadanía.

2

ANÁLISIS DE LOS EXÁMENES DE PARES DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE ESPAÑA POR EL COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO

2.1. EXAMEN DE PARES DE 1994

El CAD examinó la política y programa de cooperación al desarrollo de España por primera vez en 1994 tras la entrada de España en el Comité en 1991. Los países examinadores fueron Italia y Suiza. Las conclusiones de la revisión destacaron como principales recomendaciones⁶:

Recomendaciones

1. *Reconocimiento de los esfuerzos para aumentar el volumen y calidad de la ayuda que situaba a España en el puesto 10º por volumen de ayuda y en el puesto 17º con respecto al porcentaje de AOD en relación con el PNB. La AOD de España alcanzó en 1992 1.500 millones de dólares, representando el 0,27% del Producto Nacional Bruto (PNB).*
2. *Preocupación porque el aumento de la ayuda había estado primariamente ligado al aumento de los créditos a la exportación en términos concesionales (créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo-FAD) que no se había correspondido con un aumento similar en donaciones. En consecuencia, España no cumplía con la recomendación del CAD en materia de concesionalidad.*
3. *El uso de los créditos FAD no se ajustaba completamente a las directrices establecidas por España en su Guía para la Cooperación al Desarrollo española.*
4. *Si España quería alcanzar sus objetivos de ayuda, su programa debía aumentar las donaciones en relación con los créditos FAD. Se consideraba que las contribuciones multilaterales podrían también verse reforzadas para lograr un programa más equilibrado. La evidencia mostraba la capacidad de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) para gestionar un aumento en el programa de donaciones.*
5. *Se animaba a España a continuar en sus esfuerzos de desarrollar e institucionalizar un concepto unificado de las actividades de cooperación españolas. Se subrayaba la necesidad de asegurar que la planificación de la ayuda y las políticas de recursos humanos permitieran asegurar la continuidad*

⁶ No consta en línea documentación relativa al examen de 1994. Para su elaboración se ha recurrido a información de archivo.

necesaria para una implementación eficiente de los programas y proyectos. El Comité mostraba interés por la posibilidad de presentar una ley de cooperación al desarrollo en el Parlamento.

6. *El Comité se interesó por el procedimiento competitivo para la selección de proyectos de ONGs. Animaba a España a ampliar su colaboración con las ONGs en la implementación de su política de cooperación con respecto a la lucha contra la pobreza y la ayuda a los estratos más necesitados de la población.*

2.2. EXAMEN DE PARES DE 1998

En 1998 tuvo lugar el segundo examen de pares de la cooperación española, cuatro años después del primero. Los países examinadores fueron Australia y Bélgica. Las conclusiones⁷ de la revisión destacaron los avances en el programa de ayuda de España haciendo referencia al borrador de ley que se estaba debatiendo en el Parlamento. Reconocieron la disminución de los préstamos y el cambio en su orientación sectorial, así como el aumento de las donaciones. También se subrayó el aumento de la cooperación descentralizada que realizan las comunidades autónomas y municipalidades especialmente a través de ONGs como una parte especialmente innovadora de la ayuda española. Se indicaba expresamente que “esta dimensión de la ayuda española podía ser una fuente de inspiración para otros donantes”. Hubo también una referencia a la mejora en las funciones de planificación y evaluación.

Las conclusiones señalaban que estos pasos positivos venían a responder en gran medida a las recomendaciones que había hecho el CAD en su primera revisión del programa de ayuda española en 1994 en la que se mantuvo la promesa de mejorar la calidad del esfuerzo de cooperación de España.

Sobre los desafíos por delante se señalaba la necesidad de que las reformas en marcha reforzaran los objetivos de desarrollo que España había adoptado y se reflejaban en el borrador de ley. Igualmente se hacía mención a la importancia de establecer, junto con otros miembros del CAD, partenariados con los países en desarrollo basados en estrategias locales de apropiación destinadas a alcanzar objetivos de desarrollo.

Como principales recomendaciones se señalaron las siguientes:

Recomendaciones

1. *Se aludía a los cambios en la buena dirección del FAD (paso de constituir el 50 al 20% de la AOD, orientación a sectores sociales) pero se indicaba que por su carácter de ayuda ligada, los créditos FAD no eran un instrumento de ayuda adecuado.*

⁷ Spain (1998), Development Co-operation Review - OECD. Puede accederse al informe completo del examen en el siguiente enlace: [Development Co-operation Reviews: Spain 1998 | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/development/co-operation-reviews/spain-1998)

2. Se reconocía el papel de las regiones y municipalidades en el esfuerzo de la cooperación que recogía el borrador de ley, recomendándose la creación de una Comisión Interterritorial que promoviera el diálogo y la coordinación entre los programas de desarrollo del gobierno y los programas “descentralizados” de las autoridades regionales y municipales.
3. Se animaba a continuar los esfuerzos para establecer una planificación más estratégica tanto con respecto a los objetivos de desarrollo como con respecto a la programación a nivel de país, así como en relación al seguimiento y evaluación del impacto de los proyectos.
4. Se encomiaba el refuerzo de la Oficina de Planificación y Evaluación en el Ministerio de Asuntos Exteriores y el traspaso a la Agencia de implementación de la gestión de los esquemas de cofinanciación de ONGs. Si bien, se señalaba la importancia de asegurar la estabilidad y la experiencia en cooperación del personal de la Agencia para asegurar un cuerpo profesional con posibilidades de permanencia y perspectivas de carrera, así como que procedimientos financieros y burocráticos diseñados para funciones nacionales estén adaptados al trabajo con socios externos. Para ello se recomendaba un estatuto más autónomo para la Agencia que hiciera posible hacer frente a esos desafíos.
5. Se esperaba que la nueva ley favoreciera un sistema de ayuda con objetivos y estrategias más integrados, así como un enfoque al desarrollo y criterios de evaluación más uniformes gracias a la Comisión Interterritorial, al fortalecimiento de la Comisión parlamentaria y al trabajo del ya existente Consejo para la Cooperación al Desarrollo que facilita el diálogo entre autoridades, ONGs y sociedad civil. El trabajo combinado de estos órganos debería ayudar a lograr bajo la nueva ley que la ayuda española, manteniendo su carácter pluralista, esté más centrada y basada en la colaboración.
6. Sobre el volumen y composición de la AOD, se menciona la condición que a ese respecto habían representado tradicionalmente los créditos FAD, incidencia que había disminuido al limitarse su participación en la AOD. Pese a la tendencia creciente de la AOD desde los años 80, alcanzándose el pico en 1993 con 0,28% del PIB, siendo en 1992 el 10º donante del CAD con un volumen de ayuda de 1.500 millones de dólares americanos, la AOD se había reducido en 1996 a 1.250 millones de dólares americano pasando España a ser el 12º donante del CAD. Se indicaba que a principios de los años 90 se había establecido objetivos intermedios de ayuda en el 0,35% del PNB. Sobre la composición de la ayuda se reconocían los cambios como la disminución de los créditos FAD y el aumento de las donaciones (que habían pasado a representar del 17% en 1992 al 45% en 1996) que constituían el principal componente de la AOD. No obstante, se constataba que la condonación de deuda, inexistente en la política de cooperación española hasta 1993, había alcanzado el 10% de la AOD en 1996 constituyendo un porcentaje que doblaba el de la media del CAD. Al mismo tiempo el CAD se congratulaba del aumento de la ayuda canalizada a través de las ONGs y de las comunidades autónomas y entidades locales (algunas de las cuales aportaban el 0,7% de sus presupuestos). Se animaba a España a proseguir los esfuerzos para disminuir la ayuda ligada.
7. En relación con las orientaciones de política, se reconocía la influencia del informe del CAD “Shaping the 21st Century” en la reconsideración de la orientación del programa de ayuda de España. Las reformas introducidas eran muy relevantes para aumentar el impacto de la ayuda española en relación con la lucha contra la pobreza, desempleo social, gestión medioambiental y gobernanza.

8. *El CAD reflejaba el carácter innovador de la cooperación descentralizada en la cooperación española, confiándose en que la propuesta Comisión Interterritorial ayudaría a fomentar las sinergias con el programa del gobierno central, reduciendo incoherencias y duplicidad en las actividades.*
9. *Se constataba el aumento de la cofinanciación de proyectos de ONGs recomendando considerar un acuerdo marco multianual que redujera la carga administrativa.*
10. *El CAD concluía felicitando la mejora radical (“radical improvement”) en la calidad del programa de cooperación español, con una reorientación alejada de los créditos de ayuda ligada en sectores de rentabilidad comercial, hacía nuevas iniciativas diseñadas para fortalecer la gestión estratégica y el seguimiento, así como el debate político general y la coordinación de lo que era un esfuerzo colectivo.*

El CAD animaba a las autoridades españolas a avanzar en sus reformas en determinados aspectos y concretamente:

- *Mejorar la orientación del FAD como un instrumento orientado a la ayuda*
- *Mejorar la autonomía y el profesionalismo de la AECI como base para un considerable aumento de su programa*
- *Fomentar el debate sobre la ayuda ligada*

2.3. EXAMEN DE PARES DE 2002

El informe con los principales hallazgos y recomendaciones del CAD con motivo del tercer examen de pares realizado en 2002⁸ a la cooperación española, siendo Reino Unido e Irlanda los países examinadores, incluía análisis y conclusiones con respecto a la siguientes cuestiones:

A. Marco general y nuevas orientaciones

- 1) El CAD felicitaba a España por el notable progreso en su cooperación al desarrollo desde el anterior examen de pares. Entre los logros más importantes se señalaba la adopción de una ley sobre cooperación internacional al desarrollo y el establecimiento de un plan director de cuatro años (2001-2004), así como la mejora de los planes anuales y el refuerzo de los mecanismos de coordinación. Se destacaba especialmente como un logro significativo que la nueva política estableciera la reducción de la pobreza como una prioridad principal en la cooperación al desarrollo. Se destacaban también las prioridades transversales de igualdad de género y medioambiente.

⁸ No consta en línea documentación relativa al examen de 2002. Para su elaboración se ha recurrido a información de archivo.

- 2) Se reconocía la ventaja comparativa de España en su ayuda a América Latina con la que tiene vínculos lingüísticos, históricos y culturales. Se destacaba que la reciente experiencia en la construcción del estado democrático en España servía para compartir lecciones con sus socios en materia de buena gobernanza y otorgaba a España un papel de liderazgo en ámbitos que eran más difíciles para otros donantes como la reforma judicial, la descentralización, la gestión fiscal o la formación de fuerzas policiales.
- 3) El CAD se refería a la “juventud” del programa de desarrollo de España en la medida en que fue país receptor hasta 1977 y entró en el CAD en 1991. En un periodo corto de tiempo había establecido una ley de cooperación y una planificación multianual del conjunto del sistema de ayuda. A este respecto, España había constituido un ejemplo para el CAD. Si bien, España podría mejorar la priorización de sus actividades incluyendo en su plan director una jerarquía de principios y objetivos más clara con la identificación de la reducción de la pobreza como un objetivo global del conjunto del sistema. También se recomendaba la adopción de un enfoque basado en resultados que incluyera los Objetivos de Desarrollo del Milenio e indicadores para medir el desempeño. Se consideraba que se podía reforzar el vínculo entre reducción de la pobreza con los créditos FAD, las conversiones de deuda y el programa de promoción cultural y becas. También se esperaba el aumento del gasto en servicios sociales básicos como consecuencia del compromiso con la iniciativa de Copenhague 20-20.

B. Volumen y distribución de la AOD

- 1) En el año 2000, la AOD española fue de 0,22% del PIB y 1.200 millones de dólares americanos, ocupando el 12º lugar como donante del CAD. Sin embargo, la economía española estaba creciendo por encima del 4% desde 1997 y España se había comprometido a alcanzar el 0,33% en 2006.
- 2) Se destacaba la concentración del 40% de la AOD en países de bajos ingresos, por debajo de la media del CAD. Por otro lado, más de la mitad de la AOD se destinaba a países de renta media baja lo que abría el debate en el CAD sobre el papel de los donantes en los países de renta media y cómo se podía destinar más eficazmente esa ayuda a la reducción de la pobreza. Se animaba a España a revisar su proporción de préstamos y donaciones para los Países Menos Adelantados y los Países de Renta Media.
- 3) Aunque España estaba concentrando su ayuda en 29 programas país no se había elaborado suficientemente los criterios de selección, la distribución de recursos y cómo aplicar la priorización, evitando la fragmentación. Se reconocía la disminución de préstamos del 80 al 34% pero se consideraba esa proporción todavía demasiado alta. La proporción de donaciones había aumentado hasta el 25% de la ayuda bilateral que se gestionaba en gran parte a través de las ONGs.

C. Coherencia de políticas y consistencia interna

- 1) España había integrado la coherencia de políticas en su marco legal de desarrollo. Si bien, el CAD hacía notar que el debate en España sobre coherencia de políticas estaba menos avanzado que en otros países del CAD animando al Ministerio de Asuntos Exteriores a comprometerse en ese debate con otros ministerios especialmente en áreas como comercio, agricultura y pesca en los que los objetivos de desarrollo podían entrar en conflicto con intereses nacionales.
- 2) Se recomendaba atribuir al Ministerio de Asuntos Exteriores un rol de liderazgo más claro en la provisión de dirección al resto de actores de la cooperación española.
- 3) Aunque se reconocía la disminución de la importancia de los créditos FAD, se animaba a España a reforzar la orientación de reducción de la pobreza en esos créditos. También se solicitaba revisar la política de conceder préstamos a países altamente endeudados incluidos en la iniciativa HIPCs (High Indebted Poor Countries).

D. Apropiación, gestión de la ayuda e implementación

- 1) Los agentes en el terreno contaban con un grado de autonomía significativo en su diálogo con los países socios y en la gestión de la ayuda. La cooperación española se mostraba flexible y rápida en responder a las necesidades de los países, particularmente en el caso de ayuda de emergencia. Se reconocía el compromiso de España con las estrategias de reducción de la pobreza dirigidas por los países, pero como en el caso de otros donantes se necesita asegurar que esas estrategias estaban integradas efectivamente en sus estrategias país. Además, las estrategias país de los 29 programas país de España podrían ser más selectivas en la priorización de sectores y específicas con respecto a la combinación adecuada de canales e instrumentos. Se animaba a fortalecer la apropiación mediante la delegación de responsabilidad a las contrapartes locales. Se destacaba la fortaleza que suponía la significativa implicación de las ONGs pero se alertaba sobre la importancia de prestar atención a los costes transaccionales, así como a las cuestiones de eficiencia y coordinación.
- 2) El CAD se congratulaba de los esfuerzos para establecer una evaluación efectiva, pero señalaba que se necesitaba desarrollarlos y fortalecerlos a lo largo del programa de ayuda, especialmente para los créditos FAD y la cooperación descentralizada. Sobre la gestión de los recursos humanos se consideraba que podría ser más estratégica basada en la evaluación de necesidades a largo plazo, incluyendo el desarrollo de capacidades. Concretamente, se señalaba que el Ministerio de Asuntos Exteriores podría explorar las oportunidades de la movilidad de personal entre el terreno y la sede para favorecer la integración de la experiencia de desarrollo en la definición estratégica política.

E. Recomendaciones

Recomendaciones

A partir de los hallazgos señalados, el CAD hacía las siguientes recomendaciones:

1. *Avanzar a través de todos los medios posibles para alcanzar el 0,33% de AOD en 2006.*
2. *Establecer la reducción de la pobreza como el objetivo principal en todo el sistema de ayuda.*
3. *Asegurar que la ayuda a los países de renta media está orientada a la reducción de la pobreza en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.*
4. *Clarificar las políticas sobre préstamos con respecto a donaciones de acuerdo al nivel de renta del país socio.*
5. *Establecer un enfoque más orientado a resultados en la programación e implementación para favorecer la información sobre lecciones aprendidas y considerar la integración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio e indicadores como un marco para valorar el desempeño.*
6. *Valorar la oportunidad de los costes asociados al programa de becas y promoción cultural con vista a aumentar el apoyo a servicios sociales básicos.*
7. *Mejorar la coherencia de políticas para el desarrollo animando a un debate público más amplio y fortaleciendo la capacidad analítica del Ministerio de Asuntos Exteriores en áreas que tienen un impacto en los países en desarrollo como comercio, agricultura y pesca.*
8. *Atribuir al Ministerio de Asuntos Exteriores un liderazgo más claro en establecer directrices a los otros ministerios y actores para mejorar las sinergias.*
9. *Aumentar la transparencia de los créditos FAD y llevar a cabo una revisión de su impacto en reducción de la pobreza, incluyendo las desventajas de la ayuda ligada en términos de apropiación y efectividad.*
10. *Aumentar la responsabilidad de los países socios en la gestión de la ayuda y considerar cómo vincular mejor los proyectos individuales con las estrategias de reducción de la pobreza, incluyendo a los proyectos co-financiados por las ONGs y avanzar en el trabajo con enfoque sectorial con otros donantes.*
11. *Continuar el desarrollo y fortalecimiento del seguimiento y evaluación a través del sistema de ayuda, particularmente para los créditos FAD y las actividades de cooperación descentralizada.*

2.4. EXAMEN DE PARES DE 2007

El informe con los principales hallazgos y recomendaciones del CAD con motivo del cuarto examen de pares realizado en 2007⁹ a la cooperación española, siendo Francia y Austria los países examinadores, incluía una serie de novedades. Por un lado, en relación a sus conclusiones, recogía en su informe,

⁹ <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/39710206.pdf>

un primer apartado con sus principales hallazgos en cada uno de los capítulos desarrollados en el informe, insertando en cada una de esas líneas articuladoras del examen e informe, las recomendaciones del CAD a la cooperación española para su mejora. Además, se incorporaba al final del informe un cuadro de progreso de las recomendaciones formuladas en el examen de 2002.

El CAD iniciaba su valoración constatando que España se había propuesto metas muy ambiciosas para su cooperación al desarrollo hasta el año 2012. El Plan Director 2005-2008 establecía notables mejoras con respecto a las políticas y prácticas anteriores. España se enfrentaba ahora al desafío de trasladar la visión de conjunto al terreno práctico. El apoyo político y el marco para la coherencia de las políticas eran sólidos, pero se necesitaba un uso más sistemático y estratégico para garantizar un avance progresivo. España estaba aumentando rápidamente su volumen de ayuda y necesitaba mejorar su capacidad para prestar ayuda bilateral sin dispersar el esfuerzo. Un nuevo compromiso con África subsahariana reflejaba un enfoque más centrado en la pobreza y ofrecía nuevas oportunidades para la división de las tareas entre los donantes. Se reconocía que la creciente ayuda multilateral española era cada vez más estratégica en la ayuda española. El liderazgo político estaba impulsando reformas profundas en la organización y gestión para incrementar la eficacia de la ayuda y se estaba aplicando sobre el terreno los principios de la Declaración de París. Pero se señalaba que la puesta en práctica exitosa de la agenda de eficacia de la ayuda dependería de la conclusión del proceso de reforma. Finalmente, el CAD hacía referencia a la estrategia de la acción humanitaria española que reflejaba buenas prácticas a nivel internacional, si bien se necesitaba garantizar una mayor coordinación entre los actores humanitarios.

A. Orientaciones estratégicas

El CAD reconocía que España se había fijado metas ambiciosas para su cooperación al desarrollo que incluía una reforma de su programa de ayuda y el aumento del volumen de la ayuda fruto del objetivo español de alcanzar un porcentaje AOD/PNB de 0,7% en 2012. Como firme seguidor de la Declaración de París, España también se había comprometido a mejorar la calidad y el impacto de su ayuda. Se encomiaba la tarea global y desafiante que asumía España, prestando atención a muchas de las recomendaciones del examen de pares de 2002 y con un fuerte apoyo de la opinión pública y de los partidos políticos. Se reconocía que el gobierno estaba trabajando para transformar la política de desarrollo en una política de estado que comprometiera a todos los actores oficiales con un objetivo común y que fuera capaz de soportar los cambios políticos. Esto se consideraba especialmente importante ante el cuantioso porcentaje de la ayuda que provenía de las comunidades autónomas y de las entidades locales (cooperación descentralizada). España continuaba con su compromiso a favor del desarrollo en Latinoamérica, donde gozaba de una ventaja comparativa debido a los vínculos históricos, culturales y lingüísticos. Esto había ayudado a España a asumir un papel de líder entre los donantes de la región para promover la eficacia de la ayuda. África subsahariana había pasado a ser una nueva prioridad para la cooperación española al desarrollo y se esperaba que la ayuda a la región creciera en forma significativa. También se destacaba la propia experiencia de desarrollo del país dentro de la UE.

El CAD reconocía que el Plan Director 2005-2008 establecía notables mejoras con respecto a las políticas y prácticas anteriores. Establecía un marco global para la cooperación española al desarrollo basado en un ejercicio de consulta nacional, lo que garantizaba un apoyo amplio por parte de las partes interesadas. Se definían objetivos y prioridades estratégicas globales para la ayuda española, clarificaba las prioridades por sector y geográficas, y ofrecía orientación para los distintos actores e instrumentos del sistema español. Se incluían mejoras en relación a la calidad de la ayuda, la actualización de las bases legales existentes para la cooperación al desarrollo desde 1998, en línea con los compromisos internacionales españoles, especialmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio, al mismo tiempo que se promovía un enfoque centrado en la reducción de la pobreza. Se hacía igualmente referencia a que el concepto multidimensional de la pobreza español encontraba su expresión en un enfoque riguroso frente a las cuestiones transversales a las que considera como prioridades tanto a nivel horizontal como sectorial. Finalmente, para mantener el apoyo público, España reconocía la importancia de la educación en materia de desarrollo y se reconocía el acierto de integrar la educación en materia de desarrollo en los sistemas de educación.

Para el CAD, el desafío que enfrentaba la cooperación española era trasladar la visión de conjunto al terreno práctico. Para ello se requería completar el conjunto con estrategias sectoriales. Igualmente se constaba que, aun siendo un activo, la diversidad de actores en el sistema de cooperación al desarrollo español conllevaba “desafíos ineludibles”, dado que “no todos los actores descentralizados se sienten vinculados con el marco político”. Se alertaba del impacto negativo a este respecto en la coordinación, la coherencia y la eficacia global. También se apuntaba que España todavía no estaba incorporando de forma sistemática la amplia experiencia adquirida en sus políticas.

Al final de este primer punto sobre las orientaciones estratégicas, se hacían las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones

1. *Para que España pueda poner en práctica su visión estratégica en materia de ayuda, necesitaría fomentar la coordinación y coherencia global. Todos los actores de la cooperación al desarrollo deben actuar dentro del marco de la política estratégica establecida por el Plan Director, las estrategias geográficas y las estrategias sectoriales.*
2. *España debería concluir rápidamente la definición de sus estrategias sectoriales para garantizar que la ejecución de los programas país sea consistente con el marco estratégico.*
3. *España debería hacer un uso más sistemático de su experiencia y conocimientos prácticos para mejorar sus políticas y también como una contribución valiosa al debate y a las buenas prácticas dentro de la comunidad internacional.*

B. Coherencia de políticas

El CAD destacaba que el apoyo político y el marco para la coherencia de las políticas eran sólidos y que nuestro país constituía uno de los pocos miembros del CAD que había incluido la coherencia de las políticas para el desarrollo en su marco legal y de planificación. Se mencionaba que, en 2004, el Consejo de Cooperación asumió la tarea de rendir cuentas anuales ante el Parlamento sobre esta cuestión y que el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional (SECI) se había embarcado en actividades conjuntas con otros ministerios. El CAD subrayaba también el compromiso de España con la promoción de la coherencia de las políticas en los foros internacionales, gozando España de una posición privilegiada para hacerlo en el ámbito de la migración, fuente de inquietud ante el riesgo de la instrumentalización de la ayuda.

No obstante, el Comité mencionaba la necesidad de un uso más sistemático y estratégico para garantizar el progreso en este ámbito y alentaba a reforzar el liderazgo de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional en las deliberaciones interministeriales. Se constaba la necesidad de implicar también a los actores descentralizados en la coherencia de políticas y mejorarla también en el terreno.

Al final del análisis de los principales hallazgos sobre coherencia de políticas, se hacían las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones

1. *En el marco de la coherencia de las políticas para el desarrollo, España debería hacerse eco de la recomendación del Consejo de Cooperación al Desarrollo sobre la transparencia de su postura en los debates de política internacional.*
2. *La Secretaría de Estado debería aprovechar mejor los mecanismos para la coordinación de políticas, garantizando el que se tenga en cuenta la coherencia de las políticas en todos los debates relacionados; los actores descentralizados deberían participar en las consultas.*
3. *España debería tomar medidas para incluir actores sobre el terreno en sus esfuerzos para promover la coherencia de las políticas para el desarrollo, sensibilizándolos y tomando sus observaciones como base para evaluar la coherencia de las políticas españolas.*

C. Volumen de la aod, canales y distribución

El CAD reconocía el compromiso de España para aumentar su volumen de ayuda. Se señalaba que España se había comprometido a alcanzar un porcentaje de AOD de 0,7% del PNB en 2012, “tres años, antes de la fecha de compromiso de la UE”. Con unas provisiones presupuestarias que se esperaba alcanzaran el 0,5% del PNB en 2008, España parecía “estar en carrera para alcanzar sus objetivos”. Sin embargo, para el CAD no quedaba claro cómo se iban a utilizar los distintos instrumentos para

lograrlo. Por lo que se recomendaba que el crecimiento de la ayuda viniera acompañado “por una estrategia operativa más específica que tenga en cuenta el uso de los distintos canales y la consiguiente distribución”. Esto se consideraba muy significativo dado que se preveía la reducción del recurso a instrumentos importantes para la AOD en el pasado como el alivio de la carga de la deuda y los créditos.

Ante el compromiso de aumento de la AOD, España necesitaba mejorar su capacidad para prestar ayuda bilateral sin dispersar el esfuerzo. España debía concluir rápidamente con la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), el principal organismo de ejecución de la ayuda bilateral, “para dotar al sistema de una base operativa que pueda ejecutar rápidamente cantidades crecientes de asistencia bilateral en forma eficaz y en consonancia con sus objetivos”. Otra inquietud era la dispersión de la ayuda. Con 56 países socios clasificados en tres categorías (países prioritarios, países con atención especial y países preferentes), que representan el 71% de la ayuda bilateral, se consideraba que España abarcaba con sus recursos un área excesivamente amplia. Se animaba a una mayor concentración de la ayuda que implicara también a los actores descentralizados.

Se reconocía el nuevo compromiso con África subsahariana que reflejaba un enfoque más centrado en la reducción de la pobreza, tal y como se había recomendado en el último examen inter pares. “La cooperación española al desarrollo ofrece un potencial importante de valor añadido más allá del aumento de los recursos financieros, y el CAD espera un aumento de la contribución española en esta región”. Si bien, para alcanzar su compromiso de destinar un mínimo del 20% de ayuda bilateral a los Países Menos Adelantados, España necesitaba planificar con cuidado el incremento de la ayuda programable y coordinar su cooperación con otros donantes.

Igualmente se constataba que la creciente ayuda multilateral española era cada vez más estratégica. “La ayuda multilateral está aumentando exponencialmente, en consonancia con la visión general del país como donante”, siendo el aspecto más destacable el aumento de los fondos destinados a organismos no financieros, con lo que “se pretende alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. No obstante, se señalaba que España necesitaba “en forma urgente la conclusión de una estrategia que defina más en detalle los criterios, objetivos y acciones para este compromiso multilateral, inclusive en la UE, para evitar que la distribución se realice en función de oportunidades de financiación, en lugar de consideraciones estratégicas”.

Al final del análisis de los principales hallazgos sobre volumen de la AOD, canales y distribución, se hacían las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones

1. *España debería justificar las metas a las que destinará el incremento de la ayuda con una estrategia operativa, que también refleje su propio objetivo de ayuda para países menos adelantados. La estrategia debería incluir la ayuda de todos los actores del desarrollo españoles y ofrecer una mayor previsibilidad para sus socios que se ocupan del desarrollo.*

2. *Todos los actores del desarrollo españoles deberían contribuir a la concentración de la ayuda española, y a trabajar en pos de su objetivo de destinar el 70% de la ayuda bilateral a países prioritarios.*
3. *Bajo un espíritu de complementariedad, España debería considerar las oportunidades para establecer asociaciones de donantes —ya sea como socio pasivo o activo— en el África Subsahariana y Latinoamérica.*
4. *Dado el rápido crecimiento en la ayuda multilateral, España debería concluir su estrategia multilateral de forma urgente para garantizar la capacidad necesaria para gestionarla.*

D. Organización, gestión y eficacia de la ayuda

El CAD afirmaba que “el liderazgo político español se ha embarcado en el proceso de la reforma y tiene la visión política para conducir el proceso hacia adelante”, siendo la tarea principal “transformar la AECI en una agencia capaz de lograr los compromisos españoles —un porcentaje de ayuda del 0,7% del PNB, y la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda— de forma eficaz”. España también estaba trabajando para resolver antiguas inconsistencias en sus créditos de ayuda al desarrollo, “que surgieron de un mandato ambiguo y dual para la promoción de las exportaciones y la cooperación al desarrollo”.

Se señalaba que las reformas estaban “generando un proceso de cambio global en el sistema de ayuda”. Se reconocía el aumento del perfil y los recursos de la SECI, pero se alertaba a que no perdiera de vista “la capacidad del sistema” dado que la reforma del sistema de recursos humanos estaba enfrentándose a “antiguos problemas —especialmente las condiciones no competitivas para el personal sobre el terreno”, y el ritmo y la magnitud del cambio estaban llevando “la capacidad al límite, tanto en Madrid como sobre el terreno”. Era por ello fundamental “una mayor eficacia de los mecanismos que vinculan el diseño de políticas y el seguimiento en Madrid con las capacidades operativas sobre el terreno”. El CAD indicaba que la SECI era también consciente “de la necesidad de un sistema que se centre en los resultados y que construya sobre una cultura de la evaluación fortalecida” siendo necesario prestar atención “a estas necesidades urgentes”.

El CAD felicitaba a España por sus esfuerzos en fomentar la eficacia de la ayuda y promover la Declaración de París en todo el sistema español y entre sus socios, así con respecto a sus esfuerzos para desvincular su ayuda en 2012, en sintonía con su compromiso en favor de la apropiación de los países socios. España también pretendía aumentar el uso del apoyo presupuestario general y de los enfoques sectoriales, “aunque con un punto de partida muy modesto y sin objetivos cuantitativos”. Se citaba la Encuesta de 2006 de Seguimiento de la Declaración de París realizada por la OCDE en la que se indicaba “que España todavía debe realizar progresos significativos en muchos de los indicadores”.

Igualmente se subrayaba que España aplicaba sobre el terreno los principios de la Declaración de París y había demostrado su habilidad en la adopción de los principios de la eficacia de la ayuda en su

cooperación en Latinoamérica. Como la ayuda es tan sólo una pequeña parte del gasto del gobierno socio, España se centraba en prestar apoyo en áreas que eran “esenciales para obtener resultados en materia de desarrollo y donde el apoyo del donante puede desencadenar la ejecución de estrategias o iniciativas sectoriales del socio”. Se reconocía que, aunque a la cooperación española todavía le faltaban recursos para poner en práctica un sistema de gestión para obtener resultados en materia de desarrollo, su compromiso muchas veces hacía que los socios se centraran en los resultados de forma implícita. Además, España fomentaba la responsabilidad al subrayar la importancia de los mecanismos de rendición de cuentas nacionales y ante la ciudadanía. Finalmente, se destacaba “su compromiso de bajo perfil deliberado” que le permitía mantener relaciones constructivas con todos los grupos interesados. Enfoque eficaz que había permitido a España “asumir un papel de líder entre los donantes en países como Colombia y El Salvador”.

El CAD indicaba que España necesitaba centrarse claramente en la eficacia de la ayuda durante todo el proceso de reforma. Para lograr una mayor coordinación y armonización más allá de las consultas políticas, España necesitaba garantizar que los distintos actores, incluyendo la cooperación descentralizada, adoptaban un enfoque común para la implementación de la ayuda al nivel del país. Para el Comité, las oficinas técnicas de cooperación de la AECI gozaban de una posición privilegiada para facilitar y dirigir el proceso de coordinación sobre el terreno. Sin embargo, el retraso en concluir la reforma en la sede central restringía la eficacia de las operaciones sobre el terreno. La reforma de la agencia debía llevar a una delegación de la autoridad sobre el terreno para una mejor armonización y alineación. Para dar otro paso adelante, la AECI debía desarrollar la capacidad necesaria para las políticas sectoriales en la sede central, y la programación dentro de cada país debe realizarse a nivel estratégico, en lugar de a nivel de los instrumentos.

Para el CAD, la clave del éxito residía “en una renovación del sistema de recursos humanos para que ofrezca un marco profesional y oportunidades de ascenso, buenas condiciones laborales y estructuras de incentivos para la rotación del personal”. España se arriesgaba “a perder habilidades y conocimientos especializados, sobre todo entre profesionales de primera calidad sobre el terreno, si no se enfrenta a esta cuestión en forma global”.

Al final del análisis de los principales hallazgos sobre organización, gestión y eficacia de la ayuda se hacían las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones

1. *España debería mantener una clara orientación en favor de los principios de la Declaración de París.*
2. *Al concluir las reformas a su sistema de cooperación al desarrollo, España debería prestar especial atención a la necesidad de un sistema de recursos humanos con un marco profesional y oportunidades de ascenso que ofrezca incentivos para aquellos profesionales que tengan experiencia sobre el terreno.*

3. *Para mejorar la coordinación y la división de tareas en sus sistemas de ayuda, España necesitaría mecanismos para coordinar los distintos actores e instrumentos españoles sobre el terreno durante la planificación, ejecución y evaluación de su trabajo.*
4. *España debería establecer como una prioridad la introducción de un sistema de gestión para obtener resultados de desarrollo en los países socios, respaldado por una cultura y sistema de evaluación mejorados.*
5. *La AECI reformada debería establecer directrices claras para el diseño de políticas y considerar la necesidad de delegar autoridad en favor de las oficinas técnicas de cooperación respaldadas por una mayor capacidad política en la sede central, sin olvidar el equilibrio entre la rentabilidad de las operaciones y la capacidad necesaria para la ejecución eficaz de la ayuda.*
6. *En sus futuros esfuerzos para concentrar su ayuda en su ventaja comparativa, España debería sacar partido de la capacidad y experiencia demostradas en el trabajo con los distintos grupos interesados y el valor específico añadido por los actores descentralizados que trabajaban con el gobierno a nivel regional o local.*

E. Ayuda humanitaria

Para el CAD, la estrategia de la acción humanitaria española reflejaba buenas prácticas a nivel internacional. España había ratificado los principios y buenas prácticas en la donación humanitaria (GHD) en 2004 y alineado su marco legal para la acción humanitaria con esos principios. Se estaba poniendo en marcha una estrategia de acción humanitaria que reflejara esos principios e incrementara su capacidad para desarrollar un programa de acción humanitaria en expansión, incorporando los elementos de la ayuda humanitaria como eje transversal en todos los documentos de planificación para el desarrollo y en la solicitud de evaluaciones. Así mismo, España deseaba acrecentar su ayuda humanitaria hasta alcanzar el porcentaje del CAD del 7% de AOD bilateral en 2008.

Sin embargo, España debía garantizar una mayor coordinación entre sus actores humanitarios. El Ministerio de Exteriores a través de AECI gestionaba cerca de la mitad de la financiación del gobierno central destinada a la ayuda humanitaria, pero había otros ministerios que también la prestaba, reconociéndose el paso dado con el Ministerio de Defensa que confirmaba el liderazgo civil en la respuesta humanitaria. En todo caso, la coordinación era necesaria también con las comunidades autónomas y las administraciones locales, que disponen de su propio marco legal para la acción humanitaria. La estrategia de acción humanitaria intentaba mejorar la capacidad del sistema de ayuda humanitaria incrementando el personal en la AECI y fortaleciendo las capacidades de las oficinas técnicas de cooperación. La estrategia también apuntaba a la financiación directa por parte de la AECI a ONGD locales, si bien se citaba un examen de la ayuda humanitaria española que consideró que “las intervenciones directas podrían llevar a una multiplicación de actores descentralizados sobre el terreno, en contra de los principios GHD, haciendo hincapié en la necesidad de llegar a un acuerdo en materia de división de las tareas y de criterios de calidad comunes”.

Al final del análisis de los principales hallazgos sobre ayuda humanitaria se hacían las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones

1. España debería diseñar un plan de ejecución para su estrategia de acción humanitaria que defina claramente objetivos, prioridades, indicadores de progreso, responsabilidades y plazos.
2. En sintonía con este proceso de reforma, España debería comparar la eficacia de las intervenciones directas de los equipos de ayuda humanitaria españoles con el uso de actores multilaterales o locales en el caso de intervenciones individuales.
3. Las comunidades autónomas y las administraciones locales deberían coordinar la evaluación de necesidades y las respuestas humanitarias con la Administración General del Estado.

Progreso de las recomendaciones del examen de pares de 2002

Asunto	Preocupación manifestada en 2002	Progreso realizado hasta ahora
Marco político global	Establecer la reducción de la pobreza como objetivo global para todo el sistema de ayuda, incluida la ayuda a países de renta media.	El Plan Director (MAEC/SECI, 2005) y otros documentos políticos pusieron más énfasis en el objetivo de la pobreza, establecido formalmente en la ley de 1998 como el objetivo fundamental de la cooperación al desarrollo. La reducción de la pobreza se deberá integrar en todas las intervenciones de desarrollo, por todos los actores y en todas sus modalidades, como una prioridad integrada y transversal.
Coherencia de políticas	Fortalecer la capacidad analítica del MAEC para el debate de políticas a nivel interministerial (por ejemplo sobre comercio, agricultura y pesca) para mejorar la coherencia de las políticas de desarrollo.	España ha realizado progresos en la coherencia de las políticas de desarrollo. El departamento responsable de la política de cooperación al desarrollo fue transformado de Subdirección General en Dirección General (DGPOLDE). Depende directamente de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, y se incrementó su personal. Sin embargo, se presta poca atención a la coherencia de las políticas sobre el terreno, y se podrían aprovechar mejor los mecanismos de coordinación existentes.
Selección de países socios	Perseguir una mayor concentración en un número limitado de países de trabajo, sobre la base de criterios de selección más elaborados.	La AOD española sigue estando dispersa. Aunque España ha reducido el número de países prioritarios de 29 a 23, también ha definido nuevas categorías, con 18 países con atención especial, y 14 países preferentes. Otros 64 países más, no incluidos dentro de ninguna de las tres categorías anteriores, recibieron ayuda española, en una cuantía que representaba el 10,5% de la AOD en 2006. La recomendación sigue siendo aplicable.
Préstamos frente a donaciones; y revisión de las operaciones FAD	Aclarar las políticas de préstamos frente a donaciones en función del nivel de renta por país; mejorar el marco de suministro y la transparencia para los créditos FAD (mayor énfasis en donaciones para países pobres; estrategias sectoriales, claridad a nivel de objetivos y el seguimiento y evaluación de objetivos, estado de vinculación).	El uso de la ayuda en forma de préstamos ha decaído, y ya no se aplica en una serie de países socios. Sin embargo, no existe una política general que defina el uso de este instrumento en función del nivel de renta. La nueva ley de deuda incluye disposiciones para garantizar el énfasis en la reducción de la pobreza y el contexto de la deuda, y exige la reforma de los créditos FAD. El porcentaje de ayuda vinculada se ha reducido notablemente de 44% en 2003 a 13% en 2005.

Asunto	Preocupación manifestada en 2002	Progreso realizado hasta ahora
Coherencia sistémica/ interna y sinergias	Se debería asignar un mayor liderazgo al MAEC para que establezca los lineamientos de todos los actores en la cooperación al desarrollo para mejorar las sinergias.	El liderazgo del MAEC en la coordinación y formulación de políticas está bien aceptado. SECI dirige el proceso consultivo, que ha llevado a un amplio consenso sobre la ayuda española entre todos los agentes de la cooperación oficiales y no oficiales en España. Sin embargo, falta que se refleje a nivel operacional y de ejecución.
Orientado en resultados	Adoptar para la programación y la ejecución un enfoque más orientado a los resultados; considerar el vincular el marco de evaluación de resultados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.	España todavía tiene como asignatura pendiente el definir un sistema de gestión para obtener resultados en materia de desarrollo. La falta de atención a los resultados parece afectar al sistema oficial, a los actores descentralizados y a las ONGD. El seguimiento sigue concentrándose en las actividades más que en los logros. España reconoce la necesidad de considerar la gestión basada en resultados en las próximas etapas de la reforma.
Apropiación	Aumentar la responsabilidad de los países socios en la gestión de la ayuda y fortalecer los vínculos de los proyectos individuales con las estrategias país; moverse hacia enfoques sectoriales con otros donantes.	Todas las estrategias país españolas deben detallar su relación con las estrategias y políticas de los países socios, una exigencia que se repite en el caso de los proyectos individuales. En Latinoamérica, España desempeña un papel de líder entre los donantes a la hora de desarrollar enfoques conjuntos y de promover los principios de la eficacia de la ayuda. El uso de instrumentos comunes todavía sigue siendo relativamente limitado y todavía queda mucho por hacer para vincular a todos los actores con un marco de promoción de la apropiación.
Asignación de recursos	Considerar el poner un mayor énfasis en la asignación de recursos destinados a los servicios sociales básicos.	Habiendo logrado casi el 20% y habiendo superado este objetivo en 2005, el porcentaje de servicios básicos en la AOD bilateral cayó al 15,6% en 2006. Debido a un aumento en la ayuda multilateral asignada a los servicios sociales básicos, el porcentaje aumentó tímidamente para la AOD global hasta el 16,4%. Sin embargo, la recomendación sigue siendo aplicable.

2.5. EXAMEN DE PARES DE 2011

El informe con los principales hallazgos y recomendaciones del CAD con motivo del quinto examen de pares realizado en 2011¹⁰ a la cooperación española, siendo Irlanda y Suecia los países examinadores, seguía una estructura en términos similares al examen de 2007 (principales hallazgos y recomendaciones en los diferentes aspectos examinados), incluyendo también al final un cuadro sobre los progresos realizados en la implementación de las recomendaciones desde el anterior examen.

¹⁰ <https://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/50583324.pdf>

A. Visión general

El CAD reconocía que España había hecho progresos notables al mejorar tanto la cantidad como la calidad de su cooperación al desarrollo. Desde 2004 había duplicado la AOD, lo que le había llevado a ser el séptimo mayor donante del CAD. El país mantenía su propósito de alcanzar en 2015 el 0,7% de su Renta Nacional Bruta (RNB) a pesar del grave impacto de la crisis económica global que había llevado a recortes de presupuesto en 2009 y en 2010, y a una reducción de su AOD del 0,45% de su RNB en 2008 al 0,43% en 2010.

Se destacaba que, desde el último examen en 2007, España había hecho de la cooperación para el desarrollo una política clave por derecho propio y un elemento importante de su política exterior. El gobierno había permitido la participación de un amplio abanico de actores interesados para que influyeran en el diseño de la estrategia a medio plazo de cooperación al desarrollo—el III Plan Director (2009-2012). Al mismo tiempo había establecido marcos estratégicos que articulaban su compromiso con los países socios, las agencias multilaterales y el sector privado. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) había contratado a un número considerable de personal para hacer frente a los mayores niveles de AOD, y se había centrado en mejorar su manera de trabajar. España había fortalecido su programa para la acción humanitaria empleando diversos enfoques innovadores, incluyendo el área de respuesta rápida.

El Comité, no obstante, hacía recomendaciones de mejora en algunos aspectos: priorización entre los muchos países, sectores y áreas transversales para evitar la elevada fragmentación de la AOD, mejora de la transparencia mediante mayor información de las actividades de los distintos actores incluyendo la cooperación descentralizada, definición de una política sobre cómo trabajar con la sociedad civil para fortalecer el creciente compromiso con las ONG, refuerzo de la comunicación sobre desarrollo para ayudar a mantener el apoyo de la ciudadanía, necesidad de una política de movilidad de personal entre sede y terreno, necesidad de introducir un sistema de gestión por resultados y de establecer vínculos eficaces los distintos organismos encargados de coordinar los esfuerzos en materia de desarrollo y de acción humanitaria.

B. Marco general de la cooperación al desarrollo

1. Estrechar el campo de acción de la cooperación española

Principales hallazgos: El III Plan Director —la política de desarrollo de España para el período 2009-2012— ha permitido a España elevar el nivel de política de cooperación al desarrollo para convertirla en un pilar clave de la política exterior. Sin embargo, la amplitud del programa de España —la gran cantidad de países socios, sectores y prioridades horizontales— lo hace excesivamente ambicioso y provoca la fragmentación de su ayuda.

Recomendaciones: Para incrementar el impacto de la ayuda, España debería garantizar que su IV Plan Director (2013-2016):

1. Se concentre en menos países, sectores, y áreas transversales, y se priorice claramente entre ellos.
2. Desarrolle un criterio claro en la selección de los países socios, con especial atención al objetivo de la reducción de la pobreza.

El informe señalaba que España tenía una sólida estructura institucional con la suficiente autonomía para poner en práctica su política de cooperación al desarrollo. La institución clave para la cooperación española era el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), con la Secretaría del Estado de Cooperación Internacional (SECI) y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE). La cuota de la AOD que gestionaba el ministerio había ido creciendo con rapidez, del 19% de la AOD total en 2004 al 50% en 2009. La AECID, supervisada por la SECI, ejecutaba una parte cada vez mayor de los programas de ayuda del ministerio. España había creado asimismo una nueva estructura financiera- el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), lo que se consideraba positivo para evitar que la cooperación al desarrollo se utilizara para otros intereses, aunque se trataba de un instrumento que sólo cubría la cooperación llevada a cabo por el MAEC.

Se apuntaba también que a pesar de los esfuerzos de concentración y reducción de 56 a 50 el número de países socios desde el último examen, el programa español seguía siendo disperso. España debía establecer un criterio claro para mantener los mismos países socios. Teniendo en cuenta que el 65% de su AOD bilateral bruta se distribuía en países de renta media, España debía garantizar que se centraba en la población más pobre de esos países. España debía clarificar cómo pretendía priorizar sus 10 principios, 12 sectores, y 4 áreas de especial atención para asignar sus recursos financieros y humanos.

2. Elaborar una política para trabajar con la sociedad civil

Principales hallazgos: España ha avanzado en el establecimiento de una relación más estratégica con sus socios multilaterales y con el sector privado. Sin embargo, se carece de un marco similar para trabajar con las ONG, perdiendo la oportunidad de aprovechar el potencial y los recursos que éstas ofrecen.

Recomendaciones: Para utilizar todo el potencial de la relación del gobierno con las ONG españolas, España debería:

1. Establecer una política clara que trace lo que se quiere conseguir con, y a través de, las ONGD.
2. Perfeccionar sus instrumentos de financiación para garantizar que la AOD canalizada a, y través de, las ONG se asigna estratégicamente y asegura resultados.

El CAD reconocía que el gobierno español había incorporado a un amplio abanico de agentes en las consultas para la elaboración del III Plan Director. Se había logrado ser más estratégico en el trabajo con las agencias multilaterales, mediante los Marcos de Asociación Estratégica y con el sector privado a través de una Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial.

A pesar de que el Ministerio había reforzado su relación con la sociedad civil española, y que una parte significativa de su cooperación se canalizaba a través de las ONG, España necesitaba un marco político para colaborar con la sociedad civil, igual de estructurado y previsible que la estrategia para el sector privado.

3. Mejorar la rendición de cuentas: prepararse para un periodo económico difícil

Principales hallazgos: Aunque España todavía se beneficia de un alto nivel de apoyo de la ciudadanía a la cooperación para el desarrollo, no cabe presuponer que estos elevados niveles de apoyo continúen. Las estrategias de educación para el desarrollo y comunicación españolas no son claras, no están actualizadas y no son lo suficientemente operativas como para mantener el apoyo y la AECID no tiene capacidad suficiente para guiar los esfuerzos de comunicación para el desarrollo.

Recomendaciones: Para mantener el apoyo firme de la sociedad a la ayuda y al desarrollo, el gobierno debería:

1. Elaborar un plan actualizado y operativo sobre educación para el desarrollo y comunicación.
2. Incrementar la capacidad de la agencia en esta especialidad sobre comunicación para el desarrollo.

Ante el riesgo de perder el respaldo público en la situación de crisis económica, el CAD apoyaba el aumento de la proporción de AOD gastada en educación al desarrollo (del 1,2% en 2008 al 1,8% en 2009). Sin el apoyo de la ciudadanía, el objetivo de España de dar el 0,7% de su renta nacional bruta como AOD sería difícil de lograr. En ese esfuerzo se debía trabajar con la cooperación descentralizada y la sociedad civil. Sin embargo, se consideraba que la estrategia del 2007 del ministerio en materia de educación al desarrollo era muy amplia y estaba un tanto desfasada. Asimismo, el último plan de comunicación databa del 2007. Se recomendaba que la agencia tuviera un personal más especializado en educación y comunicación al desarrollo.

4. Promover el desarrollo más allá de la ayuda

Principales hallazgos: En los cuatro últimos años, los esfuerzos de España de cumplir firmemente con su compromiso legal de coherencia política al desarrollo se han centrado en gran medida en establecer nuevas instituciones. Sin embargo, España no cuenta con capacidad suficiente de análisis

y gestión de los asuntos de coherencia política. La información no se utiliza eficaz y sistemáticamente entre los órganos existentes y hacia los actores de la cooperación al desarrollo, de manera que permita una gestión, análisis y rendición de cuentas que informen e influyan en las decisiones políticas.

Recomendación: *Para gestionar los esfuerzos de coherencia de políticas para el desarrollo de manera que informe e influya en la política, España debería:*

1. *Reforzar su capacidad para analizar las políticas de coherencia, y garantizar que la información sobre el análisis y las decisiones de coherencia de políticas fluye libre y eficazmente entre los órganos existentes.*

España era uno de los donantes que había recogido por escrito su compromiso con una coherencia política al desarrollo en su marco normativo. En el III Plan Director se comprometía a que todas las políticas públicas españolas contribuyeran a la erradicación de la pobreza y a un desarrollo humano sostenible. Para favorecer el cumplimiento de ese compromiso, España había creado nuevos órganos: i) La Comisión delegada del gobierno para la cooperación al desarrollo con el fin de favorecer la coordinación intergubernamental, y ii) una red interministerial de puntos focales para la coherencia de políticas. No obstante, se recomendaba que fluyera mejor la información sobre las decisiones de la Comisión Delegada a los órganos de coordinación y supervisión, y que cuando estuviera operativa, la red de puntos focales pudiera ayudar a supervisar el impacto en desarrollo de las políticas y consolidar información disponible para influir en las decisiones políticas.

C. Volumen de ayuda y asignación

1. Concentrar la ayuda oficial al desarrollo

Principales hallazgos: *Durante gran parte del periodo de examen, España continuó incrementando su AOD significativamente, a pesar de que la crisis global llevó a recortes en el volumen según la información de 2009 y 2010. Sin embargo, España distribuye su ayuda de forma muy fragmentada entre sus países socios, lo que compromete el impacto en el terreno.*

Recomendación: *Utilizar la pausa en el crecimiento de la AOD y ser más selectivo a la hora de asignarla, podría ayudar a España a mejorar la calidad y la eficacia de su cooperación. Con este fin, España debería:*

1. *Aumentar la concentración geográfica de su ayuda al desarrollo para permitir así una mayor concentración de recursos en menos países socios.*

El CAD reconocía los esfuerzos de España para avanzar hacia el objetivo internacional del 0,7%, duplicando su ayuda como porcentaje de la RNB del 0,23% en 2003 al 0,46% en 2009. No obstante, la crisis económica global había llevado a recortar la AOD en 2009 y 2010, “recortes tan drásticos como los que sufrió el conjunto de la administración pública en general”. El promedio de la AOD/RNB cayó al 0,43% en 2010, lejos del objetivo de un 0,56% fijado en su Plan Director, así como el del 0,51% del objetivo esperado dentro de la UE. Aun así, con una AOD de 5.950 millones de dólares en el 2010, España ocupaba el 7º puesto entre los donantes del CAD en lo que a volumen se refiere, un puesto más alto que en el examen de 2007.

Para mejorar la calidad de su cooperación, España había definido nueve ambiciosos objetivos de gasto para las asignaciones geográficas, sectoriales y temáticas. Se pretendía asignar más AOD bilateral a los países menos desarrollados y a los de renta baja y concentrar el 85% de su AOD distribuible geográficamente en 37 países socios prioritarios. A pesar de ello, se consideraba que la ayuda española seguía muy fragmentada, “estando España entre los miembros del CAD que menos concentran su ayuda”.

2. Dirigir una estrategia de diálogo con los agentes descentralizados

Principales hallazgos: *Casi un quinto de la AOD española es distribuida por los actores subnacionales de desarrollo. Sin embargo, la información acerca de esta parte de la cooperación española no está siempre disponible para las partes del sistema de cooperación español. Esto puede llevar a que la ayuda española sea menos transparente y esté menos cohesionada y obstaculizar la capacidad de los gobiernos socios para planear y coordinar su propia ayuda.*

Recomendación: *Para incrementar la transparencia y la cohesión, especialmente a nivel de país, España debería:*

1. *Garantizar que todos los actores españoles de desarrollo, incluyendo los subnacionales, compartan la información sobre sus actividades en el marco de cooperación a nivel de país y que el gobierno del país socio esté totalmente informado a nivel central y local.*

El CAD constataba que, de todos sus miembros, España presentaba el mayor porcentaje de AOD procedente de actores subnacionales: el 19% de la AOD neta bilateral estaba financiada por las comunidades autónomas y las entidades locales, a pesar de que esta cuota había descendido del 26% en 2005. Se consideraba que esta cooperación descentralizada, de la que la mayor parte era canalizada vía ONG, era un activo en el apoyo a los países socios a nivel local y ayudaba a mantener el apoyo público a la cooperación al desarrollo. Aunque la coordinación con la cooperación descentralizada había mejorado en sede, se apuntaba a la necesidad de una mejor coordinación también en terreno lo que ayudaría a que la cooperación fuera transparente, esté cohesionada y tuviera el mayor impacto posible.

3. Garantizar que las contribuciones multilaterales de España son estratégicas

Principales hallazgos: El nuevo enfoque de España para trabajar con las agencias multilaterales es selectivo y concentra las asignaciones en menos organizaciones. No obstante, este trabajo podría ser más estratégico y estar mejor informado.

Recomendación: Para reforzar su implicación estratégica con las agencias multilaterales y garantizar que se maximice el impacto de la ayuda multilateral española, España debería:

1. Hacer un uso sistemático de las evaluaciones de rendimiento y de las impresiones de sus oficinas en terreno para orientar su apoyo a las agencias multilaterales.

El informe del examen de pares subrayaba que las contribuciones regulares de España a organizaciones multilaterales casi se habían duplicado desde 2005, y en el 2009 España había sido el 7º mayor contribuyente del CAD a los presupuestos regulares de las agencias multilaterales. Tanto el II como el III Plan Director destacaban la resolución de España de “comprometerse con un multilateralismo activo, selectivo y eficaz”. Tras haber respaldado este rápido crecimiento en las contribuciones multilaterales con una estrategia de cooperación multilateral en 2009, España estaba adoptando Marcos de Asociación Estratégica a través de las cuales canalizaba el 51% de su AOD —tanto en contribuciones regulares como no regulares. Conforme a su Plan Director, España pretendía concentrar aún más su AOD multilateral, hasta llegar a gastar el 80% de sus contribuciones multilaterales en solo 10 organizaciones multilaterales en 2012. Para 2009 se había conseguido dedicar el 76%. El CAD felicitaba y animaba a continuar los esfuerzos de España para ser más estratégico en sus contribuciones y avanzar hacia asociaciones selectivas con los organismos multilaterales.

Si bien, se consideraba que España todavía no hacía un uso sistemático de sus valoraciones y lecciones extraídas en lo multilateral para definir sus propias políticas y ayudar a las agencias multilaterales a mejorar su trabajo. España debía garantizar que sus representantes en los comités de las agencias multilaterales recibían y utilizaban las impresiones y las reacciones acerca de las fortalezas y las debilidades de las agencias multilaterales proporcionadas por sus oficinas en terreno. Esta información podía ser una fuente constructiva que influya en la toma de decisiones a nivel de las juntas ejecutivas de estas organizaciones para mejorar su eficacia, eficiencia e impacto.

D. Organización y gestión

1. Crear claros vínculos entre los órganos de coordinación españoles

Principales hallazgos: Aunque España ha mejorado las consultas con los actores de desarrollo en sede y en el terreno, sus cinco órganos de coordinación en sede no están bien interconectados ni trabajan de forma que informen eficazmente en la toma de decisiones estratégicas, políticas y técnicas de todo el gobierno.

Recomendación: Para hacer uso de todo el potencial de los actores de desarrollo españoles, España debería:

1. Examinar cómo añaden valor sus órganos de coordinación a la cooperación al desarrollo, y garantizar que éstos trabajan de forma que los resultados de estos debates informen la toma de decisiones estratégicas, políticas y técnicas de todo el gobierno.

El CAD apuntaba a que la cooperación española tenía “una estructura institucional particularmente compleja”. No solo 14 ministerios dentro de la AGE asignaban fondos computables como AOD, sino que los agentes de desarrollo subnacional también jugaban un papel significativo, lo que añadía más complejidad al escenario. La multitud de actores y los canales de reparto requerían una estrecha coordinación y sinergia para reducir la dispersión de los esfuerzos y los recursos y aumentar la cohesión y el impacto.

Si bien, se consideraba que los nuevos Marcos de Asociación País ayudaban a mejorar la coordinación política entre los actores españoles en el terreno. En sede, España contaba con cinco órganos que coordinaban y asesoraban en cooperación al desarrollo. Dos eran órganos de coordinación interministerial (la Comisión Delegada del Gobierno de Cooperación al Desarrollo, y la Comisión Interministerial para la Cooperación al Desarrollo), dos coordinaban a los actores nacionales y descentralizados (la Conferencia Sectorial sobre Desarrollo y la Comisión Interterritorial para la Cooperación al Desarrollo), y uno era un órgano consultivo que comprendía a las entidades del sector público y privado y las ONG (el Consejo de Cooperación al Desarrollo). Pero para el Comité, no quedaba claro cómo deberían trabajar esos órganos de forma conjunta para reforzar la planificación estratégica y la distribución de la cooperación española. Se recomendaba que la cooperación entre los órganos fuera transparente y los resultados de sus debates se utilizaran eficientemente para informar la toma de decisiones estratégicas, políticas y técnicas de todo el gobierno.

2. Dar el paso de la evaluación al aprendizaje

Principales hallazgos: La cooperación al desarrollo española pretende reorientar su planificación, gestión y evaluación de acuerdo con el objetivo de “gestión por resultados de desarrollo”. Sin embargo, este esfuerzo ha visto en cierto modo obstaculizado por indicadores de calidad variable con los que medir el impacto de la ayuda oficial al desarrollo española, así como por la falta de mecanismos que garanticen que se aprende de las evaluaciones.

Recomendaciones: Para demostrar resultados y promover una cultura de aprendizaje:

1. La DGPOLDE y la AECID deberían aplicar sus herramientas de gestión por resultados de desarrollo en todas las oficinas, en sede y terreno, y formar al personal para definir objetivos e indicadores que hagan posible supervisar el impacto de las intervenciones de ayuda al desarrollo.
2. La cooperación española debería hacer uso de la información sobre resultados que arrojan sus evaluaciones para influir en la política, en la programación y en el aprendizaje institucional e informar al público.

El Plan Director vigente colocaba la gestión por resultados de desarrollo en la primera línea de los esfuerzos mediante tres tareas: planificación, seguimiento y evaluación. Aunque se reconocían los esfuerzos en materia de evaluación especialmente en los nuevos marcos de asociación con países socios y con agencias multilaterales, así como en la cofinanciación de proyectos con ONGs, se consideraba que España podía ser más estratégica acerca de lo que evalúa y cómo aprende de los resultados de las evaluaciones. Ello requería hacer uso de los resultados de las evaluaciones para influir en la política, la programación y el aprendizaje institucional e informar al público. Asimismo, conllevaba tener los indicadores adecuados para medir los resultados en primer lugar.

Se constataba que en el seguimiento todavía se tendía a dar más peso a cómo se gastaba el dinero, y ello debido a que la agencia carecía de los “indicadores correctos para medir los resultados y el impacto”. España debía definir desde el principio cómo podían las evaluaciones estratégicas ofrecer información para la programación futura, planificarlas en consonancia y ayudar a las oficinas en terreno a definir los indicadores correctos.

3. Definir una política de recursos humanos que ponga énfasis en la movilidad y el rendimiento del personal

Principales hallazgos: La política de recursos humanos de España no permite que haya suficiente movilidad de personal entre la sede y el terreno ni cuenta con un sistema de gestión por rendimiento. Estas dos áreas son fundamentales para mantener la capacidad institucional y aprovechar los recursos humanos disponibles eficazmente.

Recomendaciones: En un contexto económico en el que “hacer más con menos” será la premisa, España necesita criterios y políticas claras para apoyar las decisiones sobre cómo emplear los recursos de manera más eficaz y eficiente. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la AECID deberían:

1. Desarrollar una política de recursos humanos y un plan a medio plazo para la movilidad y la rotación del personal.
2. Introducir un sistema de gestión por rendimiento individual unido a objetivos y resultados de carácter organizativo.

El CAD reconocía que la cooperación española había reforzado significativamente su base de recursos humanos desde el último examen de pares. La contratación de personal a gran escala de 93 responsables de programa y 120 responsables de proyecto por parte de la AECID, había hecho posible mantener relaciones más estrechas en terreno con los países socios. Sin embargo, el Ministerio y la AECID seguían sufriendo la insuficiente movilidad de personal entre sede y terreno lo que constituía “una oportunidad perdida de aprovechar los conocimientos del personal, tanto en sede como en el terreno, y de mejorar la capacidad de España para atraer y conservar a expertos en desarrollo de gran calidad”. Dado que España esperaba una gran rotación de personal en los puestos clave de las oficinas en terreno en los próximos años, se recomendaba “un plan a medio plazo de movilidad y rotación de personal para facilitar esos cambios y salvaguardar la competencia institucional”.

Un segundo pilar de las políticas de recursos humanos de España debía ser la introducción de un sistema de gestión por rendimiento. A pesar de que el Estatuto Básico del Empleado Público (2007) hacía obligatoria para cada administración en España la valoración del rendimiento, no existía un sistema como tal para los funcionarios del Ministerio ni tampoco lo había en la agencia al desarrollo. La administración española debía acelerar sus esfuerzos para implantar un sistema como tal cuanto antes, ya que era necesario y posibilitaba a los gestores a “comprometerse con el personal en el desarrollo de sus carreras, incluida la movilidad, y animaba al empoderamiento individual y la rendición de cuentas de manera personal, favoreciendo una atmósfera laboral centrada en resultados, productos e impacto”.

E. Mejorar el impacto de la cooperación al desarrollo

1. Utilizar herramientas para la ayuda eficaz a nivel estatal

Principales hallazgos: España ha progresado en el diseño de estrategias y marcos de planificación que harán la ayuda más eficaz. Para poner en práctica estas nuevas herramientas a todos los niveles se necesita pasar de la teoría a la práctica.

Recomendación: Para hacer que la cooperación de España sea más eficaz, España debería:

1. Garantizar que las oficinas en terreno y todos los Ministerios que distribuyen AOD entiendan y utilicen las nuevas herramientas y metodologías de Planificación.

El CAD reconocía que España había progresado notablemente en hacer su ayuda más efectiva, yendo más allá de las recomendaciones del examen de pares del 2007. No sólo había hecho de la agenda internacional de eficacia de la ayuda un referente en su política de desarrollo, sino que también ha reconsiderado y rediseñado su proceso de programación para llevar estos principios a la práctica. La política de España había cambiado desde 2009 y el Plan de Acción sobre la Eficacia de la Ayuda, aprobado en enero del 2011, había ido allanando el camino hacia un progreso significativo en sus operaciones. Su nueva metodología de planificación, basada en los Marcos de Asociación País y orientados hacia resultados auguraba una mayor apropiación de los programas por los países socios. Si bien, se recomendaba que las herramientas que existían fueran utilizadas por todos ministerios que distribuían la AOD y se aplicara también en las oficinas en terreno.

2. Desvincular la ayuda

Principales hallazgos: Aunque España está progresando en la desvinculación de su ayuda en general, está entre los más rezagados en la desvinculación de su ayuda con los Países Menos Adelantados y con los países pobres (no PMA) altamente endeudados (requerido por la Recomendación del CAD 2001/8).

Recomendación: Conseguir una mejor relación “calidad-precio” de su ayuda oficial para el desarrollo.

1. España debería seguir su programa de desvinculación del resto de su ayuda aún vinculada a todos los niveles de la administración

España había avanzado mucho en la desvinculación de su ayuda (en 2009 había desvinculado el 75% de su ayuda a los países en desarrollo, muy cerca de la media del CAD del 79%). Sin embargo, debía desvincular por completo la parte de AOD restante. España solo había desvinculado el 77% de su ayuda a los PMA y a los que son pobres (no PMA) altamente endeudados hasta 2009, cuando la me-

dia del CAD había sido del 94%. El plan de España prevé desvincular la ayuda en 2015, pero en ese esfuerzo se debía incluir a la cooperación descentralizada.

3. *Compartir el conocimiento sobre el desarrollo de capacidades en países de renta media*

Principales hallazgos: *A pesar de que no existe una estrategia específica, España ha adquirido una experiencia valiosa en el desarrollo de capacidades en los países de renta media, que reciben una gran parte de su AOD. El desarrollo de capacidades puede ayudar a consolidar el desarrollo sostenible –un tema de interés para un número cada vez mayor de donantes.*

Recomendación: *Para continuar con el compromiso de España con los países de renta media, España debería:*

1. *Hacer del fortalecimiento de capacidades un objetivo en sus marcos de asociación país y recopilar y compartir las lecciones y la experiencia adquiridas en este ámbito, especialmente en los países de renta media.*

A pesar de que no existía una estrategia específica que sirviera como guía, España estaba comprometida con el desarrollo local de capacidades. El apoyo de España al desarrollo de capacidades en los países socios se centraba principalmente en la ayuda técnica, pero ésta se prestaba de manera que permitiera generar no solo capacidad individual sino también institucional. Con el compromiso significativo con los países de renta media, a los que se destinaba el 65% de la AOD bruta bilateral, España había adquirido experiencia en el fortalecimiento de capacidades en contextos donde persistía la desigualdad. Por ello se recomendaba que España hiciera del fortalecimiento de capacidades un objetivo explícito en los Marcos de Asociación País y en las estrategias sectoriales. Se animaba a España a recopilar el conocimiento acumulado en las oficinas en terreno, incluyendo en materia de cooperación triangular, compartirlo con otros donantes, y hacer uso de las enseñanzas que se habían extraído en la planificación futura.

F. **Hacia una mejor donación humanitaria**

1. *Consolidar el gran progreso en la programación humanitaria*

Principales hallazgos: *España ha ido progresando de forma sólida y a veces innovadora, a la vez que ha reinventado y redefinido su importante programa de ayuda humanitaria. Se podrían lograr mejoras de la eficiencia en el área de colaboraciones, en los mecanismos de coordinación interministerial en la rendición de cuentas, y en el aprendizaje.*

Recomendaciones: Para consolidar su considerable progreso en la programación humanitaria, España debería:

1. Reducir la carga administrativa de las ONG humanitarias, e introducir criterios comunes de financiación y seguimiento del desempeño para todas las ONG y socios multilaterales.
2. Buscar una formación y/o acreditación internacional apropiada para todos los agentes dentro del sistema español de respuesta.

España tenía un programa humanitario audaz, flexible y estratégico, orientado por una estrategia humanitaria completa, y a la luz del Plan Director de la cooperación española. La AECID había adoptado enfoques innovadores de apoyo a la recuperación —centrándose en el fortalecimiento de las respuestas de los socios y en una asistencia al desarrollo temprana— sin embargo, era muy pronto para ver resultados. La reducción del riesgo de desastres no era todavía una prioridad general, pero la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID estaba apoyando alguna programación útil en esa área.

España estaba claramente comprometida en trabajar de forma abierta y estratégica con los socios, proporcionando financiación flexible, y a menudo plurianual, orientada al logro de resultados y a promover la mutua rendición de cuentas. Los socios consideraban a España un donante activo y sensible que valora las aportaciones recibidas. Sin embargo, España debía mejorar en algunas áreas, en particular en la previsibilidad, la participación de los beneficiarios y la carga administrativa de la ONG.

España fue el 6º donante humanitario más importante de entre los miembros del CAD en 2009 (ascendiendo desde la 9ª posición en 2007), y se había servido de su nuevo status como donante destacado para impulsar una mejor coordinación de donantes y apoyar la cooperación triangular. La AECID había desarrollado criterios claros para dividir su presupuesto humanitario, con una orientación hacia la vulnerabilidad y la respuesta según sectores prioritarios. Sin embargo, este conjunto de criterios de respuesta tan desarrollados necesitaba de evidencias por parte de los socios, evidencias que resultaban difíciles de obtener.

La AECID estaba además trabajando para crear capacidad en las Comunidades Autónomas (responsables del 8,9% de la ayuda humanitaria en 2009), pero ello suponía un reto estratégico para los actores descentralizados. España estaba decidida a buscar mayor formación y acreditación para todos los actores españoles que trabajan en el ámbito de la respuesta humanitaria, incluida protección civil.

Se constaba que España reconocía que debía moverse hacia una cultura de aprendizaje, y cambiar su enfoque de supervisión por el análisis del impacto programático. Sin embargo, era complicado ya que España tiene un modelo muy participativo de funcionamiento en lo humanitario, que requería personal con experiencia en el análisis y la toma de decisiones en el terreno- habilidades que solo una parte del personal de la AECID poseía por el momento.

2. Desarrollar un enfoque sistemático al riesgo

Hallazgos: España debía tener cuidado al gestionar su exposición al riesgo si quería conservar la flexibilidad necesaria para continuar con su modelo único, innovador y participativo de trabajo.

Recomendación: Para reducir la exposición general a los resultados negativos en los entornos humanitarios complejos, España debería:

1. Desarrollar un enfoque sistemático de valoración, comunicación y gestión del riesgo programático

En la actualidad, el apoyo político y público a la programación humanitaria era considerable en España. Sin embargo, la experiencia de otros muchos donantes ponía de manifiesto que un cambio en la orientación política a menudo implicaba un examen adicional del esfuerzo en materia de ayuda humanitaria (“un solo escándalo en los medios de comunicación” podía bastar “para provocar un giro en la opinión pública y el enfado de los legisladores”). España debía ser inteligente y desarrollar un enfoque sistemático de evaluación, comunicación y gestión del riesgo programático en su estrategia humanitaria para proteger su envidiable y flexible espacio humanitario.

Progreso de las recomendaciones del examen de pares de 2007

Temas claves	Recomendaciones 2007	Progreso desde 2007
Orientaciones Estratégicas	Para que España sea capaz de llevar a la práctica su visión estratégica de la ayuda, necesita aumentar la coordinación general y la coherencia, ya que todos los actores de desarrollo deberían operar dentro del marco de política estratégica creado por el Plan Director, y las estrategias sectoriales y de país.	Ejecutada parcialmente España ha aumentado globalmente su coordinación basada en una consulta y en una apropiación amplia del III Plan Director. Aún puede haber una mejor coordinación política (y de programa) con las comunidades autónomas, tanto en la sede como en terreno.
	España debería completar rápidamente sus estrategias sectoriales para garantizar que la aplicación de los programas país sea totalmente coherente con el marco estratégico.	Ejecutada en su totalidad España ha completado 12 sectores y dos estrategias temáticas.
	España debería hacer mayor uso sistemático de su experiencia y su especialización en terreno para mejorar sus políticas y también como una contribución valiosa al debate y a las buenas prácticas dentro de la comunidad internacional del desarrollo.	Ejecutada parcialmente Las oficinas en terreno ahora conducen el proceso de preparación de los Marcos de Asociación junto con los homólogos locales. Sin embargo, las oportunidades que tienen las oficinas en terreno para influir en la política española son muy limitadas, y una vez se solicita su opinión, ya no vuelven a tener noticias de vuelta.

Desarrollo más allá de la ayuda	<p>España debe hacerse eco de la recomendación del Consejo de Cooperación para el Desarrollo sobre la comunicación de las posturas en los debates de política internacional de una forma abierta y transparente.</p>	<p>Ejecutada parcialmente</p> <p>Pese al establecimiento de la Comisión Delegada del Gobierno a nivel de ministros, todavía se recibe críticas por no informar a otros órganos encargados de la coherencia política para el desarrollo sobre sus decisiones y visiones, principalmente el Consejo de Cooperación para el Desarrollo. Las oficinas en terreno tienen poca información sobre la orientación política general de España.</p>
	<p>La Secretaría del Estado debería hacer un mejor uso de los mecanismos para la coordinación de las políticas, garantizando que la coherencia política se tenga en cuenta en todos los debates relevantes; los actores descentralizados deberían tomar parte en las consultas.</p>	<p>Ejecutada parcialmente</p> <p>España ha intentado contar con la participación de los actores descentralizados en los debates de coherencia de políticas, mediante la creación de la Conferencia Sectorial para la Cooperación al Desarrollo, un nuevo órgano para la coordinación. Sin embargo, para ser capaces de promover la coherencia de políticas se debe contar con representantes locales de otras áreas políticas de desarrollo.</p>

Temas claves	Recomendaciones 2007	Progreso desde 2007
Desarrollo más allá de la ayuda	<p>España debería progresar en la inclusión de los actores en terreno, en sus esfuerzos para promover la coherencia de las políticas para el desarrollo, sensibilizándolos y tomando sus observaciones como base para evaluar la coherencia de las políticas españolas.</p>	<p>Ejecutada parcialmente</p> <p>La coherencia de políticas está también ahora incorporada en la fase preparatoria de los Marcos de Asociación País por los equipos en terreno, pero este enfoque todavía no ha conducido a cambios en las políticas no relacionadas con el desarrollo. La Red de Puntos Focales servirá de puente entre la sede y el terreno, y tendrá un papel importante en el seguimiento de la coherencia de políticas, pero no es todavía completamente funcional.</p>
Volumen de ayuda, canales y asignaciones	<p>España debería respaldar sus objetivos para aumentar la ayuda con una estrategia operativa, y que también refleje su objetivo concreto de ayuda hacia los Países Menos Adelantados. La estrategia debería incluir la ayuda de todos los actores españoles de desarrollo y también proporcionar una mayor previsibilidad para sus socios de desarrollo.</p>	<p>Ejecutada parcialmente</p> <p>España ha superado su objetivo de asignación de AOD a los Países Menos Adelantados. Mantiene su compromiso de asignar el 0,7% de su AOD/RNB para 2015 y prevé tener nuevas provisiones para finales de 2011, que definirán las políticas y los mecanismos necesarios para conseguir este objetivo.</p>
	<p>Todos los actores españoles de desarrollo deberían contribuir a al aumento de la concentración de la ayuda española, y trabajar hacia su objetivo del 70% de la ayuda bilateral a los países prioritarios.</p>	<p>Ejecutada en su totalidad</p> <p>En 2009, el 73% de la AOD bruta bilateral distribuible geográficamente fue desembolsada en los países prioritarios (Grupos A, B y C) de su Plan Director</p>
	<p>Con un espíritu de complementariedad, España debería considerar las oportunidades de asociaciones de donantes —ya sea como socio activo o pasivo— en África Subsahariana y América Latina.</p>	<p>Ejecutada en su totalidad</p> <p>España ha establecido asociaciones —tanto activas como pasivas— con otros donantes. Además, la metodología para los nuevos Marcos de Asociación País aborda la necesidad de identificar la ventaja comparativa de España en un país socio, así como las oportunidades para la armonización y complementariedad con otros donantes.</p>
	<p>Dado el rápido crecimiento en ayuda multilateral, España debería concluir su estrategia multilateral urgentemente y garantizar la capacidad necesaria para gestionarla.</p>	<p>Ejecutada en su totalidad</p> <p>España concluyó y aprobó su estrategia multilateral en 2009.</p>

Temas claves	Recomendaciones 2007	Progreso desde 2007
Organización y gestión	En las reformas a realizar en el sistema español de cooperación al desarrollo, España debería prestar más atención a la necesidad de un sistema de recursos humanos con un marco profesional y una carrera que ofrezca incentivos a la experiencia en terreno.	Ejecutada parcialmente España ha progresado en la contratación de un grupo de expertos profesionales para la gestión de programas y proyectos. Sin embargo, todavía debe abordar la movilidad entre la sede y en terreno.
	Para mejorar la coordinación y la división de trabajo en su sistema de ayuda, España necesita compromisos para coordinar a los diferentes actores e instrumentos en terreno durante la planificación, ejecución y evaluación de su trabajo.	Ejecutada en su totalidad Con sus nuevos Marcos de Asociación País, y los grupos de trabajo vinculados, España ahora tiene acuerdos para la coordinación en terreno, en el que participan a una gran variedad de actores de la cooperación española.
Organización y gestión	La AECID debería establecer líneas claras en la adopción de decisiones y considerar la delegación de la autoridad en las oficinas en terreno, respaldadas por una mayor capacidad política en sede, sin olvidar el equilibrio entre la rentabilidad de las operaciones y la capacidad necesaria para la ejecución eficaz de la ayuda.	Ejecutada parcialmente España delega más autoridad en terreno en la definición de programas, y lo ha respaldado con cambios organizativos para fortalecer la capacidad en la sede. No obstante, las decisiones financieras, y en cierto modo también las de recursos humanos, todavía están en gran medida centralizadas en sede.
	Se debe sacar partido de la capacidad y experiencia demostradas en el trabajo de los distintos agentes y el valor específico añadido por los actores descentralizados que trabajan con el gobierno a nivel regional o local.	Ejecutada parcialmente España se compromete cada vez más con sus socios a través del mecanismo de los Marcos de Asociación País. No obstante, para aprovechar completamente a las ONG, España necesita todavía aclarar cómo quiere trabajar con éstas. Además, puede mejorar todavía la planificación estratégica conjunta con las comunidades autónomas.
Eficacia de la ayuda y resultados	España debería mantener una orientación clara hacia los principios de la Declaración de París.	Ejecutada en su totalidad España ha fortalecido más su orientación hacia los principios de eficacia de la ayuda, y ha trasladado su firme compromiso con la eficacia de la ayuda en un plan de acción, orientaciones, normas, y formación para la planificación operativa en cooperación bilateral y multilateral.
	España debería priorizar urgentemente la incorporación de la gestión por resultados de desarrollo, apoyado por una mejora del sistema de evaluación.	Ejecutada en su totalidad La gestión por resultados de desarrollo se ha convertido en una prioridad y está siendo integrada en la planificación en terreno.

Temas claves	Recomendaciones 2007	Progreso desde 2007
Ayuda humanitaria (buena gestión de las donaciones humanitarias)	España debería elaborar un plan de ejecución para su estrategia de acción humanitaria incluyendo objetivos claros, prioridades, indicadores de progreso, responsabilidades y plazos.	Ejecutada en su totalidad España ha elaborado un plan concreto de ejecución de su estrategia humanitaria, y está trabajando para aplicarlo a través de su plan estratégico operativo anual.
	En línea con su reforma actual, España debería comparar la eficacia de sus intervenciones directas llevadas a cabo por los equipos de ayuda humanitaria con el uso de actores multilaterales y locales en el caso de intervenciones individuales.	Ejecutada en su totalidad La AECID ha revisado y mejorado su capacidad para las intervenciones directas adecuadas, y éstas podrían servir de modelo para otros donantes que proporcionan ayuda en especie.
	Las comunidades autónomas y las administraciones locales deberían coordinar la evaluación de las necesidades y las respuestas humanitarias con la Administración General del Estado.	Ejecutada parcialmente La coordinación con las comunidades autónomas sigue siendo un reto estratégico, pero los esfuerzos de la AECID para fomentar la participación total en los mecanismos de coordinación de emergencia y promover mayor cumplimiento con los Principios y Prácticas de la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias son pasos en la dirección correcta.

2.6. EXAMEN DE PARES DE 2016

El informe con los principales hallazgos y recomendaciones del CAD con motivo del sexto examen de pares realizado en 2016¹¹ a la cooperación española, siendo Alemania y Reino Unido los países examinadores, seguía un esquema en línea con el mantenido en el examen de 2011, incluyendo como elemento innovador un indicador con respecto a los grandes temas a examen para valorar el cumplimiento por parte de España de lo considerado el objetivo a lograr recogido en el indicador. Al final, el examen recogía también un cuadro sobre los progresos realizados en la implementación de las recomendaciones desde el anterior examen.

1. Hacia un esfuerzo comprensivo de España para promover el desarrollo

Indicador: El país miembro tiene un planteamiento amplio y estratégico sobre el desarrollo y sobre la financiación para el desarrollo que va más allá de la ayuda. Este enfoque se refleja en las políticas globales, en la coordinación al interior del Gobierno y en las intervenciones

¹¹ https://read.oecd-ilibrary.org/development/ocde-cooperacion-al-desarrollo-examen-de-pares-espana_2016_9789264260139-es#page1

Principales hallazgos

El informe constataba que España había “participado muy activamente en la definición de la Agenda 2030, inclusiva y universal, con especial énfasis en la desigualdad y el enfoque de derechos”. Había elaborado posiciones nacionales para conferencias internacionales clave en 2015 (sobre la financiación del desarrollo y sobre los objetivos globales) y había facilitado consultas globales sobre cuestiones importantes para el desarrollo tales como la seguridad alimentaria, la nutrición y la participación del sector privado.

España gestionaba bienes públicos globales y contribuía a los mismos en sus políticas interior y exterior y a través de los canales multilaterales y de intervenciones coordinadas. En América Latina, apoyaba a organizaciones regionales para mediar entre los niveles nacional e internacional, aumentar la apropiación y aunar esfuerzos. Había desarrollado también una estrategia para impulsar los esfuerzos de los países de renta media respecto a los bienes públicos regionales y globales.

El compromiso de España con los bienes públicos globales quedaba reflejado en sus políticas nacionales financieras y medioambientales. Su marco legal, por ejemplo, apoyaba la transversalización de las cuestiones medioambientales en la política económica, las transacciones financieras transparentes y la lucha contra el blanqueo de capitales y las actividades terroristas.

El CAD confirmaba que, en líneas generales, el IV Plan Director de la Cooperación Española promovía la coherencia de políticas para el desarrollo como una de las cuatro herramientas para aumentar la eficacia y la calidad de la cooperación para el desarrollo. La nueva Unidad de Coherencia de Políticas del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) y los dos órganos de coordinación —la Red Interministerial de Puntos Focales y la Comisión de Coherencia de Políticas para el Desarrollo del Consejo de Cooperación para el Desarrollo— habían hecho que mejorara el flujo de información entre distintos departamentos ministeriales y habían ayudado a institucionalizar el concepto de acción exterior coordinada para el desarrollo.

Sin embargo, su mandato se centraba exclusivamente en la acción exterior y por lo tanto no abordaba los efectos de las políticas nacionales en el desarrollo global. Además, al no incluir a los Ministros, estos órganos no tenían capacidad para mediar entre intereses contrapuestos. Por estos motivos, no existía un adecuado análisis de las políticas ni un diagnóstico para identificar los asuntos más prioritarios. Si España quería lograr la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, necesitaba otorgar a los órganos de coherencia y coordinación de políticas el mandato necesario para abordar las políticas nacionales, finalizar la priorización de los temas relativos a la coherencia y revisar la metodología para rendir cuentas a las Cortes Generales. En este sentido, la Agenda 2030 le ofrecía una oportunidad para movilizar el liderazgo político.

En relación a la financiación del desarrollo, España utilizaba la AOD para apalancar recursos adicionales. A pesar de la ausencia de una estrategia específica, se había utilizado AOD para luchar contra la evasión de impuestos, apoyar los sistemas impositivos y promover la ayuda al comercio. Para

conseguir la involucración del sector privado español en países en desarrollo, se habían utilizado instrumentos financieros como la cofinanciación de exportaciones y la provisión de seguros de riesgo. También se habían diseñado nuevas herramientas para involucrar al sector privado en la cooperación para el desarrollo. Entre dichas herramientas destacan las alianzas público-privadas, un fondo de innovación y un fondo de desarrollo. Por último, para integrar completamente al sector privado en el sistema de cooperación para el desarrollo, se acababa de crear un grupo de trabajo —que reunía a representantes de Ministerios, de la AECID y de la sociedad civil— y una unidad de empresas en la AECID. Sin embargo, aún no se había hecho ningún seguimiento del grado en que la AOD es realmente utilizada como palanca de movilización para el desarrollo.

España necesitaba una estrategia clara y aumentar su capacidad de implementación para poder incluir al sector privado de forma eficaz. Como parte de esta estrategia, España tenía que dedicar mayores esfuerzos a la coordinación de sus instrumentos financieros orientados al desarrollo y mejorar la información que suministraban si se quería que tuvieran un impacto positivo en los países socios.

Recomendaciones

1. *Con el fin de garantizar que todas las cuestiones relativas al desarrollo son tenidas en cuenta tanto en las políticas domésticas como en la política exterior, España debería identificar temas prioritarios, y analizar, hacer seguimiento y rendir cuentas sobre los efectos de las políticas relacionadas con ellos en los países en desarrollo.*
2. *En línea con su compromiso de movilizar recursos adicionales para el desarrollo, España debería elaborar una estrategia y diseñar instrumentos idóneos para incluir al sector privado.*
3. *España debería mejorar la coordinación de sus instrumentos financieros y la información sobre todos los flujos oficiales para el desarrollo al CAD y a la ciudadanía.*

2. La visión y las políticas de España sobre la cooperación para el desarrollo

Indicador: Existen directrices, políticas y estrategias claras que definen la cooperación para el desarrollo del país y son acordes a los compromisos y lineamientos internacionales

Principales hallazgos

El CAD se congratulaba de que “el IV Plan Director mantiene el enraizado énfasis de España en los principios de justicia y solidaridad en la cooperación para el desarrollo, así como en los objetivos de la lucha contra la pobreza y el desarrollo humano. En línea con sus compromisos internacionales, las declaraciones políticas de España conceden importancia a la calidad de la cooperación española, lo que implica un uso más estratégico de los instrumentos nuevos y tradicionales”.

Se constaba la determinación de España de seguir “priorizando a los países de renta media”. Esta posición según el CAD “reducía el apoyo de España a los países menos adelantados y a los Estados frágiles” aunque se apuntaba a que, donde intervenía, España había demostrado un sólido compromiso por el trabajo con otros socios para reducir la pobreza y la desigualdad y promover la cohesión social. España estaba asimismo comprometida con la transversalización de la igualdad de género, el empoderamiento de los grupos más vulnerables y las intervenciones basadas en la cultura.

En otros aspectos, sin embargo, el Plan Director introducía cambios significativos en la política española. Sus ocho orientaciones estratégicas proponían un giro potencialmente innovador para pasar de orientaciones sectoriales a orientaciones basadas en resultados. España había reducido drásticamente el número de países de asociación y organizaciones multilaterales a los que apoyaba y había transformado el tipo de relaciones con ellos.

Por ejemplo, en algunos países latinoamericanos de renta media, España había firmado “acuerdos de nueva generación” en los que se incorporaban nuevos enfoques e instrumentos. España reconocía la necesidad de actuar de forma distinta en estos contextos y trabajaba activamente sobre los cuellos de botella, institucionales y relativos al conocimiento y a las capacidades, que suponían un obstáculo para seguir progresando.

Para el CAD, los lineamientos políticos del IV Plan Director constituían muy buenas intenciones. En la práctica, sin embargo, llevarlos a cabo, tanto en el ámbito bilateral como multilateral, había supuesto un gran reto, en parte debido a los profundos recortes en el presupuesto de AOD que habían tenido lugar durante este periodo.

España había reducido el número de países y territorios de asociación de 50 a 23. Aunque había sido transparente en cuanto a los criterios de amplio espectro utilizados para la selección de los países, no quedaba claro cómo había recabado la información necesaria ni cómo la había utilizado para tomar la decisión sobre los países finalmente seleccionados. Tampoco se había podido comprobar cómo se habían hecho operativas las orientaciones estratégicas. A pesar de estar orientadas a resultados, no proporcionaban ni a los socios de España ni a la ciudadanía una formulación clara acerca de cómo España generaba valor añadido. Tampoco daban instrucciones claras a su personal sobre las prioridades hacia las que avanzar.

El informe consideraba que los mecanismos para la transversalización efectiva de la igualdad de género y del medioambiente en las operaciones en terreno podían mejorarse. Las guías que estaban siendo elaboradas actualmente deberían apoyar esos esfuerzos, y tendrán que acompañarse de la sensibilización necesaria y del fortalecimiento de capacidades de todo el personal. España también debía asegurar que su personal directivo asumía la responsabilidad de progresar en estas cuestiones transversales.

El apoyo de España al sistema multilateral constituía un componente destacado de su AOD. España seguía siendo un socio multilateral comprometido y activo, y había recogido en el IV Plan Director los principios que guían su labor multilateral y concentrar su apoyo en menos organizaciones. Sin

embargo, no quedaba claro cómo se habían seleccionado a las organizaciones que seguía apoyando (se habían definido unos criterios de valoración después de haber tomado esas decisiones). Además, aunque había reducido el número de organizaciones a las que apoya, el número de departamentos gubernamentales que financiaban organismos multilaterales seguía siendo muy alto en comparación con otros países miembros del CAD. España carecía de los mecanismos y de los recursos necesarios para coordinar el apoyo multilateral que se proporcionaba desde el conjunto del Gobierno. Por último, se identificaban impedimentos legales y administrativos tanto en las negociaciones de los marcos de asociación con los socios multilaterales como en la previsibilidad de los desembolsos.

Recomendaciones

El próximo plan estratégico de España debería:

1. *Reafirmar el compromiso político de España por una cooperación para el desarrollo eficaz centrada en la lucha contra la pobreza de acuerdo con los compromisos internacionales y con la Agenda 2030.*
2. *Aclarar la priorización temática de España tras analizar su ventaja comparativa, y elaborar las directrices necesarias para hacer operativas las prioridades.*
3. *Mejorar la coherencia y la regularidad de su apoyo al sistema multilateral. España debería, por un lado, reducir el número de departamentos gubernamentales que proporcionan ayuda multilateral, tanto dentro como fuera del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y, por otro, coordinar mejor el apoyo que prestan.*

3. La distribución de la ayuda oficial al desarrollo española

Indicador: Los compromisos internacionales y nacionales asumidos por el país miembro orientan el volumen y la distribución de la ayuda.

Principales hallazgos

El CAD expresaba su preocupación por el recorte de la AOD. “Entre 2000 y 2009 la AOD española casi se triplicó, pero la crisis económica provocó un cambio importante, con un recorte de un 68% entre 2010 y 2014. En 2014 la AOD española ascendió a 1.879 millones de dólares, el 0,13% de la Renta Nacional Bruta (RNB), muy lejos del compromiso internacional del 0,7% y de la media del CAD del 0,29%. El porcentaje no había sido tan bajo desde 1988, cuando España todavía no formaba parte del CAD. La AOD total a los países menos adelantados supuso un 0,03% de la RNB en 2013, también muy por debajo de la meta de Naciones Unidas del 0,15%”.

Se señalaba que España había anunciado públicamente su compromiso de aumentar la AOD cuando mejorase la situación económica. Este compromiso se había traducido ya en incrementos previstos en los presupuestos de AOD de 2015 y 2016, aunque las estimaciones podían verse afectadas si España no

conseguía ejecutar todas las asignaciones, como había ocurrido en 2014. El CAD subrayaba que se desconocía “cuándo y cómo va a aumentar aún más su ambición para acercarse a la meta lejana del 0,7%”.

Con los importantes ajustes presupuestarios, España había tenido que tomar algunas decisiones difíciles sobre la asignación de sus escasos recursos. En términos generales, el programa bilateral, que incluía las contribuciones multi-bilaterales (*non core*) a organismos internacionales, era el que ha sufrido un mayor recorte, pasando de un 69% de la AOD total en 2009 a un 33% en 2014.

América Latina y África subsahariana habían recibido sistemáticamente la mayor parte del apoyo español. No obstante, se podría llevar a cabo una mayor concentración de la AOD bilateral en dichas regiones. Aunque en 2014 se había alcanzado la meta de financiación marcada en el IV Plan Director para los 23 países y territorios de asociación, España seguía financiando un gran número de países receptores de ayuda además de los 23 socios prioritarios. En muchos de ellos España se encontraba entre los menores donantes, lo que contradecía su compromiso de concentración para lograr un mayor impacto.

La ayuda programable a nivel de país de España, un 36% de la AOD bilateral, también era relativamente menor que la de otros países miembros. Dentro de ella, el principal *modus operandi* de España seguía siendo el enfoque de proyecto. La asistencia técnica y las contribuciones a programas y fondos comunes suponían sólo un porcentaje muy bajo. Pareciera que estos porcentajes no se adecuaban al compromiso del Plan Director de aumentar el uso de la ayuda programática. Por último, los costes administrativos constituían un porcentaje elevado y que iba en aumento del presupuesto bilateral. España debía controlar el crecimiento de dichos costes en el futuro mediante la mejora de la eficiencia organizativa y de gestión.

En relación a la previsibilidad, los Marcos de Asociación País recogían planes de gasto a cuatro años para las intervenciones propuestas en cada país. Sin embargo, España preparaba su presupuesto de manera anual por lo que, en la práctica, el plan de gasto no era firme, sino indicativo.

Las contribuciones generales (*core*) a organismos multilaterales suponían una parte importante de la cooperación para el desarrollo de España (un 67% de su AOD bruta en 2014, en comparación con la media del 27% del CAD). España era el octavo donante multilateral del CAD en términos relativos, y el duodécimo en volumen de ayuda, con 1.400 millones de dólares en 2013. Las contribuciones generales suponían la mayor parte de la financiación multilateral (un 94%), un 72% de la cual se destinaba a instituciones de la UE. El CAD consideraba positivo que las contribuciones multi-bilaterales, que eran muy altas, se hubieran reducido significativamente.

España había reducido el número de organismos a los que apoyaba de 85 en 2011 a 69 en 2014. Sin embargo, necesitaba seguir racionalizando su programa multilateral, lo que implicaría aumentar las asignaciones a los socios clave que se hayan seleccionado.

Recomendaciones

1. *Con la mejora de la situación económica, España debería establecer un plan concreto para alcanzar el compromiso de aumento de la AOD hasta un 0,7% de la RNB y el compromiso para con los países menos adelantados y con mayores necesidades.*
2. *Para una mayor concentración, España debería focalizar más sus recursos de AOD en sus receptores principales: i) países y territorios priorizados, lo que implica aumentar la ayuda programable en ellos, y ii) socios multilaterales estratégicos clave.*

4. La gestión de la cooperación española para el desarrollo

Indicador: El enfoque adoptado por el país miembro sobre la organización y gestión de su cooperación para el desarrollo es adecuado

Principales hallazgos

El informe subrayaba que España había reconocido públicamente las debilidades estructurales de su sistema institucional de cooperación para el desarrollo y había tratado de abordarlas. Las reformas habían mejorado, “aunque sólo ligeramente, la coordinación del conjunto del Gobierno”. A pesar de la disminución de la AOD, el personal en el Ministerio y en la Agencia se había mantenido. De hecho, los ajustes presupuestarios se habían visto como una oportunidad para reformar el sistema de manera potencialmente innovadora. La transformación de algunas oficinas técnicas de cooperación en centros regionales y temáticos constituía un ejemplo.

El MAEC era la institución líder en el sistema de cooperación para el desarrollo, aunque su porcentaje relativo en el presupuesto había ido disminuyendo. El Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo había asumido la dirección de la AECID en 2013, con la intención de mejorar la rendición de cuentas y la coordinación entre el MAEC y la AECID. Sin embargo, no quedaba claro que dichas mejoras se hubieran materializado en la práctica. Además, a pesar del compromiso asumido, no se había actualizado el contrato de gestión de la AECID para reflejar los cambios institucionales.

Asimismo, la derogación de la Ley de Agencias Estatales, producida después de la misión a Madrid en 2015, implicaba que todas las agencias estatales dejarán de existir a partir de octubre de 2016. El MAEC dispondrá a partir de entonces de tres años para rediseñar el marco institucional para la cooperación para el desarrollo. Esto suponía una clara oportunidad para España para reformar el sistema en base a las prioridades para la política establecidas en el próximo Plan Director, que se elaboraría en 2016, y a los hallazgos de éste y de otros exámenes de la Cooperación Española.

La cooperación para el desarrollo de España también involucraba a otros Ministerios y a las Administraciones autonómicas y locales, que gestionaban recursos de AOD, lo que suponía un desafío para la coordinación.

Existían varias estructuras que servían para realizar consultas e intercambiar información entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, en general no habían podido influir ni suficientemente ni a tiempo en las políticas y la toma de decisiones del MAEC. Estas estructuras debían ser revisadas con el fin de garantizar que contaban con el mandato de promover e impulsar la coherencia de políticas y enfoques que involucraran al conjunto del Gobierno.

Para el CAD, la intención de que los MAPs se conviertan en la estrategia global en cada país, apoyada en mecanismos de coordinación en terreno, era positiva. El Embajador de España en cada país lideraba los esfuerzos de coordinación, y, por ejemplo, presidía los grupos permanentes de coordinación de los actores españoles de cooperación para el desarrollo en los países y territorios de asociación. Sin embargo, se había comprobado que, aparte de la AECID, los actores de la cooperación descentralizada y las ONG que recibían subvenciones públicas utilizaban muy poco los marcos como instrumentos de planificación y no se incluían sistemáticamente en los grupos de coordinación.

En relación a los recursos humanos, el CAD destacaba que “las recomendaciones del examen de pares de 2011 siguen siendo válidas. La capacidad para llevar a cabo un programa de calidad mejoraría si hubiese una estrategia de recursos humanos y un plan a medio plazo que se centrara en las capacidades y la ubicación del personal. La falta de movilidad y perspectivas profesionales han afectado negativamente la motivación de la mayoría del personal, incluyendo al personal local en los países”.

Recomendaciones

1. *En relación a los acuerdos institucionales tras los cambios legales de 2015, España necesitaría definir principios rectores y mandatos claros para todas las instituciones involucradas en la cooperación para el desarrollo.*
2. *España debería revisar y redefinir los mandatos de los órganos de coordinación, tanto en sede como en los países y territorios de asociación, para que contribuyan de manera más eficaz a la política y a la programación.*
3. *España debería desarrollar una estrategia de recursos humanos a medio plazo, vinculada a su próximo Plan Director, que aborde:*
 - i. *las capacidades y especialidades necesarias para cumplir con los objetivos estratégicos y operativos, tanto en sede como en las oficinas en terreno.*
 - ii. *la rotación y la promoción del personal de cualquier nivel en beneficio del aprendizaje institucional y de la motivación de los empleados.*
 - iii. *el despliegue de personal contratado local para tareas técnicas, con el fin de hacer un mejor uso de sus conocimientos y capacidades.*

5. La ejecución y las alianzas de la cooperación española para el desarrollo

Indicador: *El enfoque adoptado por el país miembro en la ejecución de su programa mejora la calidad de la ayuda en los países socios y logra el máximo impacto, en línea con la Alianza de Busan*

Principales hallazgos

España aplicaba firmemente los principios de eficacia de la ayuda. Los MAP se elaboraban “en terreno, en estrecho diálogo con los socios, y se alinean con los ciclos de planificación de los países y territorios de asociación”. Los MAP recogían “un presupuesto indicativo a cuatro años que, junto a la flexibilidad en la elaboración presupuestaria y en la programación en los países y en sede, ayuda a España a ser más previsible y a responder mejor a las necesidades de sus socios. Esta capacidad de adaptación a las necesidades de cada país también permite a España formular e implementar programas en contextos de fragilidad de una forma pragmática, sin la necesidad de enfoques o herramientas específicos”.

España estaba comprometida a utilizar los sistemas nacionales de sus socios “pero aún puede mejorar en este aspecto: el porcentaje de ayuda recogido en el presupuesto de los países y el porcentaje de ayuda que utiliza los sistemas públicos de gestión financiera y de adquisición de bienes y servicios son bajos —57% y 48% respectivamente en 2013— y aún están lejos de las metas acordadas para 2015 de un 85% y un 57%”. Las instrucciones de 2013 para la elaboración de los MAP promovían un mayor uso de los sistemas nacionales, aunque, a veces, fuese a expensas de la previsibilidad de los desembolsos. “En tales circunstancias, España demuestra su compromiso con el uso de los sistemas nacionales yendo más allá de la ejecución de los proyectos y proporcionando apoyo directo a los socios para superar los cuellos de botella”.

El compromiso de España con la cooperación delegada y con las “alianzas silenciosas” contribuía a la armonización de donantes y reducía la carga administrativa para los países socios. Sin embargo, España había reducido “de manera general su participación en programas y fondos comunes, también en contextos de fragilidad”.

Para seguir manteniendo una cooperación pertinente y de calidad en contextos de cambio constante, España estaba “modificando la naturaleza de sus relaciones con algunos países en desarrollo. Así, prioriza cada vez más el fortalecimiento de capacidades y la utilización de modalidades como la cooperación triangular, el intercambio de conocimientos y la investigación”.

Basándose en su sólido compromiso con la eficacia de la ayuda, España podía “mejorar aún la forma en la que ejecuta su programa y asegurar que todos sus instrumentos, incluidos los préstamos a través del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), cumplen con los principios de Busan”.

Asimismo, España podía “mejorar la gestión de los programas y la elaboración del presupuesto para conseguir mejores resultados. El bajo nivel de ejecución (en 2013, se desembolsaron el 69% de los fondos planificados) no sólo afecta a la previsibilidad sino también a los resultados. Además, al no

existir procedimientos estandarizados, los análisis de riesgos no se utilizan ni en el diseño de los programas ni en los mecanismos de control. La consecuencia es una menor capacidad para obtener resultados a tiempo y una menor transparencia respecto a cómo se asumen y se gestionan los riesgos”.

Para el CAD, los MAP había “mejorado la mutua rendición de cuentas, ya que la firma, el seguimiento y la evaluación de los mismos se llevaban a cabo de manera conjunta con los países y territorios de asociación. Un mayor foco en los resultados y el seguimiento de los indicadores de resultados recogidos en los MAP podía servir a España para avanzar en la aplicación de todas las dimensiones de la rendición de cuentas, incluyendo la rendición de cuentas sobre los resultados”.

España debía hacer mayores esfuerzos en utilizar los MAP como estrategia global en los contextos de fragilidad para poder hacer un mejor uso de todas sus herramientas de política y programación y garantizar mejores resultados en dichos contextos.

Se debían revisar las alianzas con otros actores para incrementar su impacto. Aunque resultaba positivo que el Gobierno hubiera reactivado el diálogo con las ONG, se necesitaba “llegar a un acuerdo sobre la nueva estrategia a la menor dilación posible para evitar que se deteriore la confianza. En relación con la financiación de las ONG, los procesos de valoración, los mecanismos de financiación y otras medidas de justificación suponen elevados costes de transacción. La inclusión de los indicadores definidos en los países y territorios socios en los requisitos de justificación incrementaría la capacidad de las ONG y de la AECID para aprender de la experiencia y, al mismo tiempo, seguir rindiendo cuentas sobre los aspectos económicos. La colaboración con el sector privado mejoraría con una estrategia articulada e instrumentos bien adaptados”.

Recomendaciones

1. *Para mejorar la ejecución de su cooperación, España debería elaborar directrices y procedimientos para el análisis y la gestión de riesgos.*
2. *Además de incluir informes sobre los resultados en la justificación, España debería simplificar los mecanismos de justificación para las ONG con el fin de reducir los costes administrativos y encontrar un equilibrio entre rendición de cuentas y aprendizaje.*

6. Los resultados y la rendición de cuentas de la cooperación para el desarrollo de España

Indicador: El país miembro planifica y gestiona para resultados de desarrollo, aprendizaje, transparencia y rendición de cuentas

Principales hallazgos

El CAD destacaba que España estaba desarrollando “un enfoque de planificación para resultados prometedor. Los MAPs recogían los resultados de desarrollo a los que España pretende contribuir.

También incluyen indicadores de proceso y de resultados, metas y líneas de base extraídos de los marcos de resultados y estadísticas nacionales. La AECID ha comenzado a promover una cultura de resultados en toda la agencia mediante la creación de una red de eficacia y calidad de la ayuda. También está en proceso de integrar sus sistemas de seguimiento, con énfasis en los resultados de desarrollo en los niveles institucional, de país y de intervenciones”.

Actualmente, la ausencia de un mecanismo integrado de seguimiento de resultados afectaba a la supervisión estratégica y a la transparencia: “no se hace seguimiento de los indicadores de resultados y, por lo tanto, no se utilizan para la toma de decisiones. Avanzar hacia una gestión para resultados exigirá una cultura de resultados consolidada, las herramientas correctas y un adecuado seguimiento”.

El fortalecimiento de la función de evaluación constituía otro ejemplo de la atención de España a los resultados. “En 2013 se aprobó una nueva política de evaluación, en el marco de la cual se publican planes bienales de evaluación que abarcan toda la Cooperación Española, se ha creado una red de puntos focales y se han desarrollado herramientas metodológicas para facilitar las evaluaciones operativas, y se están evaluando los documentos estratégicos clave, como el Plan Director o los MAPs. Además, los hallazgos se difunden ampliamente a través de la página web “Cooperación Española”, de la publicación de resúmenes de cada evaluación y de seminarios y presentaciones públicas”.

Sin embargo, se ponía de manifiesto “el riesgo de que independencia de la función de evaluación se vea comprometida. La unidad responsable de la evaluación depende del Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo para la aprobación de los planes bienales de evaluación y del presupuesto para cada evaluación, ya que no cuenta con un presupuesto específico ni existe un escrutinio externo de los planes o de los hallazgos de las evaluaciones”. El uso de dichos hallazgos también se podía mejorar mediante un seguimiento sistemático de los planes de mejora internos que se incluían en las respuestas de gestión, introducidas recientemente.

El CAD reconocía que las experiencias con las redes temáticas, sectoriales y regionales, las plataformas de colaboración online y los centros de formación constituían “un éxito en el intercambio de conocimiento dentro de la agencia. Las nuevas oficinas regionales y temáticas también deberían acercar el conocimiento a los usuarios finales. Sin embargo, la AECID ha adoptado escasas medidas para promover la creación de nuevo conocimiento, como la investigación aplicada y las becas orientadas al desarrollo”.

También se reconocía que los esfuerzos por aumentar la transparencia se habían visto recompensados “con la subida del puesto 47º en el Índice de Transparencia de la Ayuda en 2013 al puesto 21º en 2014. El público en general y los expertos pueden acceder a la información a través de dos páginas web. El escrutinio parlamentario también ha aumentado. Por ejemplo, el Secretario General presenta al Congreso los planes de evaluación, las comunicaciones anuales, los informes de evaluación y las posiciones internacionales. España también ha mejorado su comunicación presentando toda la cooperación para el desarrollo bajo una única marca, “Cooperación Española”, y adaptando su relación con los distintos públicos”.

Sin embargo, aún podían llevarse a cabo avances tanto en la transparencia como en la comunicación, ofreciendo datos más actualizados e información detallada de los proyectos y, una vez que los mecanismos de seguimiento estuvieran en marcha, comunicando los resultados y los riesgos.

Por último, se necesitaban reactivar las colaboraciones con las organizaciones de la sociedad civil en educación para el desarrollo, ya que “esta agenda ha perdido impulso y están aumentando los malentendidos entre las partes. De hecho, las organizaciones de la sociedad civil temen que la educación para el desarrollo esté sirviendo para promocionar la Cooperación Española en vez de para formar una ciudadanía global”.

Recomendaciones

1. *Para acelerar el cambio hacia la toma de decisiones basada en resultados, España debería desarrollar herramientas adecuadas para el seguimiento y el análisis de los resultados.*
2. *España debería garantizar la independencia de la unidad central de evaluación otorgándole la autoridad de planificar y presupuestar las evaluaciones estratégicas.*
3. *Para asegurar el aprendizaje, España debería hacer un seguimiento sistemático de las respuestas de gestión a las evaluaciones y garantizar que los hallazgos informan la toma de decisiones.*
4. *Para mantener el sólido apoyo de la sociedad española a la cooperación para el desarrollo, España debería preparar un plan de acción de educación para el desarrollo.*

7. La ayuda humanitaria de España

Indicador: El país miembro contribuye a minimizar el impacto de los shocks y las crisis, y salva vidas, alivia el sufrimiento y mantiene la dignidad humana en situaciones de crisis y desastre

Principales hallazgos

El CAD expresaba su preocupación debido a que el presupuesto para ayuda humanitaria de España había sufrido bruscas e importantes reducciones durante los últimos cuatro años, que habían forzado una reducción del ámbito de actuación de su programa. Como resultado, “ha sido necesario revisar minuciosamente dónde España podía aportar un mayor valor añadido con sus limitados fondos humanitarios. Se han priorizado cuatro sectores clave y nueve crisis crónicas (anteriormente eran 44). También se analizan cuidadosamente las capacidades de ejecución de sus socios. El resultado es un enfoque estratégico centrado en menos crisis con claros criterios de financiación. Se considera una buena práctica que España se haya asegurado de que todos sus socios entiendan estos nuevos criterios de financiación”.

El programa humanitario de España se complementaba con esfuerzos activos en la diplomacia internacional humanitaria, por ejemplo, como ponente de la respuesta a la crisis de Siria en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Otros socios y miembros del CAD apreciaban dichos esfuerzos.

España también participaba activamente con otros donantes, en terreno, en el ámbito de la UE y a nivel mundial, en la coordinación de intervenciones tanto a nivel operativo como de incidencia.

España tenía estrechas relaciones de trabajo a través de los diferentes departamentos gubernamentales en las grandes emergencias humanitarias (principalmente desastres sobrevenidos) y empleaba incentivos económicos y estructurales útiles, como la financiación conjunta. El objetivo era promover un trabajo más coherente entre la AECID y las comunidades autónomas y entre los distintos agentes de protección civil. Se reconocía al equipo humanitario en Madrid como experimentado, lo que facilitaba una buena relación con la sección política del MAEC.

España disponía de una gran variedad de mecanismos de respuesta rápida. El CAD recordaba que en el examen de pares de 2011 se le pidió a España que consiguiese formar y acreditar a todos los actores que conformaban el sistema gubernamental de respuesta rápida. En respuesta a esto, dos equipos españoles de búsqueda y salvamento habían obtenido ya la acreditación internacional. La reducción de la presencia bilateral de España en situaciones de conflicto activo también había disminuido la exposición al riesgo, otra de las recomendaciones del examen de pares de 2011. España podía trabajar ahora en eliminar los factores que desincentivan al personal sanitario español a participar en las emergencias.

La AECID contaba con un enfoque de comunicación amplio y proactivo en relación a su programa humanitario y a las cuestiones humanitarias, que podía “servir de ejemplo a otros donantes. La adecuada presencia en terreno le permite también apoyar a los socios, gestionar el riesgo y dar seguimiento a las operaciones diarias”. Sin embargo, se señalaba que “no dispone de acuerdos vigentes que permitan establecer un enfoque coherente como “equipo español” para responder en terreno a las actuales crisis humanitarias. Esta carencia puede limitar la coherencia de las políticas, posiciones y operaciones de España en entornos de trabajo complejos”.

El modelo de financiación para crisis crónicas estaba a menudo muy marcado, lo que reducía la flexibilidad de la respuesta de los socios ante situaciones cambiantes. La financiación, sin embargo, podía ser plurianual, lo cual aumentaría la previsibilidad. Los recursos limitados como consecuencia de los recortes habían dificultado una programación integral, afectando componentes como la construcción de la resiliencia y la recuperación. España podía dedicar mayores esfuerzos a priorizar los factores desencadenantes de las crisis en sus programas de desarrollo, por ejemplo, incluyéndolos quizás en los Marcos de Asociación País.

Por otra parte, el CAD llamaba la atención en que “el presupuesto para ayuda humanitaria era innecesariamente bajo (un 4% de la AOD), especialmente cuando existe un apoyo de la sociedad tan sólido a las respuestas humanitarias. España podría asignar más fondos a la ayuda humanitaria por ser un área clave”.

Un reto importante, que también identificó el examen de pares de 2011, seguía siendo la excesiva carga administrativa para las ONG con las que trabajaba España, que limita su capacidad para llevar a

cabo una asistencia de calidad. Aunque se reconocía que “España es consciente de ello. Se ha previsto simplificar los complejos procedimientos de subvención y abordar cuestiones tales como las múltiples auditorías que se exigen a todas las subvenciones a ONG”. Se animaba a España a resolver sin demora todas estas cuestiones.

Recomendación:

1. *Para asegurar que todos los socios sean capaces de responder a tiempo y se focalicen en resultados de calidad, España necesita simplificar los procedimientos de concesión de subvenciones a ONG humanitarias. Al igual que se ha recomendado para las ONG de desarrollo, España debería revisar los requisitos de justificación en este caso.*

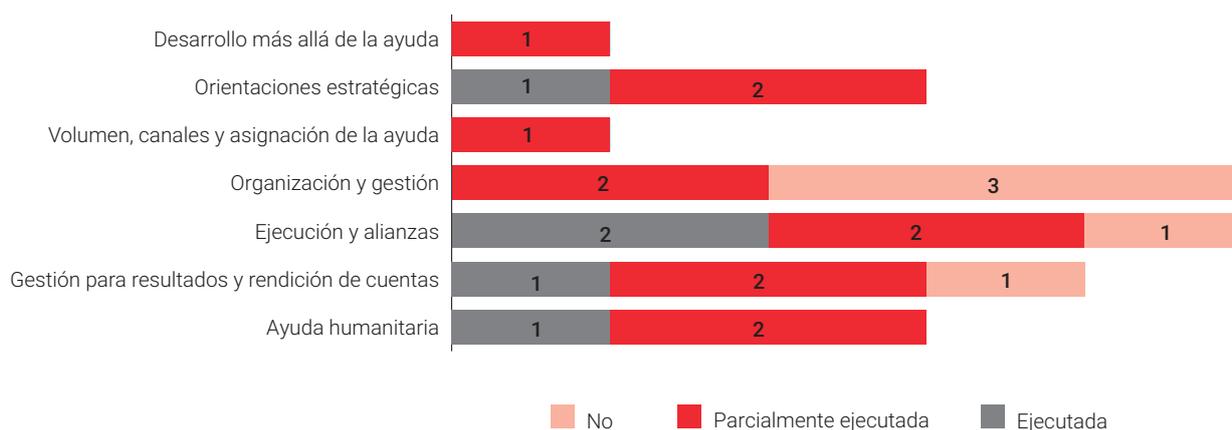
Progreso de las recomendaciones del examen de pares de 2011

Temas claves	Recomendaciones 2011	Grado de aplicación
Desarrollo más allá de la ayuda	Para gestionar los esfuerzos en coherencia de políticas para el desarrollo de manera que informe e influya en la política, España debería: <ul style="list-style-type: none"> • Reforzar su capacidad de analizar las políticas de coherencia, y garantizar que la información sobre el análisis y las decisiones de coherencia de políticas fluye libre y eficazmente entre los órganos existentes. 	<i>Ejecutada parcialmente</i>
Orientaciones estratégicas	Para incrementar el impacto de la ayuda, España debería garantizar que su IV Plan Director (2013-2016): <ul style="list-style-type: none"> • Se concentre en menos países, sectores, y áreas transversales, y se priorice claramente entre ellos. • Desarrolle un criterio claro en la selección de los países socios, con especial atención al objetivo de la reducción de la pobreza. Para reforzar su implicación estratégica con las agencias multilaterales y garantizar que se maximice el impacto de la ayuda multilateral española, España debería: <ul style="list-style-type: none"> • Hacer un uso sistemático de las evaluaciones de desempeño y de las impresiones de sus oficinas en terreno para orientar su apoyo a las agencias multilaterales 	<i>Ejecutada parcialmente</i> <i>Ejecutada</i> <i>Ejecutada parcialmente</i>
Volumen, canales y asignación de la ayuda	Utilizar la pausa en el crecimiento de la AOD y ser más selectivo a la hora de asignarla, podría ayudar a España a mejorar la calidad y la eficacia de su cooperación. Con este fin, España debería: <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la concentración geográfica de su ayuda al desarrollo para permitir así una mayor concentración de recursos en menos países socios. 	<i>Ejecutada parcialmente</i>

Temas claves	Recomendaciones 2011	Grado de aplicación
Organización y gestión	<p>Para hacer uso de todo el potencial de los actores de desarrollo españoles, España debería:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Examinar qué valor añadido aportan sus órganos de coordinación a la cooperación al desarrollo. • Garantizar que éstos trabajan de forma que los resultados de los debates informen la toma de decisiones estratégicas políticas y técnicas de todo el gobierno. 	<p><i>No ejecutada</i></p> <p><i>Ejecutada parcialmente</i></p>
	<p>Para incrementar la transparencia y la cohesión, especialmente a nivel de país, España debería:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que todos los actores españoles de desarrollo compartan la información sobre sus actividades en el marco de cooperación a nivel de país y que el gobierno del país socio esté totalmente informado a nivel central y local. 	<p><i>Ejecutada parcialmente</i></p>
	<p>En un contexto económico en el que “hacer más con menos” será la premisa, España necesita criterios y políticas claras para apoyar las decisiones sobre cómo emplear los recursos de manera más eficaz y eficiente. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la AECID deberían:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar una política de recursos humanos y un plan a medio plazo para la movilidad y la rotación del personal. • Introducir un sistema de gestión del desempeño individual unido a objetivos y resultados de carácter organizativo 	<p><i>No ejecutada</i></p> <p><i>No ejecutada</i></p>
Ejecución y alianzas	<p>Para hacer que la Cooperación Española sea más eficaz, España debería:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que las oficinas en terreno y todos los Ministerios que distribuyen AOD entiendan y utilicen las nuevas herramientas y metodologías de planificación. 	<p><i>Ejecutada parcialmente</i></p>
	<p>Conseguir una mejor relación “calidad-precio” de su ayuda oficial para el desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • España debería seguir su programa de desvinculación del resto de su ayuda ligada a todos los niveles de la administración. 	<p><i>Ejecutada</i></p>
	<p>Para continuar con el compromiso de España con los países de renta media, España debería:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hacer del fortalecimiento de capacidades un objetivo en sus marcos de asociación país y recopilar y compartir las lecciones aprendidas y la experiencia en este ámbito, especialmente en los países de renta media. 	<p><i>Ejecutada</i></p>
	<p>Para utilizar todo el potencial de la relación del gobierno con las ONGD españolas, España debería:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer una política clara que trace lo que se quiere conseguir con y a través de las ONGD. • Perfeccionar sus instrumentos de financiación para garantizar que la AOD canalizada a través de, las ONG se asigna estratégicamente y asegura resultados. 	<p><i>No ejecutada</i></p> <p><i>Ejecutada parcialmente</i></p>

Temas claves	Recomendaciones 2011	Grado de aplicación
Gestión para resultados y rendición de cuentas	Para demostrar resultados y promover una cultura de aprendizaje: <ul style="list-style-type: none"> • La DGPOLDE (ahora SGCID) y la AECID deberían aplicar sus herramientas de gestión para resultados de desarrollo en todas las oficinas, en sede y terreno, y formar al personal para definir objetivos e indicadores que hagan posible supervisar el impacto de las intervenciones de ayuda al desarrollo. • La Cooperación Española debería hacer uso de la información sobre resultados que arrojan sus evaluaciones para influir en la política, en la programación y en el aprendizaje institucional e informar al público. 	<i>Ejecutada parcialmente</i> <i>Ejecutada parcialmente</i>
	Para mantener el apoyo firme de la sociedad a la ayuda y al desarrollo, el gobierno debería: <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un plan actualizado y operativo sobre educación para el desarrollo y comunicación. • Incrementar las capacidades de la agencia en comunicación para el desarrollo. 	<i>No ejecutada</i> <i>Ejecutada</i>
Ayuda humanitaria	Para consolidar el considerable progreso en el programa humanitario, España debería: <ul style="list-style-type: none"> • Reducir la carga administrativa sobre las ONG humanitarias, e introducir criterios comunes de financiación y seguimiento del desempeño para todas las ONG y socios multilaterales. • Busca una formación y/o acreditación internacional apropiada para todos los actores dentro del sistema español de respuesta. 	<i>Ejecutada parcialmente</i> <i>Ejecutada parcialmente</i>
	Para reducir la exposición general a los resultados negativos en entornos humanitarios complejos, España debería: <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un enfoque sistemático de valoración, comunicación y gestión del riesgo programático. 	<i>Ejecutada</i>

Grado de ejecución de España de las recomendaciones del Examen de Pares de 2011



2.7. EXAMEN DE PARES DE 2022

En el informe del examen de pares de 2022, atendiendo a la nueva metodología aprobada por el Comité, no se abordan ya todos los componentes del marco analítico tradicional de los exámenes de pares. Con el nuevo enfoque que refuerza el elemento de aprendizaje, el examen se centra en identificar buenas prácticas e innovaciones de los miembros que luego se incluyen en la plataforma de aprendizaje mutuo, como ya se señalaba en la introducción, y en reflexionar sobre las dificultades específicas a las que se enfrenta un estado miembro haciendo recomendaciones para su mejora.

De esta forma, la estructura del informe del examen de 2022, siendo los examinadores República Checa y Japón, no sigue estrictamente las líneas de los anteriores, aunque el contenido finalmente también aborde cuestiones relativas al marco estratégico, el volumen y composición de la AOD, la gestión de la cooperación, la rendición de cuentas y la ayuda humanitaria. En todo caso, el informe queda estructurado en torno a las siguientes cuestiones:

1. Contexto del examen de pares de España.
2. Adecuación al objetivo: un compromiso renovado con la cooperación internacional requiere una reforma integral.
3. Diseño y participación en alianzas horizontales e inclusivas.
4. Movilización de la experiencia del sector público para el desarrollo y el intercambio de conocimientos.
5. Aprovechamiento de la financiación para el desarrollo.
6. Adecuación a la fragilidad.

El desarrollo de estos capítulos va precedido de un resumen donde se identifican los principales hallazgos y se formulan las recomendaciones. Nos centraremos en esa parte que permite de una forma más simplificada que en anteriores exámenes identificar las fortalezas y debilidades del sistema de cooperación española, así como los retos por delante, especialmente en relación con la reforma de ese sistema que España está llevando a cabo. Para mayor detalle de los diferentes aspectos analizados se puede consultar el informe completo¹². El informe incluía como en ediciones anteriores un cuadro de progreso en el cumplimiento de las recomendaciones del anterior informe.

Principales hallazgos

El informe del CAD señalaba como principales cuestiones a destacar:

- España, 13.^{er} mayor miembro del CAD por volumen, había definido un amplio programa de reforma para su cooperación para el desarrollo, que se fundamentaba en un importante

¹² <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/85c6a9b3-es/index.html?itemId=/content/publication/85c6a9b3-es>

apoyo público. El programa conllevaba reformar el marco legislativo y normativo, establecer nuevas prioridades y objetivos para la cooperación española y aumentar el presupuesto de la AOD.

- **España mantenía un compromiso al más alto nivel con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.** Había hecho de la cooperación internacional una política de Estado, fundamental para su acción exterior, a fin de emplearla como palanca y catalizador para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel mundial, y se había comprometido a mejorar sus mecanismos de coherencia política. Estableciendo un nexo claro entre sus marcos de cooperación bilateral (MAP) con los ODS, España también ayudaba a que sus socios avanzaran en el programa en el ámbito local. Había aumentado la transparencia y la rendición de cuentas en torno a su apoyo oficial total para el desarrollo sostenible y su alineamiento con los ODS, tanto en su comunicación al público en general como al Parlamento.
- **En los contextos de fragilidad, las actividades de desarrollo y de paz guardaban una estrecha relación, de acuerdo con la Recomendación de la OCDE sobre el nexo acción humanitaria-desarrollo-paz.** España participaba en la mediación en conflictos y en la cooperación cultural para crear entornos que propiciaran una paz sostenible y facilitarían la resolución de conflictos, lo cual reforzaba su compromiso político a largo plazo en los procesos de paz. Las ONG eran un excelente activo. Si bien las ONG ejecutaban el 56% de la AOD bilateral de España, asumían el 86% del compromiso del país en contextos de fragilidad, lo que permitía intervenir a escala muy local, y consolidar la confianza y la participación.
- **España prestaba especial atención a la colaboración con las instituciones de la Unión Europea (UE) y otros socios.** Tercer país en volumen de ejecución de cooperación delegada de la UE, España invertía en gran medida en influir en la política de desarrollo de la UE en Bruselas con miras a aumentar la atención que presta a la inclusión. La cooperación delegada de la UE y las inversiones bilaterales del país eran complementarias. También colaboraba con bancos multilaterales de desarrollo e instituciones bilaterales de financiación para el desarrollo con el fin de combinar financiación reembolsable y no reembolsable y ampliar la variedad de instrumentos de que disponía.
- **España abogaba por las alianzas horizontales y el aprendizaje mutuo.** Aprovechando la experiencia del sector público, España había contribuido a crear conocimientos compartidos y redes duraderas de apoyo a las soluciones regionales para los desafíos locales y mundiales. Las partes interesadas valoraban sistemáticamente el proceso del MAP y el diálogo desarrollado en el ámbito local. La concentración en la apropiación, la transparencia, la inclusividad y los compromisos a largo plazo generaba confianza, mientras que los diálogos entre pares facilitaban el compromiso con relación a cuestiones difíciles y movilizaban a los países de renta media en torno a los ODS.
- **La consulta y la inclusividad eran elementos fundamentales del enfoque de la cooperación para el desarrollo de España** —algo necesario dada la diversidad de su sistema—. A nivel interno, España había desarrollado enfoques para el conjunto del gobierno y para el conjunto de la sociedad, y había podido expresarse con una sola voz sobre

retos fundamentales como la condonación de la deuda y la recuperación tras la COVID. En los países de asociación, España había conseguido pactar amplios marcos de asociación bilaterales basados en el diálogo abierto con las partes interesadas de los países de asociación y todos los agentes de la cooperación española, incluida la sociedad civil y las autoridades locales y regionales. Este diálogo inclusivo contribuía a amplificar aquellas voces que no necesariamente serían escuchadas.

- **Aunque la diversidad es una de las fortalezas de la cooperación para el desarrollo española, también planteaba dificultades.** La Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), responsable de una parte limitada del presupuesto de la AOD, tenía dificultades para orientar a todos los agentes hacia una estrategia integrada y aprovechar al máximo sus complementariedades. Su mayor peso político y una división más clara del trabajo ofrecían oportunidades de afrontar estas dificultades en la elaboración del próximo Plan Director.
- **La diversidad de alianzas podía dificultar en mayor medida los programas específicos y predecibles en los países o territorios dentro de un sistema segmentado.** Como documentos exhaustivos, en ocasiones se considera que los MAP recogían numerosas prioridades y proyectos pequeños. Por otra parte, los proyectos delegados por la UE o financiados a través del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) no formaban parte de los MAP sistemáticamente, lo que limitaba la capacidad de España para vincular su cooperación técnica y financiera, y aprovechar sus sólidos conocimientos y relaciones locales. A pesar de que las oficinas técnicas de cooperación hacían notables esfuerzos por fomentar la coherencia entre la cooperación para el desarrollo del conjunto de España a nivel local, conseguirlo requería cuantiosos recursos de personal.
- **El intercambio de conocimientos y el aprendizaje institucional estaban en proceso.** Pese a los impresionantes esfuerzos por mejorar la comunicación de información al nivel institucional, así como por renovar y desarrollar los marcos de resultados existentes en su programación, España disponía de una capacidad limitada para recopilar resultados o para comprender plenamente los resultados de su asistencia técnica pública. Los esfuerzos por mejorar el aprendizaje institucional se veían dificultados por la falta de una visión estratégica continua. La adopción de medidas adicionales para sistematizar la recopilación de datos, la vigilancia de los resultados y los flujos de información ascendentes podían contribuir a mejorar el intercambio de conocimientos, la toma de decisiones y la supervisión.
- **Resultaba fundamental abordar los problemas de recursos humanos.** La brecha entre los profesionales generalistas localizados en Madrid y el grupo de expertos en el extranjero que tiene escasas oportunidades de trabajar en la sede daba lugar a un sistema dividido. La ausencia de una carrera profesional en materia de desarrollo, las condiciones deficientes y la complejidad de las modalidades contractuales, además de un uso limitado de la reserva de talento local, afectaban negativamente a la capacidad de España para atraer y retener el talento y aprovechar los conocimientos internos. La próxima reforma integral ofrecía la oportunidad de reevaluar qué competencias se requerirán y dónde, a fin de hacer realidad las aspiraciones españolas.

- **Eran varias las leyes y la reglamentación que dificultaban en gran medida la flexibilidad, la previsibilidad y la eficacia del programa de desarrollo.** Las dificultades para proporcionar financiación plurianual, así como los prolongados procesos de aprobación y elaboración de informes centrados en los insumos y los productos y no en los resultados generaban cargas administrativas para todas las partes y socavaban la eficacia y la calidad de las alianzas. La reforma de este marco normativo era crucial para que España pudiera aprovechar de forma fructífera todos los instrumentos de que dispone.
- **En concreto, los actuales acuerdos institucionales de España frenaban la cooperación financiera.** El proceso de autorización de las operaciones del FONPRODE era muy largo y engorroso, en especial teniendo en cuenta su reducido volumen de operaciones. El modelo del FONPRODE le otorgaba capacidad limitada de dirección y gobierno de las operaciones, ya que los servicios bancarios y el asesoramiento financiero se prestaban fuera de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), agencia ejecutora. El FONPRODE podía aprovechar al máximo el hecho de formar parte de la AECID para hacer del desarrollo sostenible una parte fundamental de sus operaciones, basándose en la arquitectura existente y tratando de conseguir una mayor complementariedad entre cooperación técnica y financiera.
- **La política humanitaria española adoptaba una perspectiva integral y reflejaba las nuevas aspiraciones, aunque las herramientas que ha desarrollado tenían un alcance limitado.** Por ejemplo, el nuevo Fondo Humanitario de Recuperación Temprana, abarcaba la asistencia humanitaria inicial más seis meses adicionales de financiación. Sin embargo, con frecuencia, esto no reflejaba la realidad de los contextos de fragilidad en los que la transición al desarrollo temprana requería una serie de planteamientos más flexibles y menos compartimentados que formaran parte de un continuo más amplio de desarrollo y gestión de crisis.
- **España no alcanzó su compromiso nacional de que la AOD supusiese el 0,4% de la RNB antes de 2020.** No obstante, existían indicios positivos de que la cooperación para el desarrollo española avanzaba en la dirección correcta: gracias al sólido apoyo público a la cooperación para el desarrollo, el presupuesto de 2022 registraría el mayor incremento de la AOD en una década.

Recomendaciones

El CAD señalaba en su informe que las recomendaciones que se formulaban tenían como objetivo “respaldar los ambiciosos objetivos de reforma de España” y que se concentraban “en las dificultades interrelacionadas identificadas durante el examen”.

Para que su cooperación para el desarrollo sea más eficaz, España debe:

1. **Reforzar el papel de liderazgo y de convocatoria de la SECI en el sistema de cooperación para el desarrollo, partiendo de su mandato específico de cooperación internacional, a fin de reforzar la coordinación interministerial y seguir fomentando la coherencia de las políticas de**

desarrollo. También **debería seguir aclarando la división de funciones** entre el MAUC y la AECID, en particular con relación a la planificación estratégica y la gestión del presupuesto, el establecimiento de alianzas y la gestión de las contribuciones multilaterales.

2. **Desarrollar una estrategia integrada** que identifique de qué forma pueden complementarse entre sí en mayor medida los distintos instrumentos, entidades de cooperación y planteamientos tanto regionales como locales españoles, mejorar las sinergias y la colaboración con terceros agentes y aprovechar al máximo este sistema diverso a fin de:
 - dirigir la acción colectiva y los resultados en los países y territorios
 - concentrar en mayor medida el Plan Director con arreglo a las prioridades comunes
 - y establecer vínculos más sistemáticos entre su cooperación técnica y financiera.
3. **Establecer una hoja de ruta con previsiones anuales de presupuestos de la AOD** para lograr el compromiso internacional de destinar un 0,7% de su RNB a AOD, así como sus hitos intermedios nacionales acordes con el próximo Plan Director.
4. **Acelerar los esfuerzos para actualizar las políticas de recursos humanos** en todo el sistema de cooperación para el desarrollo, a fin de:
 - garantizar que el número de miembros y la composición del personal a todos los niveles y en todas las instituciones permite que cada una de estas cumpla su mandato
 - crear una carrera profesional en materia de desarrollo que acabe con la brecha entre Madrid y las oficinas técnicas de cooperación
 - mejorar las condiciones para retener el talento, también para el personal expatriado
 - crear una función de mayor importancia para el personal contratado a nivel local.
5. **Adecuar el marco normativo y los sistemas administrativos a las aspiraciones de la cooperación para el desarrollo a largo plazo**, con miras a favorecer un apoyo constante, aunque flexible, acelerar la contratación, reducir la carga administrativa y mejorar la flexibilidad y la calidad de las alianzas.
6. **Continuar desarrollando y difundiendo las directrices de gestión del riesgo** para hacerlas plenamente operativas a nivel de los proyectos y programas, y prestar apoyo al personal para priorizar la gestión del riesgo en función del contexto con el propósito de mejorar la ejecución de programas.
7. **Reforzar el aprendizaje institucional** derivado de la cooperación técnica, los resultados de la programación entre ministerios y entidades, así como la experiencia de las oficinas técnicas de cooperación, y **desarrollar sistemas de gestión del conocimiento robustos y estables**.
8. **Continuar con los esfuerzos de constante medición de los resultados** a nivel institucional y en el ámbito local, en especial los resultados de la cooperación técnica y las actividades de fomento del conocimiento, con miras a asegurarse de que la información sobre los resultados se emplea con fines de rendición de cuentas y de toma de decisiones.

9. **Establecer una política clara para la cooperación financiera de España, incluidos principios y objetivos que siguen teniendo como eje el desarrollo sostenible. Debe optimizar su actual estructura institucional y mejorar la eficiencia de sus operaciones, dotadas de controles y salvaguardas, en consonancia con su nueva política y sus planes de ampliación de la cooperación financiera.**
10. **Garantizar que las herramientas de diplomacia humanitaria y el nuevo Fondo Humanitario de Recuperación Temprana abordan la gestión de crisis y no solo la asistencia humanitaria, con el fin de mejorar su eficacia y adecuarse a las aspiraciones renovadas de España.**

Progreso de las recomendaciones del examen de pares de 2016

Hacia un esfuerzo integral de España para promover el desarrollo	
Recomendaciones de 2016	Progresos
Con el fin de garantizar que se tienen en cuenta todas las cuestiones relativas al desarrollo tanto en las políticas domésticas como en la política exterior, España debería identificar temas prioritarios, y analizar, hacer seguimiento y rendir cuentas sobre los efectos de sus políticas asociadas en los países en desarrollo.	Parcialmente ejecutada Existen trabajos en curso para desarrollar un marco analítico que mida sistemáticamente el impacto de las nuevas políticas en los ODS, así como para aprovechar los vínculos entre los objetivos de la política exterior y los objetivos de cooperación para el desarrollo.

Visión y políticas de cooperación para el desarrollo	
Recomendaciones de 2016	Progresos
Reafirmar el compromiso político de España por una cooperación para el desarrollo eficaz centrada en la lucha contra la pobreza, de acuerdo con los compromisos internacionales y con la Agenda 2030.	Ejecutada Compromiso recogido en el V Plan Director, reactivación de la comunicación anual concentrada en la pobreza y la desigualdad, plan de acción para la aplicación de los ODS con un programa de trabajo dedicado a la cooperación internacional.
Aclarar la priorización temática de España tras analizar su ventaja comparativa, y elaborar las directrices necesarias para hacer operativas las prioridades.	Parcialmente ejecutada El V Plan Director aborda todos los ODS, aunque se centra en 29 metas de desarrollo sostenible y 4 cuestiones transversales. España no publicó directrices para hacer operativas las prioridades.
Mejorar la coherencia y la regularidad de su apoyo al sistema multilateral. España debería, por un lado, reducir el número de departamentos gubernamentales que proporcionan ayuda multilateral, tanto dentro como fuera del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y, por otro, coordinar mejor el apoyo que se prestan.	Parcialmente ejecutada Son muchos los departamentos que prestan ayuda multilateral, aunque tres ministerios se encargan de prestar el 99% del apoyo. Los marcos de asociación estratégica se consultan con el MAUC. Los debates en los consejos multilaterales no necesariamente se trasladan al MAUC ni llegan a las embajadas.

Volumen y asignación de la ayuda	
Recomendaciones de 2016	Progresos
Con la mejora de la situación económica, España debería establecer un plan concreto para alcanzar el compromiso de aumento de la AOD hasta un 0,7% de la RNB y su compromiso para con los países menos adelantados y con mayores necesidades.	No ejecutada El Gobierno se comprometió a aumentar el presupuesto de la AOD hasta el 0,5% de la RNB a más tardar en 2023 sin contar con una hoja de ruta. En 2020 su AOD fue equivalente al 0,23% de la RNB.
Para una mayor concentración, España debería focalizar más sus recursos de AOD en sus receptores principales: i) países y territorios priorizados, lo que implica aumentar la ayuda programable en ellos, y ii) socios multilaterales estratégicos clave.	Parcialmente ejecutada Ha aumentado la concentración en los 20 mayores receptores, pero la ayuda programable a nivel país (21% de la AOD bilateral bruta de España) sigue siendo menor que la media de países del CAD (48%), sobre todo debido a los costes de refugiados en el país donante. Los recortes presupuestarios provocaron la concentración de un menor número de socios multilaterales, impulsada por el enfoque geográfico y temático de España.
España debería mejorar la coordinación de sus instrumentos financieros y la información sobre todos los flujos oficiales para el desarrollo al Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) y a la ciudadanía.	Parcialmente ejecutada España es firme defensora y usuaria del apoyo oficial total para el desarrollo sostenible, aunque su informe sobre los flujos presentado al CAD en 2019 obtuvo una puntuación de «fair» (aceptable), debido a incoherencias en la presentación inicial de datos y la calidad de algunas categorías.
En línea con su compromiso de movilizar recursos adicionales para el desarrollo, España debería elaborar una estrategia y diseñar instrumentos idóneos para incluir al sector privado.	No ejecutada España todavía no ha elaborado un marco para la colaboración con el sector privado y la ejecución de las operaciones del FONPRODE sigue siendo complicada.

Organización y gestión	
Recomendaciones de 2016	Progresos
En relación a los acuerdos institucionales tras los cambios legales de 2015, España necesitaría definir principios rectores y mandatos claros para todas las instituciones involucradas en la cooperación para el desarrollo española.	Parcialmente ejecutada Una división más clara de las responsabilidades entre la SECI y la AECID. La próxima reforma institucional prevé mejoras adicionales.
España debería examinar y redefinir los mandatos de los órganos de coordinación, tanto en sede como en los países y territorios de asociación, para que contribuyan de manera más eficaz a la política y a la programación.	Ejecutada Los órganos de coordinación se ven revitalizados con mandatos claros y han contribuido eficazmente a la definición de posiciones comunes, como la Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española a la Crisis de la COVID-19.
España debería desarrollar una estrategia de recursos humanos a medio plazo, vinculada a su próximo Plan Director. Esta debería abordar: i) las capacidades y especialidades necesarias para cumplir con los objetivos estratégicos y operativos, tanto en la sede como en las oficinas en el terreno; ii) la rotación y la promoción del personal de cualquier nivel en beneficio del aprendizaje institucional y de la motivación de los empleados; iii) el despliegue de personal contratado a nivel local para tareas técnicas, con el fin de hacer un mejor uso de sus conocimientos y capacidades.	No ejecutada Esta recomendación forma parte de las consideraciones que impulsan el proceso de reforma. Una vez que haya concluido la reforma se hará un examen en profundidad del marco de recursos humanos de la AECID.

La ejecución y las alianzas de la cooperación para el desarrollo	
Recomendaciones de 2016	Progresos
Para mejorar la ejecución de su cooperación, España debería elaborar directrices y procedimientos para el análisis y la gestión de riesgos.	Parcialmente ejecutada Se han tomado medidas para mejorar la gestión de los riesgos (incluidos los riesgos de corrupción e integridad) aunque todavía no existen unas directrices operativas a nivel de la sede. La AECID se encuentra en proceso de revisión de sus sistemas de gestión del riesgo y de elaboración de nuevas directrices.
Además de incluir informes sobre los resultados en la justificación, España debería simplificar los mecanismos de justificación para las ONG con el fin de reducir los costes administrativos y encontrar un equilibrio entre rendición de cuentas y aprendizaje.	No ejecutada No se han adoptado nuevas medidas, aunque se prevé que en 2022 esté en funcionamiento un nuevo procedimiento.

Resultados y rendición de cuentas	
Recomendaciones de 2016	Progresos
A fin de acelerar el cambio hacia la toma de decisiones para la obtención de resultados, España debería desarrollar herramientas adecuadas para el seguimiento y el análisis de los resultados.	Parcialmente ejecutada Se está elaborando un conjunto de indicadores y se ha revisado la metodología de diseño y vigilancia de los marcos de resultados de los países. Las decisiones todavía no se fundamentan en los resultados.
España debería garantizar la independencia de la unidad central de evaluación, otorgándole la autoridad de planificar y presupuestar las evaluaciones estratégicas.	Parcialmente ejecutada La unidad de evaluación forma parte de la DGPOLDES, aunque a nivel funcional depende de la SECI. La unidad no dispone de un presupuesto específico.
A fin de asegurar el aprendizaje, España debería hacer un seguimiento sistemático de las respuestas de gestión a las evaluaciones y garantizar que sus conclusiones sirven de base para la toma de decisiones.	No ejecutada No se han adoptado nuevas medidas. España prevé abordar esta cuestión en cuanto haya concluido la reforma del sistema de cooperación.
Para mantener el sólido apoyo de la sociedad española a la cooperación para el desarrollo, España debería preparar un plan de acción de educación para el desarrollo.	No ejecutada La AECID prevé elaborar un nuevo plan de acción en cuanto se haya votado la nueva ley de cooperación y se haya aprobado el Plan Director.

Asistencia humanitaria	
Recomendaciones de 2016	Progresos
Para asegurar que todos los socios sean capaces de responder a tiempo y se centren en obtener resultados de calidad, España necesita simplificar los procedimientos de concesión de subvenciones a ONG humanitarias. Al igual que se ha recomendado para las ONG de desarrollo, España debería revisar los requisitos de justificación en este caso.	Parcialmente ejecutada España ha adoptado medidas destinadas a mejorar su flexibilidad a medida que ha aumentado su presupuesto humanitario. La cooperación descentralizada ha racionalizado los procedimientos y la elaboración de informes. La ampliación de este acuerdo a todas las comunidades autónomas reducirá de forma adicional algunas de las cargas administrativas de las ONG.

3

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS RESULTADOS DE LOS EXÁMENES DE PARES

Más allá de la sistematización de los resultados de los siete exámenes de pares que se han realizado a la cooperación española desde el primero de 1994 hasta el último en 2022 que nos permite apreciar su evolución y fortalecimiento a través del tiempo, resulta igualmente de utilidad proceder al **análisis de esos resultados para valorar hasta qué punto nuestro sistema ha ido aplicando y asumiendo las recomendaciones que le ha hecho el CAD**. También, para **identificar las cuestiones aún pendientes**, algunas arrastradas desde los primeros exámenes, lo que pudiera ayudar a reforzar los esfuerzos para avanzar hacia su cumplimiento.

Este análisis se ha articulado en cinco grandes áreas que vienen a constituir los principales ámbitos revisados regularmente por el CAD, si bien, algunos de ellos, como el de ayuda humanitaria no estaban presentes en los primeros informes. En otros, como por ejemplo el primero relativo al “marco y orientaciones estratégicas”, se incluyen cuestiones que en algunos exámenes estuvieron revisadas separadamente, aunque en otros se abordaron más globalmente, como es la cuestión de la coherencia de políticas. Lo mismo ocurre con el tema de alianzas para el desarrollo y la relación con la sociedad civil y ONGs, así como la ayuda multilateral, que se integra principalmente en el punto sobre el “volumen y composición de la AOD”, salvo algunas cuestiones sobre la mejora de los procedimientos que se incluyen en el área de “organización y gestión”.

3.1. ANÁLISIS COMPARATIVO

A. Marco y orientaciones estratégicas

El CAD ha reconocido en sus sucesivos exámenes de pares la **evolución de la ayuda española** que, en línea con gran parte del resto de miembros de la OCDE, partió de responder principalmente a intereses comerciales a fundamentarse en el **imperativo ético de la solidaridad** y en los compromisos internacionales asumidos por España.

La adopción de la ley de cooperación al desarrollo en 1998 y los planes directores que se sucedieron a partir de la ley, reafirmaron el principio de solidaridad como base de la política de cooperación al desarrollo española. De esta forma, la política de cooperación española, como en el caso de otros tantos donantes, evolucionó desde el interés propio y obtención de beneficio al imperativo ético. La doctrina internacional de desarrollo se impuso a la lógica y oportunidad política iniciales que basaban el sistema de ayudar a otros países en la obtención de un beneficio. Así, el CAD felicitaba a España por establecer “la reducción de la pobreza como el objetivo principal en todo el sistema

de ayuda” (Examen de 2002) destacándose la importancia de los Pactos por la Solidaridad y contra la Pobreza firmados en 1996 y 2006 respectivamente por todos los partidos políticos relevantes, los cuales a su vez hacían referencia al compromiso internacional del 0,7% y otros elementos de la doctrina internacional sobre cooperación al desarrollo.

En el **primer examen de 1994** no se incluía una recomendación expresamente bajo un epígrafe específico sobre el marco y orientaciones estratégicas de la cooperación española. Si bien, se hacía mención a la necesidad de que España continuara “en sus esfuerzos de **desarrollar e institucionalizar un concepto unificado de las actividades de cooperación españolas**”. Además, “el Comité mostraba interés por la posibilidad de presentar una ley de cooperación al desarrollo en el Parlamento”.

En el **examen de pares de 1998**, no existiendo tampoco un apartado específico sobre recomendaciones al marco y orientaciones estratégicas, se realizaban igualmente recomendaciones a ese respecto. Así, se animaba a España a “continuar los esfuerzos para establecer una **planificación más estratégica tanto con respecto a los objetivos de desarrollo como con respecto a la programación a nivel de país**, así como en relación al seguimiento y evaluación del impacto de los proyectos”.

Se esperaba que la “**nueva ley favoreciera un sistema de ayuda con objetivos y estrategias más integrados**”.

En el **examen de 2002** bajo el apartado “marco general y nuevas orientaciones”, el CAD felicitaba a España por el notable progreso en su cooperación al desarrollo desde el anterior examen de pares, y especialmente por “**la adopción de una ley sobre cooperación internacional al desarrollo y el establecimiento de un plan director de cuatro años (2001-2004)**, así como la mejora de los planes anuales y el refuerzo de los mecanismos de coordinación”. Se destacaba especialmente como un logro significativo que la nueva política estableciera la **reducción de la pobreza** como una prioridad principal en la cooperación al desarrollo. Se destacaban también las prioridades transversales de igualdad de género y medioambiente y se reconocía la ventaja comparativa de España en su ayuda a América Latina.

No obstante, el Comité recomendaba “**mejorar la priorización de sus actividades** incluyendo en su plan director una jerarquía de principios y objetivos más clara con la identificación de la reducción de la pobreza como un objetivo global del conjunto del sistema”. También se recomendaba la adopción de un enfoque basado en resultados que incluyera los Objetivos de Desarrollo del Milenio e indicadores para medir el desempeño. Se consideraba que se podía reforzar el vínculo entre reducción de la pobreza con los créditos FAD, las conversiones de deuda y el programa de promoción cultural y becas. También se esperaba el aumento del gasto en servicios sociales básicos como consecuencia del compromiso con la iniciativa de Copenhague 20-20.

En el **examen de 2007**, el CAD señalaba a España con respecto a las orientaciones estratégicas de su política de cooperación que, si quería poner en práctica su visión estratégica en materia de ayuda, necesitaba **fomentar la coordinación y coherencia global**. “Todos los actores de la cooperación al

desarrollo deben actuar dentro del marco de la política estratégica establecida por el Plan Director, las estrategias geográficas y las estrategias sectoriales”. También se recomendaba concluir rápidamente la definición de sus estrategias sectoriales y hacer un uso más sistemático de su experiencia y conocimientos prácticos para mejorar sus políticas y como contribución al debate y a las buenas prácticas de la comunidad internacional.

En las recomendaciones del **examen de 2011** se reconocía la importancia del III Plan Director que fijaba la política de desarrollo de España para el período 2009-2012 en la medida en que había permitido a España “elevar el nivel de política de cooperación al desarrollo para convertirla en un pilar clave de la política exterior”. Sin embargo, se apuntaba que la amplitud del programa de España- la gran cantidad de países socios, sectores y prioridades horizontales- lo hacía excesivamente ambicioso y provocaba “la **fragmentación de su ayuda**”. Para incrementar el impacto de la ayuda, se recomendaba que España garantizara que su IV Plan Director (2013-2016) **se concentrara en “menos países, sectores, y áreas transversales, y se priorice claramente entre ellos**”. Se sugería desarrollar “un criterio claro en la selección de los países socios, con especial atención al objetivo de la reducción de la pobreza”.

En este ámbito de las orientaciones estratégicas, el **examen de 2016** recomendaba “reafirmar el compromiso político de España por una cooperación para el desarrollo eficaz **centrada en la lucha contra la pobreza de acuerdo con los compromisos internacionales y con la Agenda 2030**”. También “aclarar la **priorización temática** de España tras analizar su ventaja comparativa, y elaborar las directrices necesarias para hacer operativas las prioridades”.

En el informe del **examen de pares de 2022**, atendiendo a la nueva metodología aprobada por el Comité, como se ha señalado, no se abordan ya de la misma forma los componentes del marco analítico tradicional de los exámenes de pares. En todo caso, entre sus principales hallazgos el Comité reconocía que España “había definido un amplio **programa de reforma** para su cooperación para el desarrollo, que se fundamenta en un importante apoyo público. El programa conllevaba reformar el marco legislativo y normativo, establecer nuevas prioridades y objetivos para la cooperación española y aumentar el presupuesto de la AOD”.

También se constataba que España mantenía un **compromiso al más alto nivel con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. “Había hecho de la cooperación internacional una política de Estado, fundamental para su acción exterior, a fin de emplearla como palanca y catalizador para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel mundial, y se había comprometido a mejorar sus mecanismos de coherencia política. Estableciendo un nexo claro entre sus marcos de cooperación bilateral (MAP) con los ODS, España también ayudaba a que sus socios avanzaran en el programa en el ámbito local. Había aumentado la transparencia y la rendición de cuentas en torno a su apoyo oficial total para el desarrollo sostenible y su alineamiento con los ODS, tanto en su comunicación al público en general como al Parlamento”.

Con respecto a las recomendaciones formuladas, puede considerarse que las dos primeras apuntarían a cuestiones relativas al marco y orientaciones estratégicas de la cooperación española y cómo mejorar

estos aspectos en el proceso de reforma en curso de la cooperación española. En ese sentido, “para que su cooperación para el desarrollo sea más eficaz”, España debía:

1. **Reforzar el papel de liderazgo y de convocatoria de la SECI** en el sistema de cooperación para el desarrollo, partiendo de su mandato específico de cooperación internacional, a fin de reforzar la coordinación interministerial y seguir fomentando la coherencia de las políticas de desarrollo. También debería seguir aclarando la división de funciones entre el MAUC y la AECID, en particular con relación a la planificación estratégica y la gestión del presupuesto, el establecimiento de alianzas y la gestión de las contribuciones multilaterales.
2. Desarrollar una **estrategia integrada** que identifique de qué forma pueden **complementarse entre sí en mayor medida los distintos instrumentos, entidades de cooperación y planteamientos tanto regionales como locales españoles**, mejorar las sinergias y la colaboración con terceros agentes y aprovechar al máximo este sistema diverso a fin de:
 - dirigir la acción colectiva y los resultados en los países y territorios
 - concentrar en mayor medida el Plan Director con arreglo a las prioridades comunes
 - y establecer vínculos más sistemáticos entre su cooperación técnica y financiera.

Los exámenes de 2007, 2011 y 2016 también incluyeron una recomendación en materia de **coherencia de políticas** sugiriéndose:

1. “Aprovechar mejor los mecanismos para la coordinación de políticas, garantizando el que se tenga en cuenta la coherencia de las políticas en todos los debates relacionados”, así como la participación en las consultas de los actores descentralizados y la incorporación de los actores sobre el terreno en los esfuerzos para promover la coherencia de políticas (2007);
2. “Reforzar su capacidad para analizar las políticas de coherencia, y garantizar que la información sobre el análisis y las decisiones de coherencia de políticas fluye libre y eficazmente entre los órganos existentes” (2011);
3. Avanzar “hacia un esfuerzo comprensivo de España para promover el desarrollo”. “Con el fin de garantizar que todas las cuestiones relativas al desarrollo son tenidas en cuenta tanto en las políticas domésticas como en la política exterior, España debería identificar temas prioritarios, y analizar, hacer seguimiento y rendir cuentas sobre los efectos de las políticas relacionadas con ellos en los países en desarrollo” (2016).

B. Volumen y composición de la AOD

Este componente relativo al **volumen y composición** de la AOD constituye uno de los de mayor relevancia de los exámenes de pares a través del que el CAD ha ejercido una doble presión a sus

estados miembros con respecto a la necesidad de aumentar su ayuda al desarrollo y a dejar de ligar esa ayuda a intereses comerciales de los países miembros. En ambos casos, puede decirse que la acción del Comité ha sido eficaz en la medida en que, por un lado, la AOD ha ido aumentando progresivamente año a año, alcanzando en 2022 un nuevo hito histórico con 211.000 millones de dólares americanos. Por otro lado, uno de los grandes logros que pueden atribuirse al CAD y marcan su evolución histórica es su lucha contra la ayuda ligada, aspecto que sigue distinguiendo actualmente a esa comunidad de donantes que integra el Comité de otros donantes emergentes.

En el caso de España, inicialmente, como en el caso de gran parte del resto de donantes, la **ayuda era ligada**. La ayuda ligada española se concretaba en los créditos Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que gestionaba el Ministerio de Comercio y cuya concesión quedaba condicionada a la adquisición de bienes y servicios españoles, y en los programas de becas y de cooperación cultural. Con **la reforma de la ayuda reembolsable** que tuvo lugar en 2010 a partir de la adopción de las leyes del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) y del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), **la financiación para la internacionalización de la empresa española y la ayuda al desarrollo quedaron definitivamente separados en esos dos fondos independientes**. El preámbulo de la ley del FONPRODE destinado a la AOD afirmaba que objetivos tan diferentes requerían instrumentos y recursos humanos específicamente adaptados a la consecución de cada propósito y se apoyaba en las posiciones del PNUD y el CAD contrarias a la ayuda ligada.

En ese sentido, los informes de los exámenes de pares previos a 2010 (1994, 1998 y 2007) instaban a España a desvincular su ayuda, disminuyendo la ayuda ligada de los créditos del FAD, aumentando su transparencia, e incrementando las donaciones. El CAD ha reconocido los esfuerzos llevados a cabo por España que **mantiene un porcentaje de ayuda ligada por debajo del promedio del CAD13**. Aunque en el examen de 2022 se animaba a España a implementar plenamente la Recomendación sobre ayuda no ligada del CAD¹⁴.

Con respecto al **volumen**, la evolución ha estado condicionada por los ciclos económicos. La AOD alcanzó su pico máximo en 0,46% del PNB en 2009. Aunque entre 2000 y 2009 la AOD española casi se triplicó, la crisis económica provocó un recorte de un 68% entre 2010 y 2014, distanciando a España de la media del CAD y retrocediendo los porcentajes de AOD a los niveles previos al ingreso en el CAD. Desde 2014, la AOD española ha ido recuperándose hasta alcanzar el 0,3% en 2022. El CAD en sus exámenes ha solicitado a España establecer una **hoja de ruta para alcanzar el compromiso del 0,7% de AOD**.

¹³ El último informe del CAD sobre el cumplimiento de la Recomendación sobre ayuda no ligada fijaba en un 80% la media de ayuda no ligada de los miembros del CAD del periodo 2019-2020. España se situaba con un 89% por encima de la media.

¹⁴ Se constaba que en 2019 el 17,5% de la AOD bilateral a la que se refiere la recomendación era vinculada, en contraste con el 1,8% en 2018.

Los exámenes de pares también abordaban la **distribución de la AOD**, haciendo recomendaciones a ese respecto para evitar la dispersión de instrumentos, actores y destinos de la ayuda que provoquen su fragmentación y limiten su eficacia e impacto. Así, el CAD ha recomendado a través de sus exámenes la concentración de la ayuda española, la creación de mecanismos de coordinación entre los diferentes actores, y el establecimiento de un marco de trabajo con la ONGs para reducir la carga burocrática y administrativa.

En la **asignación geográfica de la ayuda**, la cooperación española se aparta del patrón general de los otros donantes del CAD por su tradicional concentración en los países de renta media y especialmente en América Latina. Aunque a instancias de las recomendaciones del CAD, España ha aumentado su ayuda a África y a los países menos adelantados, no ha alcanzado hasta ahora el compromiso recogido en la Agenda de Acción de Addis Abeba de dedicar entre el 0,15% y el 0,2% de su PNB a este grupo de países.

Con respecto al volumen de la AOD, el **examen de pares de 1994** reconocía los esfuerzos de España “para aumentar el volumen y calidad de la ayuda que situaba a España en el **puesto 10º por volumen de ayuda y en el puesto 17º con respecto al porcentaje de AOD en relación con el PNB**”. La AOD de España alcanzó en 1992 1.500 millones de dólares, representando el 0,27% del PNB. Si bien, el CAD expresaba su preocupación porque el aumento de la ayuda había estado primariamente ligado al aumento de los créditos a la exportación en términos concesionales (créditos FAD) que no se había correspondido con un aumento similar en donaciones. En consecuencia, “**España no cumplía con la recomendación del CAD en materia de concesionalidad**”. Si España quería alcanzar sus objetivos de ayuda, su programa debía aumentar las donaciones en relación con los créditos FAD.

El Comité se interesó por el procedimiento competitivo para la selección de proyectos de ONGs. Animaba a España a **ampliar su colaboración con las ONGs en la implementación** de su política de cooperación con respecto a la lucha contra la pobreza y la ayuda a los estratos más necesitados de la población.

En el **examen de pares de 1998**, sobre el volumen de la AOD, se cuestionaba que la AOD se había reducido en 1996 a 1.250 millones de dólares americano pasando España a ser el **12º donante del CAD** (frente al 10º en 1992 con un volumen de ayuda de 1.500 millones de dólares americanos). Sobre la composición de la ayuda se reconocían los cambios como la **disminución de los créditos FAD y el aumento de las donaciones** (que habían pasado a representar del 17% en 1992 al 45% en 1996) que constituían el principal componente de la AOD. Se aludía a los cambios en la buena dirección del FAD (paso de constituir el 50 al 20% de la AOD, orientación a sectores sociales) pero se animaba a España a proseguir los esfuerzos para disminuir la ayuda ligada.

Por otro lado, se constataba que la **condonación de deuda**, inexistente en la política de cooperación española hasta 1993, había alcanzado el 10% de la AOD en 1996 **constituyendo un porcentaje que doblaba el de la media del CAD**.

Al mismo tiempo el CAD se congratulaba del **aumento de la ayuda canalizada a través de las ONGs y de las comunidades autónomas y entidades locales** (algunas de las cuales aportaban el 0,7% de sus presupuestos). El Comité recomendó considerar un acuerdo marco multianual que redujera la carga administrativa para las ONGs.

En el **examen de pares de 2002** se constaba que la AOD española había sido de 0,22% del PIB y 1.200 millones de dólares americanos en el año 2000 ocupando el **12º lugar como donante del CAD**. Se animaba a España a alcanzar su compromiso de ayuda del **0,33% en 2006**.

El Comité destacaba que **más de la mitad de la AOD se destinaba a países de renta media** y recomendaba asegurar que la ayuda a esos países estaba orientada a la reducción de la pobreza en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Se reconocía la disminución de préstamos del 80 al 34% pero se consideraba esa proporción demasiado alta y se solicitaba también “**clarificar las políticas sobre préstamos con respecto a donaciones** de acuerdo al nivel de renta del país socio” y “aumentar la transparencia de los créditos FAD y llevar a cabo una revisión de su impacto en reducción de la pobreza”.

En el **examen de pares de 2007** el CAD reconocía el compromiso de España de aumentar su volumen de ayuda y animaba a España a alcanzar el **0,7% de AOD en 2012**. España debía “justificar las metas a las que destinaría el incremento de la ayuda con una estrategia operativa, que también reflejara su propio objetivo de **ayuda para países menos adelantados**”. La estrategia debería incluir la ayuda de todos los actores del desarrollo españoles y ofrecer una **mayor previsibilidad** para sus socios. “Todos los actores del desarrollo españoles deberían contribuir a la concentración de la ayuda española, y a trabajar en pos de su objetivo de destinar el 70% de la ayuda bilateral a países prioritarios”.

El CAD animaba también a España a establecer **asociaciones de donantes en África subsahariana y Latinoamérica** y a concluir su **estrategia multilateral** de forma urgente para garantizar la capacidad necesaria para gestionarla.

En el **examen de pares de 2011** el CAD reconocía los esfuerzos de España en aumentar la AOD que se había duplicado desde 2004 (del 0,23% en 2003 al **0,46% en 2009, constituyendo el más alto % de AOD alcanzado por España**) lo que había llevado a España a ser el **7º mayor donante del CAD**. No obstante, se constataba una disminución posterior de la AOD debido a la crisis económica.

El Comité alertó sobre la fragmentación de la ayuda que limitaba su impacto, recomendándose proceder a **concentrar la AOD**: “utilizar la pausa en el crecimiento de la AOD y ser más selectivo a la hora de asignarla, podría ayudar a España a mejorar la calidad y la eficacia de su cooperación. Con este fin, España debería aumentar la concentración geográfica de su ayuda al desarrollo para permitir así una mayor **concentración de recursos en menos países socios**”.

También se recomendaba establecer una estrategia de diálogo con los **agentes descentralizados** (que distribuían casi un quinto de la AOD española). Se recomendaba garantizar que todos los actores españoles de desarrollo, incluyendo los subnacionales, **compartan la información sobre sus actividades** en el marco de cooperación a nivel de país y que el gobierno del país socio esté totalmente informado a nivel central y local.

Sobre la **ayuda multilateral**, el CAD reconocía que el nuevo enfoque de España para trabajar con las agencias multilaterales era selectivo y concentraba las asignaciones en menos organizaciones. No obstante, “para reforzar su implicación estratégica con las agencias multilaterales y garantizar que se maximice el impacto de la ayuda multilateral española, se recomendaba **hacer un uso sistemático de las evaluaciones de rendimiento** y de las impresiones de sus oficinas en terreno para orientar su apoyo a las agencias multilaterales”.

Igualmente se recomendó **elaborar una política para trabajar con la sociedad civil** “que trace lo que se quiere conseguir con, y a través de, las ONGD”. También se señalaba que España debía “perfeccionar sus instrumentos de financiación para garantizar que la AOD canalizada a, y través de, las ONG se asigna estratégicamente y asegura resultados”.

En el **examen de pares de 2016**, el CAD constataba que, si entre 2000 y 2009 la AOD española casi se había triplicado, la crisis económica había provocado un cambio importante, con un **recorte de un 68% entre 2010 y 2014**. En 2014 la AOD española ascendió a 1.879 millones de dólares, representando el 0,13% de la RNB (Renta Nacional Bruta), muy lejos del compromiso internacional del 0,7% y de la media del CAD del 0,29%. El porcentaje no había sido tan bajo desde 1988, cuando España todavía no formaba parte del CAD.

El Comité recomendaba que, “con la mejora de la situación económica, España debería establecer un **plan concreto para alcanzar el compromiso de aumento de la AOD hasta un 0,7% de la RNB y el compromiso para con los países menos adelantados y con mayores necesidades**” (en la medida en que la ayuda española se concentraba en países de renta media). Igualmente, recomendaba “para una mayor concentración, España debería focalizar más sus recursos de AOD en sus receptores principales: i) países y territorios priorizados, lo que implica aumentar la ayuda programable en ellos, y ii) socios multilaterales estratégicos clave”.

Sobre la **ayuda multilateral** se recomendaba “mejorar la coherencia y la regularidad de su apoyo al sistema multilateral”, reduciendo el número de departamentos gubernamentales que proporcionan ayuda multilateral, tanto dentro como fuera del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y coordinando mejor.

En el **examen de pares de 2022** el CAD constata que España **no ha alcanzado “su compromiso nacional de que la AOD supusiese el 0,4% de la RNB antes de 2020”**. En todo caso se reconocía que el presupuesto de 2022 registraba el mayor incremento de la AOD española en una década. España representaba el **13º mayor miembro del CAD por volumen**.

En las recomendaciones, el CAD señala que se debe “establecer una **hoja de ruta con previsiones anuales de presupuesto de la AOD para lograr el compromiso internacional de destinar un 0,7% de su RNB a AOD**, así como sus hitos intermedios nacionales acordes con el próximo Plan Director.

Sobre cooperación financiera, ante los problemas del FONPRODE, el CAD recomendaba “**establecer una política clara para la cooperación financiera de España**”, optimizando la actual estructura institucional y mejorando la eficiencia de las operaciones.

C. Organización y gestión

Las cuestiones relativas a la organización y gestión han estado presentes en todos los exámenes de pares de una forma más o menos sistematizada. Desde el inicio de sus revisiones a la cooperación española, el CAD ha subrayado los **problemas estructurales de su sistema institucional**. Especialmente en relación a la necesidad de mejorar la coordinación del conjunto diverso de actores que participan en la política de cooperación española y con respecto a la necesidad de mejorar la gestión de los recursos humanos.

El **examen de 1994** incluye una recomendación general relativa a la necesidad de “que la **planificación de la ayuda y las políticas de recursos humanos permitan asegurar la continuidad necesaria para una implementación eficiente de los programas y proyectos**”.

En el **examen de 1998** se encomiaba “el refuerzo de la Oficina de Planificación y Evaluación en el Ministerio de Asuntos Exteriores y el traspaso a la Agencia de implementación de la gestión de los esquemas de cofinanciación de ONGs”. Si bien, se señalaba la importancia de “**asegurar la estabilidad y la experiencia en cooperación del personal de la Agencia para asegurar un cuerpo profesional con posibilidades de permanencia y perspectivas de carrera, así como procedimientos financieros y burocráticos diseñados para funciones nacionales están adaptados al trabajo con socios externos**”. Para ellos se recomendaba un **estatuto más autónomo para la Agencia** que hiciera posible hacer frente a esos desafíos.

Igualmente se apuntaba que se esperaba que la nueva ley favoreciera un sistema de ayuda con objetivos y estrategias más integrados, así como un enfoque al desarrollo y criterios de evaluación más uniformes gracias a la Comisión interterritorial, al fortalecimiento de la Comisión parlamentaria y al trabajo del ya existente Consejo para la Cooperación al Desarrollo que facilita el diálogo entre autoridades, ONGs y sociedad civil. El trabajo combinado de estos órganos debería ayudar a lograr bajo la nueva ley que la ayuda española, manteniendo su carácter pluralista, esté más centrada y basada en la colaboración.

También se animaba a las autoridades españolas a “mejorar la autonomía y el profesionalismo de la AECI como base para un considerable aumento de su programa”.

El Comité reconocía también el papel de las regiones y municipalidades en el esfuerzo de la cooperación que recogía el borrador de ley, **recomendándose la creación de una Comisión interterritorial que promoviera el diálogo y la coordinación** entre los programas de desarrollo del gobierno y los programas descentralizados de las autoridades regionales y municipales. “El CAD reflejaba el carácter innovador de la cooperación descentralizada en la cooperación española, confiándose en que la propuesta Comisión interterritorial ayudaría a fomentar las sinergias con el programa del gobierno central, reduciendo incoherencias y duplicidad en las actividades”.

En el **examen de 2002**, sobre la **gestión de los recursos humanos**, el CAD consideraba que podría ser “**más estratégica basada en la evaluación de necesidades a largo plazo, incluyendo el desarrollo de capacidades**”. Concretamente, se señalaba que el Ministerio de Asuntos Exteriores podría explorar las oportunidades de la **movilidad de personal** entre el terreno y la sede para favorecer la integración de la experiencia de desarrollo en la definición estratégica política.

También se recomendaba “**aumentar la responsabilidad de los países socios en la gestión de la ayuda** y considerar cómo vincular mejor los proyectos individuales con las estrategias de reducción de la pobreza, incluyendo a los proyectos co-financiados por las ONGs y avanzar en el trabajo con enfoque sectorial con otros donantes”.

En el **examen de 2007**, el CAD señalaba que “al concluir las reformas a su sistema de cooperación al desarrollo, España debe prestar especial atención a la necesidad de un **sistema de recursos humanos con un marco profesional y oportunidades de ascenso** que ofrezca incentivos para aquellos profesionales que tengan experiencia sobre el terreno”.

Igualmente, para mejorar la coordinación y la división de tareas en sus sistemas de ayuda, España necesitaba “**mecanismos para coordinar los distintos actores e instrumentos españoles sobre el terreno** durante la planificación, ejecución y evaluación de su trabajo”.

Se recomendaba que la AECI considerara “la necesidad de **delegar autoridad en favor de las oficinas técnicas de cooperación** respaldadas por una mayor capacidad política en la sede central, sin olvidar el equilibrio entre la rentabilidad de las operaciones y la capacidad necesaria para la ejecución eficaz de la ayuda”.

En el **examen de 2011**, el CAD recomendó a España “**crear claros vínculos entre los órganos de coordinación españoles**” dado que “sus cinco órganos de coordinación en sede no están bien interconectados ni trabajan de forma que informen eficazmente en la toma de decisiones estratégicas, políticas y técnicas de todo el gobierno”. Para hacer uso de todo el potencial de los actores de desarrollo españoles, se recomendaba a España: “examinar cómo añaden valor sus órganos de coordinación a la cooperación al desarrollo, y garantizar que éstos trabajan de forma que los resultados de estos debates informen la toma de decisiones estratégicas, políticas y técnicas de todo el gobierno”.

En relación con la **política de recursos humanos** se señalaba la falta de movilidad de personal entre la sede y el terreno y de un sistema de gestión por rendimiento, áreas que se consideraban fundamentales para mantener la capacidad institucional y aprovechar los recursos humanos disponibles eficazmente. Por ello se recomendaba:

1. Desarrollar una política de recursos humanos y un plan a medio plazo para **la movilidad y la rotación del personal**.
2. Introducir un **sistema de gestión por rendimiento individual** unido a objetivos y resultados de carácter organizativo.

En el **examen de 2016**, en el punto sobre la gestión de la cooperación española para el desarrollo, el informe subrayaba que España había reconocido públicamente las **debilidades estructurales de su sistema institucional de cooperación para el desarrollo** y había tratado de abordarlas. Las reformas habían mejorado, “aunque sólo ligeramente, la coordinación del conjunto del gobierno”. A pesar de la disminución de la AOD el personal en el Ministerio y en la Agencia se había mantenido. De hecho, los ajustes presupuestarios se habían visto como una oportunidad para reformar el sistema de manera potencialmente innovadora. La transformación de algunas oficinas técnicas de cooperación en centros regionales y temáticos constituía un ejemplo. Si bien, se subrayaba que, “a pesar del compromiso asumido, no se había actualizado el contrato de gestión de la AECID para reflejar los cambios institucionales”. Se señalaba igualmente que “existían varias estructuras que servían para realizar consultas e intercambiar información entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, en general no habían podido influir ni suficientemente ni a tiempo en las políticas y la toma de decisiones del MAEC. Estas estructuras debían ser revisadas con el fin de garantizar que contaban con el mandato de promover e impulsar la coherencia de políticas y enfoques que involucraran al conjunto del gobierno”.

Por otro lado, **se alababa que los MAPs** se convirtieran en “la **estrategia global en cada país, apoyada en mecanismos de coordinación en terreno**”. Sin embargo, se había comprobado que, aparte de la AECID, “**los actores de la cooperación descentralizada y las ONG que reciben subvenciones públicas utilizaban muy poco los marcos** como instrumentos de planificación y no se incluían sistemáticamente en los grupos de coordinación”. En ese sentido, se recomendaba:

1. España necesitaría definir principios rectores y mandatos claros para todas las instituciones involucradas en la cooperación para el desarrollo.
2. España debería revisar y redefinir los mandatos de los órganos de coordinación, tanto en sede como en los países y territorios de asociación, para que contribuyan de manera más eficaz a la política y a la programación.

El Comité recomendaba igualmente a España “**simplificar los mecanismos de justificación para las ONG** con el fin de reducir los costes administrativos y encontrar un equilibrio entre rendición de cuentas y aprendizaje”.

En relación a los **recursos humanos**, el CAD destacaba que “**las recomendaciones del examen de pares de 2011 siguen siendo válidas**. La capacidad para llevar a cabo un programa de calidad mejoraría si hubiese una estrategia de recursos humanos y un plan a medio plazo que se centrara en las capacidades y la ubicación del personal. La falta de movilidad y perspectivas profesionales han afectado negativamente la motivación de la mayoría del personal, incluyendo al personal local en los países”. Se recomendaba el desarrollo de una estrategia de recursos humanos a medio plazo que abordara:

1. Las capacidades y especialidades necesarias para cumplir con los objetivos estratégicos y operativos, tanto en sede como en las oficinas en terreno.
2. La rotación y la promoción del personal de cualquier nivel en beneficio del aprendizaje institucional y de la motivación de los empleados.
3. El despliegue de personal contratado local para tareas técnicas, con el fin de hacer un mejor uso de sus conocimientos y capacidades.

En el **examen de 2022** se vuelve a insistir en que en la **necesidad de abordar los problemas de recursos humanos**. “La brecha entre los profesionales generalistas localizados en Madrid y el grupo de expertos en el extranjero que tiene escasas oportunidades de trabajar en la sede daba lugar a un sistema dividido. La ausencia de una carrera profesional en materia de desarrollo, las condiciones deficientes y la complejidad de las modalidades contractuales, además de un uso limitado de la reserva de talento local, afectaban negativamente a la capacidad de España para atraer y retener el talento y aprovechar los conocimientos internos”. La próxima reforma integral ofrecía la oportunidad de reevaluar qué competencias se requerirán y dónde, a fin de hacer realidad las aspiraciones españolas. Concretamente se recomendaba “acelerar los esfuerzos para actualizar las políticas de recursos humanos en todo el sistema de cooperación para el desarrollo”, a fin de:

1. **Garantizar que el número de miembros y la composición del personal** a todos los niveles y en todas las instituciones permite que cada una de estas **cumpla su mandato**
2. Crear una **carrera profesional** en materia de desarrollo que acabe con la brecha entre Madrid y las oficinas técnicas de cooperación
3. **Mejorar las condiciones para retener el talento**, también para el personal expatriado
4. Crear una función de mayor importancia para el **personal contratado a nivel local**.

Por otro lado, el último informe de revisión de la cooperación española del CAD constata la existencia de **leyes y la reglamentación que dificultaban en gran medida la flexibilidad, la previsibilidad y la eficacia del programa de desarrollo**. “Las dificultades para proporcionar financiación plurianual, así como los prolongados procesos de aprobación y elaboración de informes centrados en los

insumos y los productos y no en los resultados generaban cargas administrativas para todas las partes y socavaban la eficacia y la calidad de las alianzas”. La reforma de este marco normativo era crucial para que España pudiera aprovechar de forma fructífera todos los instrumentos de que dispone. Por ello se recomendaba; “**adecuar el marco normativo y los sistemas administrativos a las aspiraciones de la cooperación para el desarrollo a largo plazo**, con miras a favorecer un apoyo constante, aunque flexible, acelerar la contratación, reducir la carga administrativa y mejorar la flexibilidad y la calidad de las alianzas”.

D. Resultados y rendición de cuentas

Las cuestiones relativas a la evaluación de resultados y rendición de cuentas fueron adquiriendo con el tiempo mayor relevancia en los exámenes de pares del CAD que animaba a sus estados miembros a desarrollar una **cultura de aprendizaje** a través de **sistemas de evaluación de resultados** como base para la rendición de cuentas y la toma informada de decisiones sobre futuros programas, animándose igualmente al establecimiento de **sistemas de gestión del conocimiento**.

En las primeras revisiones a la cooperación española, las menciones eran puntuales. No se recoge en el examen de 1994 y en el **examen de 1998**, simplemente se señala que se animaba a España continuar los esfuerzos para establecer “una planificación más estratégica tanto con respecto a los objetivos de desarrollo como con respecto a la programación a nivel de país, así **como en relación al seguimiento y evaluación del impacto de los proyectos**”.

En el **examen de 2002**, se incluye una recomendación más precisa a la necesidad de “**establecer un enfoque más orientado a resultados** en la programación e implementación para favorecer la información sobre lecciones aprendidas y considerar la integración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio e indicadores como un marco para valorar el desempeño”. Igualmente se anima a “**continuar el desarrollo y fortalecimiento del seguimiento y evaluación a través del sistema de ayuda**, particularmente para los créditos FAD y las actividades de cooperación descentralizada”.

En el **examen de 2007**, se recomienda que España aplique los principios de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda y establezca “como una prioridad la introducción de un **sistema de gestión para obtener resultados de desarrollo en los países socios, respaldado por una cultura y sistema de evaluación mejorados**”.

En el **examen de 2011**, se aborda de una forma más sistemática la cultura de aprendizaje y la medición de resultados para la mejora del impacto de la cooperación al desarrollo. Se reconocían los avances “en el diseño de estrategias y marcos de planificación que harán la ayuda más eficaz”. Pero se recomendaba que para poner en práctica las nuevas herramientas a todos los niveles se necesitaba “pasar de la teoría a la práctica”. Para hacer que la cooperación de España sea **más eficaz**, se recomendaba “**garantizar que las oficinas en terreno y todos los Ministerios que distribuyen AOD entiendan y utilicen las nuevas herramientas y metodologías de planificación**”.

El Comité recomendaba a España “**dar el paso de la evaluación al aprendizaje**”. Para demostrar resultados y promover una cultura de aprendizaje:

1. La DGPOLDE y la AECID deberían aplicar sus **herramientas de gestión por resultados** de desarrollo en todas las oficinas, en sede y terreno, y formar al personal para definir objetivos e indicadores que hagan posible supervisar el impacto de las intervenciones de ayuda al desarrollo.
2. La cooperación española **debería hacer uso de la información sobre resultados que arrojan sus evaluaciones para influir** en la política, en la programación y en el aprendizaje institucional e informar al público.

Aunque se reconocían los esfuerzos en materia de evaluación especialmente en los nuevos marcos de asociación con países socios y con agencias multilaterales, así como en la cofinanciación de proyectos con ONGs, se consideraba que España podía ser más estratégica acerca de lo que evalúa y cómo aprende de los resultados de las evaluaciones. Ello requería hacer uso de los resultados de las evaluaciones para influir en la política, la programación y el aprendizaje institucional e informar al público. Asimismo, conllevaba tener los indicadores adecuados para medir los resultados en primer lugar.

Se constataba que en el seguimiento todavía se tendía a dar más peso a cómo se gastaba el dinero, y ello debido a que la agencia carecía de los “indicadores correctos para medir los resultados y el impacto”. España debía definir desde el principio cómo podían las evaluaciones estratégicas ofrecer información para la programación futura, planificarlas en consonancia y ayudar a las oficinas en terreno a definir los indicadores correctos.

Por otro lado, el Comité recomendaba a España “**compartir el conocimiento sobre el desarrollo de capacidades en países de renta media**”, por la valiosa experiencia en el desarrollo de capacidades en los países de renta media adquirida. Para continuar con el compromiso de España con los países de renta media, se recomendaba a España “hacer del fortalecimiento de capacidades un objetivo en sus marcos de asociación país y recopilar y compartir las lecciones y la experiencia adquiridas en este ámbito, especialmente en los países de renta media”.

En materia de **rendición de cuentas** y para mantener el apoyo firme de la sociedad a la ayuda, el Comité recomendó:

1. Elaborar un **plan actualizado y operativo sobre educación para el desarrollo** y comunicación.
2. Incrementar la capacidad de la agencia en esta especialidad sobre **comunicación para el desarrollo**.

En el **examen de 2016**, el Comité reconocía los avances de España para el establecimiento de un enfoque de planificación basado en resultados como el que se recogía en los Marcos de Asociación País. También los esfuerzos de AECID para promover una cultura de resultados en toda la Agencia mediante la creación de una red de eficacia y calidad de la ayuda, el fortalecimiento de la función de evaluación en el sistema de cooperación español, el éxito en el intercambio de conocimiento gracias a las experiencias de las redes temáticas, sectoriales y regionales, las plataformas de colaboración on line y los centros de formación, así como el aumento de la transparencia de la ayuda. No obstante, constataba la ausencia de un mecanismo integrado de seguimiento de resultados, la necesidad de garantizar la independencia de la unidad de evaluación y de reactivar las colaboraciones con las organizaciones de la sociedad civil en educación para el desarrollo.

En esas líneas, recomendaba a España:

1. Para acelerar el cambio hacia la toma de decisiones basada en resultados debía **“desarrollar herramientas adecuadas para el seguimiento y el análisis de los resultados”**.
2. Garantizar la **independencia de la unidad central de evaluación** “otorgándole la autoridad de planificar y presupuestar las evaluaciones estratégicas”.
3. Para asegurar el aprendizaje, España debería “hacer un **seguimiento sistemático de las respuestas de gestión** a las evaluaciones y garantizar que los hallazgos informan la toma de decisiones”.
4. Finalmente, para mantener el sólido apoyo de la sociedad española a la cooperación para el desarrollo, el CAD recomendaba “preparar un **plan de acción de educación para el desarrollo**”.

En el **examen de 2022**, se reconocía la **creación de alianzas horizontales y el aprendizaje mutuo** impulsado por España. Aprovechando la experiencia del sector público, “España había contribuido a crear conocimientos compartidos y redes duraderas de apoyo a las soluciones regionales para los desafíos locales y mundiales”. Las partes interesadas valoraban sistemáticamente el proceso del Marco de Asociación País y el diálogo desarrollado en el ámbito local. La concentración en la apropiación, la transparencia, la inclusividad y los compromisos a largo plazo generaba confianza, mientras que los diálogos entre pares facilitaban el compromiso con relación a cuestiones difíciles y movilizaban a los países de renta media en torno a los ODS.

El Comité reconocía que la **consulta y la inclusividad eran elementos fundamentales del enfoque de la cooperación para el desarrollo de España** —algo necesario dada la diversidad de su sistema—. A nivel interno, España había desarrollado enfoques para el conjunto del gobierno y para el conjunto de la sociedad, y había podido expresarse con una sola voz sobre retos fundamentales como la condonación de la deuda y la recuperación tras la COVID. En los países de asociación, España había conseguido pactar amplios marcos de asociación bilaterales basados en el diálogo abierto con las

partes interesadas de los países de asociación y todos los agentes de la cooperación española, incluida la sociedad civil y las autoridades locales y regionales. Este diálogo inclusivo contribuía a amplificar aquellas voces que no necesariamente serían escuchadas.

Si bien, el CAD señalaba que, **aunque la diversidad es una de las fortalezas de la cooperación para el desarrollo española, también planteaba dificultades**. La SECI, responsable de una parte limitada del presupuesto de la AOD, tenía dificultades para orientar a todos los agentes hacia una estrategia integrada y aprovechar al máximo sus complementariedades.

Adicionalmente, **la diversidad de alianzas podía dificultar en mayor medida los programas específicos y predecibles en los países**. Como documentos exhaustivos, en ocasiones se considera que los Marcos de Asociación País recogían numerosas prioridades y proyectos pequeños. Por otra parte, los proyectos delegados por la UE o financiados a través del FONPRODE no formaban parte de los Marcos de Asociación País sistemáticamente, lo que limitaba la capacidad de España para vincular su cooperación técnica y financiera.

También se señalaba que **“España disponía de una capacidad limitada para recopilar resultados o para comprender plenamente los resultados de su asistencia técnica pública”**. Los esfuerzos por mejorar el aprendizaje institucional se veían dificultados por la falta de una visión estratégica continua. La adopción de medidas adicionales para sistematizar la recopilación de datos, la vigilancia de los resultados y los flujos de información ascendentes podían contribuir a mejorar el intercambio de conocimientos, la toma de decisiones y la supervisión.

A partir de esos hallazgos, el CAD hacía las siguientes recomendaciones sobre este ámbito:

1. Continuar desarrollando y difundiendo las **directrices de gestión del riesgo** para hacerlas plenamente operativas a nivel de los proyectos y programas, y prestar apoyo al personal para priorizar la gestión del riesgo en función del contexto con el propósito de mejorar la ejecución de programas.
2. **Reforzar el aprendizaje institucional derivado de la cooperación técnica**, los resultados de la programación entre ministerios y entidades, así como la experiencia de las oficinas técnicas de cooperación, y **desarrollar sistemas de gestión del conocimiento robustos y estables**.
3. Continuar con los esfuerzos de constante **medición de los resultados a nivel institucional y en el ámbito local**, en especial los resultados de la cooperación técnica y las actividades de fomento del conocimiento, con miras a asegurarse de que la información sobre los resultados se emplea con fines de rendición de cuentas y de toma de decisiones.

E. Ayuda humanitaria

Sólo a partir del examen de 2007 se hacen recomendaciones específicas sobre la ayuda humanitaria. Del análisis de los informes de los exámenes de pares del CAD se aprecia un reconocimiento a los progresos realizados en el establecimiento de un programa de ayuda humanitaria. Se valora especialmente que el sistema español permite una **respuesta humanitaria estratégica, flexible, rápida** y el **progresivo aumento de los volúmenes de ayuda humanitaria** especialmente en los últimos años.

Las recomendaciones inicialmente se centraron en sugerir el establecimiento de un plan de ejecución de la estrategia de acción humanitaria que identificara objetivos, prioridades, indicadores de progreso, responsabilidades y plazos. También se ha recomendado en los exámenes de pares de 2007, 2011, 2016 y 2022 acometer las siguientes acciones:

1. **Mejorar los mecanismos de coordinación** de los diferentes actores implicados en la respuesta humanitaria (examen de 2007).
2. **Reducir la carga administrativa de las ONG humanitarias** (examen 2011 y 2016).
3. Establecer una **acreditación internacional** apropiada para todos los agentes dentro del sistema español de respuesta (examen 2011).
4. Desarrollar un **enfoque sistemático de gestión del riesgo programático** para reducir la exposición general a los resultados negativos en los entornos humanitarios complejos (examen 2011).
5. Finalmente, en el examen 2022, el CAD recomendó garantizar que las herramientas de diplomacia humanitaria y el nuevo Fondo Humanitario de Recuperación Temprana aborden la **gestión de crisis** y no solo la asistencia humanitaria

3.2. RECOMENDACIONES Y CUESTIONES PENDIENTES DE IMPLEMENTAR

Una vez abordada la sistematización de los resultados de los siete exámenes de pares que se han realizado a la cooperación española entre 1994 y 2022, así como el análisis comparativo de los resultados de sus informes, puede apreciarse la profunda transformación que se ha operado en la política y sistema de cooperación al desarrollo de España como sucesivamente ha ido reconociendo el CAD en sus revisiones. Si bien, más allá de centrarse en este punto final del análisis de los resultados de los exámenes de pares en las fortalezas del sistema español, lo que puede resultar de mayor utilidad sea identificar sucintamente las **cuestiones que según el CAD están aún pendientes de implementación**, con el fin de ayudar a su futuro cumplimiento, especialmente en el marco del proceso de reforma en curso de la cooperación española bajo la guía e impulso

de la Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global aprobada en febrero de 2023.

Aunque a lo largo de su evolución, la cooperación española ha ido asumiendo e implementando las recomendaciones que le ha ido haciendo el CAD desde 1994, algunas recomendaciones no se encuentran todavía plenamente ejecutadas, a las que habría que sumar algunas nuevas que el CAD sugirió a España en su informe tras el examen de pares de 2022. Tras ese doble ejercicio de análisis, las cuestiones que quedarían pendientes serían, globalmente y de una forma sucinta dentro de cada eje temático, las siguientes:

1) Marco y orientaciones estratégicas.

- Reforzar el **papel de liderazgo y de convocatoria de la SECI** en el sistema de cooperación para el desarrollo, a fin de reforzar la **coordinación interministerial** y seguir fomentando la **coherencia de las políticas de desarrollo**. También se debería seguir aclarando la **división de funciones entre el MAUC y la AECID**, en particular con relación a la planificación estratégica y la gestión del presupuesto, el establecimiento de alianzas y la gestión de las contribuciones multilaterales.
- Desarrollar una **estrategia integrada** que identifique de qué forma pueden complementarse entre sí en mayor medida los distintos instrumentos, entidades de cooperación y planteamientos tanto regionales como locales españoles, mejorar las sinergias y la colaboración con terceros agentes y aprovechar al máximo este sistema diverso a fin de: 1) dirigir la acción colectiva y los resultados en los países y territorios; 2) concentrar en mayor medida el Plan Director con arreglo a las prioridades comunes; 3) y establecer vínculos más sistemáticos entre su cooperación técnica y financiera.
- Aunque el V Plan Director aclara la priorización temática de España tras analizar su ventaja comparativa, España no publicó **directrices para hacer operativas las prioridades**.

2) Volumen y composición de la AOD

- Establecer una **hoja de ruta con previsiones anuales de presupuesto de la AOD para lograr el compromiso internacional de destinar un 0,7%** de su RNB a AOD, así como sus hitos intermedios nacionales acordes con el próximo Plan Director.
- Mejorar la **coherencia y regularidad del apoyo al sistema multilateral**. El CAD recomienda reducir el número de departamentos gubernamentales que proporcionan ayuda multilateral.
- Elaborar un **marco de colaboración con el sector privado**.
- Establecer una **política clara para la cooperación financiera**.
- Ha aumentado la concentración en los 20 mayores receptores, pero la **ayuda programable a nivel país** (21% de la AOD bilateral bruta de España) sigue siendo menor que la media de países del CAD (48%).

- Mejorar el **reporte del apoyo oficial total para el desarrollo sostenible** (TOSSD, en sus siglas en inglés).

3) Organización y gestión

- Actualizar las políticas de **recursos humanos** para posibilitar la carrera profesional y la mejora de las condiciones laborales en todo el sistema de cooperación, además de reforzar las funciones del personal contratado a nivel local.
- Adecuar el **marco normativo y los sistemas administrativos** a las aspiraciones de la cooperación para el desarrollo a largo plazo.
- Continuar desarrollando y difundiendo las directrices de **gestión del riesgo** para hacerlas plenamente operativas a nivel de los proyectos y programas, y prestar apoyo al personal para priorizar la gestión del riesgo en función del contexto con el propósito de mejorar la ejecución de programas.
- **Simplificar los mecanismos de justificación para las ONG** con el fin de reducir los costes administrativos y encontrar un equilibrio entre rendición de cuentas y aprendizaje.

4) Resultados y rendición de cuentas

- Reforzar el **aprendizaje institucional** derivado de la cooperación técnica, los resultados de la programación entre ministerios y entidades, así como la experiencia de las oficinas técnicas de cooperación, y desarrollar sistemas de gestión del conocimiento robustos y estables.
- Continuar con los esfuerzos de constante **medición de los resultados** a nivel institucional y en el ámbito local, en especial los resultados de la cooperación técnica y las actividades de fomento del conocimiento, con miras a asegurarse de que la información sobre los resultados se emplea con fines de rendición de cuentas y de toma de decisiones.
- Garantizar la **independencia de la unidad central de evaluación** otorgándole la autoridad de planificar y presupuestar las evaluaciones estratégicas.
- Hacer un **seguimiento sistemático de las respuestas de gestión** a las evaluaciones y garantizar que los hallazgos informan la toma de decisiones.
- Preparar un **plan de acción de educación para el desarrollo**.

5) Ayuda humanitaria

- Garantizar que las herramientas de diplomacia humanitaria y el nuevo Fondo Humanitario de Recuperación Temprana aborden la **gestión de crisis** y no solo la asistencia humanitaria.
- Continuar los esfuerzos para **reducir la carga administrativa de las ONG humanitarias**.

La OCDE se apoya en el trabajo de sus Comités conducidos bajo el liderazgo de los países miembros y de una Secretaría técnicamente muy cualificada que apoya el trabajo de los Comités con su labor de recopilación de datos, análisis basados en la evidencia y exámenes de pares. En sus más de sesenta años de existencia, la OCDE ha asistido a sus países miembros, pero también a países no miembros, en mejorar la gobernabilidad y las políticas públicas. Como reza su máxima, “mejores políticas públicas para mejores vidas”, la OCDE tiene como cometido el desarrollo de estándares y recomendaciones para mejorar la calidad de un amplio rango de políticas públicas, entre las que se incluye la política de cooperación al desarrollo.

Las directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE constituyen por ello una referencia global para los donantes y sus políticas públicas de cooperación. Directrices que son fruto del particular modelo cooperativo y basado en el consenso de la OCDE a través del trabajo de sus más de 300 comités y grupos de expertos que reúne aproximadamente a 40.000 participantes anualmente para compartir experiencias, establecer estándares y revisar su implementación en las políticas públicas, siendo los exámenes de pares uno de los aspectos definidores de las modalidades de trabajo de la OCDE. En una reciente evaluación externa llevada a cabo en la OCDE, la primera de esta naturaleza que realiza la OCDE, el 78% de los encuestados valoraba el aprendizaje entre pares (*peer learning*) de gran utilidad, considerándose un valor añadido de la OCDE.

La OCDE es quizás la única organización intergubernamental que vincula directamente su trabajo con gran parte de los ministerios de sus estados miembros en la medida en que su objetivo es incidir en las políticas públicas. Si bien, la relevancia del trabajo de la OCDE y de sus Comités como el CAD depende en última instancia de que los estándares acordados por sus miembros sean efectivamente incorporados en las políticas públicas favoreciendo su mejora y calidad en beneficio de los ciudadanos, que en el caso de la política de cooperación al desarrollo sería también de sus beneficiarios. Ese modelo de trabajo de la OCDE implica que los países miembros puedan obtener valor de su pertenencia, participación e inversión en la organización. La ciudadanía espera que las políticas públicas sean las mejores para la provisión de servicios públicos. La OCDE ofrece esa consultoría de alta calidad para esa mejora de las políticas públicas. Sus estándares y recomendaciones se convierten en incentivos para esa mejora.

En ese sentido, los exámenes de pares de la política de cooperación se convierten en una oportunidad para instar cambios efectivos que permitan mejoras reales en la cooperación al desarrollo española. Las recomendaciones del CAD pueden ayudar a informar procesos de reforma e instar cambios para la mejora de la política revisada. España ha llevado a cabo una profunda transformación

de su cooperación asumiendo progresivamente los estándares marcados por el CAD desde su ingreso en el Comité en 1991 con el aumento del volumen de ayuda, la mejora sustancial de su marco estratégico, de sus sistemas de evaluación de resultados y de su ayuda humanitaria. No obstante, persisten cuestiones que se vienen poniendo de manifiesto en algunos casos desde los primeros exámenes de pares como los relativos al esfuerzo continuo de coordinación y coherencia de todos los actores y políticas para favorecer una visión y acción unificada de la ayuda al desarrollo española; así como contar con una estrategia de recursos humanos que garantice la carrera profesional, la movilidad y condiciones adecuadas del personal; o más recientemente, la mejora de la cooperación financiera.

Los cuadros de progreso sobre la incorporación de las recomendaciones introducidos en los informes de hallazgos y recomendaciones de los exámenes de pares del CAD constituyen un instrumento útil para medir el avance y tomar nota de las recomendaciones pendientes en las que se debería centrar la atención y los esfuerzos necesarios para intentar su implementación antes del próximo examen de pares. En ese sentido, cabe recordar que en el cuadro de progreso de la implementación de las recomendaciones incluido en el informe del último examen de 2022 se muestra que, de las dieciocho recomendaciones que se hicieron en 2016, únicamente se han implementado plenamente dos, diez han sido parcialmente implementadas y quedaría seis pendientes de implementar.

Por otro lado, el proceso de orientación y guía inherente al CAD no es exclusivo de los momentos de examen de pares en los que la cooperación al desarrollo de uno de sus miembros es objeto de revisión. Esa labor forma parte del trabajo diario del Comité. Es cierto que el examen es el momento preciso en que la política de cooperación de un país miembro se pone bajo la lupa y es objeto de una revisión exhaustiva. Si bien, el trabajo regular del Comité produce recomendaciones de políticas, guías o directrices que pueden ser también aprovechadas por los miembros para un ajuste de sus políticas o la adopción de nuevos enfoques. Ha sido por ejemplo el caso en materia de género o desigualdad, en el que las directrices y trabajo del CAD, han sido importantes para apoyar el trabajo en esta materia en la propia cooperación española. Sin embargo, no siempre es posible un seguimiento estrecho de los debates, procesos y trabajos de expertos en los órganos subsidiarios del CAD u otros comités de la OCDE por falta de priorización o capacidades. En algún caso, ello impide, por un lado, aprovecharse de la orientación técnica y de la experiencia de otros miembros en un ámbito que pueda ser relevante o que requiera de cambios y mejoras. Por otro, impide igualmente poder influir en la agenda para que se consideren aspectos de especial importancia para los intereses de nuestro país o compartir experiencias o buenas prácticas en cuestiones en las que España tiene una especial ventaja comparativa que no sólo ayude a otros, sino que refuerce nuestra visibilidad y posición en el Comité. Esa es la forma de orientar el trabajo de organizaciones que, como la OCDE, basan su prestigio y autoridad en el poder blando que ejercen sus estándares en muy diversas materias de política pública (economía, empleo, educación, desarrollo, entre otros). Su impacto e influencia se miden a partir de la aplicación de esos altos estándares de calidad por parte de los países miembros, pasando a la acción y generando en última instancia la mejora de los servicios públicos y del bienestar de los ciudadanos, razón de ser última de la organización.

Adicionalmente, los estándares del CAD y en general de la OCDE tienen una vocación de alcance más allá de su membresía. El objetivo es reforzar su influencia global que desde su labor de apoyo al

G20 y su labor de *outreach* la OCDE ha ido incrementando. Así, los estándares del CAD en materia de política de cooperación se trasladan a otros países, bien directamente, porque estos países se adhieren o incorporan esos estándares a sus sistemas, bien indirectamente, a través de la política de desarrollo de los miembros del CAD, como ha sido el caso en materia de igualdad de género, por ejemplo. De esta forma, las directrices del CAD sobre la promoción de la igualdad de género han sido asumidas por la cooperación española que a su vez las ha difundido a sus países socios multiplicando su impacto.

En definitiva, los exámenes de pares, como en su conjunto el trabajo que desempeña el CAD, constituyen una oportunidad para los sistemas de cooperación al desarrollo de sus estados miembros. Oportunidad de rendición de cuentas, pero también oportunidad de poner en valor aspectos destacados y positivos de nuestra cooperación para favorecer el proceso de aprendizaje mutuo que inspira esos procesos. En ese espíritu de aprendizaje y oportunidad, los exámenes de pares tendrían que aprovecharse en toda su potencialidad para instar a su vez los cambios recomendados que requiera el sistema y la política de cooperación. Con la vista puesta en lograr mejores políticas públicas para mejores vidas.

Para la realización de este estudio y análisis sobre los exámenes de pares realizados por el CAD a la cooperación española se han utilizado los informes del propio CAD que pueden encontrarse en la página web de la OECD (salvo los de 1994 y 2002 que no estando accesibles en línea se han tenido que analizar a partir de información de archivo). A continuación, se incluyen los enlaces para facilitar su consulta:

- [Development Co-operation Reviews: Spain 1998 | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/85c6a9b3-es/index.html?itemId=/content/publication/85c6a9b3-es)
- <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/85c6a9b3-es/index.html?itemId=/content/publication/85c6a9b3-es>
- <https://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/50583324.pdf>
- https://read.oecd-ilibrary.org/development/ocde-cooperacion-al-desarrollo-examen-de-pares-espana-2016_9789264260139-es#page1
- <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/85c6a9b3-es/index.html?itemId=/content/publication/85c6a9b3-es>

Para la parte introductoria se han utilizado elementos de un trabajo anterior de la autora:

- *El 60 aniversario del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y del Centro de Desarrollo de la OCDE: Una mirada desde España*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2023, NIPO en línea 108 23-003-0. 22.-60-ANIV_CAD.-.pdf (cooperacionespanola.es)

Igualmente, se incluyen los enlaces al documento sobre la metodología de los exámenes de pares y a la plataforma sobre aprendizaje mutuo del CAD:

- [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2022\)57/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2022)57/FINAL/en/pdf)
- [Development Co-operation TIPS - Tools Insights Practices \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/development/tips/)

