

**OCDE Comité de
Ayuda al Desarrollo**

**EXAMEN
DE PARES**

ESPAÑA



ESPAÑA

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)
EXAMEN INTER PARES



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

La OCDE es un foro único donde los gobiernos de 30 democracias trabajan juntos para enfrentar los retos económicos, sociales y ambientales de la globalización. La OCDE es también la vanguardia de los esfuerzos para entender y ayudar a los gobiernos a responder a los nuevos desarrollos y preocupaciones, tales como la gobernanza empresarial, la economía de la información y los retos de una población que está envejeciendo. La Organización proporciona un marco en el que los gobiernos pueden comparar sus experiencias en lo relativo a políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar para coordinar las políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión de las Comunidades Europeas participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE difunden ampliamente los resultados de la recolección de estadísticas de la Organización y la investigación de temas económicos, sociales y ambientales, así como las convenciones, lineamientos y normas acordadas por sus miembros.

Originalmente publicada por la OCDE en inglés y francés con los títulos:

DAC peer review of Spain

Exam par le pairs – Espagne

© 2007 OECD

All rights reserved.

© 2008 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, España para esta edición en español.

Publicada con el correspondiente permiso de la OCDE, París.

De la calidad de la traducción y su correspondiente coherencia con el texto original es responsable el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, España.

El Proceso del Examen Inter Pares

El CAD realiza exámenes periódicos sobre los esfuerzos individuales de cooperación al desarrollo de los miembros del CAD. Las políticas y programas de cada miembro se analizan con minuciosidad cada cuatro o cinco años, aproximadamente. Al año se analizan cinco miembros. La Dirección de Cooperación al Desarrollo de la OCDE ofrece apoyo analítico y es responsable del desarrollo y mantenimiento del marco conceptual dentro del cual se elaboran los Exámenes Inter Pares.

El Examen Inter Pares está a cargo de un equipo integrado por representantes de la Secretaría en colaboración con funcionarios de dos miembros del CAD, a quienes se designa como “examinadores”. El país que va a ser examinado entrega un memorándum en el que se explican los principales logros de sus políticas y programas. A continuación, la Secretaría y los examinadores visitan la capital con el fin de entrevistar a funcionarios, parlamentarios y representantes de la sociedad civil y de las ONG del país donante y obtener así información de primera mano de las cuestiones más actuales relativas a los esfuerzos de cooperación para el desarrollo del miembro del que se trate. Se realizan breves visitas de campo para evaluar como han puesto en práctica los miembros las principales políticas, principios y preocupaciones del CAD, y para examinar las operaciones en los países socios en particular en lo que respecta a la reducción de la pobreza, la sostenibilidad, la igualdad de género y otros aspectos del desarrollo participativo, así como la coordinación de la ayuda a nivel local.

La Secretaría elabora un informe previo sobre la cooperación al desarrollo de este miembro, que servirá de base para la reunión de examen del CAD en la OCDE. En dicha reunión, altos funcionarios del país sometido a examen responden a las preguntas formuladas por la Secretaría en colaboración con los examinadores.

Este examen contiene los Principales Resultados y Recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo y el informe de la Secretaría. Fue preparado en colaboración con los examinadores de Austria y de Francia para el Examen Inter Pares del 15 de noviembre de 2007.

*Para lograr sus objetivos, la OCDE ha creado una serie de comités especializados. Uno de ellos es el **Comité de Ayuda al Desarrollo**, cuyos miembros han acordado el garantizar un incremento del volumen agregado de recursos que se destinan a los países en desarrollo y a mejorar su eficacia. Con este fin, los miembros revisan juntos periódicamente tanto la cantidad como la naturaleza de sus contribuciones a los programas de ayuda, bilaterales y multilaterales, y se consultan mutuamente sobre cualquier otro aspecto importante de sus políticas de ayuda al desarrollo.*

Los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y la Comisión de las Comunidades Europeas.

Acrónimos

AACI	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APG	Apoyo Presupuestario General
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)
CAP	Proceso de Llamamientos Consolidados
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAMSI	Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional
GAVI*	Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización
GFATM*	Fondo Mundial para la Lucha contra el VIH/ SIDA, la Tuberculosis y la Malaria
IHP	Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
MITC	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
NEPAD*	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
NU	Naciones Unidas
OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIF	Organismos Internacionales Financieros
ONG	Organización No Gubernamental
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Países Menos Adelantados
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SECI	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional
SWAPs*	Enfoques Sectoriales
TEC*	Coalición para la Evaluación del Tsunami
UE	Unión Europea

* Acrónimo en idioma original.

Signos utilizados:

EUR	Euro
Dólares EEUU	Dólares estadounidenses
()	Estimación total o parcial de la Secretaría
-	(Nulo)
0.0	Despreciable
..	No disponible
...	No disponible separadamente pero incluido en el total
n.a.	No aplicable

Discrepancias mínimas en los totales son producto del redondeo.

Tipo de cambio promedio anual (EUR por Dólares EEUU)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	185,7918	1,0611	0,8851	0,8049	0,8046	0,7967

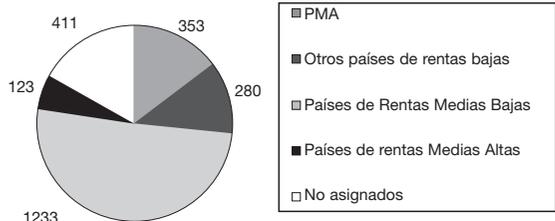
Una visión general de la Ayuda Oficial al Desarrollo Española

ESPAÑA

AOD Bilateral Bruta, promedio 2005-06, a no ser que se indique otra cosa

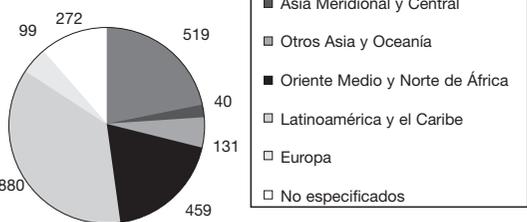
AOD Neta	2005	2006	Cambio 2005/06
Corriente (millones dólares EEUU)	3.018	3.814	26,4%
Constante (2005 millones dólares EEUU)	3.018	3.643	20,7%
En EUR (millones)	2.429	3.038	25,1%
AOD/PNB	0,27%	0,32%	
Porcentaje bilateral	62%	55%	

Por Grupo de Renta (millones dólares EEUU) (empezando por arriba, en el sentido de las agujas del reloj)

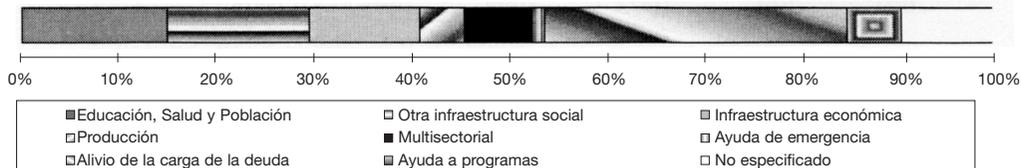


Diez mayores receptores deAOD Bruta (millones dólares EEUU)	
1 Irak	192
2 Honduras	136
3 Guatemala	132
4 Madagascar	88
5 Perú	83
6 Marruecos	71
7 República del Congo	69
8 Nigeria	69
9 Ecuador	68
10 Nicaragua	67

Por Región (millones dólares EEUU)



Por Sector



ÍNDICE

Principales hallazgos y recomendaciones del CAD	11
--	-----------

Informe de la Secretaría	21
---------------------------------------	-----------

Capítulo 1

Orientaciones Estratégicas

Objetivos ambiciosos para la cooperación española al desarrollo	21
Orientaciones estratégicas y marco legal	22
Contexto internacional e histórico de la ayuda española	22
Marco legal para la cooperación al desarrollo.....	23
Las fortalezas y desafíos del complejo sistema de desarrollo español	23
El gran avance del Plan Director 2005-2008 frente a las políticas y practicas anteriores	25
Mejoras frente a las políticas y prácticas anteriores	25
Un enfoque global	26
El desafío de poner en práctica la visión	28
Mejoras en la Educación para el desarrollo y la comunicación.....	29
Consideraciones para el futuro	30

Capítulo 2

Coherencia de las políticas para el desarrollo

Amplio apoyo político a favor de la coherencia de las políticas	33
El marco legal, de planificación y de presentación de informes para la coherencia de las políticas para el desarrollo	33
Promover la coherencia de las políticas en los foros internacionales	34
Un papel importante en la migración y el desarrollo	35
Mejorar la coherencia de las políticas en la práctica.....	36
Mayor liderazgo político.....	36
El continuo desafío de la coordinación.....	36
Análisis e información.....	37
La necesidad de realizar un seguimiento de la coherencia sobre el terreno.....	38
Consideraciones para el futuro	38

Capítulo 3

Volumen de la AOD, Canales y Distribución

La ayuda oficial al desarrollo en general	39
Aumento progresivo	40
El canal bilateral: políticas y asignaciones	40
Distribución geográfica	42
Distribución por renta	44
Distribución por sector	45
Modalidades de la ayuda	46
ONGD españolas	47

Ayuda multilateral	48
Un nuevo énfasis en organismos no financieros, y en “Una ONU”	49
Definir una estrategia clara para una ambición estratégica	49
Consideraciones para el futuro	50

Capítulo 4

Organización y Gestión

Reforma operativa y de gestión impulsada por los líderes políticos	51
Organización de las responsabilidades de gestión para la AOD	51
España se enfrenta a importantes desafíos organizativos	53
Reformas dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	53
Reformas que involucran a otros actores del sistema.....	54
La gestión actual de la ayuda oficial	56
La capacidad limitada impide que la SECI delegue ciertas responsabilidades de gestión	56
Limitaciones a la gestión de operaciones sobre el terreno	59
Consideraciones para el futuro	61

Capítulo 5

Eficacia de la Ayuda

La reforma del sistema es necesaria para que la ayuda sea eficaz.....	63
España y la eficacia de la ayuda: situación sobre el tablero	63
Apropiación	63
Alineación	65
Armonización	66
Gestión para la obtención de resultados y la transparencia mutua	67
Latinoamérica y el África Subsahariana : historia de dos regiones.....	68
Tomando impulso para poner en práctica la Declaración de París.....	69
La necesidad de avanzar con decisión	69
Coordinación de los actores de la cooperación española al desarrollo	70
La reforma de la AECI: una oportunidad que no se puede perder	70
Consideraciones para el futuro.....	70

Capítulo 6

Cuestiones Especiales

Desarrollo de capacidades: frágil desde el punto de vista conceptual pero bien encaminado	73
Gobierno, rendición de cuentas y anticorrupción	75
Compromiso firme de fortalecer el gobierno democrático y la rendición de cuentas.....	75
Un concepto de gobierno democrático basado en los ciudadanos	75
El apoyo español al gobierno y a la rendición de cuentas en la práctica	76
España podría aprovechar mejor su experiencia práctica	78
Consideraciones para el futuro	78

Lista de Anexos

<i>Anexo A.</i> Progreso realizado frente a las recomendaciones del Examen Inter Pares CAD 2002	79
<i>Anexo B.</i> Grupo de tablas estándar OCDE/CAD	83
<i>Anexo C.</i> Asistencia humanitaria	91
<i>Anexo D.</i> Visita de campo a El Salvador	101
<i>Anexo E.</i> Visita de campo a Colombia	109
Descripción de términos clave	115
Bibliografía	119

Lista de Tablas

Tabla 1.	Países socios para la cooperación española al desarrollo, 2005-08	43
Tabla 2.	Resultados españoles en términos de eficacia de la ayuda	64
Tabla B.1.	Flujos financieros totales	83
Tabla B.2.	AOD por principales categorías	84
Tabla B.3.	AOD bilateral imputable por región y grupo de renta.....	85
Tabla B.4.	Principales receptores de la AOD bilateral	86
Tabla B.5.	AOD bilateral por sectores principales	87
Tabla B.6.	Distribución comparada de la ayuda	88
Tabla C.1.	Porcentaje de ayuda humanitaria bilateral de los ministerios del Estado	93
Tabla C.2.	10 principales receptores de la ayuda humanitaria bilateral en 2002 y 2006	98
Tabla D.1.	Siete fortalezas fundamentales y retos correspondientes de la ayuda española a El Salvador	104

Lista de Figuras

Figura 1.	Actores en la Cooperación Internacional Española	25
Figura 2.	Evolución de la AOD española desde 2000	39
Figura 3.	Organigrama: Secretaría de Estado para la Cooperación internacional dentro del MAEC	52
Figura 4.	Desembolsos de AOD española destinados al sector gobernabilidad 2002-06	75
Figura B.1.	AOD neta de los países del CAD en 2006 (preliminar)	89
Figura C.1.	Ayuda humanitaria bilateral estatal como porcentaje de la AOD bilateral	96
Figura C.2.	Ayuda humanitaria bilateral española, 2002-06	96
Figura C.3.	Ayuda humanitaria bilateral y multilateral: 2002-06	97

Lista de Recuadros

Recuadro 1.	La dimensión europea de la política española de cooperación	22
Recuadro 2.	Acuerdo de canje de deuda entre España y El Salvador	26
Recuadro 3.	El enfoque español frente a las cuestiones transversales: el ejemplo del género y del medio ambiente	27
Recuadro 4.	El contexto de la UE para la coherencia de las políticas en España	34
Recuadro 5.	Ayuda al desarrollo de comunidades autónomas y administraciones locales	41

Recuadro 6.	Un nuevo enfoque sobre cultura y desarrollo	46
Recuadro 7.	Créditos al desarrollo del Fondo de Ayuda al Desarrollo	47
Recuadro 8.	Actitudes frente a la coordinación en Andalucía	55
Recuadro 9.	Desarrollo de capacidades y asistencia técnica para la paz y la justicia en Colombia	74
Recuadro 10.	fortalecimiento del gobierno local en El Salvador	77
Recuadro D.1.	Pesca en El Salvador	105

PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES DEL CAD

España se ha propuesto metas muy ambiciosas para su cooperación al desarrollo hasta el año 2012. El Plan Director 2005-2008 establece notables mejoras con respecto a las políticas y prácticas anteriores, y España se enfrenta ahora al desafío de trasladar la visión de conjunto al terreno práctico. El apoyo político y el marco para la coherencia de las políticas son sólidos. Sin embargo, se necesita un uso más sistemático y estratégico para garantizar el progreso. España está aumentando rápidamente su volumen de ayuda y necesita mejorar su capacidad para prestar ayuda bilateral sin dispersar el esfuerzo. Un nuevo compromiso con África Subsahariana refleja un enfoque más centrado en la pobreza y ofrece nuevas oportunidades para la división de las tareas entre los donantes. La creciente ayuda multilateral española es cada vez más estratégica. El liderazgo político está impulsando reformas profundas en la organización y gestión para incrementar la eficacia de la ayuda que generan, a su vez, un proceso de cambio global en el sistema de ayuda. La eficacia de la ayuda está tomando impulso, a medida que España aplica sobre el terreno los principios de la Declaración de París. Pero la puesta en práctica exitosa de la agenda de eficacia de la ayuda dependerá de la conclusión del proceso de reforma. La estrategia de la acción humanitaria española refleja buenas prácticas a nivel internacional y ahora el país debería garantizar una mayor coordinación entre los actores humanitarios.

Orientaciones estratégicas

España se ha propuesto metas ambiciosas para su cooperación al desarrollo

España está en plena reforma de su programa de ayuda. El volumen de la ayuda experimenta un rápido aumento 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 ha comprometido a mejorar la calidad y el impacto de su ayuda. El país se ha embarcado en esta tarea global y desafiante, prestando atención a muchas de las recomendaciones del Examen Inter Pares de 2002, con un fuerte apoyo de la opinión pública como de los partidos políticos. El gobierno está trabajando para transformar la política de desarrollo en una política de estado que comprometa a todos los actores oficiales con un objetivo común y que sea capaz de soportar los cambios políticos. Esto es especialmente importante dado el cuantioso porcentaje de la ayuda que proviene de las comunidades autónomas y de las entidades locales (cooperación descentralizada). España continuará con su compromiso a favor del desarrollo en Latinoamérica, donde goza de una ventaja comparativa debido a los vínculos históricos, culturales y lingüísticos. Esto ha ayudado a España a asumir un papel de líder entre los donantes de la región para promover la eficacia de la ayuda. África Subsahariana ha pasado a ser una nueva prioridad para la cooperación española al desarrollo y se espera que la ayuda a la región crezca en forma significativa. La propia experiencia de desarrollo del país dentro de la UE es un factor importante en este sentido y el gobierno está aumentando su compromiso en temas de ayuda dentro de la UE, donde iniciativas tales como el Consenso Europeo sobre Desarrollo y el Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo en la Política de Desarrollo establecen un marco que tendrá un impacto creciente sobre la ayuda española.

El Plan Director establece notables mejoras con respecto a las políticas y prácticas anteriores

El Plan Director 2005-2008 establece un marco global para la cooperación española al desarrollo. El plan está basado en un ejercicio de consulta nacional, lo que garantiza un apoyo amplio por parte de todos los grupos interesados en el desarrollo en España. Define objetivos y prioridades estratégicas globales para la ayuda española, clarifica las prioridades por sector y geográficas, y ofrece orientación para los distintos actores e instrumentos del sistema español. También establece las áreas y objetivos sobre los que habría que trabajar para mejorar la calidad de la ayuda. El Plan Director incluye importantes mejoras con respecto a las prácticas anteriores, actualizando 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 promueve el enfoque original centrado en la reducción de la pobreza. El concepto multidimensional de la pobreza español encuentra 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 reconoce la importancia de la educación en materia de desarrollo y prevé, con mucho acierto, integrar la educación en materia de desarrollo en los sistemas de educación formal e informal, desde la educación infantil hasta el nivel universitario.

España se enfrenta ahora al desafío de trasladar la visión de conjunto al terreno práctico

España es consciente de que la puesta en práctica de su visión estratégica será un desafío importante, sobre todo teniendo en cuenta los compromisos internacionales del país por lo que respecta a la mejora de la eficacia de la ayuda. Una tarea esencial es la de completar rápidamente todo el conjunto de estrategias sectoriales; dichas estrategias constituyen un elemento clave del marco político español, los cimientos que servirán de base para lograr sus ambiciosos objetivos. La diversidad de actores en el sistema de cooperación al desarrollo español es un activo valioso, pero también conlleva desafíos ineludibles. Aunque generalmente la mayoría de los grupos implicados en la cooperación para el desarrollo interesados en la cooperación al desarrollo están bien informados sobre el Plan Director y la visión española en materia de desarrollo, no todos, incluyendo los actores descentralizados, se sienten vinculados con el marco político. Esto tiene un impacto negativo sobre la coordinación, la coherencia y la eficacia global. Al trabajar en favor de la consecución de sus objetivos estratégicos, el aprendizaje sobre el terreno y la experiencia adquirida jugarán un papel importante. España todavía no está incorporando de forma sistemática la amplia experiencia adquirida en sus políticas.

Recomendaciones

- Para que España pueda poner en práctica su visión estratégica en materia de ayuda, necesita 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 las estrategias sectoriales.
- España debe concluir rápidamente la definición de sus estrategias sectoriales para garantizar que la ejecución de los programas por países sea consistente con el marco estratégico.
- España debe 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 del desarrollo.

Coherencia de las Políticas

El apoyo político y el marco para la coherencia de las políticas son sólidos

España es uno de los pocos miembros del CAD que ha incluido la coherencia de las políticas para el desarrollo en su marco legal y de planificación. En 2004, el Consejo de Cooperación al Desarrollo de España asumió la tarea de rendir cuentas anuales ante el Parlamento sobre esta cuestión. Los responsables de la política tienen la ventaja de contar con un fuerte apoyo en favor de la coherencia de las políticas para el desarrollo, y el Plan Director establece áreas de acción y las tareas de los distintos ministerios. En el caso de la migración, el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional se ha embarcado en actividades conjuntas con otros ministerios y se ha aprovechado del estatuto de favor con el que cuenta la cooperación al desarrollo para atraer la atención y el debate político al más alto nivel sobre las cuestiones relativas a la coherencia de políticas. España también está comprometida con la promoción de la coherencia de las políticas para el desarrollo en los foros internacionales. España goza de una posición privilegiada para hacerlo en el ámbito de la migración, fuente de inquietud para aquellos que están preocupados por el riesgo de la instrumentalización de la ayuda, dadas sus propias experiencias recientes de emigraciones a gran escala.

Se necesita un uso más sistemático y estratégico para garantizar el progreso

La capacidad analítica para la coherencia de las políticas para el desarrollo ha mejorado en la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI). Por lo tanto, es importante que se reconozca a la Secretaría como un socio fundamental en las deliberaciones interministeriales sobre cuestiones que afecten claramente a la coherencia de las políticas. El Plan Director no define el papel o los requisitos para las comunidades autónomas o administraciones locales en el terreno de la coherencia de las políticas, ni estos actores descentralizados están representados en las consultas realizadas por el Consejo de Cooperación al Desarrollo sobre coherencia de las políticas. Además, se debería prestar atención a la coherencia de las políticas para el desarrollo sobre el terreno. La coordinación entre los actores del desarrollo sigue siendo un desafío, incluyendo el papel del ejército en la asistencia humanitaria. En su informe sobre coherencia de las políticas, el Consejo de Cooperación al Desarrollo se ha centrado principalmente en el terreno internacional, prestando escasa atención a las políticas bilaterales. Pero realizó una recomendación clave que, si se tuviese en cuenta, ayudaría en gran medida a incrementar la coherencia de las políticas: España debe mostrar transparencia y comunicar públicamente su postura oficial sobre áreas controvertidas de la coherencia de las políticas en foros internacionales, como la UE, donde las políticas nacionales españolas podrían entrar en colisión con los objetivos de desarrollo.

Recomendaciones

- 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.
- 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.
- 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.

Volumen de la AOD, canales y distribución

España está aumentando su volumen de ayuda

España se ha comprometido con alcanzar un porcentaje 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 espera alcancen 0,5% del PNB en 2008, España parece estar en carrera para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, no está claro como España utilizará los distintos instrumentos de los que dispone para lograrlos. Por lo tanto, la planificación presupuestaria general para la ayuda en crecimiento debe verse acompañada por una estrategia operativa más específica que tenga en cuenta el uso de los distintos canales y la consiguiente distribución. Esto es muy significativo ya que se prevé que el alivio de la carga de la deuda y los créditos al desarrollo, que representaron en el pasado una parte importante de la AOD, se reduzcan en el futuro. Una estrategia más operativa para la ayuda en crecimiento también debería facilitar a los países socios de España el realizar predicciones y elaborar planes basados en esta ayuda para el corto y largo plazo.

España necesita mejorar su capacidad para prestar ayuda bilateral sin dispersar el esfuerzo

Aunque la ayuda bilateral española seguirá creciendo en términos absolutos, se espera que su porcentaje en la ayuda total se reduzca de 62% en 2005 a 48% en 2007. España es consciente de que su capacidad para poner en práctica la asistencia bilateral no ha crecido al mismo ritmo que su presupuesto de ayuda en crecimiento vertiginoso. España debe 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 es 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, España abarca con sus recursos un área excesivamente amplia. El porcentaje de la ayuda bilateral española a sus 23 países prioritarios tan sólo representó un 36% en 2006 – frente a una cifra objetivo de 70%. A medida que España incrementa su volumen de ayuda, el sistema de ayuda español en su conjunto deberá realizar un esfuerzo consciente para lograr este objetivo y evitar una mayor dispersión. La participación activa de los actores descentralizados jugará un papel clave en el aumento de la concentración de la ayuda en consonancia con los objetivos de la política española.

El nuevo compromiso con África Subsahariana refleja un enfoque más centrado en la pobreza

El nuevo compromiso con el África Subsahariana refleja un enfoque más centrado en la reducción de la pobreza, tal y como se había recomendado en el último examen inter pares, así como un “redescubrimiento” por parte de España de sus vecinos directos en la región. En esta empresa desafiante de establecer una presencia más prominente en el África Subsahariana, hasta ahora el enfoque español ha sido pragmático aunque prudente. 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. España también encuentra un vínculo directo entre el nuevo interés en el África Subsahariana y su compromiso de destinar un mínimo del 20% de ayuda bilateral a los países menos adelantados. Aunque España alcanzó el objetivo en 2005, sobre todo mediante el alivio de la carga de la deuda, en 2006 quedó muy por debajo de lo previsto. Para alcanzar este objetivo de forma continua, España todavía necesita planificar con cuidado el incremento de ayuda programable en su mezcla de canales y asignación de la ayuda destinada a los países menos adelantados.

El enfoque español ofrece nuevas oportunidades para la división de las tareas entre los donantes

El enfoque tradicional español centrado en la región iberoamericana y su compromiso de incrementar su ayuda al África Subsahariana ofrecen una buena oportunidad para dividir el trabajo entre los donantes de una forma más eficiente. Quizás otros donantes quieran aprovechar el liderazgo español en Latinoamérica, y España debería considerar el prepararse para tal situación. Por otra parte, al aumentar su ayuda en el África Subsahariana, España está entrando en un terreno relativamente desconocido caracterizado en muchos casos por un alto grado de dependencia de la ayuda, una multitud de donantes representados, y antiguos mecanismos de coordinación. Por lo tanto, España debería considerar el hacer uso de los mecanismos existentes y de las capacidades de otros donantes para prestar una asistencia armoniosa y en consonancia.

La creciente ayuda multilateral española es cada vez más estratégica

España se está transformando en un contribuyente cada vez más activo y estratégico del sistema multilateral. La ayuda multilateral está aumentando exponencialmente, en consonancia con la visión general del país como donante. Aunque las contribuciones a la Unión Europea representan la mayoría de la ayuda multilateral española, el aspecto más destacable es el aumento de los fondos destinados a organismos no financieros, con lo que se pretende alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y mejorar la calidad de la ayuda multilateral. Estas acciones están en sintonía con las prioridades generales del Plan Director para el avance de los compromisos multilaterales españoles. Pero España también necesita 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.

Recomendaciones

- 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.
- 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.
- 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.
- Dado el rápido crecimiento en la ayuda multilateral, España debería concluir su estrategia multilateral de forma urgente para garantizar la capacidad necesaria para gestionarla.

Organización, gestión y eficacia de la ayuda.***El liderazgo político está impulsando reformas profundas***

El planificar para el crecimiento y mejorar la calidad son los mayores desafíos a los que se enfrentan las ambiciones españolas y necesitarán de un uso eficaz de las capacidades dentro del sistema español. El

liderazgo político español se ha embarcado en el proceso de la reforma y tiene la visión política para conducir el proceso hacia adelante. El Plan Director establece objetivos de reforma para los principales actores del sistema con vistas a mejorar la calidad y el impacto de la ayuda española. La tarea principal consiste en 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 está 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.

Las reformas están generando un proceso de cambio global en el sistema de ayuda

El perfil y los recursos de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI), que es la primera responsable en la gestión de la ayuda, han aumentado. Pero aunque la reforma del sistema de recursos humanos está enfrentándose a antiguos problemas — especialmente las condiciones no competitivas para el personal sobre el terreno — el ritmo y la magnitud del cambio están llevando la capacidad al límite, tanto en Madrid como sobre el terreno. Se anima a la SECI a que no pierda de vista la capacidad del sistema. Al mismo tiempo, los socios españoles aprecian el progreso de la calidad de la ayuda española sobre el terreno, y la SECI intenta mejorar el funcionamiento del sistema en su conjunto. En este sentido, es 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. La SECI también es consciente de la necesidad de un sistema que se centre en los resultados y que construya sobre una cultura de la evaluación fortalecida. Habrá que prestar atención a estas necesidades urgentes, tanto a nivel conceptual como en términos concretos.

La eficacia de la ayuda está tomando impulso

El compromiso con la eficacia de la ayuda es el principal motor para el proceso de reforma y España ha realizado un esfuerzo concertado para difundir y promover la Declaración de París en todo el sistema español y entre sus socios. El CAD felicita a España por sus esfuerzos para desvincular su ayuda en 2012, en sintonía con su compromiso en favor de la apropiación de los países socios. España también pretende aumentar el uso del apoyo presupuestario general y de los enfoques sectoriales, aunque con un punto de partida muy modesto y sin objetivos cuantitativos. La Encuesta de 2006 de Seguimiento de la Declaración de París realizada por la ODCE indicaba que España todavía debe realizar progresos significativos en muchos de los indicadores. Esta situación debería mejorar a medida que avanza el proceso de reforma.

España aplica sobre el terreno los principios de la Declaración de París

España ha demostrado su habilidad en la adopción de los principios de la eficacia de la ayuda en su cooperación en Latinoamérica, donde la mayoría de los socios son países de renta media con bajos niveles de dependencia de la ayuda. En Colombia y El Salvador — ambos países con entornos políticos muy polarizados — España respeta la prerrogativa del gobierno central para definir la política nacional, así como también reconoce que la apropiación debe estar basada en los ciudadanos. Como la ayuda es tan sólo una pequeña parte del gasto del gobierno socio, España se centra en prestar apoyo en áreas que sean 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. Muchas veces la cooperación técnica es una pieza clave en este

proceso. Aunque a la cooperación española todavía le faltan recursos para poner en práctica un sistema de gestión para obtener resultados en materia de desarrollo, su compromiso muchas veces hace que los socios se centren en los resultados de forma implícita. Además, España fomenta la responsabilidad al subrayar la importancia de los mecanismos de rendición de cuentas nacionales y subraya la importancia de la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Finalmente, su compromiso de bajo perfil deliberado le permite mantener relaciones constructivas con todos los grupos interesados. Este enfoque eficaz ha permitido a España el asumir un papel de líder entre los donantes en países como Colombia y El Salvador.

La puesta en práctica exitosa de la agenda de eficacia de la ayuda dependerá de la conclusión del proceso de reforma

España necesita 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 necesita garantizar que los distintos actores _ incluyendo la cooperación descentralizada _ adoptan un enfoque común para la implementación de la ayuda al nivel del país.

Las oficinas técnicas de cooperación de la AECI gozan 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 está restringiendo la eficacia de las operaciones sobre el terreno. La reforma de la agencia debería llevar a una delegación de la autoridad sobre el terreno para una mejor armonización y alineación. Para dar otro paso adelante, la AECI debe 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. La clave del éxito reside 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 arriesga 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. Esto menoscabaría su capacidad para alcanzar sus objetivos estratégicos de ofrecer más y mejor ayuda.

Recomendaciones

- España debe mantener una clara orientación en favor de los principios de la Declaración de París.
- 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.
- Para mejorar la coordinación y la división de tareas en sus sistemas de ayuda, España necesita mecanismos para coordinar los distintos actores e instrumentos españoles sobre el terreno durante la planificación, ejecución y evaluación de su trabajo.
- 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.

- 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.
- En sus futuros esfuerzos para concentrar su ayuda en su ventaja comparativa, España debe 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 trabajan con el gobierno a nivel regional o local.

Acción humanitaria

La estrategia de la acción humanitaria española refleja buenas prácticas a nivel internacional

España ratificó los principios y buenas prácticas en la donación humanitaria (GHD) en 2004 y alineó su marco legal para la acción humanitaria con estos principios. El país está poniendo punto final a una estrategia de acción humanitaria que refleje los principios GHD, que incrementará su capacidad para desarrollar un programa de acción humanitaria en expansión. La estrategia intenta corregir los errores existentes en el sistema actual de ayuda humanitaria y establece una serie de intenciones y acciones prioritarias, como la incorporación de los elementos de la ayuda humanitaria com eje transversal en todos los documentos de planificación para el desarrollo y en la solicitud de evaluaciones. Así mismo, España desea acrecentar su ayuda humanitaria hasta alcanzar el porcentaje del CAD del 7% de AOD bilateral en 2008.

Ahora España debería garantizar una mayor coordinación entre sus actores humanitarios

El gobierno reconoce que sus ambiciosos planes para la ayuda humanitaria requieren una mayor coherencia de las políticas y coordinación entre los actores del desarrollo. En este momento, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), a través de la AECI, gestiona cerca de la mitad de la financiación del gobierno central destinada a la ayuda humanitaria. La ayuda humanitaria también proviene del Ministerio de Defensa, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Ministerio de Economía y Hacienda. El MAEC ha llegado a un acuerdo con el Ministerio de Defensa que confirma el liderazgo civil en la respuesta humanitaria. Las comunidades autónomas y las administraciones locales, que disponen de su propio marco legal para la acción humanitaria, han sido los segundos mayores contribuyentes después del MAEC. Pero sería útil el contemplar la agrupación de los recursos cuando se trate de financiación de pequeña cuantía. Algunas ONGD prefieren la financiación descentralizada porque con frecuencia los procedimientos están mejor adaptados a la respuesta humanitaria que los del gobierno central. La estrategia de acción humanitaria intenta mejorar la capacidad del sistema de ayuda humanitaria incrementando el personal en la AECI y fortaleciendo las capacidades de las oficinas técnicas de cooperación embajadas. La estrategia también apunta a la financiación directa por parte de la AECI a ONGD locales, aunque en dicho caso sería necesario encontrar mecanismos que cumplan las reglamentaciones financieras españolas. Al mismo tiempo, un examen de la ayuda humanitaria española 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.

Recomendaciones

- España debería diseñar un plan de ejecución para su estrategia de acción humanitaria que defina claramente objetivos, prioridades, indicadores de progreso, responsabilidades y plazos.
- 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.
- Las comunidades autónomas y las administraciones locales deberían coordinar la evaluación de necesidades y las respuestas humanitarias con la Administración General del Estado.

INFORME DE LA SECRETARÍA

Capítulo 1

Orientaciones Estratégicas

España se ha impuesto objetivos ambiciosos para apoyar la agenda internacional de desarrollo y es consciente de los desafíos a los que se enfrentará a la hora de alcanzar estas metas. El gobierno está elaborando una política pública de desarrollo que será vinculante para todos los actores públicos y que sea capaz de soportar los cambios políticos a corto plazo. La diversidad de actores en el sistema político español representa una fortaleza y un desafío al mismo tiempo, ahora que el país se tiene que poner manos a la obra para plasmar esta visión estratégica en la práctica.

Objetivos ambiciosos para la cooperación española al desarrollo

España ha establecido sus objetivos para la cooperación al desarrollo dentro del marco internacional trazado por la Declaración del Milenio de 2000. El objetivo final de la cooperación española es la reducción de la pobreza, reconocida como un concepto multidimensional. El objetivo general es el incremento de las capacidades y crear las condiciones necesarias en los países socios para alcanzar un estándar de vida digno para las generaciones presentes y futuras (MAEC/SECI, 2005). Este objetivo general alimenta el objetivo estratégico de España que es el de un desarrollo humano sostenible.

España se ha marcado ambiciosas metas para la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), animada por un fuerte crecimiento económico sostenido, por el apoyo de los partidos políticos y la opinión pública. En 2006 el país pasó a ser el octavo donante en términos de volumen¹. Para cumplir con sus objetivos de desarrollo europeos (Recuadro 1), España también se ha planteado como meta que el porcentaje de la AOD sea el 0,33% del Producto Nacional Bruto (PNB) en 2006 y alcanzar el 0,7% en 2012, tres años antes de la fecha prevista por la UE en el año 2015. España considera que está bien encaminada para lograr su objetivo, al haber alcanzado el 0,32% en 2006.

España también pretende mejorar la calidad de la ayuda, para lo cual hay que contar con la eficacia de la ayuda y la coherencia de las políticas como elementos importantes. España firmó la Declaración de París sobre la Eficacia de la ayuda en 2005 y ha sido un defensor entusiasta de esta declaración. Muchas de las políticas de planificación, de organización y de gestión españolas buscan una mejora en la eficacia de la ayuda, aunque España reconoce que su visión ambiciosa va a poner a prueba su capacidad. La inclusión de la coherencia de las políticas en su enfoque de cooperación al desarrollo desafía a España a

¹ Esto concuerda con el objetivo informal de ser el octavo donante, en volumen de AOD, reflejando así su posición como la octava economía del mundo en la actualidad.

ir más allá de las políticas de ayuda para promover una política de desarrollo que vincule a todos los actores. España también informará sobre el progreso realizado en la consecución de tan ambiciosa visión. Otros de los elementos de la calidad de la ayuda son la complementariedad de la ayuda española con sus socios, coordinación y reformas de gestión.

España desearía tener un peso mucho mayor en la agenda internacional. Más allá de un aumento en la financiación de los socios multilaterales, esto supone un compromiso activo con las reuniones internacionales y conlleva un aumento en la capacidad de estas organizaciones internacionales. Para lograrlo, España reconoce que tendrá que incrementar su propia capacidad para encontrar su lugar en el sistema multilateral.

Orientaciones estratégicas y marco legal

Contexto internacional e histórico de la ayuda española

En los últimos años, la cooperación española al desarrollo se ha concentrado claramente en la consecución de sus compromisos de desarrollo internacionales. La reducción de la pobreza es uno de los principales criterios a la hora de elegir países socios, y también fue una de las motivaciones para seleccionar África Subsahariana como nuevo destinatario de su programa de ayuda. Para algunos políticos, la necesidad estratégica de enfrentarse a la pobreza ha pasado a ser más acuciante debido a los problemas migratorios, aunque el gobierno ha expresado claramente que el desarrollo y la migración son dos cuestiones separadas. España también es consciente del problema planteado por los estados frágiles y las cuestiones de seguridad. La cooperación española al desarrollo está asumiendo una dimensión cada vez más europea (Recuadro 1). Así mismo, los vínculos históricos, comerciales y políticos con Latinoamérica, y el compartir algunas características institucionales y culturales y un idioma común, han conferido al país de un interés particular y de una ventaja comparativa con respecto a otros donantes, en la región. La comprensión española de la realidad iberoamericana se refleja en la serie de Cumbres Iberoamericanas en las que España juega un papel preponderante.

Recuadro 1. La dimensión europea de la política española de cooperación

España tiene una experiencia relativamente reciente como país menos adelantado dentro de Europa. La transformación de España en una economía de mercado fuerte y democrática ganó impulso gracias a su entrada en la Comunidad Europea. España ha sido un promotor y defensor de los procesos liderados por la UE en favor de la cooperación al desarrollo. Por ejemplo, durante su Presidencia de la Unión Europea (UE) en 2002, retomando los compromisos de la comunidad de donantes anunciados en Monterrey, España promovió los objetivos provisionales para los Estados miembros de la UE de incrementar su ayuda oficial al desarrollo hasta un promedio del 0,39% del producto nacional bruto en 2006, 0,51% en 2010 y 0,7% en 2015. Este acuerdo de la UE se firmó en Barcelona en 2002. Más recientemente, España ha prestado su apoyo al Consenso Europeo sobre Desarrollo (2005) y sigue apoyando las iniciativas europeas en favor de la coherencia de las políticas.

A la hora de desarrollar sus propias políticas bilaterales, España ha aprovechado la experiencia adquirida al unirse a Europa y la derivada del cumplimiento de sus compromisos europeos en curso. La experiencia española en el uso de fondos comunitarios para fomentar un desarrollo humano sostenible que promueva el desarrollo económico ha constituido el núcleo de su política de desarrollo. El compromiso de Europa con la cuenca mediterránea se inició en 1985. Cuando España comenzó su proceso de adhesión, la Comunidad Europea llamó a una reflexión sobre los vínculos españoles con los

países en desarrollo, en particular del Magreb e Latinoamérica. España ha sido un ferviente defensor de la cooperación al desarrollo en los países vecinos. Actualmente, la búsqueda de los inmigrantes de una puerta de entrada a Europa ha colocado a dos de los territorios españoles en el candelerero. Las ciudades españolas de Ceuta y Melilla, enclaves rodeados por territorio marroquí, han atraído a numerosos inmigrantes del Magreb. Recientemente, inmigrantes del África Occidental han intentado llegar a las Islas Canarias en pateras, con frecuencia con trágicas consecuencias. Las acciones españolas para defender las fronteras europeas han tenido una influencia sobre sus relaciones con Marruecos y los países del África Occidental. España también ha promovido activamente las relaciones entre la UE e Latinoamérica y los países de esa región consideran a España como una mano amiga para ganar acceso a los mercados europeos.

Fuente: http://www.europarl.europa.eu/bulletins/pdf/01s2002_eu.pdf consultado el 15 de agosto de 2007.

Marco legal para la cooperación al desarrollo

La Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo de 1998 establece el marco legal para la cooperación española. La ley refleja principios de la Constitución española: “cooperar para fortalecer relaciones pacíficas y la cooperación eficaz entre todos los pueblos del mundo”. Establece los principios básicos, instrumentos, órganos de gobierno, recursos y personal y sigue siendo la base legal para la cooperación española. La visión multidimensional de la reducción de la pobreza es crucial en esta ley. Como virtualmente todos los ministerios de la Administración General del Estado podrían desempeñar un papel en el ámbito del desarrollo (aunque en su mayoría con presupuestos de AOD muy reducidos), la ley le asigna la responsabilidad principal en la formulación y puesta en práctica de la política de cooperación al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Al mismo tiempo, España fue uno de los primeros miembros del CAD que reflejó en una ley el principio de que el éxito en el desarrollo depende de la coherencia con las políticas de los otros ministerios. La ley también reconoció la existencia de otros actores del desarrollo más allá del gobierno central.

El gobierno actual, que fue elegido en 2004, ha actualizado la ley de 1998 para adecuarla a la agenda internacional contemporánea. El Plan Director actual (MAEC/SECI, 2005), que se analiza a continuación, reconoce que la cooperación internacional ya no es un epígrafe secundario dentro del libro de los asuntos exteriores sino un área clave de la política exterior española. Esta mayor preponderancia se refleja en el nombre del propio ministerio, que ha pasado a denominarse Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). La Ley Reguladora de la Deuda Externa de 2006 tiene consecuencias sobre los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), que afectarán a las relaciones del MAEC con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, así como con el Ministerio de Economía y Hacienda, aunque todavía se están estudiando los detalles.

Las fortalezas y desafíos del complejo sistema de desarrollo español

La ley de 1998 reconoce que el sistema internacional de desarrollo español reúne una gran variedad de actores del desarrollo. La Figura 1 los clasifica en cuatro categorías distintas.

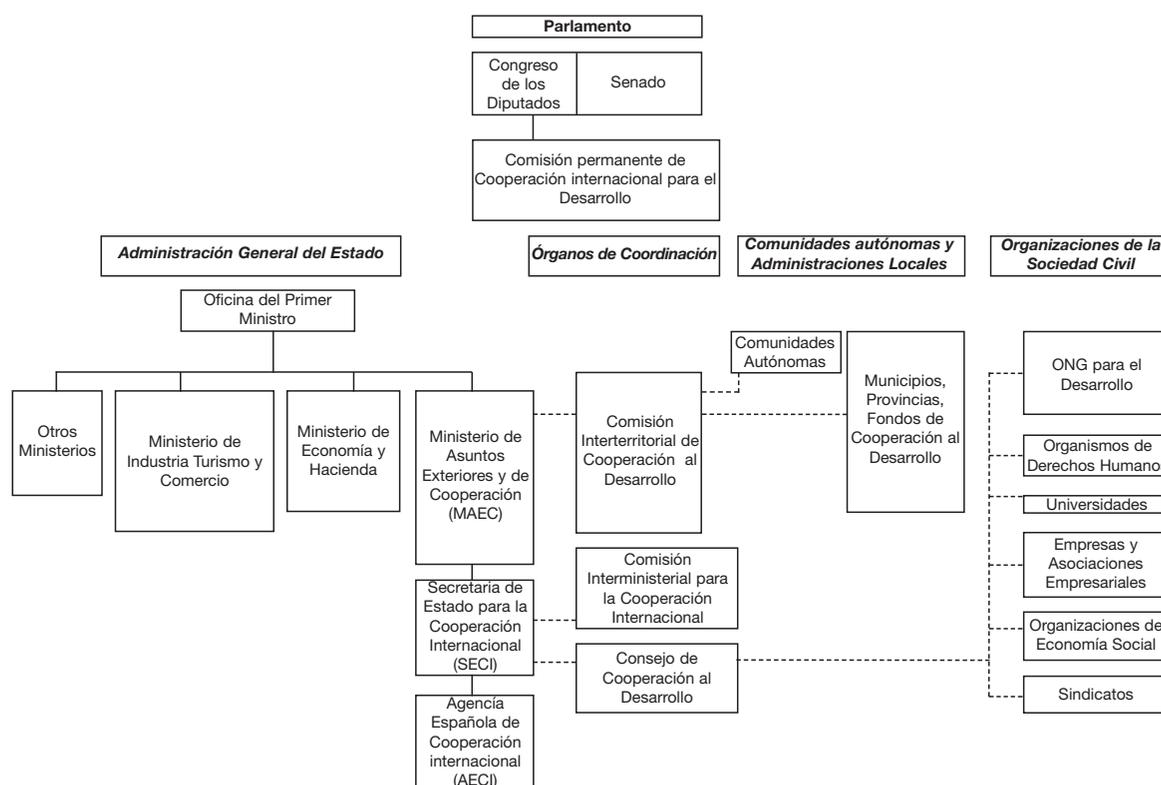
- i. El Parlamento, compuesto por el Congreso de los Diputados y el Senado², debate las políticas y el gobierno le rinde cuentas. El Congreso alberga una Comisión permanente de Cooperación

² Los Miembros del Senado representan las voces de las distintas comunidades autónomas españolas.

internacional para el Desarrollo, que es el máximo órgano de supervisión para la cooperación internacional.

- ii. La Administración General del Estado (gobierno central) cuenta con tres ministerios que son los principales responsables de la gestión de la AOD:
 - a. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), que a través de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI), es responsable de la política de desarrollo y supervisa a la AECI. La SECI es también la principal responsable de las contribuciones a organizaciones internacionales no financieras.
 - b. El Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) está a cargo de la participación y coordinación española con los organismos internacionales financieros y de la deuda externa de España.
 - c. El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITC) se ocupa de la gestión de los créditos de ayuda al desarrollo de España a través del FAD.
- iii. Las comunidades autónomas y administraciones locales españolas, con frecuencia denominadas actores descentralizados aunque están dentro del sistema público, también ofrecen bastante ayuda proveniente de recursos propios. Aunque algunas comunidades establecen sus propias oficinas en los países socios, muchas otras delegan la gestión en manos de organizaciones de la sociedad civil.
- iv. A imagen y semejanza de muchos otros donantes del CAD, España posee numerosas organizaciones de la sociedad civil, incluyendo organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), universidades, empresas privadas y asociaciones empresariales y sindicatos.

El sistema necesita de mecanismos formales de coordinación y España ha creado tres órganos importantes: La Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo, dirigida por el MAEC, coordina al gobierno central, las comunidades autónomas y las administraciones locales. La Comisión Interministerial para la Cooperación Internacional se encarga de la coordinación entre los ministerios. El Consejo de Cooperación al Desarrollo reúne al gobierno central, a la sociedad civil y a los expertos para consultar y coordinar la política de desarrollo. El Secretario de Estado para la Cooperación Internacional se encarga de la gestión de los dos últimos organismos.

Figura 1. Actores en la Cooperación Internacional Española

Fuente: Secretaría del CAD mediante información recogida en el Plan Director (MAEC/SECI, 2005) y entrevistas en Madrid.

Durante el proceso de examen se hizo patente que la diversidad de actores implicados en el ámbito de la cooperación para el desarrollo es tanto una fortaleza como un desafío. Los distintos actores españoles aportan distintas ideas, enfoques e instrumentos al proceso de desarrollo. Por ejemplo, en El Salvador (Anexo D), los líderes locales apreciaron la contribución de los actores descentralizados españoles, sobre todo por su comprensión de los desafíos locales para el desarrollo y por su habilidad para trabajar directamente con las administraciones locales. Sin embargo, a pesar de la atención formal a la coordinación señalada anteriormente, hay un amplio reconocimiento — desde el Secretario de Estado hasta las ONGD sobre el terreno — de que el sistema se enfrenta a un desafío a nivel de coordinación y multiplica los costes de transacción.

El gran avance del Plan Director 2005-2008 frente a las políticas y prácticas anteriores

Mejoras frente a las políticas y prácticas anteriores

El Plan Director 2005-2008 (MAEC/SECI, 2005) supone una mejora frente al Plan Director previo y se enfrenta a muchas de las cuestiones tratadas en el examen inter pares anterior³. El Plan Director

³ Véase Anexo A que ofrece un panorama general de la respuesta española al examen inter pares de 2002.

surgió de un proceso de consulta con el amplio abanico de los actores del desarrollo españoles. Esto explica su naturaleza global y el consenso político del que goza. Este consenso hace posible que el gobierno considere una política de desarrollo estatal, vinculante para todos los actores públicos y capaz de soportar el cambio político. Al tratar de asuntos tales como la coherencia de las políticas, el Plan Director pretende ser una política de desarrollo — no sólo una política de ayuda. Siguiendo las recomendaciones del examen inter pares anterior, el Plan Director se centra en la reducción de la pobreza como objetivo rector, aclara la definición de las prioridades geográficas y establece objetivos específicos para la ayuda oficial al desarrollo. También ofrece acciones para el uso de instrumentos tales como la desvinculación de la ayuda, créditos de ayuda al desarrollo y conversiones de deuda (Recuadro 2). Así mismo, considera cuestiones organizativas y de gestión (véase Capítulo 4).

Recuadro 2. Acuerdo de canje de deuda entre España y El Salvador

El acuerdo de canje de deuda con El Salvador es un ejemplo del uso innovador por parte de España de las acciones relacionadas con la deuda en favor del desarrollo. Al conocer que los canjes de deuda eran un instrumento de la cooperación española al desarrollo, el Ministerio de Educación de El Salvador propuso un canje de deuda que beneficiaría al programa educativo del país.

Después de las negociaciones con el gobierno español, España y El Salvador firmaron un acuerdo en diciembre de 2005 por un programa de 10 millones de dólares EEUU. Los fondos, gestionados por un comité conjunto, se destinan únicamente al apoyo de la estrategia educativa de El Salvador. España accedió al canje de deuda aunque El Salvador no sufre estrés de la deuda. El canje se basó en un préstamo del Fondo de Ayuda al Desarrollo español (FAD), con el cual El Salvador siempre se había mantenido al día en su reembolso. Como la deuda tenía su origen en un préstamo AOD, no se computó en las cifras de ayuda española, pero ofreció nuevos recursos financieros para el desarrollo de El Salvador.

Un enfoque global

El Plan Director actual es una declaración global del enfoque español de la cooperación internacional al desarrollo que se basa en los objetivos estratégicos recogidos en la ley de 1998. Contempla políticas, prioridades, criterios estratégicos para la asignación de la ayuda, instrumentos de ayuda, calidad de la ayuda, los actores del sistema AOD y educación en materia de desarrollo. El Plan Director reitera la reducción de la pobreza como objetivo general dentro del marco establecido por la Declaración del Milenio, así como un enfoque centrado en el desarrollo humano sostenible. El Plan consta de los siguientes objetivos estratégicos:

- i. generar un consenso político en torno a la política de cooperación al desarrollo mediante un acuerdo entre todos los partidos políticos sobre objetivos financieros;
- ii. hacer una llamada de atención sobre la coherencia de las políticas para el desarrollo, incluyendo un informe sobre los avances realizados en 2006.
- iii. mejorar la coordinación, armonización y alineación, de conformidad con la Declaración de París sobre la Eficacia de la ayuda de 2005;

- iv. fortalecer la concentración geográfica y sectorial para lograr una mayor eficacia e impacto de la ayuda española;
- v. aumentar la ayuda oficial al desarrollo hasta el 0,5% del PNB para fines de 2008, con un objetivo intermedio de 0,33% en 2006;
- vi. mejorar la gestión de la ayuda, incluyendo la reforma organizativa de la AECI, poniendo un énfasis especial en la aplicación de la estrategia por país;
- vii. mejorar la educación y la conciencia social en materia de desarrollo.

El Plan Director establece prioridades generales para la asignación de la ayuda. El énfasis sobre la pobreza incluye los ejes transversales de buen gobierno, la igualdad de género, los derechos humanos, la sostenibilidad medioambiental y la diversidad cultural (Recuadro 3). Como reflejo del enfoque centrado en el desarrollo humano sostenible, sus prioridades sectoriales incluyen las capacidades humanas y necesidades sociales, incluyendo la lucha contra el hambre y la mejora de la salud, educación, protección de los grupos vulnerables, condiciones de vida básicas, agua y saneamiento. España ha establecido un objetivo presupuestario de una asignación del 20% de su ayuda oficial a las necesidades sociales básicas. Otras prioridades sectoriales contemplan el gobernabilidad democrática capacidad económica, capacidad medioambiental, capacidades culturales y libertad, capacidades de las mujeres y autonomía, prevención de conflictos y pacificación.

Recuadro 3. El enfoque español frente a los ejes transversales: el ejemplo del género y del medio ambiente

La cooperación española al desarrollo define la reducción de la pobreza, la defensa de los derechos humanos, la igualdad de género, la sostenibilidad medioambiental, y el respeto por la diversidad cultural como ejes transversales. Dichas ejes representan el núcleo de los valores y objetivos la ayuda española. Todas las intervenciones de ayuda deberían diseñarse en forma tal que tuvieran un impacto positivo sobre todas estas dimensiones. La Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo ha creado una metodología sistemática para incluir estas prioridades transversales en todas las intervenciones en favor del desarrollo. Están vinculadas a siete objetivos estratégicos generales, cada uno con un sector de prioridad correspondiente. Todos los documentos de políticas (estrategias para cada país, estrategias sectoriales, planes de ejecución anual) ofrecen orientación sobre como integrar las dimensiones transversales. Como resultado, las cuestiones tales como el género y el medio ambiente tienen una prioridad política doble, tanto a nivel horizontal como sectorial. La orientación considera líneas de acción prioritarias e instrumentos, y facilita las operaciones sobre el terreno.

El enfoque político ha evolucionado desde el último ciclo político. Por ejemplo, la estrategia de género se ha trasladado desde un enfoque tradicionalmente centrado en las mujeres en desarrollo, que tendía a perpetuar los estereotipos y los papeles tradicionales, a uno de género en desarrollo, que considera las relaciones desiguales entre los géneros en términos de distribución y control de activos y del poder como factores de la desigualdad. Tiene en cuenta las diferencias entre las necesidades específicas, condiciones y situaciones de los hombres y mujeres, y analiza las relaciones de género en el contexto de una determinada sociedad o proceso de desarrollo. la estrategia medioambiental se ha trasladado desde la conservación a un nuevo enfoque en el que el medio ambiente pasa a ser un contribuyente básico para el desarrollo en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por

ejemplo, el vínculo con la pobreza subraya tres canales fundamentales mediante los cuales las condiciones medioambientales tienen un impacto sobre el desarrollo: recursos vivos, salud y vulnerabilidad, y pérdida de recursos naturales. Todos son factores que limitan el desarrollo y todos tienen un impacto profundo sobre los más pobres.

Las misiones a El Salvador y Colombia (Anexos D y E) ofrecieron interesantes ejemplos de la puesta en práctica de esas prioridades transversales. En El Salvador las cuestiones de género estaban bien enmarcadas dentro de la cooperación, en las áreas de gobernabilidad y desarrollo local. Las iniciativas españolas para promover la gobernanza participativa acceso a la justicia y a los derechos, y participación ciudadana tenían un fuerte componente de género. Además, el apoyo a los esfuerzos sobre el terreno estaba vinculado a la cooperación con el gobierno local. A nivel nacional, el apoyo a la propia organización de las iniciativas de género facilitó el diálogo con el gobierno central. Al mismo tiempo, la cooperación española ayudó a mejorar la concienciación y el diseño y animó al desarrollo, de políticas de género dentro del gobierno central.

En Colombia, España adaptó su compromiso en áreas transversales al contexto especial de conflicto. Por ejemplo, el apoyo a los parques nacionales no sólo buscaba la conservación, sino que se diseñó para ayudar a evitar el cultivo de drogas en los parques, un problema fundamental que echa más leña al fuego del conflicto y la violencia. Así mismo, en algunos casos las administraciones de los parques eran consideradas como los únicos representantes legítimos y aceptados del gobierno en regiones remotas. Por lo tanto, el mantenimiento de su capacidad tiene un peso específico en dicho escenario de conflicto.

Una preocupación que se planteó en el examen inter pares anterior fue la falta de claridad española sobre sus prioridades estratégicas y su énfasis en la pobreza. Ahora España ha definido más claramente dichos criterios. Están orientados hacia los países y poblaciones más pobres; el deseo de los países socios de comprometerse con los objetivos de desarrollo; la ventaja comparativa de España para actuar en países individuales, y el respetar los acuerdos y tratados de cooperación españoles. Mientras España sigue dándole prioridad a su presencia en países de renta media, donde reside la mayoría de los pobres del mundo, sus programas se están concentrando en las poblaciones más pobres y desfavorecidas. España también aspira a incrementar el uso de nuevos instrumentos en su programa bilateral, como enfoques sectoriales, apoyo presupuestario y fondos mundiales. España también es consciente de la necesidad de cambiar el uso de algunos de sus instrumentos tradicionales de asistencia técnica y para proyectos, como la ayuda alimentaria, acción humanitaria, los microcréditos, y los créditos de ayuda al desarrollo. Finalmente, España prestará más atención y dotará de más fondos a la educación para el desarrollo

El desafío de poner en práctica la visión

Desde la publicación del Plan Director, España ha incrementado la AOD y ha empezado a revisar sus políticas. Sin embargo, algunas estrategias, como las sectoriales y las modalidades de ayuda, se están quedando retrasadas. El volumen de ayuda sigue una clara tendencia creciente (Capítulo 3), lo cual ejerce una presión sobre el gasto en los programas por países y acciones multilaterales. Los Programas estratégicos por países incluyen a casi todos los 56 países socios de España, pero las políticas sectoriales, que se supone deben preceder a las estrategias por países, no están siguiendo el ritmo de la acción sobre el terreno. Se han revisado la mayoría de las estrategias sectoriales desarrolladas antes de 2005 para reflejar el progreso de la cooperación española al desarrollo bajo el nuevo Plan Director. Las estrategias para el desarrollo económico y la política multilateral están pendientes de finalización, al igual que las

políticas sobre cuestiones transversales como los derechos humanos, que tienen un impacto sobre los objetivos españoles tanto a nivel de la ayuda bilateral como multilateral. Las prioridades de acción se incluyen en los planes anuales.

También ha comenzado la tarea en lo relativo a las reformas organizativas previstas. En 2004 se concluyó la reforma del Consejo de Cooperación al Desarrollo, que abrió las puertas a la presencia de nuevas categorías de miembros de la sociedad civil en el Consejo y le confirió un nuevo mandato, e incluyó la exigencia de informar sobre la coherencia de las políticas. La cooperación internacional incrementó su influencia política en 2004, cuando el Ministerio de Asuntos Exteriores pasó a denominarse Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Mientras que el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional es el responsable político de la cooperación al desarrollo, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación es el responsable de la cooperación al desarrollo a nivel de gobierno. En 2006, la Ley de Agencias Estatales con el fin de mejorar los servicios públicos, ofreció una oportunidad para impulsar la reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). En 2006-07, se inició un proceso⁴ para adaptar la AECI a los requisitos de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda y del Plan Director. Sin embargo, el proceso burocrático es largo. A pesar de ello, España está incrementando su personal en el extranjero, respondiendo así a la necesidad dual de aumentar el volumen de ayuda y mejorar la calidad de la misma. La Ley Reguladora de la Deuda Externa de 2006 ha modificado el contexto legal para los créditos de ayuda al desarrollo, mientras las reformas sobre la desvinculación de la deuda continúan, con consecuencias para las relaciones interministeriales.

El gobierno espera que los preparativos para el próximo Plan Director (para 2009-2012) continúen con el éxito del proceso de consulta empleado en el presente plan. Pretende ser la base de una política de estado fundada en el consenso, que se prolongue por lo menos ocho años (dos períodos legislativos). Sin embargo, aunque las metas principales de la cooperación al desarrollo no cambiarán, los desafíos a los que se debe enfrentar el proceso ya han aparecido en la etapa de consulta, sobre todo en lo relativo a los planes para concentrarse en menos países y sectores para mejorar la eficacia de la ayuda.

Mejoras en la educación para el desarrollo y comunicación en material de desarrollo

El apoyo del público español es muy importante para que España pueda alcanzar sus metas internacionales. La opinión pública española a favor del desarrollo ha provocado que todos los partidos políticos apoyen el incremento de la ayuda. Hasta ahora, el apoyo ha surgido al involucrar al público mediante actividades de las ONGD, así como a través de las amplias acciones de ayuda oficial al desarrollo de las comunidades autónomas y administraciones locales. Los sindicatos se han empezado a interesar por las condiciones laborales en las empresas multinacionales. Pero el apoyo público ha nacido a costa de la fragmentación de los esfuerzos de la cooperación española, lo cual posiblemente haya reducido su impacto. Además, el apoyo continuo no se puede dar por sentado. España ve la necesidad de una educación en materia de desarrollo para sensibilizar sobre las cuestiones referentes al desarrollo y para construir una sociedad comprometida con la solidaridad internacional.

Dada la necesidad de conseguir un público comprometido y defensor, España ha establecido la educación en materia de desarrollo como una prioridad para la cooperación española. La estrategia va más allá de la mera conciencia sobre las actividades de cooperación o sobre la influencia de la opinión pública a corto plazo. España quiere tomar como base los intereses reales del público español y las actuales

⁴ Los documentos de trabajo internos fueron redactados en octubre de 2006 y en mayo de 2007.

inquietudes de las organizaciones de la sociedad civil. ONGD, sindicatos y universidades, todos tienen un papel que desempeñar en la educación en materia de desarrollo. Además, España pretende integrar la educación para el desarrollo dentro de los sistemas de educación pública formal e informal, desde la educación infantil hasta las universidades, donde las comunidades autónomas españolas juegan un papel protagonista. El Plan Director establece los requisitos para la formulación de estrategias. El trabajo comenzó con la redacción de una estrategia sobre educación en materia de desarrollo en 2006 y se espera que llegue a manos de los organismos coordinadores en la primera mitad de 2007. El Plan Anual 2007 ha identificado prioridades de acción después de la aprobación de la estrategia, aunque siguen siendo bastante generales (por ejemplo, mejorar la planificación de actividades).

Las encuestas de opinión muestran que la sensibilización sobre las cuestiones relativas al desarrollo lleva a un apoyo generalizado para la cooperación al desarrollo, incluso si el conocimiento detallado de las actividades oficiales al desarrollo es desigual. Según las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas⁵ español, el 70% del público es conocedor del objetivo de las Naciones Unidas de destinar un 0,7% del PNB a la AOD, pero el 76% no sabía cuál era el progreso realizado por España en este sentido. Una encuesta del Eurobarómetro (EC, 2007) reveló que el 88% no conocía los Objetivos de Desarrollo del Milenio y 80% no había oído hablar del Consenso Europeo sobre Desarrollo. Sin embargo, un 69% de los entrevistados en la encuesta del Eurobarómetro y un 75% en el caso de la encuesta española manifestaron que era importante reducir la extrema pobreza y el hambre. En este sentido, una clara mayoría (73%) del público español entrevistado por el Eurobarómetro cree que el África Subsahariana es la región que más ayuda necesita, mientras que la encuesta española coloca a África del Norte en cabeza. La segunda región más importante en ambas encuestas es Latinoamérica (29% en el Eurobarómetro). Éste es el porcentaje de apoyo más alto entre los europeos para dicha región. La Encuesta del Eurobarómetro descubrió que un 68% está de acuerdo en que España debería ofrecer ayuda en general, aunque hay muy poca conciencia sobre su asignación entre el público español.

La experiencia del ingreso de España a la UE (Recuadro 1) se considera generalmente como un factor determinante de la visión favorable del público con respecto a la AOD, aunque hay otros motivos. Según el Eurobarómetro, “ayudar a los países pobres en sus relaciones comerciales con los países ricos” es el criterio más importante (28%), mientras que un segundo criterio cercano (21%) es “ayudar a la gente necesitada”. Entre los europeos, los españoles son los que están menos convencidos (13%) de que la ayuda contribuya a la estabilidad mundial y son muy escépticos (8%) sobre el papel de la ayuda en la prevención del terrorismo. Tan sólo el 16% de los entrevistados españoles piensa que la ayuda puede frenar la migración de los países pobres a los ricos (sólo los encuestados en siete de los 27 países de la UE son más escépticos).

Consideraciones para el futuro

- En su lucha por implementar su visión estratégica del desarrollo, España debería intentar garantizar que todos los actores de la cooperación española al desarrollo, incluyendo la cooperación descentralizada, actúen dentro del marco de políticas estratégicas establecido por el Plan Director y las estrategias geográficas sectoriales.

⁵ Centro de Investigaciones Sociológicas (2006) Estudio CIS No. 2,653, y Centro de Investigaciones Sociológicas (2005) Estudio CIS No. 2,617; citados en el Memorandum de España.

- España debe concluir el marco estratégico para poner en práctica sus objetivos, sobre todo para concluir sus estrategias sectoriales, tan pronto como sea posible y así poder sacar provecho de cara al trabajo operativo en los países socios.
- España deberá desarrollar una mayor capacidad para ocupar posiciones de liderazgo en determinados foros internacionales, haciendo uso de los aprendizajes sobre el terreno en sectores donde España goza de una ventaja comparativa.
- Se elogia a España por la importancia reconocida a la educación para el desarrollo en su visión de la cooperación. España debería intentar explicar en detalle las acciones específicas para la ejecución de su enfoque estratégico sobre educación para el desarrollo.

Capítulo 2

Coherencia de las políticas para el desarrollo

Con un amplio apoyo político para la coherencia de las políticas para el desarrollo, España ha tomado cartas en el asunto a la hora de enfrentarse a este desafío y de responder a los requisitos institucionales. España se ha comprometido a promover la coherencia de las políticas para el desarrollo en los foros internacionales, pero podría ser más transparente en lo relativo a su propia postura en ciertas cuestiones controvertidas. España ha respondido satisfactoriamente a muchas de las cuestiones planteadas en el examen inter pares de 2002. Sin embargo, la coordinación sigue siendo un desafío en el sistema español y España podría hacer un mayor esfuerzo para eliminar las limitaciones de su capacidad analítica y para el seguimiento de los problemas potenciales a nivel de la coherencia de las políticas sobre el terreno.

Amplio apoyo político en favor de la coherencia de las políticas

Los políticos a nivel nacional y autonómico son conscientes de la existencia de diversas cuestiones relativas a la coherencia de las políticas en favor del desarrollo, con un debate político concreto sobre la migración y el desarrollo. La Secretaría de Estado para la Cooperación internacional (SECI) participa regularmente en los debates interministeriales sobre economía y comercio y, más recientemente, sobre diplomacia, defensa y desarrollo (las 3 D). La Comisión para el Desarrollo incluye una amplia gama de actores autonómicos y nacionales que examinan los vínculos existentes entre el desarrollo y asuntos diversos como el cambio climático, el comercio de armas y la migración. Muchos de estos asuntos tienen tanto una dimensión europea (Recuadro 4) como regional dentro de España. Por ejemplo, el director de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional confirmó la importancia de la migración y el desarrollo en su región.

El marco legal, de planificación y de presentación de informes para la coherencia de las políticas a favor del desarrollo

España es uno de los pocos miembros del CAD que ha establecido un marco legal que acompañe a la coherencia de las políticas para el desarrollo, incorporado la cuestión en su planificación, y establecido un sistema de presentación de informes. El examen inter pares de 2002 señalaba que la coherencia de las políticas para el desarrollo es un principio fundamental de la Ley de 1998, que establecía los roles de los distintos actores institucionales españoles y asignaba la responsabilidad para la promoción de la coherencia de las políticas al Secretario de Estado para la Cooperación internacional. El Plan Director 2005-2008 señala que los compromisos internacionales españoles⁶ exigen coherencia de las políticas y establece áreas de acción y los papeles de los distintos ministerios. El plan también reconoce el papel de los actores españoles no gubernamentales y descentralizados. Contempla asuntos concretos mencionados

⁶ Tratado de Maastricht para la UE, el CAD de la OCDE/OECD y el octavo ODM.

en el examen inter pares anterior, mediante el diseño de una estrategia que promueva la coherencia entre las políticas de las agencias multilaterales, especialmente la Comunidad Europea y mediante una acción de desarrollo conjunta sobre migración con otros ministerios españoles⁷. La metodología para la aplicación de la estrategia geográfica prevé el análisis e integración de las cuestiones relacionadas con la coherencia de las políticas en la redacción de dichas estrategias. En 2004, un Real Decreto exigió que el Consejo de Cooperación al Desarrollo presentara informes anuales al Parlamento sobre la coherencia de las políticas. En 2005, se creó un grupo de trabajo permanente en el Consejo, que incluía a la mayoría de los actores interesados⁸. Sin embargo, como las comunidades autónomas y las administraciones locales no están representadas en el Consejo, tiene un impacto limitado a la hora de tratar asuntos que conciernen a todo el sistema de ayuda.

Aunque España ha realizado muchos progresos respecto a la coherencia de las políticas para el desarrollo⁹ y su marco legal y de planificación es mucho más sólido que en 2002, deberá aclarar las funciones y responsabilidades de los distintos actores del desarrollo españoles. La Ley de 1998 y el Real Decreto de 2004 establecen de forma general las responsabilidades y la dirección de los puestos políticos. El Plan Director no les exige específicamente a las comunidades autónomas y a las administraciones locales que promuevan la coherencia de las políticas para el desarrollo y es confuso con respecto al rol de los actores de la sociedad civil. En 2002, el examen inter pares recomendó que “se le asignara un papel más protagónico a la hora de dar instrucciones a los actores” al Ministerio de Asuntos Exteriores. Por lo tanto, este ministerio debería tomar ahora el mando.

Promover la coherencia de las políticas en los foros internacionales

España ha promovido activamente la coherencia de las políticas para el desarrollo entre sus socios multilaterales, especialmente la Comunidad Europea, promoviendo, por ejemplo, el octavo ODM y el trabajo con el CAD. España es miembro de la red informal sobre coherencia de la UE y ha brindado un apoyo entusiasta al proceso que llevó al Consenso Europeo sobre Desarrollo en 2005 (Recuadro 4). Actualmente, España está recogiendo información de los distintos departamentos gubernamentales para poder presentar su informe a la UE sobre su propia coherencia de las políticas para el desarrollo. Dada la sofisticada comprensión española de la región iberoamericana, donde goza de una ventaja comparativa con respecto a la mayoría de los países de la UE, podría ser el pionero en la evaluación del progreso realizado por el Consenso de la UE en Latinoamérica.

Recuadro 4. El contexto de la UE para la coherencia de las políticas en España

El Consejo Europeo declara que los objetivos de desarrollo deberían ser tenidos en cuenta en todos los procesos de diseño de políticas y ha asumido compromisos en 12 áreas prioritarias para la coherencia de las políticas, incluyendo pesca y migración:

⁷ Los asuntos contemplados en el examen inter pares anterior fueron las garantías de créditos a la exportación, el fondo de ayuda al desarrollo, la desvinculación de la ayuda y el alivio de la carga de la deuda.

⁸ Entre los miembros del grupo se incluyen varios ministerios, la AEIC, coordinadores de ONG, sindicatos, el Consejo de Coordinación Universitaria, organizaciones de la Federación de Derechos Humanos, y expertos individuales.

⁹ El Memorandum de España de 2007 manifiesta que el Índice de Compromiso con el Desarrollo del Centro para el Desarrollo Mundial 2006 señalaba a España como el país que había realizado los mayores progresos entre todos los donantes.

- El Consejo Europeo dejó bien definido en el Consenso Europeo sobre Desarrollo que la Comunidad “seguirá prestando especial atención a los objetivos de desarrollo de los países con los que la Comunidad tiene o espera tener acuerdos de pesca”. Esto es importante para el Fondo Europeo de Pesca, creado para apoyar al sector pesquero europeo desde 2007 hasta 2013, y también para los acuerdos pesqueros con los países en desarrollo.
- Para la migración, el Consenso Europeo sobre Desarrollo sitúa la migración y el desarrollo en un contexto mundial y busca promover el impacto positivo de la migración en el desarrollo. En 2005, la UE lanzó su plan de acción para contener la migración en África Occidental, seguido de una declaración conjunta para África en su conjunto. Las conferencias de 2006 llevaron a un programa de acción para 2007-2013 con el fin de evitar la fuga de cerebros y facilitar las migraciones temporales en el sector de la salud. La Estrategia de la UE para África es otra oportunidad para mejorar la coherencia de las políticas.

El examen inter pares anterior examinó la participación de España en acuerdos pesqueros con países en desarrollo. Este sector sigue siendo un foco potencial de incoherencia de las políticas y no está claro el papel que representa España en las negociaciones internas de la CE. Todos los ministerios involucrados estuvieron representados en las negociaciones, pero los intereses de cooperación internacional fueron representados por el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, lo que podría dar la impresión de que España estaba defendiendo sus intereses nacionales sin preocuparse por el desarrollo. Por ejemplo, las comunidades autónomas españolas serían uno de los mayores beneficiarios del Fondo de Pesca (Recuadro 4) y también esperan sacar provecho de los acuerdos pesqueros. El grupo de trabajo sobre coherencia de las políticas del Consejo de Cooperación al Desarrollo recomendó que España adopte una postura transparente en las negociaciones internas multilaterales, como es el caso de la pesca a nivel de la UE.

Un papel importante en la migración y el desarrollo

Tradicionalmente, la inmigración no era un tema que preocupase a la sociedad española¹⁰, pero las cosas están cambiando y la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados se ha visto obligada a tratar este asunto. Aunque todavía no se ha alcanzado un consenso con respecto a la posibilidad de dictar leyes, la Comisión para el Desarrollo se ha centrado en definir el contexto y las cuestiones a tratar en el próximo debate, estando de acuerdo en que la cooperación al desarrollo no puede detener directamente el flujo de inmigrantes. Mientras que el desarrollo va a seguir teniendo un impacto inevitable sobre la migración, el efecto final es desconocido, y la cooperación al desarrollo debería concentrarse en su mandato en favor del desarrollo. En general, las cuestiones relativas a la coherencia de las políticas se han tenido claramente en cuenta, mientras que el trabajo en aras de una política de gobierno más amplia sobre la migración y el compromiso español de definir una postura sobre la migración y el desarrollo tienen en cuenta factores que pueden llevar a la incongruencia de las políticas. A la espera del progreso hacia una política nacional, el proceso ha permitido tomar conciencia de que la cooperación española al desarrollo debería continuar su mandato en favor del desarrollo con total independencia frente a las políticas migratorias. Esto evitaría cualquier ambigüedad en la ejecución del programa de ayuda.

¹⁰ En general, la sociedad española no está preocupada por la inmigración musulmana, distinguiendo entre inmigrantes y terroristas. Véase Legrain, P (2006), *Immigrants: Your Country Needs Them*, Little, Brown, London.

España también ha elaborado estrategias de “codesarrollo”¹¹ y “remesas”. El Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo del Consejo de Cooperación al Desarrollo, que incluye ministerios, ONGD, expertos, sindicatos, asociaciones empresariales, asociaciones de emigrantes, así como comunidades autónomas y administraciones locales, presentó un “Consenso sobre Codesarrollo” en 2006. Con respecto a las remesas, España desarrolló su enfoque en 2004 en el contexto de su Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza (IHP), que actúa en los países de origen de los inmigrantes. La IHP intenta incorporar fondos alternativos o complementarios, más allá de las fuentes oficiales, para mejorar la coherencia entre actores públicos y privados; desde entonces, varios organismos financieros han llegado a acuerdos para reducir el coste de las remesas para sus clientes inmigrantes.

Mejorar la coherencia de las políticas en la práctica

Mayor liderazgo político

El caso de la migración y el desarrollo muestra la importancia del liderazgo político. con los problemas de inmigración en las Islas Canarias, el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional persuadió al Presidente del Gobierno y al Ministro del Interior para que adoptasen un enfoque en favor del desarrollo. Senegal es un país prioritario y el dedicarle mayor atención a África Occidental estaría dentro del contexto del enfoque de la UE. Esto es prueba de la necesidad de aprovechar el mayor peso y el apalancamiento político de la cooperación al desarrollo para que la atención política recaiga sobre las cuestiones relacionadas con la coherencia de las políticas a fin de que sean debatidas al más alto nivel, ya que con frecuencia las decisiones se deben adoptar a ese nivel. El uso estratégico de este enfoque será esencial para mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo.

El continuo desafío de la coordinación

La coordinación ha mejorado desde el examen inter pares de 2002. Los tres órganos de coordinación (Capítulo 1) tienen un peso importante a la hora de facilitar la coherencia de las políticas para el desarrollo. El Secretario de Estado para la Cooperación Internacional es ahora miembro del consejo interministerial, que se dedica en concreto a facilitar políticas de coordinación con un impacto sobre el desarrollo. En el caso de la migración, la coordinación ha mejorado entre los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, Trabajo y Asuntos Sociales y el del Interior. El borrador del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, aprobado en Febrero de 2007, incluye programas de codesarrollo.

Sin embargo, algunas de las debilidades identificadas en 2002 siguen presentes. El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio se compromete únicamente a hacer “lo más que pueda” con respecto a la coherencia de las políticas de los créditos concedidos por el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Como se ha mencionado anteriormente, la voz del desarrollo no se había escuchado en las negociaciones pesqueras de la CE. Los esfuerzos a nivel de coordinación también deben incluir a las comunidades autónomas, que podrían lograr una mayor coordinación de sus políticas con las políticas del estado y dentro del contexto general europeo. El PACI (plan anual) para 2007 (MAEC/SECI, 2007) describe el enfoque español hacia la migración en detalle, incluyendo mecanismos para garantizar la armonización entre actores estatales y no estatales.

¹¹ España define el “codesarrollo” como la participación de asociaciones de migrantes en actividades de desarrollo en regiones de origen y tránsito.

Análisis e información

El Grupo de Trabajo del Consejo de Cooperación al Desarrollo le ha dado prioridad al análisis del comercio internacional, la deuda externa, la paz y la seguridad, y el sistema multilateral. El consejo presentó su primer informe en Julio de 2006. Sus recomendaciones se refieren principalmente al ámbito internacional, una solución fácil para los autores del informe, con tan sólo algunas recomendaciones destinadas a la coherencia de las políticas bilaterales españolas. Sin embargo, España podría sacar conclusiones de este informe mediante un auto análisis más crítico de la coherencia de las políticas bilaterales y de las posiciones bilaterales en las negociaciones internacionales. Para aprovechar dicho análisis, España podría integrar las cuestiones relativas a la coherencia de las políticas dentro de una cultura y sistema de evaluación sólidos basados en los resultados (se tratará más en detalle en el Capítulo 4).

En el caso de la migración, España ha sido muy activa en el análisis de la migración y el desarrollo¹² y en la elaboración de estrategias para su acción bilateral y multilateral, incluyendo la difusión de sus ideas a nivel internacional. El enfoque español se basa en una amplia gama de estrategias de desarrollo para reducir la pobreza y generar oportunidades en países de origen y de tránsito. El enfoque reconoce que el impacto del desarrollo es incierto y pone énfasis en la importancia de mantener la independencia de la cooperación al desarrollo frente a las políticas migratorias¹³. España ha puesto de manifiesto su punto de vista sobre migración y desarrollo en muchas reuniones internacionales que se han celebrado recientemente, incluyendo un Diálogo de Alto Nivel de la ONU en 2006 y la Reunión del Alto Nivel del CAD en 2007. España también está defendiendo las cuestiones de remesas y codesarrollo en el CAD. España se ha asignado la tarea específica de promover ideas sobre migración y desarrollo dentro del marco de la UE y ha participado activamente en la formulación del Plan de Acción de la UE (Recuadro 4), aunque algunos observadores han manifestado la inquietud de que España no dispone de la capacidad necesaria para participar activamente en su ejecución.

España se ha hecho eco de la recomendación del examen inter pares de 2002 con respecto a la necesidad de mejorar la capacidad analítica, sobre todo con la creación y la contratación de personal para la Dirección General, y reconoce que se necesita un mayor esfuerzo intelectual que involucre a todos los actores del desarrollo en el proceso de toma de decisiones. El esfuerzo para mejorar el trabajo analítico ha sido evidente, por ejemplo, el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional ha firmado un acuerdo con la Secretaría de Estado para la Inmigración y Emigración para realizar estudios utilizando el Observatorio Permanente sobre Inmigración. Así mismo, el Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo ha realizado una contribución increíble al enfoque innovador español, ofreciendo nuevos datos analíticos que puedan servir al diseño de políticas. Los académicos piensan que existe todavía una brecha demasiado amplia entre el análisis y el diseño de políticas. El grupo de trabajo ayuda a rellenar esa brecha reuniendo a expertos de un área concreta (cuyos intereses sean a largo plazo) con los responsables de la política (que cambian de papel con frecuencia) aunque se necesita ser más sistemático en el uso de los conocimientos académicos.

¹² Las cuestiones analizadas por España son la migración circular y de retorno, el facilitar las remesas y su impacto sobre el desarrollo, y el papel de las diásporas en el desarrollo. Otros debates actuales son la fuga de cerebros y la ganancia de cerebros, sobre todo en lo relativo a científicos profesionales y personal de salud, y si el desarrollo reduce o estimula la emigración.

¹³ El enfoque se propuso en 2007 en el Memorándum de España y también en la Declaración Española sobre Migración y Desarrollo en la Reunión de Alto Nivel del CAD.

La necesidad de realizar un seguimiento de la coherencia sobre el terreno

DGPOLDE ha desarrollado una herramienta política para integrar la coherencia de las políticas para el desarrollo dentro de las estrategias por países. Sin embargo, los actores españoles no realizan un seguimiento de la coherencia de las políticas sobre el terreno. En El Salvador, ninguno de los actores del desarrollo españoles en la oficina técnica de cooperación, ONGD o de las agencias de las comunidades autónomas consideraron que podría tener importancia el que presentasen un informe a sus sedes centrales sobre cuestiones potenciales relacionadas con la coherencia de las políticas en las que interviniesen otros actores españoles.

Consideraciones para el futuro

- Se alienta a España para que continúe con su labor de defensa de la coherencia de las políticas para el desarrollo en la UE. En concreto, España podría actuar como líder en el seguimiento de la coherencia de las políticas de la UE en Latinoamérica.
- España sería capaz de promover una mayor coherencia de las políticas si se hiciese eco de la recomendación del Consejo de Cooperación al Desarrollo y comunicase de forma abierta y transparente sus posturas en las negociaciones internacionales.
- De conformidad con su objetivo de incrementar su capacidad analítica, España debería invitar a actores descentralizados y no gubernamentales a los debates y aprovechar la experiencia adquirida en los países socios.
- España debería utilizar las directrices y herramientas políticas existentes para identificar posibles incoherencias de las políticas españolas sobre el terreno; los resultados deberían ser aprovechados para los futuros esfuerzos de España en la mejora de la coherencia de las políticas para el desarrollo.

Capítulo 3

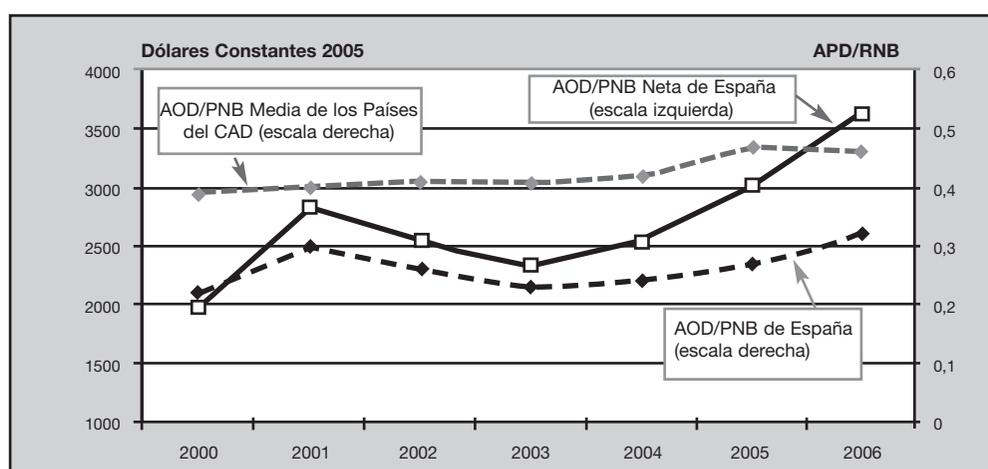
Volumen de la AOD, Canales y Distribución

España está firmemente comprometida con el objetivo de alcanzar un porcentaje AOD/PNB de 0,7 en 2012, tres años antes de la fecha de compromiso de la UE. Esto se demuestra por los importantes incrementos en el volumen de ayuda de los años 2005 y 2006, así como en las provisiones presupuestarias hasta el 2008. Al mismo tiempo, España necesita un enfoque más estratégico para mejorar a nivel operativo mediante canales e instrumentos individuales. Los principales desafíos incluyen la capacidad para ofrecer mayor ayuda bilateral, mayor previsibilidad de la ayuda para los beneficiarios, y un nivel adecuado de concentración para optimizar el impacto de la ayuda.

La ayuda oficial al desarrollo en general

En 2006, la ayuda oficial al desarrollo española neta (AOD) fue de 3.814 millones de dólares EEUU (3.038 millones EUR). Esto representó un incremento del 20,7% con respecto al año anterior (en términos constantes), convirtiendo a España en el octavo mayor donante bilateral en términos de volumen. Mientras la AOD española¹⁴ rondaba entre el 0,20% y el 0,28% del PNB desde principios de los 90 (con un breve repunte hasta el 0,30% en 2001 debido a la condonación de la deuda), la AOD española ha permanecido inmersa en una fuerte trayectoria ascendente desde 2004 (Figura 2). En 2006, la AOD española alcanzó el 0,32% del PNB, su máximo histórico, situando al país en el puesto decimocuarto entre los donantes CAD en términos relativos.

Figura 2. Evolución de la AOD española desde 2000



¹⁴

Se refiere a AOD neta, a menos que se indique lo contrario.

Aumento progresivo

Los recientes incrementos en la ayuda reflejan el compromiso español para el aumento progresivo de la AOD hasta un 0,7% del PNB en 2012, tres años antes de la fecha prevista por la UE para alcanzar dicho nivel. Los aumentos siguen un plan plurianual, que abarca la duración del Plan Director actual para la cooperación española desde 2005-2008 y que incluye objetivos anuales precisos para el aumento del porcentaje AOD/PNB. Aunque España no alcanzó por poco su objetivo de 0,33% en 2006, las provisiones presupuestarias actuales son las adecuadas para alcanzar el objetivo del 0,42% en 2007, que equivale a 4.289 millones EUR. El objetivo intermedio para 2008 es el de alcanzar un 0,5% AOD/PNB, con una proyección presupuestaria actual de 5.390 millones EUR.

España arrancó el reciente proceso de aumento progresivo desde un punto de partida relativamente bajo, pero el fuerte apoyo político coloca a España en una buena posición para alcanzar los objetivos fijados por los miembros europeos del CAD de un 0,51% AOD/PNB en 2010, y el objetivo de ayuda de las Naciones Unidas de 0,7% AOD/PNB en 2015. Esto refleja no tan sólo la política gubernamental, sino también un amplio consenso entre la sociedad española, el espectro político y los gobiernos autonómicos y locales. Con un compromiso firme y provisiones presupuestarias precisas para la evolución del presupuesto general de AOD hasta la finalización del actual período electoral, ahora España está posicionada estratégicamente para mantener sus ambiciosos incrementos de ayuda.

Sin embargo, este compromiso para aumentar progresivamente el presupuesto debe ser acompañado por una estrategia operativa más específica para el uso de distintos canales y mecanismos de distribución para garantizar su viabilidad. Después de un aumento de la ayuda de casi 800 millones de dólares EEUU desde 2005 hasta 2006, las provisiones presupuestarias españolas suponen aumentos de 1.251 millones EUR en 2007 y 1.101 millones EUR en 2008. Estos incrementos están previstos a pesar de una política para reducir nuevos créditos al desarrollo (que representaron un 14% en 2005 y un 17% en 2006 de AOD bilateral bruta), sobre todo en forma de créditos blandos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), y al escaso margen para la acción relacionada con la deuda (38,2% en 2005 y 23,5% en 2006), dado el stock de deuda decreciente. Por lo tanto, los aumentos deberán provenir, en su mayoría, del presupuesto, lo que planteará un verdadero desafío.

En general, España ha realizado una buena labor en la planificación a futuro del presupuesto general para su ayuda oficial. Aunque esto permitirá una mayor planificación estratégica dentro del sistema español, el garantizar la previsibilidad para los países socios ha sido virtualmente imposible. Esto se debe en parte al uso extensivo por parte de España de la cooperación técnica y el hecho de que un alto porcentaje de la ayuda se canaliza a través de ONGD, que no están relacionadas con los procesos presupuestarios de los socios. Sin embargo, incluso las estrategias por países para países prioritarios no incluyen planes de asignación, y los presupuestos por países se deciden de forma anual. España prevé incluir marcos presupuestarios en la próxima generación de estrategias por países, y debería esforzarse para mejorar la capacidad de sus países socios para predecir, e incluir en sus planificaciones, la ayuda española a corto y medio plazo.

El canal bilateral: políticas y asignaciones

Después de situarse entorno al 58% y 62% entre 2002 y 2005, el porcentaje bilateral de la ayuda española cayó al 54,9% en 2006 y es probable que se reduzca al 48% en 2007, de acuerdo con las provisiones presupuestarias actualmente en ejecución. Frente a un aumento exponencial de la ayuda

en general, hay dos factores que se combinan para actuar como cuellos de botella que impiden el crecimiento de la ayuda bilateral:

- i. Aumentos en la AOD relacionada con la deuda, que representó 903 millones de dólares EEUU en 2005, y 547 millones de dólares EEUU en 2006 (en dólares EEUU constantes 2005; Anexo B, Tabla B.2.); para 2007 se prevé una acción sobre la deuda valorada en 350 millones EUR, o el 8% de la AOD total.
- ii. Retrasos en los esfuerzos para aumentar la capacidad para la puesta en práctica de la ayuda bilateral.

Como resultado, la planificación presupuestaria para 2007 prevé una ayuda bilateral de tan sólo 48%. La rápida conclusión del proceso de reforma en el sistema de cooperación española al desarrollo, específicamente de la AECI como principal organismo de ejecución para el aumento progresivo de la ayuda bilateral, será determinante para dotar al sistema de cooperación española de una base operativa para la ejecución de planes que contribuyan a aumentar rápidamente la cuantía de la ayuda bilateral de forma eficaz.

Otro elemento clave del sistema de cooperación española es el alto porcentaje de ayuda brindada por las comunidades autónomas y administraciones locales que, por el momento, se ha distribuido casi exclusivamente mediante canales bilaterales (Recuadro 5).

Recuadro 5. Ayuda al desarrollo de comunidades autónomas y administraciones locales

Un rasgo característico del sistema español es el papel crucial que desempeñan los gobiernos autonómicos y locales como actores de la cooperación al desarrollo. Entre 2001 y 2006, las 17 comunidades autónomas y más de 8.000 administraciones locales representaron el 14,7% de la AOD española neta. En concreto, las comunidades autónomas han mostrado un importante incremento en sus presupuestos AOD, pasando de 266 millones EUR en 2005 a 324 millones EUR en 2006. Para 2007, se ha presupuestado un aumento de la ayuda hasta 468 millones EUR. En el caso de las administraciones locales, la AOD neta permaneció constante en 119 millones EUR en términos actuales, manteniéndose la cantidad para 2007 según el plan anual (PACI) de 2007. En conjunto, debido al gran aumento de la AOD del gobierno central, el porcentaje de participación de las comunidades autónomas y administraciones locales en la AOD general española está en declive, a pesar de los incrementos en términos absolutos.

El enfoque de las comunidades autónomas y administraciones locales en favor del desarrollo pone énfasis en la cooperación a nivel subnacional en los países socios. España subraya la prioridad estratégica del trabajo con las administraciones, la creación de capacidad y la promoción del buen gobierno no tan sólo a nivel del gobierno central, sino también a nivel local, que suele estar más cerca de los ciudadanos y ofrece un mayor margen para los procesos participativos. La experiencia de las administraciones subnacionales en España de trabajar a este nivel es muy relevante y les confiere una ventaja comparativa en este terreno.

Normalmente, las comunidades autónomas canalizan entre dos tercios y el 90% de su AOD a través de ONG, y esta concentración es incluso más elevada en el caso de las administraciones locales (MAEC/SECI, 2006; OCDE, 2007). Al mismo tiempo, la fragmentación en el suministro de la ayuda,

sobre todo en el caso de las administraciones locales, representa un problema a nivel de coordinación y coherencia en general. Los esfuerzos demasiado dispersos y dispares podrían obstaculizar impactos sostenibles. La iniciativa de la Federación Española de Municipios y Provincias de agrupar las ayudas de los municipios a nivel regional en los llamados “Fondos Locales” es un paso hacia delante con claro potencial para mejorar el impacto colectivo del desarrollo de las capacidades locales, alcanzando masa crítica, reduciendo los costes de transacción y ampliando el margen para la armonización.

Otro ámbito donde las comunidades autónomas y administraciones desempeñan un papel fundamental es en la educación en materia de desarrollo, donde superan con mucho el gasto del gobierno central (en 2006, representaron el 91% del gasto en educación y sensibilización para el desarrollo, aunque este porcentaje se reducirá en 2007, ya que el presupuesto de la AECI prevé un aumento importante en este campo). Sin embargo, más allá de la financiación actual, el compromiso activo de un amplio número de actores de las comunidades autónomas y administraciones locales en un esfuerzo nacional ha tenido un efecto multiplicador sobre la educación en materia de desarrollo y ha contribuido a la concienciación de la sociedad y a su apoyo en favor de las cuestiones relativas al desarrollo.

Distribución geográfica

El proceso de selección del país socio ha evolucionado en la transición entre los Planes Directores de 2001-2004 y 2005-2008. Los criterios para 2005-2008 incluyen indicadores de pobreza, el compromiso de los socios con el desarrollo y los derechos humanos, la ventaja comparativa española, así como la existencia de acuerdos de cooperación para incorporar las prioridades estratégicas y sectoriales definidas por la Ley 1998 y el Plan Director. Utilizando estos criterios, España ha identificado 23 países prioritarios (una reducción frente a los 29 del Plan Director anterior), en los que espera concentrar el 70% de la ayuda bilateral. También ha identificado dos categorías nuevas (Tabla 1): (i) 18 países “con atención especial”, caracterizados por distintos aspectos de fragilidad estatal, riesgo de crisis o sectores de la población desempoderados; y (ii) 15 países “preferentes”, que están situados fuera de áreas geográficas prioritarias o que son países grandes y no dependientes de la ayuda pero con amplias bolsas de pobreza en el desarrollo económico y social. Los tres grupos juntos representan 56 países socios específicamente definidos. Los ingresos de AOD española se registraron en un total de 119 países en 2006, muchos de los cuales recibieron menos de 1 millón de dólares EEUU.

Esta dispersión de esfuerzos sigue siendo una preocupación fundamental. Sin embargo, mientras que los 10 mayores beneficiarios¹⁵ representaron el 49% de la AOD bilateral bruta a distribuir por país (Anexo B, Tabla B.4.) en 2005-06 (comparado con un promedio no ponderado del 64% del CAD), tres de ellos no eran países prioritarios; y dos, Madagascar y Nigeria, donde la AOD se destinaba casi únicamente al alivio de la carga de la deuda, no estaban incluidos en ninguna categoría de países socios. Esta gran cantidad de países supone un desafío práctico para que España pueda centrar su ayuda en su ventaja comparativa. Mientras que se debe encomiar a España por reducir el número de países prioritarios, debería concentrar más su ayuda para mejorar el impacto del incremento de la ayuda España todavía está muy lejos de destinar su porcentaje objetivo del 70% a los 23 países prioritarios (enumerados en la Tabla 1) ya que en 2006, la ayuda oficial combinada a este grupo representó tan sólo el 36% de la AOD bilateral. El introducir una asignación mínima para los países individuales incluidos en este grupo evitaría la excesiva dispersión de esfuerzos. La definición de países con atención especial y prioritarios debería pulirse o explicarse más en detalle. Dado el gran número

¹⁵ En orden descendente: Irak, Honduras, Guatemala, Madagascar, Perú, Marruecos, República Democrática del Congo, Nigeria, Ecuador y Nicaragua.

de países prioritarios, está claro que las nuevas categorías de países socios van a dispersar todavía más la ayuda o la van a desviar de los países prioritarios. Por lo tanto, sería importante disponer de un marco presupuestario a nivel de países. Un beneficio clave de la definición de estrategias para una gama más amplia de países podría estar en ofrecer una orientación clara para las intervenciones en favor del desarrollo, más allá del grupo reducido de los países prioritarios.

Tabla 1. Países socios para la cooperación española al desarrollo, 2005-08

PD 2005-08	Países Prioritarios Especial	Países con Atención	Países Preferentes
México, América Central y el Caribe	República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua	Cuba	Costa Rica, México, Panamá
Sudamérica	Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú	Argentina, Colombia	Brasil, Chile, Uruguay, Venezuela
Oriente Medio y Norte de África	Argelia, Marruecos, Mauritania, Territorios Palestinos, Túnez, poblaciones del Sahara Occidental	Irak, Líbano, Siria	Egipto, Jordania
África Subsahariana	Angola, Cabo Verde, Mozambique, Namibia, Senegal	República Democrática del Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Guinea Bissau, Malí, Nigeria, Sudán	Santo Tomé y Príncipe, Sudáfrica
Asia y el Pacífico	Filipinas, Vietnam	Afganistán, Camboya, Timor Oriental, Indonesia, Sri Lanka	Bangladesh, China
Europa Central y del Este			Albania, Bosnia y Herzegovina

Enfoque regional/ por país

La ayuda española siempre le ha prestado mucha atención a Latinoamérica, reflejando así los fuertes vínculos históricos y culturales con la región. Aunque dispuesta a continuar con este firme compromiso, España ha decidido reducir el porcentaje destinado a esta región a no más del 40% de la AOD. A pesar de este ajuste relativo, el rápido crecimiento del presupuesto de ayuda al desarrollo española desde 2004, supone un crecimiento en términos absolutos de la ayuda española en la región.

El mayor cambio en la orientación geográfica española es su ambición de incrementar de forma significativa su ayuda a África Subsahariana. Esta decisión es fruto del renovado énfasis español en la reducción de la pobreza y del “redescubrimiento” de que tiene vecinos directos en la región. Dada la limitada experiencia de cooperación española en los países subsaharianos, el país está estudiando las mejores opciones para la ayuda e impacto en una región caracterizada por la alta densidad de donantes y mecanismos de coordinación complejos. Esto se confirma por los desembolsos españoles relativamente pequeños en muchos países socios subsaharianos. Mientras que la ayuda bilateral española en la región, en dólares EEUU constantes 2005, subió de 223 millones de dólares EEUU en 2004 a 658 millones de dólares EEUU en 2005, cayó a 380 millones de dólares EEUU en 2006. Además, un gran porcentaje de la cifra de 2005 se destinó al alivio de la carga de la deuda, sobre todo en países no prioritarios.

España está buscando hacer un uso estratégico de sus contribuciones a iniciativas multilaterales y regionales, en concreto la Unión Africana y la NEPAD (Nueva Alianza para el Desarrollo de África), para complementar sus esfuerzos bilaterales y mejorar su ayuda a la región en general. La complementariedad con otros donantes y la integración con mecanismos de alineación y armonización será esencial para la entrada exitosa de España como un actor importante del desarrollo en la región. Hay un potencial importante de asociaciones con delegación en favor de otros donantes. Al mismo tiempo, las estructuras bien establecidas significan que España puede garantizar que sus operaciones están perfectamente alineadas con los esfuerzos existentes de ejecución de la eficacia de la ayuda según la Declaración de París.

En general, es evidente que la ventaja comparativa española y su eficiente *modus operandi* serán muy distintos entre el África Subsahariana e Latinoamérica. España ha adoptado un enfoque prudente y pragmático a la hora de establecer una presencia más prominente en el África Subsahariana, al mismo tiempo que aprovecha su ventaja comparativa en Latinoamérica y asume su liderazgo entre los donantes de esa región, sobre todo en lo tocante a la promoción de la agenda de la eficacia de la ayuda.

Distribución por renta

Tradicionalmente, un alto porcentaje de la ayuda bilateral española se ha destinado a países de renta media, sobre todo en el grupo de renta media baja. Los países de renta media baja han representado en torno al 60% de la ayuda oficial bilateral bruta desde el examen inter pares de 2002, subiendo hasta el 68% en 2006, en comparación con un promedio del CAD de 36-41% durante este período. El alto porcentaje se debe principalmente al tradicional énfasis geográfico español en Latinoamérica y el Norte de África, donde la mayoría de los países se encuentran en la categoría de renta media. A nivel político, España está desarrollando un marco para la ayuda a los países de rentas medias, y el criterio fundamental para establecer un sólido compromiso con este grupo de países es que la mayoría de los pobres del mundo residen en ellos. España también ha adecuado sus políticas y procedimientos para garantizar que la ayuda a los países de rentas medias se destine a la reducción de la pobreza en forma eficaz, en respuesta a la recomendación del examen inter pares de 2002. El mayor énfasis sobre la pobreza se ha hecho patente sobre el terreno, especialmente en lo que respecta a las actividades de la AEIC, aunque menos entre los proyectos ya existentes y concebidos antes del cambio de política.

El Plan Director de 2005-2008 también establece como objetivo que se destine un mínimo del 20% de la ayuda española a los países menos adelantados (PMA). Esta mayor atención a los PMA se vincula directamente con los planes españoles para un aumento del compromiso en el África Subsahariana, la región con el mayor número de PMA. Sin embargo, el mayor compromiso con los PMA todavía está pendiente de plasmarse en un incremento en las cifras de ayuda. Entre 2002 y 2004, sólo entre el 14% y 15% de la ayuda española se destinó a los PMA. En 2005, esta cifra ascendió al 23%, coincidiendo por vez primera con el promedio del CAD, que había sufrido una pérdida de 10 puntos porcentuales desde el 33% en 2004. Sin embargo, de un total de 462 millones de dólares EEUU de ayuda a los países menos adelantados en 2005, el 56,7% se destinaron al alivio de la carga de la deuda. Cuando la condonación de la deuda para este grupo cayó a 12 millones de dólares EEUU en 2006, la ayuda bilateral total también se desplomó, hasta alcanzar tan solo los 245 millones de dólares EEUU o un 12% de la AOD bilateral bruta a distribuir por renta. Mientras que la ayuda no destinada al alivio de la carga de la deuda se incrementó desde un nivel muy bajo de 200 millones de dólares EEUU en 2005 hasta 232 millones de dólares EEUU en 2006, España tan solo consiguió alcanzar el objetivo del Plan Director de 2005 para la ayuda a los PMA mediante la condonación de la deuda. España debería planificar cuidadosamente el aumento de ayuda programable a los PMA para alcanzar sus objetivos y revertir la tendencia decreciente de 2006.

Distribución por sector

España pretende darle un enfoque social a su ayuda. La idea es la de perseguir todos los objetivos de la cooperación al desarrollo mediante el apoyo a la generación de políticas públicas. Por lo tanto, incluso las intervenciones en infraestructura económica o en el sector productivo deberían tener una clara orientación en favor del desarrollo social. El desglose actual de los desembolsos bilaterales brutos incluyendo (excluyendo entre paréntesis) las acciones relacionadas con la deuda en 2006 fue de 32,3% (41,8%) para infraestructura social y servicios, 14,4% (18,7%) para infraestructura económica y servicios, 5,2% (6,7%) para el sector productivo, y 7,4 (9,5%) para ayuda multisectorial.

Sin embargo, aunque la infraestructura social representa el porcentaje más alto de la ayuda bilateral española imputable, en los últimos años se ha mantenido por debajo del promedio del CAD. Tanto el Plan Director de 2005-2008 como el plan de ejecución anual para 2007 subrayan la necesidad de fortalecer la contribución a los servicios sociales básicos. España tiene como objetivo destinar el 20% de la ayuda a los servicios sociales básicos, y apoya el compromiso de 20/20 asumido en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995. Después de acercarse a este objetivo para su ayuda bilateral entre 2001 y 2004, y de alcanzarlo en 2005, cayó hasta un 17,3% en 2006. El porcentaje combinado de ayuda bilateral y multilateral todavía mostraba un leve incremento, desde el 14,2% en 2001 hasta el 16,9% en 2006, debido a un fuerte ascenso de las contribuciones multilaterales para este campo. España es digna de elogio por orientar sus contribuciones multilaterales de forma estratégica a favor de su objetivo de servicios sociales básicos, pero debería tener cuidado al mismo tiempo para que el objetivo no pase desapercibido en sus esfuerzos bilaterales, habiendo alcanzado su propósito en 2005.

Además de las necesidades sociales, el Plan Director define seis prioridades sectoriales adicionales: i) gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional; ii) promoción del tejido económico y empresarial; iii) medio ambiente; iv) cultura; v) género, y vi) prevención de conflictos y construcción de la paz. Se espera que estas prioridades sectoriales alcancen siete metas estratégicas correspondientes, al mismo tiempo que reflejan cinco prioridades transversales. Aunque la proporción de estas contribuciones sectoriales puede ser muy pequeña, del 3,6% para protección del medio ambiente en general, o del 2,5% para organizaciones e instituciones de defensa de la igualdad de la mujer en 2006, el sistema de prioridades transversales múltiples supone con frecuencia que las intervenciones en favor del desarrollo tienen objetivos intrínsecamente interconectados en distintos sectores.

Un sector especial de la cooperación española es el de la cultura y el desarrollo. Desde el examen inter pares de 2002, España ha desarrollado una nueva estrategia para la cultura y el desarrollo (Recuadro 6), basada en la idea de que la cultura es un derecho y un recurso para un desarrollo equitativo, y hace una clara distinción, que implica líneas presupuestarias diferentes, entre la promoción de la cultura española en el extranjero (no computable para la AOD), y la cooperación cultural con una dimensión de desarrollo.

La clara distinción que España establece entre la promoción de la cultura española y la cultura como factor de desarrollo en países socios también se corresponde con una observación general de que España está comprometida con el logro de sus ambiciosos objetivos de ayuda mediante una ayuda de “calidad”. Las categorías de distribución como costes de estudiantes imputados (1,5% de la AOD bilateral neta en 2006), desplazados internos (1,3%) y operaciones de construcción de la paz post conflicto (0,4%) han sido modestas. España considera que esto es importante para la credibilidad de su cooperación al desarrollo, incluyendo el apoyo público sostenido. Los funcionarios españoles han confirmado que preferirían no alcanzar enteramente sus objetivos AOD/PNB antes que poner en duda este principio.

Elogiamos a España por prestar atención al tema de la credibilidad en la presentación de los informes sobre su ayuda oficial al desarrollo.

Recuadro 6. Un nuevo enfoque sobre cultura y desarrollo

El Plan Director actual incluye el incremento de la capacidad y libertad cultural como objetivo transversal, y la cultura y el desarrollo como un sector prioritario para la cooperación española. El objetivo estratégico es el de fortalecer la cultura como un factor de desarrollo en sus dimensiones social, económica y medioambiental, y como una forma de cohesión social. Como la diversidad cultural es uno de las cuestiones transversales españolas, todas las intervenciones planificadas deben reflejar el análisis, estudio y reconocimiento de las realidades culturales en las que deben ocurrir.

El énfasis sobre la cultura se manifiesta en dos áreas distintas:

- i. Cooperación mediante el programa cultural. Se brinda apoyo a los países socios para establecer políticas de ayuda vinculadas con los objetivos de desarrollo. Las intervenciones en este campo deben buscar elevar el perfil de la identidad cultural de los socios, crear empleo y reafirmar el legado cultural.
- ii. Cooperación con los pueblos indígenas. El criterio aplicado es que la falta de respeto por la diversidad e identidad cultural es uno de los motivos principales de la discriminación que sufren cientos de millones de personas en todo el mundo. Las consecuencias son la exclusión social, el deterioro de los derechos humanos, y la falta de oportunidades de desarrollo. España ha sido una firme defensora de los derechos de los pueblos indígenas y de la necesidad de incluir esta cuestión dentro de la cooperación al desarrollo. El objetivo general de cooperación con los pueblos indígenas es el de “contribuir al reconocimiento y al ejercicio efectivo del derecho de los pueblos indígenas a coordinar sus propios procesos de desarrollo sectorial, económico, político y cultural”. La estrategia también refleja la preocupación por las restantes prioridades horizontales españolas: pobreza, derechos humanos, igualdad de género, y sostenibilidad medioambiental. Las actividades multilaterales españolas incluyen tareas para fortalecer las declaraciones y acciones internacionales, por ejemplo, copatrocinando el borrador de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas. En el ámbito bilateral, la Agencia Española de Cooperación Internacional ha desarrollado una amplia política que considera la pobreza y vulnerabilidad de estos pueblos, reconociendo que la falta de participación y la ausencia de reconocimiento de sus derechos culturales y sociales colectivos son cuestiones clave. El fuerte vínculo que existe entre España con muchos países donde viven pueblos indígenas, sobre todo en Latinoamérica, abre las puertas al diálogo.

Modalidades de la ayuda

La acción relacionada con la deuda representó el mayor porcentaje del gasto bilateral en 2006 (553 millones de dólares EEUU en términos actuales o 22.0% de la AOD bilateral bruta). Esta va seguida de la ayuda para proyectos y programas (521 millones de dólares EEUU), cooperación técnica (437 millones de dólares EEUU) y nuevos préstamos (415 millones de dólares EEUU).

El cambio más importante ocurrido recientemente es un fuerte ascenso en la ayuda para proyectos y programas, que aumentó en un 117% en términos constantes desde 2005. España está transformando su ayuda de un enfoque basado en proyectos a un enfoque basado en programas; sin embargo, el uso de estas “nuevas” modalidades de ayuda es todavía muy limitado, y sólo se registraron 16 millones de dólares EEUU mediante un enfoque de programas por sectores en 2006.

Mientras que la cooperación técnica se redujo desde el pico de los 483 millones de dólares EEUU en 2005, los créditos al desarrollo aumentaron un 20% en términos reales. Sin embargo, el porcentaje de nuevos préstamos para el desarrollo, que incluyen los créditos blandos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) (Recuadro 7) y créditos del Fondo para la Concesión de Microcréditos de la AEIC, cayó desde el 20% en 2002 hasta el 10% en 2006. Su porcentaje de AOD neta se mantuvo justo por debajo del 4% ese año. Para 2007 se espera que este porcentaje alcance el 4,4% de la AOD neta, con nuevos fondos de 100 millones EUR cada uno para el FAD y el Fondo para la Concesión de Microcréditos.

Recuadro 7. Créditos al desarrollo del Fondo de Ayuda al Desarrollo

El examen inter pares de 2002 sobre España recomendaba que España aumentase la “transparencia sobre los créditos FAD y realizase una revisión completa de su impacto sobre la reducción de la pobreza, incluyendo las ventajas y desventajas de la ayuda vinculada en términos de apropiación y eficacia”. Desde entonces, España ha reducido de forma significativa la financiación para este instrumento. El gobierno ha concluido que, en su actual formato, estos créditos constituyen un instrumento de cooperación al desarrollo limitado. Un fallo fundamental es el doble mandato de los créditos FAD: como fondos AOD, deben tener un claro propósito en favor del desarrollo, mientras que al mismo tiempo deben servir como instrumento para la promoción de exportaciones. Tanto en Colombia como en El Salvador, los créditos FAD todavía estaban incluidos entre los instrumentos definidos en las estrategias país. Sin embargo, la última vez que se utilizó el instrumento en El Salvador fue en 2001. De una línea de crédito FAD de más de 250 millones de dólares EEUU abierta en 1999 en Colombia, tan sólo se establecieron acuerdos para créditos de una partida extraordinaria de 50 millones de dólares EEUU que no estaba vinculada. Hasta el final del último ciclo político, los créditos FAD no se integraron con el resto de la cooperación española en un enfoque coherente, aunque negociado de forma remota desde Madrid, prestándole escasa atención a los procesos por países. Sin embargo, no hubo forma de verificar si éste seguía siendo el caso, ya que no se habían acordado más créditos desde entonces ni en Colombia ni en El Salvador. La nueva ley de créditos contempla la reforma del FAD, que el gobierno prevé utilizar para resolver los problemas reconocidos y para garantizar la coherencia con los criterios de estabilidad financiera, de coordinación, así como la clara vinculación con los objetivos de desarrollo.

ONGD españolas

Un alto porcentaje de la ayuda española se canaliza mediante ONGD . En 2006, las ONGD ejecutaron el 29,5% de la ayuda española y el porcentaje sobre el período 2001-06 fue de 26,5% (OCDE, 2007). Este porcentaje es similar al de la ayuda directa para proyectos, que representó un 29,8% para el mismo período. Las provisiones presupuestarias destinan 587 millones EUR para las ONGD en 2007, un signo claro de que España sigue considerando a las ONGD como instrumentos clave en su cooperación al desarrollo. Este dinero no proviene tan sólo del gobierno central. Un motivo fundamental que explica el alto porcentaje de financiación de las ONGD en España es el importante papel que juegan las

Comunidades Autónomas y Administraciones Locales en la cooperación al desarrollo (Recuadro 5). Por ejemplo, en 2006, los flujos de las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales representaron un 69% de la ayuda española canalizada a través de las ONGD. Los fondos deben ser canalizados a través de un agente fiscal registrado como ONG en España y, para la ayuda descentralizada, en las regiones respectivas.

El Plan Director de 2005-2008 (MAEC/SECI, 2005) introdujo un nuevo marco para la financiación y el trabajo con las ONGD gestionado por la AECI. Utiliza dos instrumentos para la financiación de las ONGD: acuerdos de cooperación y proyectos de cooperación. Este marco busca alinear las ONGD con los objetivos primordiales de la política española, en sintonía con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los proyectos se asignan en función de una llamada licitación centralizada, según los parámetros establecidos por el Plan Director, descritos más en detalle en las estrategias por países y sectoriales. Los fondos se gestionan y desembolsan desde la sede central, mientras que el personal sobre el terreno analiza las ofertas y es responsable de la coordinación y el seguimiento durante la ejecución. Los convenios con ONGD de la AECI representan una gran novedad y se supone deberían dar a las ONGD un margen mucho más amplio en la definición y diseño de sus intervenciones en favor del desarrollo. Únicamente se considerarán las solicitudes de las ONGD reconocidas como organismos cualificados por la AECI, y se le dará mucha importancia al seguimiento técnico, evaluación intermedia y análisis de impacto. Sin embargo, los convenios se limitan a la AECI, y la cooperación descentralizada sigue procedimientos diferentes. Las Comunidades autónomas y administraciones locales mantienen sus criterios propios, menos rigurosos en general para seleccionar y financiar a ONGD socias y, en muchos casos, disponen de poco margen para verificar su capacidad y la calidad de su labor sobre el terreno.

Los objetivos establecidos para el trabajo con las ONGD son una mejora en la colaboración, complementariedad y calidad de la ayuda mediante una mejor planificación y mayor coordinación. Pero estos objetivos siguen siendo un desafío, dada la complejidad del sistema español y la diversidad de fuentes que canalizan sus recursos a través de las ONGD. Se supone que las estrategias por países y sectoriales deberían ofrecer los parámetros fundamentales y el marco de coordinación para toda la ayuda española. Sin embargo, en su actual situación no ofrecen la suficiente orientación operativa concreta para cumplir con esta tarea. Igualmente, el alto porcentaje de fondos canalizados a través de ONGD constituye un desafío para la armonización y la alineación. Una forma de enfrentarse a este desafío sería mediante una coordinación sistemática y la difusión de la información a nivel del país sobre las actividades de las ONGD financiadas por los distintos actores españoles; el plan de cooperación anual para 2006 solicitaba la creación de unidades de coordinación sobre el terreno.

Ayuda multilateral

España pretende transformarse en un contribuyente más activo, estratégico y selectivo del sistema multilateral, respondiendo a las recomendaciones realizadas en el último examen inter pares. El porcentaje de AOD neta asignada mediante canales multilaterales fue de 45% en 2006, en comparación con el intervalo de un 38% y un 42% en el período que va del 2001 al 2005. Se espera que el porcentaje aumente hasta el 52% en 2007.

La mayor parte de la ayuda multilateral española va a parar a la UE. Entre 2002 y 2005, representó entre un 58% y un 67% de la ayuda multilateral bruta, reduciéndose al 49% en 2006. Esto, junto con el hecho de que España está luchando por darle un enfoque más estratégico a la ayuda multilateral, podría motivar a España para ayudar a identificar las distintas ventajas comparativas y la futura división del trabajo entre la Comisión y los Estados miembros, así como entre donantes bilaterales individuales de la

UE. Las contribuciones a los organismos internacionales financieros representan la mayor parte de la ayuda multilateral española restante. Las donaciones de España a estas instituciones son más recientes que las de la mayoría de los otros miembros del CAD; por lo tanto, goza de una representación más reducida en sus estructuras de voto y capital.

Un nuevo énfasis en organismos no financieros, y en “Una ONU”

Entre 2005 y 2006, las contribuciones españolas a los organismos no financieros casi se multiplicaron por siete, desde un total de 44 millones de dólares EEUU hasta 286 millones de dólares EEUU. Al mismo tiempo, las contribuciones a otras organizaciones internacionales, fondos e iniciativas crecieron desde 22 millones de dólares EEUU hasta 190 millones de dólares EEUU, incluyendo varias contribuciones realizadas por vez primera.

La justificación española para este marcado aumento de la financiación a los organismos no financieros es hacer contribuciones más estratégicas y coordinadas sobre la base de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y de mejorar la calidad de la ayuda a través de acciones a gran escala con calendarios más amplios. Con este propósito, la DGPOLDE ha creado un marco para la coordinación interministerial de la política española de cara a las organizaciones multilaterales y garantizar que sus esfuerzos se concentran en las áreas prioritarias mencionadas en el Plan Director.

España también ha establecido fondos fiduciarios gestionados por organismos de Naciones Unidas con el fin de concentrar sus contribuciones de forma geográfica y sectorial con mayor atención sobre el África Subsahariana, por ejemplo, esto le permite a España empezar a canalizar fondos hacia esa región utilizando las capacidades ya existentes, mientras que simultáneamente mejora sus propias capacidades y enriquece su experiencia para un compromiso bilateral eficaz a mayor escala. España también utiliza los fondos fiduciarios para animar a la reforma del sistema de Naciones Unidas. Para apoyar un sistema de Naciones Unidas más eficiente, coherente y racional, España creó un fondo España-PNUD en diciembre de 2006, dotado a principios de 2007 con 528 millones EUR por un período de cuatro años y dedicado a iniciativas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio mediante el principio “Una ONU”.

Definir una estrategia clara para una ambición estratégica

Habiendo manifestado su ambición y amplias directrices para un compromiso multilateral estratégico y mejorado, ahora España necesita completar la estrategia para alcanzar estos objetivos. Más allá de las cuestiones estratégicas y políticas, esto tiene claras implicaciones operativas para España, ya que supone la asignación eficaz y el uso de un porcentaje significativo y creciente de su ayuda multilateral en marcado ascenso. Aunque España ha definido prioridades para su compromiso mediante las instituciones y canales multilaterales, el equipo de examen se llevó la impresión de que las asignaciones habían sido decididas en función de las oportunidades de financiación. La estrategia debería garantizar que los objetivos y mandatos específicos de las agencias multilaterales sean tenidos en cuenta, ya que existe el riesgo de que la financiación extensiva y no central menoscabe su accionar, transformando las organizaciones en un organismo de ejecución para los donantes bilaterales. Otro riesgo es que la financiación no central (“reservada”) obstaculice una mayor armonización y la alineación de la ayuda multilateral.

Según lo manifestado en el Plan Director, los aumentos en la ayuda multilateral se centrarán en los organismos no financieros, ya que el margen para las contribuciones a organismos financieros está claramente definido y limitado. El equipo de examen no distinguió un claro enfoque estratégico que

respaldara los aumentos significativos en las asignaciones a más de 30 organismos y agencias internacionales. La estrategia debería enfrentarse a este problema de forma urgente para contrarrestar el riesgo de que el fuerte compromiso positivo de alcanzar objetivos cuantitativos generales sólo se pueda alcanzar comprometiendo el compromiso estratégico español, sus prioridades políticas y la eficacia de sus contribuciones.

Consideraciones para el futuro

- Para garantizar que España alcance sus ambiciosos incrementos de ayuda previstos con un amplio apoyo de todo el abanico de los grupos españoles interesados, debe desarrollar su enfoque estratégico más en detalle. Esto ofrecerá una mayor previsibilidad a los socios beneficiarios.
- La estrategia multilateral debería concluirse lo antes posible ya que el presupuesto de ayuda multilateral se encuentra en rápido ascenso.
- España necesita redoblar sus esfuerzos para alcanzar su objetivo de asignar un 70% de la ayuda bilateral a los países prioritarios; en el futuro, España debería considerar una mayor concentración de su ayuda, tanto para los países prioritarios como para otros receptores.
- España debe planificar cuidadosamente el uso de distintas modalidades de ayuda y un posible incremento de la ayuda para programas destinada a los países menos adelantados para alcanzar su objetivo de destinar el 20% de la ayuda bilateral a este grupo de forma continuada.
- España debería vigilar su gasto de AOD en servicios sociales básicos de acuerdo con sus objetivos, y revertir la reciente caída en su participación bilateral en este terreno.
- Los actores descentralizados deberían esforzarse para hacer que su ayuda sea más complementaria dentro del sistema de ayuda español, por ejemplo, basando su ayuda en sus propias ventajas comparativas, como la creación de capacidades para el gobierno local.
- Para mejorar la alineación de las actividades de las ONGD con las necesidades y estrategias locales, y para promover el aprendizaje, España debería coordinar de forma sistemática y difundir información a nivel de país sobre las actividades de las ONGD.

Capítulo 4

Organización y Gestión

La planificación para el crecimiento y la mejora de la calidad serán los mayores desafíos de España para lograr sus ambiciosos objetivos y cumplir con sus compromisos internacionales. Como paso decisivo, los líderes políticos se han comprometido a reformar la organización y gestión del sistema de cooperación al desarrollo. El proceso de reforma debería contemplar las limitaciones operativas que afectan a varios de los actores del desarrollo españoles y una serie de cuestiones administrativas que tienen consecuencias sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto.

Reforma operativa y de gestión impulsada por los líderes políticos

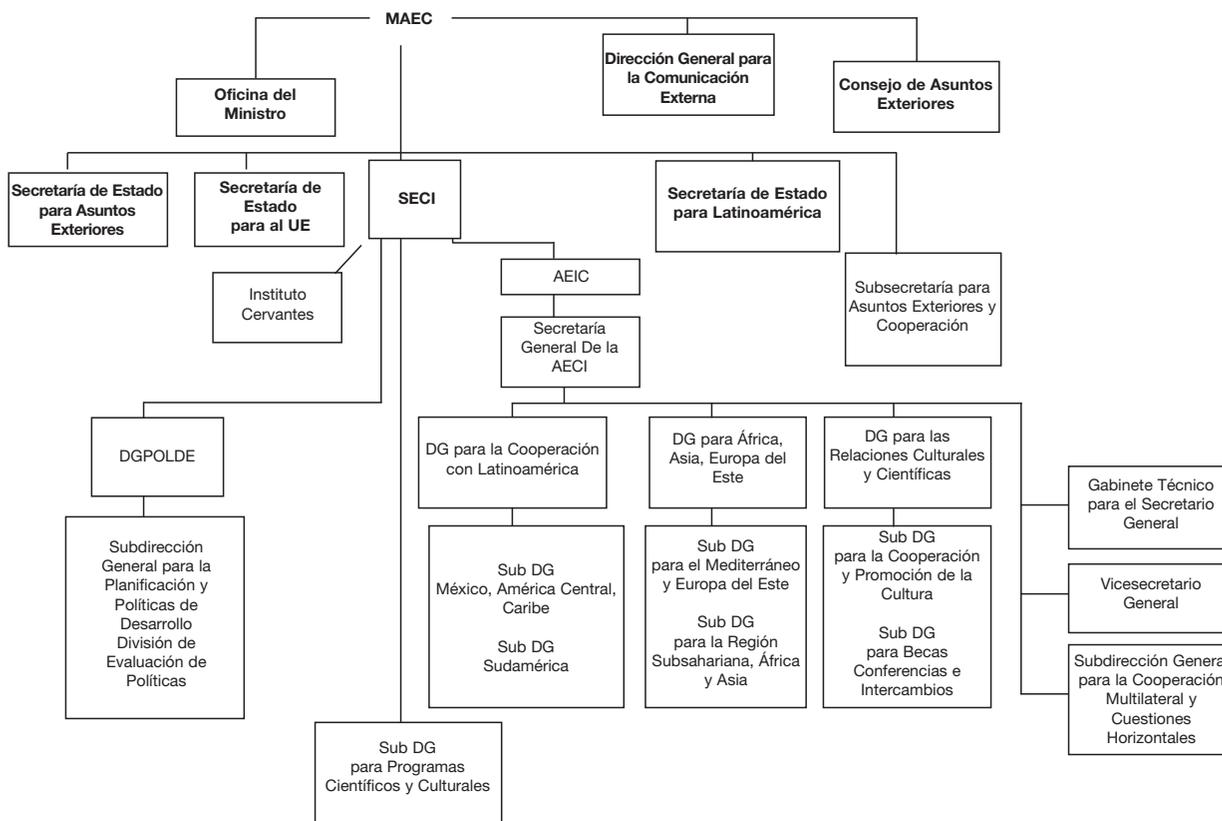
Los líderes políticos en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) son perfectamente conscientes de los desafíos organizativos y de gestión derivados del incremento de la ayuda en términos tanto de calidad como de cantidad. En las conversaciones con el equipo de examen la secretaria de Estado para la Cooperación Internacional declaró que como en el pasado el sistema había sufrido un retraso en todos los ámbitos, ahora había que hacerlo todo inmediatamente manteniendo una clara dirección. España ya ha empezado a crear una administración de ayuda profesional, con un sistema de planificación completo y una mejora en la capacidad de seguimiento. Este proceso ha involucrado a distintos actores a todos los niveles del sistema; la Secretaria de Estado reconoce la necesidad de disponer de una administración más homogénea y compacta capaz de aprovechar las habilidades externas. Otros ministerios ahora coordinan más estrechamente el suministro de ayuda bajo su presupuesto. Varios grupos de trabajo ayudan a incorporar las competencias de expertos sobre el terreno, sociedad civil, diplomáticos, investigadores y políticos. El desafío sigue presente en lo relativo a la coordinación con la cooperación descentralizada para evitar que cada uno de los actores españoles del desarrollo persigan fines distintos en los países socios. Un escollo importante será la necesidad de reforzar el marco político, creando mecanismos para la coordinación sobre el terreno y así multiplicar el impacto sobre el desarrollo de todos los esfuerzos españoles. La responsabilidad de liderar este proceso de reforma organizativa y de gestión recae forzosamente sobre la Secretaria de Estado.

Organización de las responsabilidades de gestión para la AOD

Dentro del sistema de cooperación española, descrito en el Capítulo 1, la Administración General del Estado, sobre todo el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), ejerce las mayores responsabilidades de gestión sobre la ayuda española. La Figura 3 muestra el organigrama de este ministerio. La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI) es responsable de las políticas de cooperación y de la gestión del principal programa de cooperación al desarrollo en los países socios. La responsabilidad política de la SECI recae sobre la Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional, que tiene rango ministerial aunque no forma parte del consejo de ministros. Dentro de la SECI, la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) son los principales responsables de la AOD. Las responsabilidades de la Dirección General incluyen la formulación (o establecimiento) de políticas, la

planificación estratégica, la asignación de presupuestos y la evaluación. En su papel político, participa en los foros internacionales y se coordina con los ministerios y organismos de coordinación nacionales. La agencia es responsable de la puesta en marcha de programas, de la gestión del presupuesto y también de la administración de sus propios recursos humanos. Mediante sus oficinas locales (oficinas técnicas de cooperación, centros culturales y centros de formación), la AECI también se ocupa de las relaciones con los socios locales, incluyendo a las ONGD y a los actores descentralizados españoles. El ciclo completo de planificación de la ayuda, ejecución y evaluación involucra tanto a la Dirección General como a la Agencia.

Figura 3. Organigrama: Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional dentro del MAEC



Fuente: Secretaría del CAD mediante información recogida en el Plan Director (MAEC/SECI, 2005) y entrevistas en Madrid.

El Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) es responsable de las operaciones de deuda en el Club de París y de la gestión de los fondos a gran escala asignados a la Comisión Europea, así como a los organismos internacionales financieros (OIF), que juntos representaron un 32% de la AOD neta en 2006. En cuanto al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITC), su principal responsabilidad en relación a la AOD es la de gestionar los créditos blandos del Fondo de Ayuda al Desarrollo. Fuera de la Administración General del Estado, las Comunidades autónomas y Administraciones Locales tienen sus propios programas de ayuda, que rigen según sus propios sistemas. Con frecuencia, estos actores descentralizados subcontratan la gestión del programa a ONGD españolas que operan en los países socios. Normalmente tienen en cuenta las reformas ocurridas dentro de la Administración General del Estado aunque no siempre se sientan sujetos a ellas.

España se enfrenta a importantes desafíos organizativos

El Plan Director (MAEC/SECI, 2005)¹⁶ explica los objetivos de reforma para que las principales organizaciones del sistema garanticen “una mejor calidad, dinamismo y flexibilidad en el diseño y gestión de la política pública en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo”. Las reformas principales afectan al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a los actores descentralizados y a las organizaciones de la sociedad civil.

Reformas dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE)

La reforma de las unidades organizativas de la DGPOLDE es uno de los objetivos principales del Plan Director. En respuesta a una de las recomendaciones incluida en el examen inter pares anterior, el gobierno ya ha establecido, dentro del MAEC, el papel central de la Dirección General para el sistema en su conjunto. Anteriormente, la unidad era una Subdirección General. Fue ascendida a la categoría de Dirección General en 2005 y su personal se incrementó, como reflejo de su papel fundamental en el impulso español destinado a mejorar la calidad de la ayuda, con un rápido incremento simultáneo de los volúmenes de ayuda. A medida que se prolonga el crecimiento del programa de ayuda español, será importante que la DGPOLDE cuente con los recursos necesarios para cumplir con su importante papel en el sistema de ayuda español.

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

Sin embargo, la labor fundamental es concluir con la reforma de la agencia de ayuda AECI, una administración autónoma bajo la responsabilidad de la Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional. La reforma está en marcha y coincide con los cambios introducidos por el gobierno en todas las agencias de la administración pública. La Ley de Agencias distingue entre los organismos de gobierno y los organismos de ejecución y ofrece instrucciones generales para su relación, como la necesidad de establecer contratos de gestión. Un documento de trabajo realizado en 2006 explicaba las razones y esbozaba los planes de reforma, siendo desarrollado más en detalle en 2007¹⁷. El plan reconoce la necesidad de una organización coherente para la cooperación y el desarrollo internacional. Aunque la AECI ejecuta los programas de ayuda españoles, surgió de distintos institutos cuyas tradiciones dispares han persistido con frecuencia entre los departamentos de la AECI: el Instituto de Cultura Española, el Instituto Hispano-Árabe de Cultura, la Oficina de Cooperación con Guinea Ecuatorial y la Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores. En el extranjero, la agencia cuenta con 38 oficinas técnicas de cooperación (OTC), 13 centros culturales y tres centros de formación. Las reformas de la agencia siguen las pautas generales de la Ley de Agencias, como por ejemplo el proponer un contrato con el Ministerio de Asuntos Exteriores o el de Economía para gestionar la AOD, el establecer un consejo de gobierno y el explicar las responsabilidades de gestión. La reforma concluirá a fines de 2007; a mediados de 2007 se debería aprobar un borrador del contrato de gestión y la formación del personal se llevaría a cabo durante todo el año.

¹⁶ El proceso consultivo que rodeó al Plan Director precedió la firma de la Declaración de París sobre la Eficacia de la ayuda.

¹⁷ La Reforma de la Agencia Española de la Cooperación Internacional (octubre de 2006) y el Plan Inicial de Actuaciones de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la AECI (mayo de 2007).

El propósito general de la reforma es el de establecer a la AECI como una agencia que puede ayudar a España a cumplir con sus objetivos internacionales y políticos, incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Declaración de París sobre la Eficacia de la ayuda, la amplia lucha contra la pobreza, la integración de las cuestiones transversales y el diálogo con los distintos actores de la cooperación española. La reforma es esencial para fortalecer el compromiso español con otras agencias y para mejorar el suministro de ayuda sobre el terreno. Además de reformar la estructura interna de la AECI, la reforma ofrece pautas para la coordinación con las Comunidades autónomas, las organizaciones de la sociedad civil y otras agencias externas. Para hacer frente a la necesidad de coordinación y de trabajo conjunto, la agencia contará con grupos de trabajo provenientes de distintas unidades organizativas que se ocuparán de tareas concretas. Los documentos reconocen la necesidad de fortalecer distintos elementos de la estructura actual, sobre todo la ayuda humanitaria, las áreas sectoriales y horizontales, las áreas geográficas, sobre todo en el África Subsahariana, así como el número de oficinas sobre el terreno.

El modelo institucional actual de la agencia está organizado en torno a la sede central. Las oficinas locales pueden realizar recomendaciones a la sede central pero tienen muy poca autoridad a la hora de adoptar decisiones. Todas las decisiones sobre desembolsos se siguen adoptando formalmente en Madrid por las unidades de la agencia que administran los distintos instrumentos. Esto es muy llamativo sobre todo para el programa de microcréditos, que parecía estar desconectado de los enfoques estratégicos por país o por sector. Al mismo tiempo, las oficinas locales operan sobre la base de “descentralización por defecto”. La limitación de capacidades en la sede central, sobre todo la ausencia de un departamento político dedicado a la pericia técnica y sustantiva, significa que las oficinas locales con frecuencia se ven abocadas a adoptar decisiones sin tener una idea clara sobre su competencia a ese nivel.

España es digna de elogio por identificar muchos de los escollos y planificar para hacerles frente, por ejemplo, creando un sistema de carreras profesionales bien estructurado, una estructura de personal más unificada que tenga la capacidad de rotar entre Madrid y sobre el terreno, y construyendo una capacidad política dedicada en la sede central de la agencia. La administración debe mantener un enfoque claramente centrado en la eficacia de la ayuda durante todo el proceso. El resultado debería reflejar con claridad las exigencias de la Declaración de París y seguir la orientación marcada por los principios de eficacia de la ayuda, integrándolos dentro de estructuras y prácticas organizativas, contemplando un alto grado de descentralización de la autoridad a favor de las oficinas sobre el terreno y dotándolas de los recursos adecuados.

Reformas que involucran a otros actores del sistema

El Memorándum de España (OCDE, 2007) reconoce que la diversidad de actores del desarrollo y de instrumentos puede ser una fortaleza pero que es necesaria una mayor coordinación y una reforma organizativa de algunos de los principales actores del sistema. Por ejemplo, el Consejo de Cooperación al Desarrollo, que actúa como coordinador entre los ministerios y la sociedad civil, no se reúne de forma oficial con la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo, que coordina la labor de las Comunidades autónomas y de las administraciones locales. La desconexión entre los dos organismos genera importantes problemas de coordinación que deberían ser corregidos.

El objetivo de la reforma en el Plan Director para el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio es el de sintonizar los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) con la política de cooperación internacional. Este último objetivo era una recomendación en el examen inter pares anterior. Ha habido tres cambios en la legislación en 2003, 2006 y 2007 que han afectado a la gestión del ministerio sobre los créditos del fondo. Un aspecto a señalar del cambio legal de 2007, que está siendo debatido entre distintos ministerios antes de ser enviado al Parlamento, es la propuesta de separar los fines comerciales y de desarrollo del fondo. Las

implicaciones organizativas de la reforma todavía están siendo analizadas pero podrían conllevar un cambio en la división de las responsabilidades entre los ministerios en lo relativo al comercio, a los asuntos exteriores y a la cooperación.

El propósito de la reforma en el Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) es el de vigilar que los instrumentos del ministerio se hayan incorporado de forma eficaz dentro de la política de cooperación española. Con este fin, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación adoptará un enfoque más proactivo, ofreciendo asesoramiento sectorial e institucional sobre organismos internacionales financieros al Ministerio de Economía y Hacienda. Por lo que respecta a las operaciones de deuda, la otra responsabilidad principal del Ministerio de Economía, se aprobó una nueva Ley de Deuda en diciembre de 2006 que crea el marco para garantizar que la gestión de la deuda esté vinculada con la política de cooperación al desarrollo. La ley establece, entre otras cosas, que las acciones relacionadas con la deuda deberían diseñarse a medida de las necesidades de los países endeudados, y destinarse a los países prioritarios para España con renta baja y altos niveles de endeudamiento. Las intervenciones relacionadas con la deuda deberán ser coherentes con los compromisos internacionales y estar coordinadas con los organismos internacionales financieros.

El objetivo de reforma para las Comunidades autónomas y Administraciones Locales es el de crear una política de estado para la cooperación al desarrollo que gobierne las actividades de estos actores públicos descentralizados, muchos de los cuales han desarrollado una importante capacidad institucional (Recuadro 8). En 2004, una reforma del Consejo de Cooperación al Desarrollo admitió a nuevos miembros y les asignó nuevas funciones, como preparar un informe sobre la coherencia de las políticas (Capítulo 2) y plantear cuestiones a la Comisión de Cooperación Internacional al Desarrollo en el Congreso. El Consejo podría ser el punto de partida para la gestación de esa política de estado.

Recuadro 8. Actitudes para la coordinación en Andalucía

En 2003, la Junta de Andalucía aprobó una Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo que identificaba los objetivos políticos, la planificación, los instrumentos, las competencias organizativas, los recursos y la participación de la sociedad andaluza en la cooperación. La Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (AACI) ejecuta la política de cooperación de la Junta de Andalucía, y también ha colaborado en la formulación del Plan Director¹⁸. La AACI es consciente de la necesidad de una colaboración permanente con la AECI, aunque Andalucía mantiene oficinas separadas en los países prioritarios. Para garantizar que el abanico de la ayuda española está en sintonía con los principios de la eficacia de la ayuda, estas oficinas deberían estar situadas en las oficinas locales de la AECI.

En 2000, el Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (FAMSI)¹⁹ se creó para mejorar la coordinación entre las administraciones locales y las organizaciones colaboradoras en Andalucía. Haciéndose eco del impulso en favor de la eficacia de la ayuda que emana de la Declaración de París, el FAMSI estaría dispuesto a una mayor colaboración con actores estatales, como la AECI. Sin embargo, algunas de las organizaciones que participan en el FAMSI se resisten a la coordinación para preservar la experiencia española de descentralización y la fuerte participación ciudadana en el desarrollo. Desde esta perspectiva, la demanda de las actividades en favor del desarrollo nace de redes de relaciones con países en desarrollo.

¹⁸ La información sobre la AACI se obtuvo mediante una entrevista con el Director General en Sevilla.

¹⁹ La información sobre el FAMSI se obtuvo mediante una entrevista con el Director General en Sevilla.

El Plan Director establece objetivos para cuatro tipos de “organizaciones de la sociedad civil” pero las implicaciones de la reforma organizativa siguen siendo oscuras. Los objetivos son: (i) consolidar las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor del desarrollo; (ii) fortalecer las capacidades de las universidades para participar en la cooperación internacional, incluso mediante su apoyo a la coordinación; (iii) promover acuerdos publico-privados con empresas y organizaciones empresariales; y (iv) promover la participación de los sindicatos en distintas actividades en favor del desarrollo. Estas ideas no están expresadas en ningún otro documento de estrategia o planificación y no está claro (Figura 3) que unidad es responsable del diseño de dicha estrategia para las organizaciones de la sociedad civil o para el manejo de las relaciones diarias con ellas.

Las reformas organizativas propuestas han surgido de un amplio proceso consultivo sobre la formulación del Plan Director y, por lo tanto, el proceso cuenta con un amplio grado de aprobación y apropiación. Aunque España ya ha concluido varias reformas, hay otras que han permanecido como propuestas sobre el papel sin llegar a transformarse en planes operativos y queda por ver si España será capaz de llevarlas a la práctica.

La gestión actual de la ayuda oficial

La capacidad limitada impide que la SECI delegue ciertas responsabilidades de gestión

Ciclo de planificación y planificación por países

El enfoque español en relación con la planificación por países busca reforzar el antiguo enfoque que se basaba en la identificación de programas mediante Comisiones Mixtas con países socios²⁰. Ahora los ciclos de planificación²¹ y la planificación por países se desarrollan en períodos de cuatro años, con la participación de distintos niveles del gobierno. En principio, todo el ciclo abarca al Plan Director, seguido de documentos de estrategias por sector, documentos de estrategias por países, planificación operativa, y evaluación. La DGPOLDE es responsable de los niveles estratégicos mientras que la AECI gestiona los niveles operativos. La DGPOLDE ha desarrollado la metodología y herramientas para la aplicación de la estrategia por país y es responsable de su coordinación y desarrollo. La formulación de estrategias individuales por países ocurre en su mayoría en países socios, donde la oficina técnica de cooperación consulta con las embajadas, la agencia, otros ministerios, la sociedad civil, actores descentralizados y socios clave que se ocupan del desarrollo para presentar un borrador de consenso. En la sede central, la agencia lidera el proceso de consulta sobre el borrador de consenso con otros organismos. La dirección general es responsable del control de calidad final, enviando después el borrador a los tres órganos de coordinación. La versión final será presentada al Parlamento. Una vez concluido este proceso de planificación, la agencia inicia el proceso de programación operativa, con la participación tanto de la sede central como de las oficinas sobre el terreno. Este proceso de planificación operativa requiere primero planes plurianuales, asignando los fondos públicos de forma anual, que están sometidos a consulta con los actores nacionales. Al final del ciclo, la agencia prepara planes operativos anuales, detallando las necesidades de información de los programas. En El Salvador y Colombia no estaba claro el vínculo entre el sistema de estrategia por país y de programación con las Comisiones Mixtas, aunque este tema se resolverá en el futuro, cuando las Comisiones Mixtas se negocien en base a las estrategias por países.

²⁰ Examen inter pares del CAD relativo a España (OCDE, 2002). Las Comisiones Mixtas siguen en pie.

²¹ Memorándum de España (OCDE, 2007) (pg. 54-58) detalla el ciclo de planificación.

España ha elaborado 55 documentos de estrategias por países utilizando este nuevo proceso, pero la falta de recursos humanos en los distintos niveles del sistema español han obstaculizado el buen funcionamiento del ciclo de planificación. Con tan sólo 45 empleados, la DGPOLDE no dispone de los recursos humanos necesarios para lograr todo lo necesario. En El Salvador, la planificación de la estrategia por países se ha desarrollado sin el aporte de las estrategias sectoriales, ya que existen muy pocas. Mientras que la DGPOLDE tenía la capacidad de preparar el Plan Director, no ha habido capacidad suficiente para desarrollar todas las estrategias sectoriales. Al mismo tiempo, a la AECI le faltan conocimientos especializados por sector²² en la sede central (exceptuando las áreas de cultura y ciencia) pero tiene capacidad para participar en las Comisiones Mixtas y en la planificación operativa mediante las oficinas técnicas de cooperación. Sin embargo, igual que ocurre con otros donantes, los expertos sobre el terreno españoles necesitan del apoyo de especialistas en la sede central sobre desarrollos internacionales importantes.

Una débil aproximación a la gestión basada en resultados

España no dispone de un sistema de gestión basado en resultados que vincule los logros y los resultados a distintos niveles del sistema. A nivel estratégico y político, el Plan Director y otros documentos políticos españoles hacen referencias específicas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a otros logros generales del desarrollo. Sobre el terreno, las oficinas técnicas de cooperación de la agencia animan a los socios locales a indicar los resultados esperados de las operaciones propuestas. Pero actualmente existe un vacío entre ambos niveles. Por ejemplo, los documentos de las estrategias por países no indican los resultados esperados y las oficinas técnicas de cooperación no presentan un informe sobre los logros. La falta de atención prestada a los resultados parece afectar al sistema oficial, a los actores descentralizados y a las ONGD. El Plan Director propone poner más énfasis sobre los resultados, pero el Plan Anual 2007 ofrece indicadores para el seguimiento de las actividades más que de los logros. El documento de trabajo para la reforma de la agencia, de octubre de 2006, indica que su consejo gestor es responsable de medir los resultados pero el borrador del plan de reforma de la primavera de 2007 sólo considera la cuestión de la presentación de informes sobre resultados en términos de responsabilidad pública. La preocupación fundamental de este documento es la de fortalecer el sistema de información pública sobre las actividades relacionadas con la ayuda y el documento establece resultados e indicadores para las actividades de información. Sin embargo, el equipo de examen no encontró pruebas de que España haya empezado a introducir especificaciones de resultados en los documentos de planificación operativa. La falta de atención a la obtención de resultados en materia de desarrollo es una omisión grave en el enfoque de cooperación internacional y afecta al sistema de evaluación que se describe a continuación. Los altos cargos eran conscientes de estas deficiencias, y explicaron que tenían previsto corregirlas en la próxima etapa del proceso de reforma. Esta es una prioridad que requiere atención urgente y deberían tomarse medidas lo antes posible.

El desafío de encajar una cultura de evaluación en el sistema

La gestión de la evaluación y difusión de los resultados es responsabilidad de la DGPOLDE mediante su nueva División de Evaluación. Esta división está abandonando las evaluaciones de proyectos para concentrarse en las evaluaciones de estrategias²³. Una de las principales responsabilidades de la división es la de fortalecer la evaluación dentro del sistema de ayuda español, incluyendo la AECI y las

²² Según se muestra en la Figura 3, la AECI no tienen una unidad responsable del asesoramiento por sector.

²³ El Memorandum de España (OCDE, 2007: pg. 111-117) identifica los principios y procesos de evaluación y se centra en el trabajo de la DGPOLDE.

ONGD, y de coordinar las Comunidades autónomas y las administraciones locales. La DGPOLDE subrayó la necesidad de encajar una cultura de evaluación dentro del sistema en su conjunto. Por el momento, la AECI no tiene capacidad suficiente para la evaluación y, por lo tanto, subcontrata los estudios de evaluación con asesores externos. Sin embargo, los presupuestos destinados a ello son muy reducidos, lo que hace difícil garantizar la coherencia a la hora de conseguir contratistas con la experiencia necesaria en la evaluación en materia de desarrollo. Es sorprendente que la propuesta de reforma de la agencia no contemple ningún plan relacionado con un sistema de evaluación, lo cual constituye un grave olvido. Sin embargo, los altos cargos de la AECI confirmaron que hay planes para la creación de una división de evaluación sólida, que presente sus informes directamente al Secretario General de la agencia. Es prioritario el que España siga adelante con estos planes.

En Sevilla, el equipo de examen encontró más pruebas de la necesidad de introducir una cultura de evaluación entre los actores descentralizados. Un documento oficial sobre la cooperación al desarrollo de organismos locales no menciona la evaluación (*Federación Española de Municipios y Provincias, 2005*)²⁴. Sin embargo, el Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional señaló que la ciudad de Córdoba realiza sus propias evaluaciones de proyectos. Algunas Comunidades autónomas podrían estar mejorando sus mecanismos de evaluación. Por ejemplo, mientras que los documentos para los antiguos proyectos del gobierno de Andalucía solo hablaban del seguimiento y había pocas pruebas de que se hubiera llevado a cabo una evaluación sobre un proyecto finalizado en El Salvador, la Junta de Andalucía le ha asignado a la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional, de reciente creación, la responsabilidad de la evaluación de sus proyectos de ayuda²⁵.

El encajar una cultura de evaluación dentro del sistema es una tarea ambiciosa y actualmente la DGPOLDE no dispone de la capacidad necesaria a nivel de recursos humanos para llevarla a cabo. La División de Evaluación de la DGPOLDE está enfrentándose al desafío, en parte mediante acuerdos para el desarrollo de capacidades de evaluación con otros actores del desarrollo españoles, como la Universidad de Sevilla. Sin embargo, la creación de una cultura de evaluación va más allá de la mera formación del personal. A pesar del esfuerzo consciente de difusión, actualmente el nivel de exigencia relativo a la evaluación de resultados es muy bajo. La DGPOLDE ha empezado a realizar recientemente evaluaciones estratégicas y está cambiando el enfoque de la rendición de cuentas a la obtención de conocimientos. Pero este cambio de enfoque todavía debe alcanzar a otros actores del sistema (véase a continuación). Al mismo tiempo, la División de Evaluación está dotada de muy poco personal, y no fue creada para definir claramente, para todos y cada uno de los actores del sistema, cómo responder a la necesidad de un mayor énfasis en la evaluación. A medida que España invierte más en evaluación, la DGPOLDE podría asegurar la independencia de la Unidad de Evaluación dentro de su estructura organizativa.

La necesidad de concentrar los esfuerzos en la gestión del conocimiento

Las ambiciones españolas de liderazgo en los foros internacionales se encuentran limitadas en la actualidad por su falta de capacidad en la gestión del conocimiento. España debería ser capaz de realizar análisis sectoriales, de aprender de su propia experiencia sobre el terreno²⁶, de encargar investigaciones y

²⁴ Tampoco la Coordinadora Andaluza de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (CAONGD) mencionó específicamente la evaluación en su presentación, aunque se concentraron en la capacidad interna y la coordinación con otros actores.

²⁵ Ley de Creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2006. Artículo 5.

²⁶ España tiene capacidad y experiencia en las OTC pero el desafío es el de hacer un uso eficaz de sus capacidades para beneficiar su política y compartir lo aprendido con los otros donantes.

de gestionar el conocimiento. La Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (SECI) ha estrechado los lazos con los organismos académicos, estableciendo reuniones periódicas²⁷, pero la rotación regular de los funcionarios no es de mucha ayuda. Los académicos muestran escepticismo en lo relativo a la capacidad de la SECI para contratar la investigación en forma eficaz dentro de un amplio abanico de áreas y sobre el marco politizado en el que se discutirán los resultados de la investigación. La DGPOLDE tendría que definir áreas prioritarias para la investigación y aclarar como la investigación podría redundar en beneficio de las políticas. Un área que podría servir de ejemplo es la de la migración (según lo mencionado en el Capítulo 2) donde los estudios encargados generaron un diálogo verdadero con los ministros. Esta experiencia ha permitido que España tome un papel activo en los debates sobre migración y desarrollo con otros donantes involucrados. Esto indicaría que la Secretaría de Estado podría alcanzar sus ambiciones concentrándose únicamente en unas pocas prioridades.

Limitaciones a la gestión de operaciones sobre el terreno

Limitaciones en los recursos humanos para la gestión de programas

En El Salvador y Colombia, el equipo del examen inter pares señaló que la falta de competitividad de las condiciones de empleo y las limitaciones en los recursos humanos dentro de la AECI estaban afectando a las operaciones de sus oficinas en el extranjero (Anexos D y E). La reforma de la AECI pretende acabar con estas limitaciones. Especialmente en Colombia, las condiciones de empleo españolas tan poco atractivas han llevado a una rotación inaceptable del personal sobre el terreno. En general, la contratación local está limitada por los requisitos legales españoles. Al momento de la redacción del presente documento, la AECI contaba con 1100 puestos de trabajo (448 en la sede central y 663 en el extranjero)²⁸, pero no son intercambiables. Las leyes de empleo que rigen a los funcionarios y al personal contratado en España o en el extranjero, restringen el destinar personal asignado a la sede central a trabajar en el extranjero. También limitan el desarrollo de su carrera profesional para el personal contratado en el extranjero. En la actualidad, no existen muchos incentivos que sirvan de aliciente para que el personal de la sede central decida participar en las operaciones sobre el terreno y la falta de perspectivas de ascenso actúan como desincentivo. La propuesta de reforma de la AECI reconoce la necesidad de hacer la organización más ágil y flexible, sobre todo en lo tocante a los recursos humanos, y detalla los requisitos para los nuevos puestos de trabajo. En distintas regiones geográficas ya se está llevando a cabo la contratación y la formación. El documento de reforma también establece planes para avanzar hacia un modelo de recursos humanos que combine funcionarios con empleados con contrato, tanto para crear una trayectoria profesional como para facilitar los traslados hacia, y desde, las oficinas sobre el terreno. Aunque estos planes son esenciales, el proceso de aprobación de la reforma del sistema de recursos humanos que involucra a la administración pública española está retrasado. El acelerar el proceso de aprobación sería un elemento vital de la reforma, si España quiere desarrollar un sistema de ayuda capaz de cumplir con sus ambiciones.

Eficiencia en la gestión presupuestaria

La AECI gestiona el presupuesto para la cooperación al desarrollo por trienios y prepara presupuestos anuales dentro de este marco²⁹. Los documentos de la planificación española tan sólo contienen información presupuestaria mínima; por ejemplo, los documentos de las estrategias por países no ofrecen ningún detalle. La oficina técnica de cooperación juega un papel concreto en la preparación de los presupuestos anuales pero tiene

²⁷ Debates para el examen inter pares en Madrid con representantes de las universidades españolas, incluyendo estudios de desarrollo, estudios de área y evaluación.

²⁸ El Memorándum de España (OCDE, 2007: pg. 78-80) explica en detalle las categorías profesionales.

²⁹ El marco general aparece detallado en el Memorándum de España (OCDE, 2007: pg. 80-83).

una autoridad financiera limitada. Participa en la Comisiones Mixtas que determinan los programas y proyectos y realizan estimaciones presupuestarias. Las OTC presupuestan sus necesidades operativas para el siguiente año y también participan de la ejecución del presupuesto para la cooperación al desarrollo. La sede central transfiere los subsidios estatales directamente a la cuenta corriente de sus homólogos y las OTC controlan los programas y los gastos³⁰. El documento de reforma de la agencia propone cambios en los procesos de gestión para poder manejar el incremento de la AOD. Sin embargo, no hay planes para modificar el actual papel de las OTC en la gestión presupuestaria.

A nivel general, como el programa AOD se ha ampliado a un ritmo acelerado, los costes de administración, que han sido estrechamente vigilados, han caído en porcentaje sobre el conjunto del programa (de un 3,4% en 2004 y 2005 a un 2,6% en 2006). Mientras que la AECI es responsable de la asignación de fondos administrativos a las oficinas por países, la OTC es responsable de la gestión de su propio presupuesto administrativo. Sin embargo, la creciente rentabilidad del sistema, supone un tira y afloja con la capacidad de gestión. Si esta tendencia se prolongara, podría menoscabar la calidad de la ayuda. Aunque las OTC gestionan las responsabilidades presupuestarias que le han sido asignadas sin problemas en los países visitados por el equipo de examen, el incremento esperado en los flujos de fondos probablemente va a suponer un mayor desafío para el sistema de gestión presupuestaria, y la agencia debería controlar la capacidad del sistema.

Tender puentes entre sus socios sobre el terreno

En El Salvador y Colombia, la forma en que España maneja sus asociaciones con el gobierno y la sociedad civil es muy apreciada por sus socios, sobre todo en un entorno político tan polarizado³¹. Tanto los distintos departamentos del gobierno central, como los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil manifestaron su agradecimiento a la cooperación española, tanto para la AECI como para los actores de la cooperación descentralizada, indicando que España había fomentado el diálogo entre los distintos actores y facciones. En distintas circunstancias, la cooperación española había creado un puente entre los actores del desarrollo y había ayudado a promover su interacción. Los observadores³² sobre el terreno identificaron varios factores que explicaban el éxito español en estas asociaciones, sobre todo la apertura al diálogo de las OTC, y la naturaleza respetuosa del diálogo. Detrás de este diálogo abierto se encuentra la comprensión mutua que surge de la similitud de la cultura y lenguaje institucional español. Otros factores fueron la fuerte presencia sobre el terreno del personal de las oficinas locales y su cercanía a los distintos socios; la flexibilidad derivada de la diversidad de los actores españoles del desarrollo que aportaban distintas fortalezas al país; la comprensión y el liderazgo político de la embajada; y la alineación de la ayuda española con las necesidades de los organismos locales. En varias ocasiones, los funcionarios del gobierno local señalaron que la ayuda española era muy apreciada por los debates técnicos³³ y el pensamiento sistemático, y no tan sólo por la coherencia de la ayuda y la creciente contribución financiera en los sectores prioritarios españoles³⁴.

Como las limitaciones en la comunicación y la coordinación de toda la gama de actividades de las ONGD financiadas por España han despertado inquietudes entre algunos de sus países socios España intenta ayudar a la construcción de puentes entre el gobierno y las ONGD, por ejemplo, impulsando el proceso de legalización y registro de las ONGD españolas en El Salvador para que puedan actuar con más certeza. Sin embargo, en los

³⁰ La OTC también controla la AOD que proviene de las comunidades autónomas y administraciones locales.

³¹ Este comentario fue hecho prácticamente por todos lo que no pertenecían al gobierno central: donantes bilaterales y multilaterales, sociedad civil, ONG españolas y políticos pertenecientes a los gobiernos locales.

³² Incluyendo donantes bilaterales y multilaterales.

³³ En este sentido, los observadores hicieron un comentario favorable sobre la habilidad de la OTC de articular los conceptos del desarrollo, la capacidad técnica y la comprensión general del personal de las oficinas locales, y los conocimientos especializados de las comunidades autónomas y administraciones locales en los distintos sectores del gobierno local.

³⁴ Véase Anexos D y E para más información sobre la cooperación española sobre el terreno.

países visitados para la elaboración de este examen, algunos funcionarios de gobierno seguían preocupados por la falta de información sobre las actividades de las ONGD financiadas por España, lo que puede suponer problemas para su accionar. En términos generales, las ONGD españolas y sus organizaciones socias de la sociedad civil apreciaron los nuevos acuerdos de cooperación creados por el Plan Director ya que daban mayor estabilidad a sus actividades. Sin embargo, los formularios de solicitud, sobre todo los que se obtienen en línea, fueron considerados como un “desastre” burocrático. Así mismo, las exigencias de presentación de informes fueron consideradas engorrosas. Otros observadores mencionaron los desafíos de coordinación con los actores descentralizados españoles. No todas las Comunidades autónomas que trabajan en El Salvador y en Colombia tienen un representante permanente en el país, lo que dificulta la coordinación con la OTC. Quizás sea necesario establecer un marco de cooperación sobre el terreno para todos los actores españoles, que podría encuadrarse dentro de la Declaración de París sobre la Eficacia de la ayuda.

Consideraciones para el futuro

España es consciente de que sus ambiciones de incrementar la ayuda y de jugar un papel más preponderante en los debates internacionales plantean un serio desafío a sus exigencias de gestión actuales. España debe tener cuidado y no caer en la fatiga de la reforma, sino que debe culminar el proceso de reforma completa de su sistema de cooperación al desarrollo, avanzando siempre en la dirección marcada por la Declaración de París.

- La coordinación dentro del sistema sigue siendo un desafío continuo:
 - a. A nivel estratégico, una política de estado debería tener como objetivo la vinculación de todos los actores españoles.
 - b. Sobre el terreno, los documentos de estrategias por países deberían dirigir los esfuerzos de todos los actores españoles. Deberían incluir un presupuesto indicativo ligado a los distintos instrumentos y sectores y ofrecer información sobre los logros esperados, el seguimiento y la evaluación. Deberían ir acompañados de los acuerdos de coordinación en curso para la planificación, ejecución y evaluación de las intervenciones de los distintos actores españoles.
- Para fomentar la retroalimentación sobre resultados, España debería introducir un enfoque basado en los resultados para ayudar a la gestión, y mejorar su sistema y cultura de evaluación. El énfasis a corto plazo debería ponerse en el fortalecimiento de los mecanismos que vinculan a la sede central con las oficinas sobre el terreno. A largo plazo, España debería considerar el vincular los resultados con incentivos para el personal.
- La cooperación española al desarrollo mejoraría con mayores capacidades para el análisis sectorial y la investigación sobre desarrollo en el sistema, y un enfoque sistemático frente a las lecciones aprendidas.
- Para resolver el problema de la falta de recursos humanos, sobre todo en las actividades sobre el terreno, la reforma del sistema de recursos humanos debería ofrecer un marco laboral y trayectorias profesionales con estructura de incentivos para aquellos trabajadores experimentados que trabajan sobre el terreno.
- España debería delegar más en términos financieros a favor de las oficinas sobre el terreno. En concreto, es urgente el proseguir con la reforma de la AECI y cubrir los puestos vacantes en las oficinas locales, sin perder de vista el equilibrio entre la rentabilidad de las operaciones y el garantizar la capacidad necesaria sobre el terreno, con la consiguiente mejora de la calidad de

Capítulo 5

Eficacia de la ayuda

Uno de los mayores incentivos para la reforma del sistema de cooperación española es el firme compromiso de mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda española. Como las principales decisiones a nivel de cambio institucional y operativo todavía están pendientes de aprobación, las estructuras existentes están obstaculizando el avance en la puesta en práctica de la Declaración de París (ratificada por España en 2005). Sin embargo, esto no ha impedido que España se convierta en uno de los principales promotores de los principios de la eficacia de la ayuda a nivel país, liderando si bien discretamente, el proceso en Latinoamérica.

La reforma del sistema es necesaria para que la ayuda sea eficaz

Un objetivo primordial del Plan Director Español 2005-2008 (MAEC/SECI, 2005) es el de mejorar la calidad de la ayuda. El compromiso español con la agenda de la eficacia de la ayuda — definida por la Declaración de París— está impulsando la reforma completa del sistema de cooperación española al desarrollo. Éste es un enorme desafío para España. La agenda de la eficacia de la ayuda ofrece la orientación oportuna y un patrón de medida claro para los objetivos que abarca el compromiso español.

España y la eficacia de la ayuda: la situación sobre el tablero

La *Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París* (OCDE, 2006) evalúa los resultados en función de indicadores de eficacia de la ayuda en 34 países receptores. La Tabla 2 muestra la actuación española en 11 países (en los que se presentaron informes sobre la cooperación española). Los resultados indican que, a pesar de los notables esfuerzos, España debe realizar avances tangibles en la puesta en práctica de la Declaración de París. Todavía existen brechas importantes en numerosas áreas. Al mismo tiempo, la ayuda española en Colombia y El Salvador (Anexos D y E) ofrece lecciones que se pueden aprovechar para promover los principios de eficacia de la ayuda, aunque ninguno de los países ha ratificado todavía la Declaración de París. En términos más generales, las observaciones recogidas durante las visitas de campo del examen inter pares sugieren que los indicadores de la Declaración de París reflejan un paradigma de dependencia de la ayuda centrado en África. Este escenario es distinto del contexto de la ayuda en Latinoamérica, y España ha demostrado su habilidad en adaptar los principios de eficacia de la ayuda a esta región.

Apropiación

Los socios y grupos interesados en el desarrollo consultados por el equipo de examen confirmaron el fuerte compromiso español con la apropiación tanto en Colombia como en El Salvador. Estos dos países de renta media tienen gobiernos e instituciones centrales muy capaces, aunque Colombia lucha con el conflicto interno y El Salvador se enfrenta a un alto grado de polarización política.

La cooperación española ha respondido a estas situaciones difíciles mediante el apoyo al principio de apropiación a distintos niveles. España respeta la prerrogativa de los gobiernos centrales para definir la política nacional, pero también la necesidad de que la apropiación tenga como base a los ciudadanos. A través de su cooperación al desarrollo, España anima a los gobiernos socios a formular estrategias y políticas nacionales en áreas clave del desarrollo, siendo consciente de que estas estrategias podrían no corresponder al enfoque que España habría adoptado. España compensa esta situación mediante su trabajo directo con la sociedad civil, que

se centra principalmente en la promoción de enfoques participativos e impulsados por la demanda frente a los procesos políticos y gubernamentales. El objetivo es generar la interacción entre estos dos niveles y generar un proceso político “endógeno” nacional que de cómo fruto sólidas políticas de desarrollo basadas en la apropiación inclusiva. Las observaciones sobre el terreno del equipo de examen sugieren que la cooperación española está adoptando un papel de intermediario importante en esta línea por ejemplo en la cuestión de género en El Salvador (Recuadro 3 en l Capítulo 1). Para lograr un impacto estructural, sería importante verificar que los esfuerzos individuales sobre el terreno sigan encuadrados dentro de un enfoque regional o nacional, y que hay margen para establecer vínculos con otros procesos políticos más amplios. En este sentido, el seguimiento sistemático y la evaluación desempeñaran un papel principal.

Una característica relacionada de la cooperación española, es su trabajo con el gobierno al nivel subnacional. El alcance de un gobierno central, por muy capaz y comprometido que sea, es limitado, y la apropiación del desarrollo por el gobierno regional o local puede ser un factor clave para el éxito, como fue el caso en El Salvador. El hecho de que las Comunidades autónomas y administraciones locales españolas sean importantes actores del desarrollo le otorga a España una ventaja comparativa en este ámbito. En El Salvador, España es considerada como un líder por otros donantes, funcionarios locales y representantes de la sociedad civil y, a veces, como modelo para el trabajo a nivel del gobierno subnacional.

Tabla 2. Resultados españoles en términos de eficacia de la ayuda

Indicadores		Definiciones		Coefficiente de línea de base 2005 ^a	Coefficiente promedio países ^a
3	Los flujos de ayuda están alineados con las prioridades nacionales	Ayuda para el sector gobierno en el presupuesto (m Dólares EEUU)	91	87%	41%
		Ayuda desembolsada para el sector gobierno (m Dólares EEUU)	104		
4	Fortalecer la capacidad mediante apoyo coordinado	Cooperación Técnica Coordinada (m Dólares EEUU)	12	10%	38%
		Cooperación Técnica (m Dólares EEUU)	115		
5a	Uso de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (PFM) del país	Uso de los sistemas PFM (m Dólares EEUU)	17	16%	21%
		Ayuda desembolsada para el sector gobierno (m Dólares EEUU)	104		
5b	Uso de los sistemas de compra del país	Uso de los sistemas de compra del país (m Dólares EEUU)	15	14%	23%
		Ayuda desembolsada para el sector gobierno ((m Dólares EEUU))	104		
6	Evitar estructuras de ejecución paralelas	Número de estructuras de ejecución paralelas	66	66	6.0
		Número de países	11		
7	Ayuda predecible	Ayuda registrada como desembolsada (m Dólares EEUU)	70	76%	25%
		Ayuda prevista para desembolsar (m Dólares EEUU)	92		
9	Uso de procedimientos comunes	Enfoques basados en programas (m Dólares EEUU)	39	14%	14%
		Ayuda total desembolsada (m Dólares EEUU)	287		
10a	Misiones Conjuntas	Número de misiones conjuntas (cifra)	5	8%	8%
		Número total de misiones (cifra)	66		
10b	Trabajo analítico conjunto entre países	Número de análisis conjuntos (cifra)	3	12%	12%
		Número total de análisis de países (cifra)	25		

Nota: la información de la tabla incluye datos presentados en 11 de 34 países y refleja el 25% de la ayuda programada por país en 2005. Se basa en respuestas obtenidas del personal de la cooperación española. La tabla debe ser interpretada teniendo en cuenta estas salvedades.

(a) El coeficiente de línea de base mide los resultados obtenidos frente al total de las actividades AOD presentadas para la encuesta por el donante; el coeficiente promedio por países es el coeficiente promedio no ponderado de todos los países donde el donante ha presentado informe de actividades.

Fuente: Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París, OCDE 2006.

Al promover activamente la apropiación en los distintos niveles, España aprovecha su experiencia única y ventaja comparativa en Latinoamérica. España ha demostrado un alto grado de sofisticación al mantener muy buenas relaciones con los distintos actores en el gobierno central, regional y local, así como en la sociedad civil. España es aceptada y apreciada como un socio respetuoso, que no intenta promover su propia agenda o actuar como intruso, que no adopta una postura paternalista ni autoritaria, pero capaz todavía de fijar los límites. Además, los funcionarios locales, así como otros donantes y grupos interesados en el desarrollo han subrayado el bajo perfil deliberado adoptado por España — y gracias a él su capacidad de mantener relaciones constructivas con todos los organismos involucrados — como un factor clave en el éxito de España en su papel de líder entre los donantes en países como Colombia y El Salvador.

Alineación

Las estrategias por países son la herramienta clave para que España se pueda alinear con las estrategias de desarrollo de los países socios; cada estrategia requiere un debate específico sobre como la cooperación planificada se encuentra alineada con los propios planes del país socio. Las estrategias cuatrienales, que coinciden con la duración del Plan Director, se redactan a nivel del país con la amplia participación de los homólogos en el gobierno del país socio.

Sin embargo, España sigue encontrando obstáculos a la hora de alinear su ayuda. La *Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París de 2006* muestra que España está retrasada en comparación con la mayoría de los miembros del CAD con respecto a los indicadores de alineación (Tabla 2, Indicadores 5a y 5b). De la ayuda española desembolsada a los gobiernos centrales que aparece reflejada en la encuesta, tan sólo el 16% hizo uso de los sistemas públicos de gestión financiera de los socios frente a un porcentaje del 38% para los países CAD. Esta cifra se incrementa hasta el 21% en el coeficiente país promedio no ponderado, pero sigue estando muy por debajo del promedio CAD. La situación es la misma por lo que respecta al uso de los sistemas de compra por país. Aquí, el porcentaje de la ayuda total al sector gubernamental que se sirvió de los sistema de compra de los socios fue del 14% (el promedio entre países fue del 23%) nuevamente muy por debajo del promedio del 44% para los miembros del CAD. Así mismo, de todos los donantes CAD, el porcentaje de la ayuda española canalizada hacia las actividades o sector gubernamental del socio fue el menor con diferencia. Tan sólo un 21% de la ayuda española combinada fue desembolsada al gobierno, en comparación con el 45% del donante con el segundo porcentaje más bajo. Para la mayoría de los otros donantes, este porcentaje superaba con creces el 50%.

Hay dos factores que ayudan a explicar esta situación. En primer lugar, como donante CAD relativamente nuevo, España reconoce su experiencia limitada en el manejo de prácticas tales como apoyo presupuestario general (GBS) o enfoques sectoriales (SWAPs), y reconoce su necesidad de incrementar su capacidad y experiencia en este campo. España prevé incrementar significativamente el uso de estas modalidades en el futuro, y mejorar su capacidad de recursos humanos mediante la formación y el empleo de especialistas en la sede central y sobre el terreno. España puede aprender de otros donantes con más experiencia en este terreno, y podría compensar por su actual falta de capacidades uniéndose a planes de apoyo presupuestario. Esto es aplicable sobre todo en el caso del África Subsahariana, donde España actúa en muchos casos como un donante nuevo en un contexto desconocido caracterizado por un alto grado de dependencia de la ayuda y sólidos mecanismos de coordinación entre los donantes. Esto sería una opción prudente y de bajo riesgo para el aumento progresivo del apoyo presupuestario general o de los enfoques sectoriales. También sería una oportunidad para diversificar la cartera de la ayuda española en la región subsahariana de forma coordinada y en armonía. Igualmente, sería un buen modelo de cumplimiento con el Código de Conducta de la UE que compromete a los donantes europeos a una mejor división del trabajo.

El segundo factor se relaciona con algunas características generales de la ayuda española: el alto porcentaje de financiación de las ONGD, el papel crucial de la cooperación descentralizada y el énfasis que se pone en el trabajo a nivel subnacional en los países socios³⁵. Estas características suponen un riesgo inherente de falta de coherencia y dispersión de esfuerzos, que si no se corrigen de forma adecuada, erosionan las condiciones básicas para una alineación eficaz. Sin embargo, si estos rasgos particulares se aplican de forma alineada y en armonía se podrían utilizar para enriquecer la cooperación española. La pieza clave para garantizar la complementariedad y la coherencia es el documento de las estrategias por países de España. Sin embargo, a pesar de la especificidad en las líneas de acción y los instrumentos a utilizar, las estrategias por países por sí solas son una herramienta insuficiente, principalmente debido a la falta de mecanismos y procesos de coordinación claramente definidos entre los distintos actores de la cooperación española sobre el terreno durante la planificación, ejecución y evaluación de las intervenciones.

Las observaciones de la cooperación española en Colombia y El Salvador (Anexos D y E) ilustran la alineación española. En ambos países, los socios que se ocupan del desarrollo confirmaron que España aprovecha su liderazgo para promover una mayor alineación. España persigue este objetivo a pesar de que ambos gobiernos todavía están pendientes de ratificar la Declaración de París. Sin embargo, el bajo porcentaje de AOD/PNB tanto en Colombia (0,4%) como en El Salvador (1,2%), y la gran capacidad de las administraciones nacionales, limitan el impacto de la cooperación mediante la alineación de la ayuda con el apoyo general a las amplias políticas del gobierno, de acuerdo con España (y otros donantes). En comparación, los esfuerzos de alineación se centran en áreas que tendrán un mayor impacto sobre la obtención de resultados en materia de desarrollo. Donde el socio haya desarrollado estrategias operativas, la financiación complementaria de los donantes puede desempeñar un papel fundamental a la hora de desencadenar su ejecución. Así mismo, en el contexto iberoamericano, muchos funcionarios del país confirmaron que la cooperación técnica que está plenamente integrada y alineada con los programas, muchas veces es tan importante o más que la ayuda financiera. Entre los ejemplos se cuentan la asistencia española en El Salvador al programa medioambiental nacional o a la Red Solidaria, un programa que se centra en la reducción de la pobreza mediante subsidios de renta y servicios sociales básicos, y en Colombia al programa de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

Los avances en desvinculación

La desvinculación de la ayuda es otra dimensión de la alineación. En conjunto, el porcentaje de ayuda vinculada se ha reducido continuamente. En 2005, 13,4% de los compromisos bilaterales brutos se mantenían vinculados, con una reducción desde el 32,4% en 2004 y el 44% en 2003. Además, como parte del amplio consenso sobre la evolución de la AOD española, el equipo de examen notó el apoyo a la desvinculación de la AOD entre los grupos interesados, incluyendo los distintos ministerios, partidos políticos y sociedad civil, entre los que contaban representantes de empresas privadas. España podría aprovechar este apoyo y seguir avanzando en la desvinculación de su ayuda.

Armonización

España está realizando progresos en armonización, que es una de las directrices generales para la cooperación española establecidas en el Plan de Ejecución Anual (PACI) en 2007. Sin embargo, por lo que respecta a la alineación, el panorama es ambiguo y España necesita desarrollar capacidades para

³⁵ Se entiende que los indicadores y cifras presentados en la encuesta de seguimiento (OCDE, 2006) reflejan únicamente el uso de la AOD proveniente de los sistemas del gobierno central español.

seguir avanzando en este asunto. Según la *Encuesta de Seguimiento de 2006* (Tabla 2), el uso de procedimientos comunes está muy por debajo del promedio del CAD, con tan sólo 39 millones de dólares EEUU de un total de 287 millones de dólares EEUU desembolsados en los países socios parte de la muestra, o un 14%, destinado a enfoques para programas en comparación con un porcentaje del 36% para los donantes CAD. Las misiones conjuntas no son frecuentes (8% en los países de la encuesta), y la programación conjunta tan sólo se ha iniciado en tres países (Etiopía, Haití, Malí) dentro del marco de la UE. España se ha marcado objetivos para la armonización para no perder de vista las metas de la Declaración de París, y ha incluido indicadores de progreso en el PACI. Sin embargo, estos últimos son difíciles de evaluar porque en su mayoría toman como base criterios que no se pueden cuantificar. El establecer objetivos cuantitativos claros para al menos algunos de los indicadores, teniendo en cuenta las evaluaciones de viabilidad de las oficinas sobre el terreno, permitiría esfuerzos más concertados y centrados en los objetivos.

Nuevamente, España deberá hacer un esfuerzo notable en favor de la armonización de los procedimientos dentro de su propio sistema, sobre todo entre los actores de la cooperación descentralizada. Mientras que nos congratulamos de los esfuerzos realizados por España en la armonización de metodologías a nivel de la Administración General del Estado, los numerosos actores de la cooperación descentralizada aplican toda una amplitud de procedimientos, estándares y formatos. Una mayor armonización de sus procedimientos y estándares en su trato con los socios debería ser una prioridad para el sistema de cooperación española. Las iniciativas de reunión de fondos entre los actores españoles de la cooperación descentralizada podrían ser un buen punto de partida y merecen un apoyo mayor. Sin embargo, la cooperación española debería definir claramente los papeles respectivos y mecanismos de coordinación sobre el terreno, y las oficinas locales de la AECI deberían capitanear este proceso.

Por otra parte, tanto en Colombia como en El Salvador, los interlocutores del país socio y otros donantes consideraron a la AECI como defensor y conductor de la armonización entre donantes. Por ejemplo, en El Salvador, la agencia había desempeñado un papel primordial a la hora de atraer la ayuda de otros donantes al programa de Red Solidaria, y en Colombia la oficina local fue la promotora principal del uso de cestas de fondos para los derechos humanos, la justicia, y la paz y reconciliación, administrados por el PNUD.

Gestión para la obtención de resultados y la transparencia mutua

España no ha desarrollado todavía un sistema de gestión basado en resultados que vincule los logros y los resultados a distintos niveles del sistema. Dado la escasez de recursos destinados a — y la falta de atención prestada a — los mecanismos de seguimiento y evaluación en el pasado, no se ha desarrollado todavía una cultura de gestión basada en resultados en el sistema de cooperación española. Aunque en proceso de mejora, esta situación sigue siendo la norma en las intervenciones españolas, a la espera de la conclusión de la reforma de la AECI y de un mayor énfasis sobre esta cuestión en la mayoría de la cooperación descentralizada española. En base al marco político y a la metodología desarrollada por la DGPOLDE, España necesita fortalecer su capacidad para la gestión basada en resultados e instaurar una cultura de evaluación más sólida en todo el sistema. Esto supondría, entre otras cosas, una mayor formación del personal y recursos adicionales para el personal especializado en la sede central y sobre el terreno.

Sin embargo, en varias ocasiones, las oficinas sobre el terreno han ido transformando la necesidad en virtud. Sin los recursos y capacidad necesarios para aplicar las prácticas de la gestión basada en

resultados, la cooperación española sobre el terreno parece inculcar enfoques basados en resultados en el homólogo en la cooperación, ya sea a nivel de las iniciativas del gobierno central, local, o sociedad civil. Al fomentar y contribuir a la definición de estrategias y programas de socios que incluyen marcos de resultados claros, la ayuda española apoya a los socios en el desarrollo de prácticas propias basadas en resultados. Cuando esto se produce de forma satisfactoria, se obtienen parámetros e indicadores de resultados clave que pueden ser usados por la oficina local de cooperación española. Sin embargo, esto no elimina la necesidad de que España introduzca una gestión centrada en la obtención de resultados en materia de desarrollo en todo su sistema de cooperación. Además, el ámbito para confiar en los enfoques basados en resultados de los socios actualmente podría ser mayor en países como Colombia y El Salvador que en otros, porque los primeros tienen un alto nivel de capacidad local y España puede sacar partido de su ventaja comparativa en Latinoamérica.

Sin embargo, estas observaciones coinciden con el hecho de que la gestión basada en resultados es esencialmente una capacidad y habilidad primordial que los socios necesitan desarrollar y aplicar. España también intenta incorporar una dimensión de abajo a arriba en el concepto de la gestión basada en resultados en materia de desarrollo, para reflejar las prioridades de los enfoques basados en resultados y procesos participativos.

Dentro del enfoque español de la gestión basada en resultados, el énfasis en la promoción de mecanismos de transparencia nacionales, basados en los ciudadanos está estrechamente vinculado con el principio de responsabilidad mutua. Cuando los socios toman la delantera en la gestión basada en resultados dentro de un contexto de cooperación bien alineado y armonizado, queda implícita la construcción de un marco y de un mecanismo para la responsabilidad mutua. En el futuro, España también prevé el uso de herramientas de evaluación mejoradas para la responsabilidad mutua, considerándolo como un proceso de aprendizaje mutuo para donantes y socios.

Latinoamérica y el África Subsahariana: historia de dos regiones

España ha adaptado bien los principios de la eficacia de la ayuda al contexto específico de los países iberoamericanos de rentas medias como Colombia y El Salvador. En concreto, España ha demostrado mucha habilidad en el apoyo a la apropiación y a la hora de alinearse con los socios a los distintos niveles — gobierno central, regional y local, así como en los procesos basados en los ciudadanos. Esto ofrece lecciones interesantes, y España debería garantizar que estas experiencias se puedan aprovechar para procesos de aprendizaje institucionales y del sistema en su conjunto, así como para el debate en el ámbito más amplio de la comunidad del desarrollo.

El enfoque tradicional español centrado en la región iberoamericana y su nueva ambición de incrementar progresivamente la AOD en el África Subsahariana ofrecen una buena oportunidad para dividir la tarea entre los donantes de forma más eficiente, según lo aprobado en el Código de Conducta de la UE (UE, 2007). La cooperación española goza de una ventaja comparativa y de un claro liderazgo en Latinoamérica. Otros donantes quizás quieran aprovechar esta situación y España debería prepararse para ello. Por otra parte, al incrementar progresivamente su AOD en el África Subsahariana, España está entrando en un terreno relativamente desconocido caracterizado en muchos casos por un alto grado de dependencia de la ayuda, una multitud de donantes representados, y antiguos mecanismos de coordinación. Por lo tanto, España debería considerar el hacer uso de los mecanismos existentes y de las capacidades de otros donantes para prestar una asistencia armoniosa y en consonancia.

Tomando impulso para poner en práctica la Declaración de París

España considera la puesta en práctica de los principios de la Declaración de París desde una perspectiva holística. La administración lo considera como un desafío que exige actuar a corto, medio y largo plazo, transformándose en un proceso de reforma continuo. El gobierno español está trabajando sobre un plan de acción que identifique los cambios exigidos por la agenda de la eficacia de la ayuda a nivel estratégico y operativo, y también está aprovechando la experiencia de otros donantes CAD. El plan se centrará principalmente en la cuestión de la gestión basada en resultados, y como trasladarse desde un contexto caracterizado por la condicionalidad y el control del donante hacia otro gobernado por la responsabilidad mutua. También considerará la difusión estratégica y una mayor comunicación de la Declaración de París dentro del sistema español y en los países socios. Así mismo, los principios de eficacia de la ayuda se integrarán dentro del estatuto legal de la agencia de ayuda reformada.

Dentro del sistema español, la División de Evaluación de la DGPOLDE será la responsable del seguimiento y evaluación de la agenda de la eficacia de la ayuda y de que informe a la totalidad de las acciones de la cooperación española al desarrollo. Este esfuerzo se encuadra dentro de un proceso continuo destinado a la mejora del marco y de la política de gestión y suministro de la ayuda en la sede central y sobre el terreno. Mediante la aplicación de directrices concretas, los planes anuales son una herramienta clave para promover las buenas prácticas y el cambio entre los distintos actores del desarrollo españoles. En 2006, el plan anual puso énfasis en la finalización del marco de planificación y programación más amplio y en la mejora de la coordinación. El plan de 2007 subraya la armonización como una prioridad estratégica para la cooperación española, así como el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación integrado.

Las autoridades españolas han difundido la Declaración de París a todas las OTC, junto con la encuesta de seguimiento (OCDE, 2006) y una nota explicativa. Las instrucciones enviadas desde la sede central de la agencia a los directores de las oficinas locales han establecido la eficacia de la ayuda como una prioridad a todos los niveles de la cooperación española al desarrollo. Un grupo de tareas creado en la sede central está trabajando en un manual destinado a los gestores sobre el terreno para ayudarles a establecer criterios y orientaciones para la aplicación de las nuevas modalidades de ayuda. La DGPOLDE ha encargado un estudio sobre la posibilidad de delegar la cooperación, para identificar buenas prácticas, socios donantes y países socios donde la ayuda española se podría prestar mediante delegación. Además, a nivel nacional, el amplio proceso de consulta sobre la cooperación española al desarrollo ha promovido un alto grado de conciencia sobre la Declaración de París y la agenda de la eficacia de la ayuda entre los políticos y el público interesado.

La necesidad de avanzar con decisión

Mientras que España realiza avances sistemáticos en la construcción de los cimientos desde los que se pueda proyectar la ejecución a escala real de los principios de la Declaración de París, necesita superar dos obstáculos. El primero se refiere a la “armonización en casa”. A pesar de que el gobierno español es consciente de la necesidad de seguir fortaleciendo la coordinación y la coherencia entre los diversos actores e instrumentos de la cooperación española al desarrollo, todavía no existe un mecanismo operativo que sea capaz de hacerlo de forma eficaz. El segundo obstáculo que requiere una acción decisiva es la conclusión del proceso de reforma de la AECI y de varios documentos clave que completen el marco estratégico. Estos últimos se mencionarán más en detalle a continuación.

Coordinación de los actores de la cooperación española al desarrollo

La armonización en casa se refiere principalmente a la ayuda suministrada por las Comunidades autónomas y administraciones locales (cooperación descentralizada), así como a las operaciones del Fondo de Ayuda al Desarrollo, que no se encuentran encuadradas adecuadamente dentro de un enfoque estratégico claro y centrado por países. La AECI ha solicitado a las oficinas locales que recojan información sobre la ayuda proveniente de la cooperación descentralizada, pero por el momento sólo están equipadas para hacer un seguimiento de la ayuda de los distintos actores agrupados dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Por lo tanto, ha sido imposible obtener un panorama global de la cooperación española sobre el terreno. Si esta situación se prolonga, la armonización será imposible.

Las estrategias por países no pueden garantizar una coordinación continua, una división de tareas adecuada y la complementariedad de un amplio abanico de intervenciones de la cooperación española al desarrollo. Más allá del marco político, una ayuda española más coherente exigiría una definición clara y básica de los papeles de los actores respectivos. Sobre el terreno, España necesitará de mecanismos de coordinación, especialmente entre la AECI y los actores descentralizados españoles. Las opciones básicas incluyen reuniones regulares dentro de cada país para los actores españoles que actúen allí, intercambio sistemático de información y coordinación sobre las actividades respectivas. Las oficinas locales de la AECI son las más apropiadas para respaldar y dirigir estos procesos, para el que necesitarán un claro mandato y recursos adicionales dedicados específicamente a esta tarea.

La reforma de la AECI: una oportunidad que no se puede perder

La reforma de la AECI es la oportunidad para diseñar una agencia frente a un marco claro de exigencias para un suministro eficaz de la ayuda. Al mismo tiempo, las estructuras y procedimientos de la “antigua” AECI continúan en operación, revelando desafíos críticos para la gestión eficaz de la ayuda y la puesta en práctica de la Declaración de París dentro del modelo institucional actual. El plan de ejecución de la Declaración de París se mantiene en espera hasta que se concluya el proceso de reforma institucional. Por lo tanto, el plan de ejecución depende enteramente del resultado del proceso de reforma. Sin embargo, el plan de ejecución podría influenciar considerablemente la reforma institucional — sobre todo porque el objetivo es la creación de una agencia que suministre ayuda con un grado creciente de eficacia y calidad.

La reforma también ofrece una clara oportunidad para resolver cualquier ambigüedad sobre la autoridad en la toma de decisiones y las competencias de la sede central y de las oficinas sobre el terreno. El crear capacidades en la sede central es fundamental, pero podría derivar en una renovación del enfoque de gestión centralizado. En cambio, el proceso de reforma debería llevar a una mayor descentralización en la autoridad en la toma de decisiones en favor de las oficinas sobre el terreno, para facilitar la armonización y la alineación de la ayuda española. Finalmente, la programación de la ayuda por países favorecería la flexibilidad para reaccionar frente a circunstancias y oportunidades a medida que surjan.

Consideraciones para el futuro

- El compromiso de los actores del desarrollo a los distintos niveles es una característica de la cooperación española. España podría sacar más provecho de esta fortaleza si todos los actores integraran su cooperación bajo el paraguas de la política de desarrollo española, lo cual mejoraría la coordinación, coherencia y complementariedad de sus esfuerzos.

- La ventaja comparativa de España en Latinoamérica, y sus planes para incrementar su ayuda en el África Subsahariana, sugieren un amplio margen para la división de las tareas con otros donantes. Al intensificar sus operaciones sobre el terreno, España debería considerar cuidadosamente sus oportunidades de llegar a establecer acuerdos con otros donantes — ya sea como socio activo o pasivo — para mejorar la eficacia de la ayuda.
- Al perseguir el objetivo de acrecentar la ayuda canalizada a través de nuevos instrumentos de ayuda, España debería considerar el incluir objetivos cuantitativos para permitir un esfuerzo más estratégico y concertado.
- En base al amplio apoyo existente entre todos los grupos interesados en el desarrollo, España estaría bien situada para incrementar la desvinculación de su ayuda.
- España debería compartir con la comunidad internacional del desarrollo las lecciones y experiencias aprendidas en la cooperación al desarrollo para apoyar los procesos de aprendizaje institucionales y del sistema en su conjunto.

Capítulo 6

Cuestiones especiales

Para este bienio, el CAD ha decidido que para promover el intercambio de aprendizajes sobre temas concretos de especial relevancia para el desarrollo, todos los exámenes inter pares deberían incluir el “desarrollo de capacidades” como tema obligatorio. El país sometido a examen puede elegir como segundo tema entre “gobierno, rendición de cuentas y anticorrupción” o “conflicto, paz, seguridad y estados frágiles”. La primera parte de este capítulo se dedica al estudio del enfoque español frente al desarrollo de capacidades, mientras que en su segunda parte se evalúa el enfoque de España en relación con el gobierno, la transparencia y la anticorrupción.

Desarrollo de capacidades: frágil desde el punto de vista conceptual pero bien encaminado

Como muchos otros donantes, España no tiene un enfoque concreto en relación con el desarrollo de capacidades, aunque el Plan Director 2005-2008 incluye ciertas referencias esporádicas sobre el tema. Por ejemplo, los encabezados de las estrategias y prioridades de la cooperación española al desarrollo utilizan lenguaje de capacidad (“aumento de capacidades sociales e institucionales”; “aumento de las capacidades humanas”; “aumento de las capacidades para mejorar la sostenibilidad medioambiental”; etc.). Sin embargo, el Plan Director no posee una definición general del desarrollo de capacidades o un entendimiento común sobre cómo apoyar el desarrollo de capacidades en forma operativa.

En la práctica, la mayoría de la cooperación española al desarrollo se corresponde con el pensamiento actual sobre desarrollo de capacidades. Esto es aplicable, sobre todo, a la importancia que se le otorga a un entorno favorable. Para tener éxito, el desarrollo de capacidades necesita de estrategias que fomenten un liderazgo responsable, sistemas públicos fortalecidos y mecanismos de comunicación entre los ciudadanos y el estado. También necesita de instituciones que garanticen sectores públicos y privados que reaccionan, que gestionan y suministran servicios a aquellos que más los necesitan. En este sentido, el enfoque estratégico español le da mucha importancia a la descentralización, al apoyo a los municipios y regiones, y al empoderamiento de los ciudadanos y de la sociedad civil a nivel local.

Teniendo en cuenta que la promoción del cambio debe trabajar tanto sobre las dimensiones funcional y técnica, así como en la dimensión política de la capacidad, los estrechos lazos de España con Latinoamérica son otro activo del desarrollo de capacidades. El diálogo político español, basado en una comprensión global de las principales preocupaciones del desarrollo (incluyendo importantes cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la democratización), complementa el uso de los instrumentos de desarrollo de capacidades disponibles a nivel del proyecto.

El apoyo español al desarrollo de capacidades está en consonancia con las prioridades y planes de los países socios, así como con las demandas de los agentes a favor del cambio en dichos países. En lugar de definirse por el lado de la oferta, el trabajo español en este terreno le da una forma tangible al principio de la apropiación nacional. La presencia permanente de expertos españoles dentro del país (algunos en las oficinas técnicas de cooperación, otros como representantes de ONG y de la cooperación

descentralizada) permite una buena comprensión del contexto del país, un diálogo continuo con los grupos interesados del país socio y fomenta la confianza.

La demanda de la asistencia técnica española es considerable, ya que se adapta a los procesos y prioridades locales. Si se aplica eficazmente, sirve de complemento a otras modalidades de ayuda. España ofrece asistencia técnica principalmente a través de sus universidades, ONG y hermanamientos con comunidades autónomas y administraciones locales españolas. La demanda es especialmente grande en Iberoamérica debido a los vínculos y afinidades históricas y culturales, así como a las similitudes en los sistemas administrativos y legales. Un motor adicional para el uso de los conocimientos especializados españoles en los programas de cooperación al desarrollo sería el de mantener un alto grado de apoyo en favor de la cooperación al desarrollo entre el público español. Al mismo tiempo, España busca ofrecer asistencia técnica utilizando los conocimientos especializados disponibles a nivel local o regional, fortaleciendo así la cooperación Sur-Sur.

En Colombia, la asistencia técnica se ofrece para apoyar, entre otros, a instituciones y procesos que sean esenciales para la paz y la justicia. Este es un ejemplo especialmente interesante donde la fuerte dimensión política hace equívoca la noción misma de asistencia “técnica” (Recuadro 9).

Recuadro 9. Desarrollo de capacidades y asistencia técnica para la paz y la justicia en Colombia

El fortalecer los cimientos de la paz y el superar el largo conflicto interno en Colombia son empresas que se ven obstaculizadas, entre otras cosas, por la falta de confianza entre los grupos de la sociedad civil y las instituciones públicas. Por lo tanto, la puesta en práctica sistemática de acuerdos negociados y el logro de los compromisos es de vital importancia. La Ley de Justicia y Paz de 2005 ofrece esa oportunidad. Sin embargo, su éxito depende, en gran medida de que las víctimas consideren que se ha hecho justicia y que sus derechos han sido respetados. A su vez, los intereses y exigencias de las víctimas encuentran una fuerte resistencia por parte de los autores, de sus redes y de sus aliados en la esfera política.

En este contexto, España está ofreciendo asistencia técnica a la Fiscalía General del Estado y a otras instituciones en las tareas de búsqueda e identificación de las víctimas del conflicto violento en Colombia, incluyendo las desapariciones forzosas. Esto supone el fortalecimiento de los equipos colombianos de investigación y de delitos penales mediante métodos y técnicas de última generación y ofreciendo equipamiento técnico de vanguardia. Este apoyo español es crucial en una cuestión tan politizada, ya que el gobierno nacional no dispone de los recursos financieros necesarios.

A pesar del decidido apoyo español al desarrollo de capacidades, todavía hay mucho margen para mejorar en distintas áreas. El esfuerzo español sigue demasiado orientado hacia los procesos en lugar de estar orientado hacia los resultados. Como en otras áreas, España no dispone todavía de un enfoque sistemático para la definición, medida y seguimiento de los resultados para sus actividades relativas al desarrollo de capacidades – y la cooperación española al desarrollo no se puede beneficiar enteramente de las lecciones aprendidas sobre el terreno, lo que permitiría replicar o adaptar los buenos ejemplos en otras áreas. Más allá de aprovechar las lecciones aprendidas para fomentar las buenas prácticas dentro del sistema de cooperación española al desarrollo, también podrían ser útiles para otros en la comunidad internacional al desarrollo. Además, al fortalecer su enfoque analítico frente al desarrollo de capacidades, España podría encontrar útil el decidir si su cooperación al desarrollo podría sacar provecho de una

estrategia de desarrollo de capacidades específica. Dicha decisión debería tener en cuenta los trabajos y debates futuros en el CAD.

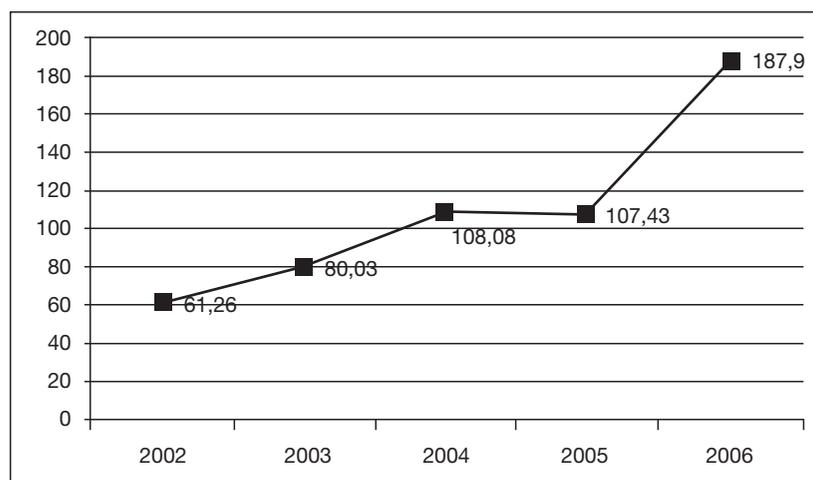
Gobierno, rendición de cuentas y anticorrupción

Compromiso firme de fortalecer el gobierno democrático y la rendición de cuentas

España está firmemente comprometida con el fortalecimiento del gobierno democrático y la rendición de cuentas, y esto se refleja tanto en la evolución de sus políticas y estrategias como en la asignación de la ayuda. El Plan Director 2005-2008 subraya “el gobierno democrático, la participación pública y el desarrollo institucional” como “un sector estratégico prioritario” para la cooperación española al desarrollo, con un énfasis especial en la participación democrática y el pluralismo político, la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos y en el fortalecimiento de las instituciones y procesos locales como “líneas estratégicas de acción”. Así mismo, se está debatiendo actualmente un borrador de estrategia detallada para este sector, entorno a los derechos humanos y la relación entre la ciudadanía y el Estado.

La ayuda española al sector gubernamental se triplicó entre 2002 y 2006, pasando de 61 millones de dólares EEUU a 187 millones de dólares EEUU, en su mayoría derivado del fuerte incremento del pasado año (Figura 4). En su mayor parte, este incremento se destinó al fortalecimiento de la sociedad civil, que por primera vez en 2006 superó con creces el gasto en el fortalecimiento de la administración de gobierno de los países en desarrollo.

Figura 4. Desembolsos de AOD españoles destinados al sector de gobierno, 2002-06 (millones de dólares EEUU)



Un concepto de gobierno democrático basado en los ciudadanos

La comprensión española del concepto de buen gobierno se basa en los ciudadanos, es global y política. El respeto a los derechos humanos de los ciudadanos, su igualdad en el acceso a las oportunidades, recursos y servicios y su participación eficaz en la toma de decisiones orientan las labores

españolas en áreas centrales de gobierno como la promoción de la democracia, el estado de derecho y la reforma de la administración pública. El compromiso español en la esfera política conlleva un compromiso sólido con el pluralismo político, así como con el diálogo y la creación de un consenso político. Entre las actividades se incluye, por ejemplo, el fortalecimiento de los partidos políticos y de los sindicatos, el fortalecimiento de los parlamentos y de los procesos legislativos, así como de los procesos y organismos electorales, el apoyo a la sociedad civil y el fomentar procesos para su empoderamiento.

La descentralización y el fortalecimiento de administraciones y procesos a nivel local es una prioridad para la cooperación española al desarrollo en su conjunto, y goza de especial importancia desde el punto de vista del buen gobierno y de la rendición de cuentas. Los municipios y las regiones son áreas clave para el desarrollo social, para la mejora de la cohesión social y para el fortalecimiento de las capacidades necesarias para una gestión de los recursos y servicios públicos más orientada hacia los ciudadanos. Así mismo, la mayoría de los puntos de partida para el empoderamiento y la asociación de ciudadanos, el fortalecimiento de su demanda de responsabilidad en la gestión y el desarrollo de un proceso de toma de decisiones más amplio y democrático, se encuentran a nivel local. La experiencia española con su propia transición democrática, que incluía una fuerte transferencia de competencias y de poder del estado a los organismos locales y regionales, el fortalecimiento de las capacidades a los niveles descentralizados y el nacimiento de una sociedad civil rica y comprometida, dota a España de los conocimientos especializados y de la credibilidad imprescindible en este campo. Esto se refleja en concreto en el importante papel que desempeñan las comunidades autónomas, administraciones locales y ONG españolas en el desarrollo local.

Los derechos humanos (civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales) apuntalan el concepto de buen gobierno español. El Plan Director 2005-2008 sitúa a los derechos humanos como una de las cinco prioridades horizontales que se deben integrar en todas las iniciativas y acciones de cooperación española al desarrollo, tanto a nivel analítico como de ejecución. En consecuencia, la descripción que hace el plan del gobierno democrático, la participación pública y el desarrollo institucional como un sector estratégico prioritario está profundamente enraizado en el campo de los derechos humanos. La nueva estrategia sectorial de gobernanza reforzará todavía más esta conexión.

Más que considerar la corrupción como un desafío independiente o aislado, España lo percibe como un síntoma de las importantes deficiencias que presenta el tejido que vinculan al gobierno con la rendición de cuentas, relacionadas tanto con las instituciones formales como informales y multiplicadas por la concentración del poder en manos de unos pocos. Por lo tanto, las estrategias anticorrupción basadas en el fortalecimiento de las instituciones de control a nivel central se consideran insuficientes. Dichas estrategias deberían acompañarse de una descentralización y desconcentración del poder y de las responsabilidades y de una mayor participación de los ciudadanos y de la sociedad civil, lo que supone un cambio cualitativo en la relación entre los ciudadanos y las autoridades públicas. Por consiguiente, España combina un enfoque en el fortalecimiento de la demanda ciudadana en favor de la responsabilidad en la gestión con un apoyo selectivo a las iniciativas del gobierno y de las instituciones públicas.

El apoyo español al buen gobierno y a la rendición de cuentas en la práctica

Sobre el terreno, el apoyo español a las reformas del gobierno y a la rendición de cuentas se ajusta adecuadamente a las circunstancias del país y a la demanda. En El Salvador, un país con un entorno político sumamente polarizado, España es una pieza clave en el tablero del buen gobierno. Ha establecido buenas relaciones con todas las fuerzas y actores políticos relevantes, tanto a nivel de los partidos políticos como de la sociedad civil. Consigue un delicado equilibrio entre el trabajo codo con codo con

distintas agencias del gobierno y ayudar a ampliar el espacio democrático para los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo la oposición política. La estrecha colaboración entre la embajada y la oficina técnica de cooperación resulta fundamental para el éxito.

En su cooperación en el ámbito del buen gobierno con el gobierno central de El Salvador, España se está centrando en el sector judicial, incluyendo la asistencia técnica para fortalecer la capacidad de la Fiscalía General del Estado y del Tribunal Supremo Electoral. Llegar a un acuerdo con el gobierno sobre el tema de anticorrupción resulta especialmente arduo, y sobre el que todavía no existe un claro discurso a nivel nacional. En vista del contexto restrictivo imperante, la cooperación española al desarrollo combina un diálogo prudente con la rama judicial del gobierno central en cuestiones de impunidad — incluyendo cierta asistencia técnica— con esfuerzo notable para fortalecer la exigencia de los ciudadanos y de la sociedad civil en favor de la responsabilidad de la gestión.

El sesenta por ciento de la ayuda española a El Salvador — porcentaje mucho más alto que el de otros donantes — se destina a inversión a nivel local. Mientras que parte de esta ayuda se destina a otros sectores (por ejemplo, infraestructura o agricultura), los destinados a las dimensiones relacionadas con el buen gobierno son dignas de reseñar (Recuadro 10).

Recuadro 10. Fortaleciendo el gobierno local en El Salvador

El concepto español centrado en el ciudadano encuentra una fuerte expresión a nivel local. Con numerosos programas y proyectos, la cooperación española al desarrollo ayuda a (re-)construir relaciones entre los ciudadanos y sus gobiernos locales y desarrolla nuevas formas de participación, respuesta y rendición de cuentas. Por ejemplo, se presta apoyo al desarrollo participativo de agendas de desarrollo municipales, estrategias y políticas, incluyendo planes de igualdad de género, la creación de espacios y mecanismos para el diálogo político y social y la mejora de la transparencia de las finanzas públicas y la accesibilidad de los servicios públicos. El asesoramiento y trabajo conjunto con la Asociación Nacional de Municipios de El Salvador (COMURES) — que incluye alcaldes de la izquierda y de la derecha política — es una forma importante de fortalecer el bipartidismo.

Un buen número de actores de la cooperación española al desarrollo trabaja en el ámbito del desarrollo y del buen gobierno local, con un apoyo especialmente importante para los actores de la cooperación descentralizada. A pesar de plantear desafíos de coordinación, lo más importante es que permite una sana diversidad de receptores y beneficiarios.

En Colombia, el trabajo español en gobernanza, rendición de cuentas y anticorrupción quedan supeditadas al objetivo global que consiste en la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Centrándose tanto en las instituciones públicas como en la sociedad colombiana, España orienta sus actividades e iniciativas hacia el desarrollo de una paz duradera. Entre sus actividades se incluye la promoción de una democracia representativa y participativa y el fortalecimiento del estado de derecho (sobre todo de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, el acceso a la justicia y eliminación de la violencia de género). En la administración pública, España promueve políticas inclusivas que mejoren la prestación de los servicios a los ciudadanos, sobre todo a nivel local. La cooperación española al desarrollo y el importante papel político que desempeña como mediador para la paz se refuerzan mutuamente.

En Latinoamérica, los vínculos históricos y culturales, el lenguaje y las similitudes existentes en los sistemas administrativo y legal colocan a España en una posición privilegiada frente a los países socios y con frecuencia confieren a España de una posición de líder dentro de la comunidad de donantes. España actúa como líder en cuestiones concretas (gobernanza y género son claros ejemplos) y promueve mecanismos más eficaces para el trabajo con otros donantes. Entre ellos se incluyen iniciativas para mejorar la cooperación y armonización entre donantes, así como la creación de nuevos instrumentos, como una cesta de fondos para la paz y la reconciliación en Colombia gestionada por España.

España podría aprovechar mejor su experiencia práctica

España tiene una experiencia sorprendente a nivel de países con respecto al gobierno, incluso en entornos políticos muy desafiantes. Esta experiencia podría ser muy valiosa para el desarrollo y la mejora de las estrategias españolas, así como las de otros donantes y como orientación política. Sin embargo, las lecciones aprendidas raramente se documentan y difunden, y los vínculos entre el desarrollo de políticas, por una parte, y los conocimientos prácticos especializados, por otra, no están lo suficientemente desarrollados en el sistema español, y no está claro si la información obtenida en la práctica está siendo aprovechada para el desarrollo de nuevas políticas y estrategias de forma sistemática y adecuada. Es muy probable que los otros donantes también se beneficiarían y apreciarían una mayor difusión de la experiencia española, al tiempo que ofrecería información que redundaría en beneficio de la propia política de cooperación española.

Consideraciones para el futuro

- Una mayor coordinación en las labores a favor del buen gobierno y del desarrollo de capacidades por países de los actores de la cooperación española al desarrollo sigue siendo un desafío. El desarrollo de marcos políticos debería ir acompañado de un mayor esfuerzo en el trabajo analítico desarrollado sobre el terreno. España debería recurrir sistemáticamente a los análisis compartidos por otros donantes, lo cual favorecería la armonización.
- Aprovechando su profunda experiencia en la asistencia técnica, España debería invertir más en analizar dónde, por qué y cómo el apoyo al desarrollo de capacidades ha sido eficaz y como se podrían repetir o adaptar las lecciones aprendidas en otros lugares. Estas lecciones deberían compartirse con los otros miembros CAD.
- Se anima a España a que documente y difunda más su enorme experiencia sobre el terreno en el área del buen gobierno, rendición de cuentas y anticorrupción y utilizar esta experiencia en forma más sistemática para desarrollar y mejorar estrategias y políticas, tanto dentro del sistema de la cooperación española al desarrollo como con otros donantes.
- En sus futuros esfuerzos para que su enfoque de gobierno se centre más en los derechos humanos, España debería aprovechar las políticas y experiencia práctica de otros donantes.

*Anexo A***Progreso realizado frente a las recomendaciones del Examen Inter Pares CAD 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, incluía 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.
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.
------------------------	--	--

Anexo B

Grupo de tablas estándar OCDE/CAD

Tabla B.1. Flujos financieros totales

Millones de \$ EEUU a precios y tipos de cambio constantes

España	Desembolsos netos						
	1990-91	1995-96	2002	2003	2004	2005	2006
Flujos oficiales totales	1113	1110	1767	2034	2462	3085	3814
Ayuda oficial al desarrollo	1113	1300	1712	1961	2437	3018	3814
Bilateral	697	852	998	1151	1400	1863	2092
Multilateral	416	448	714	810	1037	1155	1722
Otros flujos oficiales	-	-190	54	73	25	67	0
Bilateral	-	-190	54	73	25	67	-
Multilateral	-	-	-	-	-	-	-
Donaciones privadas netas	78	119					
Flujos privados en condiciones de mercado	-29	1914	6404	4633	10300	3716	7330
Bilateral: de los cuales	-29	1914	6404	4633	10300	3716	7330
Inversiones directas	-	1914	6540	4737	10503	4158	7586
Créditos a la exportación	-29	-	-136	-104	-203	-442	-256
Multilateral	-	-	-	-	-	-	-
Total flujos	1163	3142	8171	6667	12762	6801	11143
<i>Para referencia:</i>							
AOD (millones dólares EEUU constantes 2005)	1516	1695	2546	2336	2538	3018	3643
AOD (como % del PNB)	0,22	0,23	0,26	0,23	0,24	0,27	0,32
Flujos totales (como % del PNB) (a)	0,23	0,56	1,25	0,79	1,25	0,61	0,92

(a) A países que reúnan los requisitos para computar como AOD.

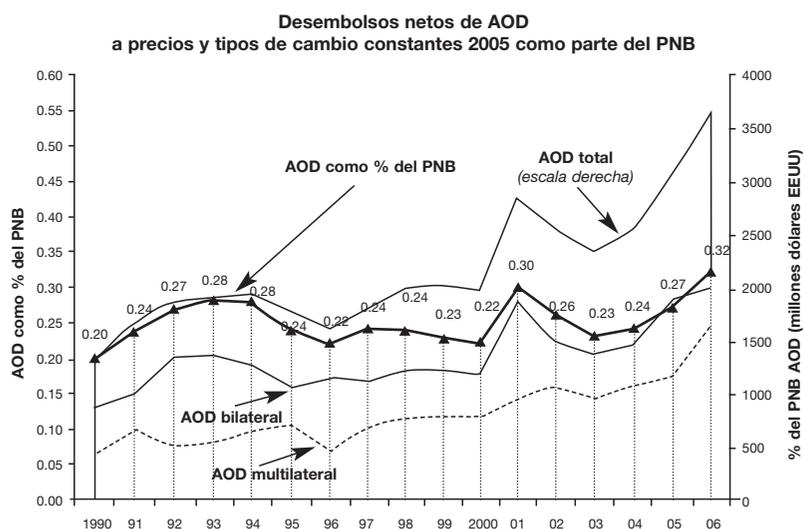
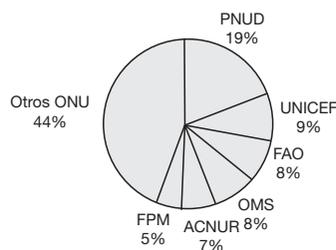


Tabla B.2. AOD por principales categorías

España	Millones de dólares EEUU constantes 2005					Desembolsos					Total CAD 2005%
						Porcentaje de desembolsos brutos					
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	
AOD bilateral bruta	1721	1675	1716	2362	2339	62	63	61	67	59	79
<i>Donaciones</i>	1144	1117	1278	2020	1922	41	42	46	57	48	71
Ayuda para proyectos y programas	260	176	126	230	498	9	7	5	7	13	16
Cooperación técnica	355	373	354	483	418	13	14	13	14	11	18
Ayuda alimentaria	14	7	13	10	28	0	0	0	0	1	1
Ayuda humanitaria	27	81	80	114	131	1	3	3	3	3	6
Iniciativas en deuda	176	171	289	903	547	6	6	10	26	14	21
Costes administrativos	90	91	86	103	97	3	3	3	3	2	3
Otras donaciones	223	218	329	176	202	8	8	12	5	5	6
AOD bilateral distinta de donaciones	578	558	438	342	407	21	21	16	10	10	8
Nuevos créditos al desarrollo	570	540	430	331	397	20	20	15	9	10	5
Reestructuración de la deuda	8	18	8	12	11	0	1	0	0	0	1
Adquisición de capital y otros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
AOD multilateral bruta	1061	964	1080	1155	1645	38	37	39	33	41	21
Organismos de la ONU	90	77	50	48	273	3	3	2	1	7	5
CE	618	625	654	784	814	22	24	23	22	20	8
Grupo Banco Mundial	97	90	198	150	219	3	3	7	4	6	4
Bancos regionales de desarrollo (a)	194	101	137	134	133	7	4	5	4	3	2
Otros	63	71	42	39	206	2	3	1	1	5	2
AOD bruta total	2782	2640	2795	3518	3974	100	100	100	100	100	100
Devoluciones y cancelación de la deuda	-237	-304	-257	-500	-331						
AOD neta total	2546	2336	2538	3018	3643						
<i>Para referencia:</i>											
Financiación asociada (b)	-	-	-	-	-						
<i>AOD para las ONGD y canalizada a través de ellas</i>											
- En millones dólares EEUU	419	483	478	437	620						
- En % de la AOD neta total	16	21	19	14	17						
- % promedio CAD de la AOD neta total	7	8	8	8	9						

(a) Excluido el BERD
(b) Donaciones y préstamos AOD en paquetes de financiación asociados

Contribuciones a Agencia de NNUU



Contribuciones a bancos regionales de desarrollo (media 2005-2006)

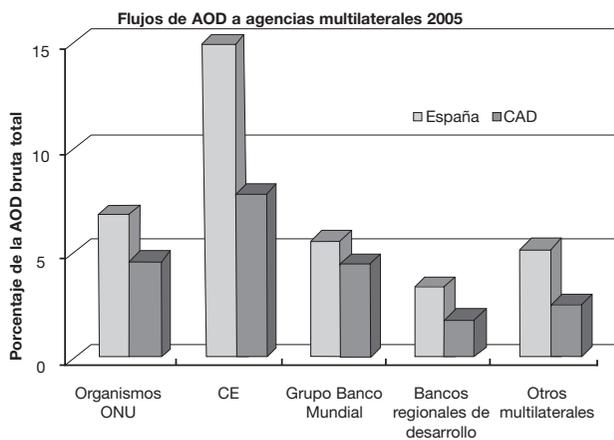
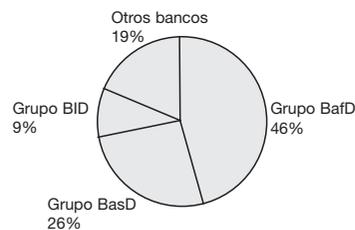
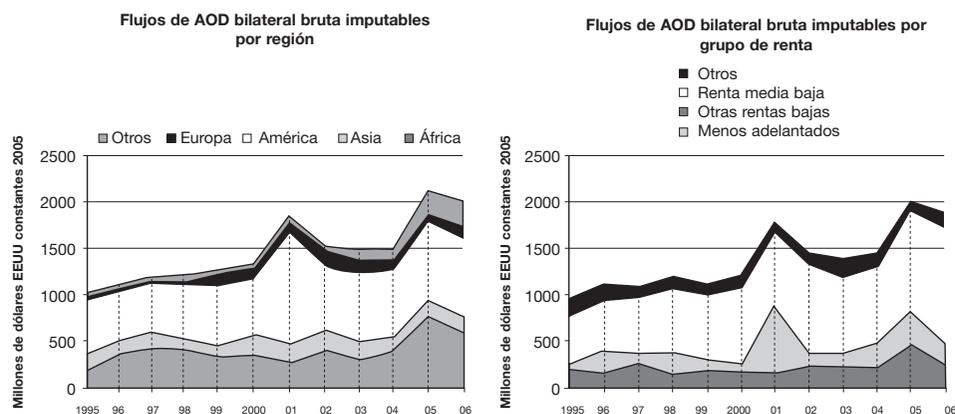


Tabla B.3. AOD bilateral imputable por región y grupo de renta

España	Millones de dólares EEUU constantes 2005					Desembolsos					Total CAD 2005%
						Porcentaje					
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	
África	425	316	423	792	628	28	21	28	37	31	35
África Subsahariana	265	209	223	658	363	17	14	15	31	18	31
África del Norte	160	108	199	131	258	10	7	13	6	13	3
Asia	214	194	156	177	157	14	13	10	8	8	24
Asia Meridional y Central	70	47	36	41	38	5	3	2	2	2	11
Lejano Oriente	140	147	114	134	118	9	10	8	6	6	12
América	702	751	734	883	837	46	51	49	41	41	8
Norteamérica y Centroamérica	352	313	429	484	451	23	21	28	23	22	4
Sudamérica	307	370	255	340	313	20	25	17	16	15	3
Oriente Medio	38	87	101	239	267	2	6	7	11	13	29
Oceanía	0	0	0	0	-	0	0	0	-	0	1
Europa	159	138	102	50	141	10	9	7	2	7	4
Total Bilateral imputable por región	1539	1486	1513	2141	2031	100	100	100	100	100	100
Menos adelantados	207	203	204	462	234	14	15	14	23	12	23
Otros de renta baja	152	144	266	337	213	11	10	19	17	11	20
Renta media baja	959	831	826	1138	1269	66	60	58	57	68	53
Renta media alta	127	204	132	76	162	9	15	9	4	9	3
Países en desarrollo menos adelantados	0	-	-	-	-	0	-	-	-	-	-
Total bilateral imputable por renta	1445	1383	1428	2013	1878	100	100	100	100	100	100
<i>Para referencia</i>											
<i>Total bilateral</i>	1721	1675	1716	2362	2329	100	100	100	100	100	100
<i>De la cual: no imputada por región</i>	182	189	203	221	299	11	11	12	9	13	13
<i>De la cual: no imputada por renta</i>	276	292	288	350	451	16	17	17	15	19	18



Cada región incluye cuantías regionales que no se pueden imputar por subregión. Por lo tanto, la suma de las cuantías subregionales podría ser inferior al total regional.

Tabla B.4. Principales beneficiarios de la AOD bilateral

Desembolsos brutos, media bianual

España	1995-96			2000-01			2005-06			Memo: Media de los países CAD
	Millones dólares EEUU corrientes	Millones dólares EEUU constantes 2005	% Media de los países CAD	Millones dólares EEUU corrientes	Millones dólares EEUU constantes 2005	% Media de los países CAD	Millones dólares EEUU corrientes	Millones dólares EEUU constantes 2005	% Media de los países CAD	
Argentina	71	92	9	210	342	23	192	188	10	
República del Congo	53	69	7	54	88	6	136	135	7	
China	48	62	5	49	80	5	132	127	7	
Ecuador	48	62	6	44	72	5	88	88	4	
Indonesia	44	57	6	35	58	4	83	81	4	
5 mayores beneficiarios	263	342	34	391	641	43	630	317	32	
Nicaragua	33	43	4	34	56	4	71	69	4	
Colombia	31	40	4	34	56	4	69	69	3	
Angola	29	38	4	30	49	3	69	66	3	
Marruecos	28	36	4	28	46	3	68	67	3	
Bolivia	28	36	4	27	44	3	67	66	3	
10 mayores beneficiarios	412	536	53	544	892	60	974	955	49	
Perú	25	32	3	26	44	3	60	59	3	
Áreas Adm. Palestina	23	30	3	22	36	2	60	58	3	
Haití	22	29	3	21	34	2	60	57	3	
Honduras	21	27	3	16	27	2	57	56	3	
Mozambique	18	24	2	16	25	2	56	55	3	
15 mayores beneficiarios	521	678	67	645	1058	71	1267	1240	64	
Argelia	18	23	2	14	24	2	53	51	3	
Pakistán	16	21	2	14	22	2	49	47	2	
Cuba	14	19	2	13	22	1	40	39	2	
México	14	18	2	13	20	1	35	35	2	
Guatemala	13	17	2	11	19	1	32	31	2	
20 mayores beneficiarios	596	776	77	711	1165	79	1475	1444	74	
Total (104 beneficiarios)	777	1012	100	904	1482	100	1989	1945	100	
No especificado	161	210		185	304		411	400		
Total bilateral bruta	938	1222		1089	1786		2400	2346		

Tabla B.5. AOD bilateral por fines principales

a precios y tipos corrientes

Desembolsos brutos, promedios bianuales

España	1995-96		2000-01		2005-06		2005 Total CAD%
	Millones dólares	%	Millones dólares	%	Millones dólares	%	
Infraestructuras y servicios sociales	343	41	389	42	716	31	31
Educación	78	9	142	15	219	9	6
de la cual educación básica	7	1	13	1	51	2	2
Salud	134	16	61	7	111	5	4
de la cual salud básica	32	4	48	5	84	4	2
Población y salud reproductiva	4	1	6	1	35	2	3
Abastecimiento de agua y saneamiento	34	4	26	3	64	3	5
Gobierno y sociedad civil	39	5	65	7	163	7	10
Otras infraestructuras y servicios sociales	53	6	89	10	125	5	4
Infraestructuras y servicios económicos	133	16	79	9	272	12	11
Transporte y almacenamiento	30	4	16	2	131	6	5
Comunicaciones	37	4	5	1	5	0	0
Energía	57	7	30	3	45	2	3
Servicios bancarios y financieros	0	0	27	3	84	4	1
Servicios empresariales y otros	8	1	1	0	7	0	1
Sectores productivos	122	15	57	6	114	5	5
Agricultura, ganadería y pesca	60	7	36	4	72	3	3
Industria, minería y construcción	60	7	19	2	34	1	1
Comercio y turismo	-	-	-	-	-	-	-
Otros	2	0	2	0	8	0	1
Multisectorial	76	9	74	8	169	7	6
Ayuda a mercaderías y programas	12	1	6	1	29	1	3
Actividades relacionadas con la deuda	91	11	225	24	749	32	27
Ayuda humanitaria	16	2	29	3	126	5	8
Costes administrativos de los donantes	37	5	52	6	102	4	4
Apoyo básico a ONGD	1	0	5	1	8	0	1
Refugiados en países donantes	-	-	9	1	24	1	2
Total bilateral imputable	831	100	924	100	2310	100	100
<i>Para referencia:</i>							
Total bilateral	891	67	1089	67	2400	63	79
del cual: sin imputar	60	4	165	10	90	2	1
Total multilateral	448	33	531	33	1439	37	21
Total AOD	1340	100	1620	100	3839	100	100

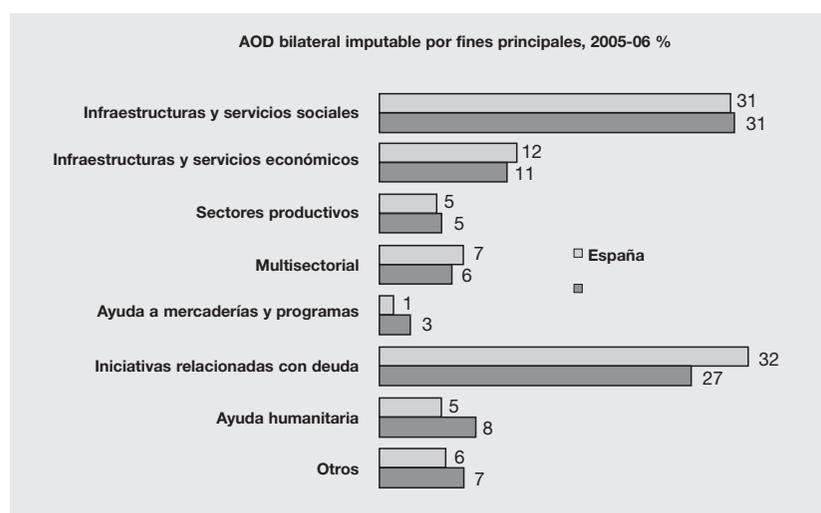


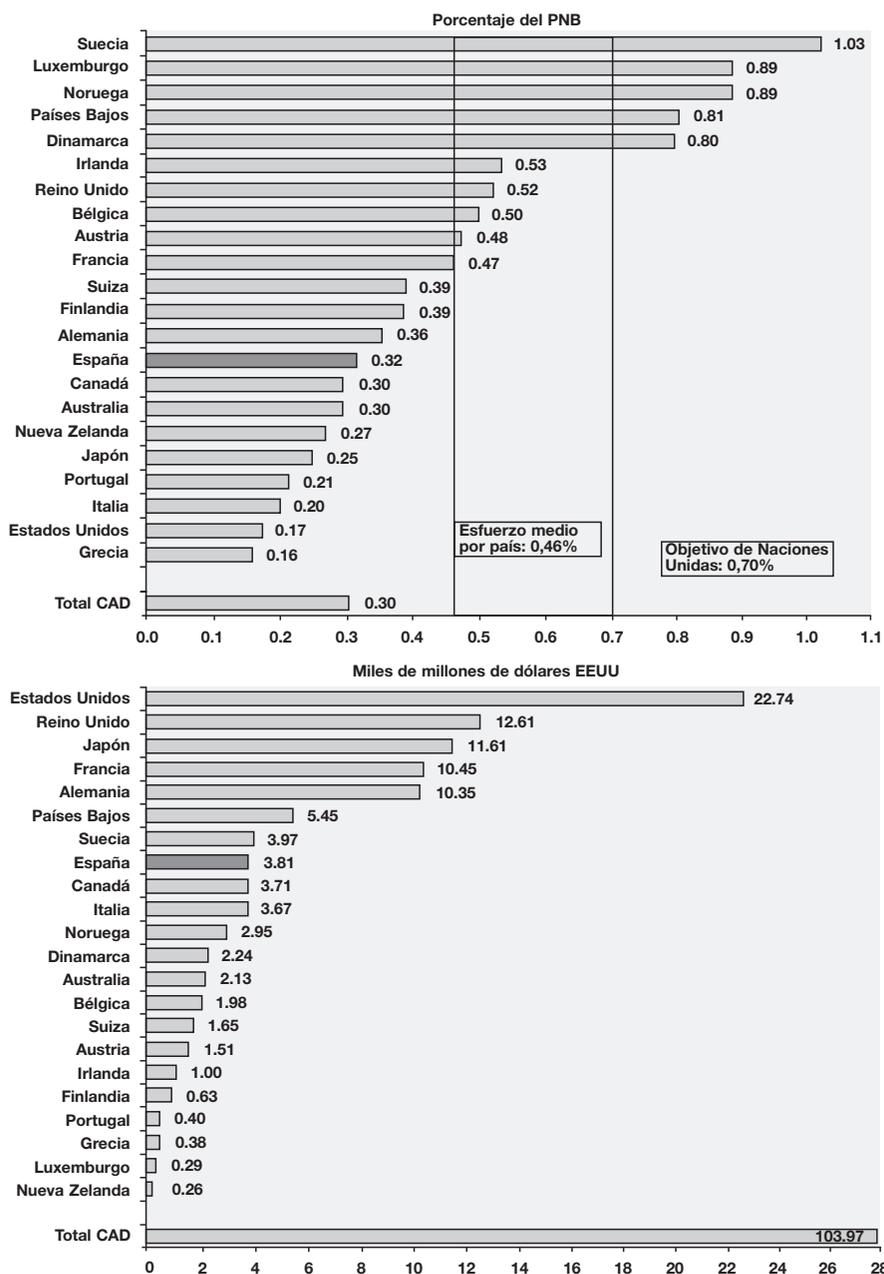
Tabla B.6. Distribución comparada de la ayuda

	AOD			Elemento concesional de la AOD (compromisos) 2005 % (a)	Porcentaje de ayuda multilateral 2005			Desembolsos netos		
	Millones dólares EEUU	2005 % de PNB	99-2000 a 04-05 Media de variación anual % en términos reales		% AOD (b)	% de PNB (c)	% AOD (b)	% de PNB (c)	AOD a los PMA bilateral y mediante agencias multilaterales 2005	
									% AOD	% de PNB
Australia	10082	0.36	5.0	94.8	26.1	4.3	0.09	0.02	18.7	0.07
Austria	1680	0.25	1.8	100.00	13.8	0.03	0.03		24.9	0.06
Bélgica	1573	0.52	12.0	100.00	21.7	7.7	0.11	0.04	15.5	0.08
Canadá	1963	0.53	9.3	99.7	33.4	14.6	0.18	0.08	31.0	0.16
Dinamarca	3756	0.34	6.5	100.0	24.6	0.08	0.08		27.9	0.09
Finlandia	2109	0.81	2.9	100.0	35.6	26.4	0.29	0.21	38.6	0.31
Francia	3018	0.27	6.8	94.9	38.3	12.3	0.10	0.03	27.1	0.07
Alemania	27622	0.22	17.1	100.0	8.5	0.02	0.02		20.6	0.05
Grecia	902	0.46	8.6	100.0	33.8	18.3	0.16	0.08	27.2	0.13
Irlanda	10026	0.47	6.8	95.0	27.8	9.7	0.13	0.05	23.9	0.11
Italia	3.84	0.17	3.1	100.0	46.3	5.2	0.08	0.01	20.7	0.04
Japón	719	0.42	12.8	100.0	32.9	17.4	0.14	0.07	50.7	0.21
Luxemburgo	5091	0.29	10.5	95.5	55.4	30.6	0.16	0.09	27.6	0.08
Países Bajos	13147	0.28	-1.8	87.3	20.8	0.06	0.06		17.7	0.05
Nueva Zelanda	256	0.86	7.4	100.0	27.1	17.4	0.23	0.15	41.2	0.35
Noruega	2786	0.94	4.3	100.0	27.0	0.25	0.25		36.9	0.35
Portugal	274	0.27	4.4	100.0	18.2	0.05	0.05		25.5	0.07
España	5115	0.82	0.5	100.0	28.0	19.6	0.23	0.16	32.4	0.27
Suecia	377	0.21	12.0	94.9	42.1	8.3	0.09	0.02	55.6	0.12
Suiza	10767	0.47	12.1	100.0	24.2	12.8	0.11	0.06	25.1	0.12
Reino Unido	3362	0.94	6.8	100.0	32.9	27.0	0.31	0.25	32.7	0.31
Estados Unidos	1767	0.44	5.8	100.0	20.8	0.09	0.09		22.9	0.10
TOTAL CAD	106777	0.33	7.2	96.9	23.1	14.4	0.08	0.05	24.0	0.08
Memo: Esfuerzo medio por país										

Notas:

- Excluyendo la reestructuración de la deuda
- Incluyendo la Comunidad Europea
- Excluyendo la Comunidad Europea
- Datos no disponibles

Figura B.1. AOD neta de los países del CAD en 2006 (preliminar)



Anexo C

Asistencia humanitaria

La ayuda humanitaria española está creciendo en forma considerable; la Administración General del Estado quiere elevar la ayuda humanitaria hasta el promedio CAD del 7% de la AOD bilateral en 2008, mientras que la AOD también aumenta para alcanzar el objetivo de Naciones Unidas del 0,7% del PNB en 2012. Este anexo compara el programa de ayuda humanitaria español con el *Marco de Evaluación para la Cobertura de la Acción Humanitaria en los Exámenes Inter Pares del CAD*. Se incluyen las siguientes áreas: 1) política y principios humanitarios; 2) organización y gestión; 3) volumen y distribución; 4) coherencia de las políticas; y 5) consideraciones para el futuro.

Políticas y principios humanitarios

El artículo 12 de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo de 1998 dibuja un marco legal para la ayuda humanitaria española y ofrece una definición que se limita a la “entrega inmediata de materiales de primera necesidad y ayuda de urgencia, incluyendo alimentos”. El Plan Director de 2005-2008 amplió esta definición declarando que la ayuda humanitaria española “estará dirigida a las víctimas de cualquier tipo de desastre, con el fin de cubrir sus necesidades básicas, restablecer sus derechos y garantizar su protección”. Resulta apropiado la inclusión de la protección en la definición de acción humanitaria ya que refleja el acuerdo alcanzado en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas en 2005 sobre la “Responsabilidad de Proteger” (Naciones Unidas, 2005). Sin embargo, como Naciones Unidas ya han tenido la oportunidad de comprobar, el poner en práctica este concepto es un serio desafío.

El Plan Director también establece que “la acción humanitaria española se basará en un profundo respeto de los principios y valores humanitarios acordados a nivel internacional, de conformidad con el Derecho Internacional”. España ratificó los principios de la Buena Donación Humanitaria (GHD) en 2004 y se prevé que desarrolle un plan de acción en 2007.

Las 17 comunidades autónomas españolas tienen sus propias definiciones de ayuda humanitaria y documentos legales que rigen la asistencia humanitaria. El nivel de detalles de estos documentos y la medida en la que se hacen eco de los estándares internacionales varía (y depende del grado de desarrollo de las agencias regionales de cooperación al desarrollo). Sin embargo, Cataluña, Aragón, Madrid, el País Vasco, Valencia, Extremadura y Murcia disponen de definiciones y marcos de referencia que sirven de orientación a la ayuda humanitaria.

Según se perfila en el Plan Director, la administración española está dando los últimos toques a su estrategia de acción humanitaria. Esta estrategia se ha desarrollado en forma consensuada y ha tenido bien en cuenta las recomendaciones de las ONGD españolas. Algunos de los elementos claves de este documento de estrategia son los siguientes:

- Un compromiso con las siguientes prioridades transversales en el ámbito de la ayuda humanitaria: la lucha contra la pobreza; los derechos humanos; la igualdad de género; la sostenibilidad medioambiental y el respeto a la diversidad cultural.

- Se recogen las acciones prioritarias que mejorarán la capacidad española para la acción humanitaria. Entre ellas se incluyen:
 - establecer una línea presupuestaria para la ayuda humanitaria que garantice una financiación previsible;
 - desarrollar mecanismos de financiación más flexibles para las ONG (probablemente basados en un sistema de acreditaciones anticipadas);
 - crear una organización especial para gestionar la asistencia humanitaria, ya sea como oficina de ayuda humanitaria dentro de la AECI o como otro organismo que cumpla con la legislación española;
 - desarrollar un Protocolo de Actuación en Emergencia que cubra el proceso de toma de decisiones, incluyendo los criterios de asignación de recursos, estrategias de entrada y salida, control de calidad y sistemas de rendición de cuentas;
 - emitir directrices sobre el trabajo humanitario en áreas de conflicto, incorporando el principio de “no hacer daño”;
 - establecer y desplegar equipos de ayuda humanitaria (ya sea desde España o a nivel local);
- fortalecer la capacidad de los recursos humanos e incrementar la presencia española en las organizaciones humanitarias con sede en Nueva York y Ginebra.
- Incluir las cuestiones relacionadas con la ayuda humanitaria en todos los documentos de planificación del desarrollo y estrategias por países así como en los documentos de estrategias sectoriales.
- Llevar a cabo una serie de actividades de apoyo y sensibilización de la ayuda humanitaria, como atraer la atención sobre las cuestiones humanitarias (como donante) tanto en los foros internacionales como en España, y garantizar que todos los actores humanitarios españoles se adhieren a los principios GHD.
- Una declaración de intenciones que incluye:
 - dar prioridad a la reducción de riesgos e incorporar las actividades de preparación para casos de desastre, prevención y atenuación de los daños a todos los niveles de los programas de desarrollo españoles;
 - aprovechar la presencia diplomática española para prevenir conflictos donde sea posible;
 - desarrollar planes de contingencia en los países prioritarios y con atención especial y fortalecer los sistemas de información y de alerta temprana en estos países;
 - prestar una atención especial a la rehabilitación post-conflicto y a la construcción de paz, utilizando para ello instrumentos de ayuda coordinados y eliminando el uso de la ayuda vinculada;

- utilizar evaluaciones del impacto sobre la paz y los conflictos, análisis de conflictos y el enfoque de “no hacer daño” para decidir si se debe intervenir o no en el caso de estados fallidos o conflictos armados.

Esta ambiciosa estrategia de acción humanitaria refleja el deseo español de corregir las carencias identificadas en su programa de ayuda humanitaria y de garantizar que su asistencia humanitaria tiene en cuenta los principios GHD.

Organización y gestión

Distintas fuentes de financiación para la ayuda humanitaria

Actualmente, la gestión de la ayuda humanitaria española la realiza una oficina técnica situada dentro de la AECI, la Agencia Española de Cooperación Internacional que pertenece al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). Depende directamente del Secretario General de la AECI y trabaja en estrecha colaboración con las unidades geográficas y las oficinas técnicas de cooperación y embajadas sobre el terreno. Hay una serie de ministerios que también destinan financiación a la ayuda humanitaria bilateral, como se muestra en la tabla que aparece a continuación, que ilustra el porcentaje de ayuda humanitaria bilateral que ha aportado cada ministerio entre 2002-2006 (Tabla C.1.).

Tabla C.1. Porcentaje de ayuda humanitaria bilateral de los ministerios del Estado

Ministerio	2002	2003	2004	2005	2006
Asuntos Exteriores y de Cooperación	10,93	12,00	46,96	46,09	58,36
Defensa	42,16	13,75	2,24	32,84	6,30
Industria, Comercio y Turismo	19,50	57,46	13,59		34,80
Medio Ambiente				0,09	0,55
Salud y Consumo				0,01	
Trabajo y Asuntos Sociales	27,41	16,79	37,20	20,97	

Fuente: DGPOLDE.

La Tabla C.1 muestra que desde 2004, casi la mitad de los fondos proviene del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. El Ministerio de Defensa ofreció una cantidad importante de ayuda humanitaria bilateral en 2002 y 2005, mientras que los Ministerios de Industria y el de Trabajo han sido notorios contribuyentes la mayoría de los años. El Ministerio de Industria ha sido el responsable de los préstamos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) (es decir, ayuda vinculada) pero la administración los está eliminando de la ayuda humanitaria. Así mismo, el Ministerio de Economía aporta parte de la financiación de las organizaciones multilaterales.

Las comunidades autónomas y administraciones locales españolas también suministran asistencia humanitaria bilateral y algunos de los gobiernos autónomos disponen de agencias que se ocupan de la gestión (Recuadro 5). La Figura C.2. compara la ayuda humanitaria de los gobiernos autónomos y de los municipios con la ayuda humanitaria bilateral de la Administración General del Estado. Se muestra que la contribución proveniente de la Administración General del Estado en su conjunto es mucho mayor que la de los gobiernos autónomos y de los municipios. Sin embargo, si las contribuciones de los distintos ministerios se separaran, desde 2004, los gobiernos autónomos y los municipios serían los segundos mayores contribuyentes después del MAEC.

Debido a esta plétora de fuentes de financiación para la ayuda humanitaria, un examen de la ayuda humanitaria española realizado por la Coalición para la Evaluación del Tsunami (TEC) (Engelhardt. A., et al, 2006) concluyó que el sistema español está muy fragmentado. El gobierno ha reconocido la necesidad de una mayor coordinación para garantizar una respuesta coherente en los casos de crisis humanitarias. Por lo tanto, está trabajando para mejorar la coordinación entre los ministerios y entre el MAEC y los gobiernos autónomos y ONGD.

Toma de decisiones y mecanismos de financiación

La oficina técnica de la AECI que gestiona la ayuda humanitaria es bastante pequeña, aunque acaba de duplicar su personal de cinco a diez y tiene previsto un nuevo incremento hasta trece a fines de 2007. Las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) sobre el terreno y las embajadas también participan en las decisiones de financiación. Las embajadas han hecho recomendaciones sobre los canales de financiación (por ejemplo, el uso del Fondo Humanitario Común para Sudán) y también han negociado el contenido de las propuestas de proyectos de las ONGD. Las decisiones finales de financiación se toman en Madrid, tras consultar con las unidades geográficas. Las OTC y las embajadas deberían permitir que la AECI financiase ONG locales, algo que muchos donantes no están capacitados para hacer.

Como las OTC suelen ser pequeñas y no tienen conocimientos especializados en el campo humanitario, la estrategia de ayuda humanitaria propone fortalecer su capacidad (y la de las embajadas) para que puedan participar en iniciativas de alerta temprana, prevención de desastres, evaluaciones post-desastre y relaciones con los gobiernos locales. En los países propensos al riesgo, la administración está contemplando la posibilidad de establecer un “centro de coordinación” dentro de las OTC.

La AECI puede utilizar distintos mecanismos de financiación para las actividades humanitarias:

- **Donaciones del estado:** se utilizan para ONGD internacionales no españolas y para proyectos específicos ejecutados por las agencias de Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales.
- **Licitaciones públicas y permanentes:** disponibles para ONGD, universidades e instituciones privadas que trabajan en cuestiones humanitarias.
- **Acuerdos marco con ONGD:** son acuerdos plurianuales (4-5 años) con ONGD como la Cruz Roja Española, Acción contra el Hambre y Médicos del Mundo. Una organización que goce de tal tipo de acuerdo no puede solicitar otro tipo de financiación salvo para casos de emergencia.
- **Procedimientos de financiación de emergencia:** incluye intervenciones directas y el suministro de financiación mediante OTC según se describe en la próxima sección.

Las unidades de cooperación al desarrollo de los gobiernos autónomos tienen sus propios procedimientos de financiación. Normalmente, las ONGD necesitan de una oficina en la región para poder optar a este tipo de ayuda y el examen de la TEC arguye que eso es ineficiente porque incrementa los gastos generales para las ONGD y además favorece a las pequeñas ONGD locales que quizás no tengan la capacidad de suministrar la ayuda en forma eficaz. A pesar de ello, algunas ONGD optan por esta financiación descentralizada porque, con frecuencia, los procedimientos de las comunidades autónomas están mejor adaptados a la respuesta humanitaria que los procedimientos de la AECI. La mención que hace la estrategia de ayuda humanitaria a un nuevo mecanismo de financiación para las

ONGD es una clara respuesta a dicha crítica. Sin embargo, la estrategia no detalla cuál será el funcionamiento de este mecanismo que, además, deberá adaptarse a las reglamentaciones financieras españolas.

La AECI también está trabajando con agencias de Naciones Unidas para desarrollar un mecanismo de financiación que le permita responder con mayor rapidez en los casos de crisis sin perder el control sobre las decisiones de financiación. El propósito es entregar a las agencias a principios de año una cantidad de dinero que puedan utilizar en casos de crisis con el permiso de la AECI. Como los fondos habrán sido transferidos anticipadamente a las agencias de Naciones Unidas, no habrá retrasos en el desembolso. Además, si los fondos no se agotarán dentro del ejercicio económico, pueden ser utilizado como remanente por la agencia de Naciones Unidas sin que la AECI tenga que devolverle el dinero al Ministerio de Economía. Aunque es una solución innovadora, la AECI podría considerar el aumentar la flexibilidad de las agencias de Naciones Unidas para responder en caso de crisis ofreciendo fondos no reservados. UN-EARMARKED

Intervenciones directas

España también realiza intervenciones directas en casos de crisis humanitarias. La AECI dispone de un almacén a las afueras de Madrid y está abriendo unas instalaciones parecidas en Panamá. Por lo que puede disponer el envío de alimentos, medicinas, equipos médicos, etc. en caso de desastre (utilizando aviones militares o servicios comerciales). También ha trabajado con los gobiernos autónomos para desarrollar una base de datos de médicos especialistas que pueden ser enviados al lugar donde se haya producido la crisis.

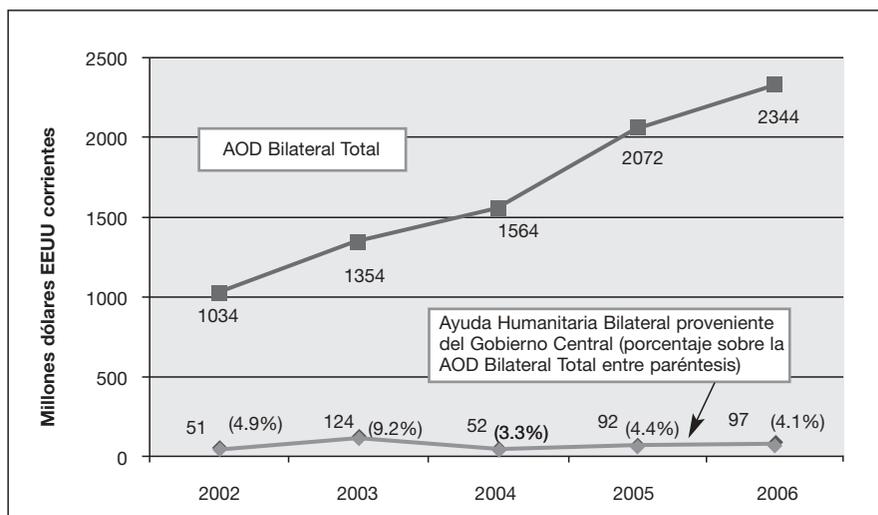
Las OTC pueden desempeñar un papel importante en las intervenciones directas de la AECI porque, para acelerar la respuesta, la oficina de ayuda humanitaria en Madrid puede transferirles fondos en un día o dos y destinarlos a la compra de artículos para su distribución. Esto evita la necesidad de hacer largos acuerdos de donación que podrían llegar a representar entre uno y dos meses. Este mecanismo se puso en práctica durante las inundaciones en Uruguay y la Administración cuenta con volver a utilizarlo (aunque, como se ha mencionado anteriormente, la capacidad de recursos humanos de las OTC es limitada).

Además, los gobiernos autónomos con frecuencia intervienen directamente ya que es una forma atractiva de proyectar su identidad regional a escala nacional e internacional. Sin embargo, el examen de la TEC ha cuestionado el uso de las intervenciones directas ya que su principal motivación parece ser la visibilidad, en lugar de una respuesta eficaz. Como indica el examen, "... [Otros donantes con principios claros y que recurren a las buenas prácticas buscan el no incrementar el número de actores sobre el terreno. Un hallazgo general del estudio es que el sistema español favorece precisamente la multiplicación de actores]" (Engelhardt. A., et al, 2006).

Volumen y distribución

Desde 2004, la ayuda humanitaria española se ha incrementado sustancialmente en términos absolutos, en línea con el compromiso del gobierno de aumentar la AOD y de acrecentar la ayuda humanitaria bilateral como porcentaje de la AOD bilateral hasta alcanzar el 7% en 2008. La Figura C.1. que parece a continuación compara la ayuda humanitaria bilateral de la Administración General del Estado con la AOD bilateral en el período 2002-06 (las cifras entre paréntesis reflejan el porcentaje de la AOD bilateral). Con la excepción de 2003, año en el que el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo hizo una contribución de 71 millones de dólares EEUU, el porcentaje ha permanecido en torno al 4%.

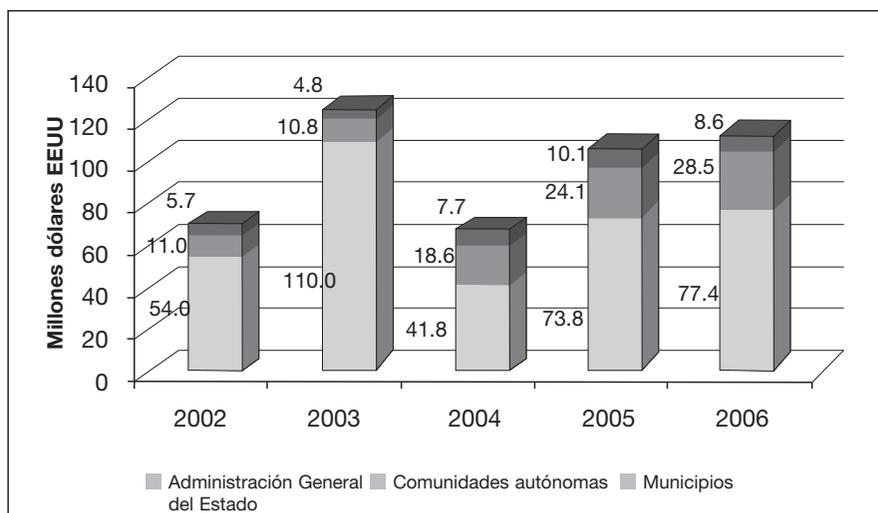
Figura C.1. Ayuda humanitaria bilateral estatal como porcentaje de la AOD bilateral



Fuente: DGPOLDE.

La Figura C.2 muestra la ayuda humanitaria bilateral proveniente de la Administración General del Estado, gobiernos autónomos y municipios. Entre 2004 y 2006, esta ayuda llegó casi a duplicarse, desde 76,9 millones de dólares EEUU hasta 143,7 millones de dólares EEUU. En 2007, solamente la AECI gestiona un presupuesto de más de 100 millones EUR, por lo tanto es probable que el total de la ayuda humanitaria bilateral vuelva de nuevo a incrementarse sustancialmente.

Figura C.2. Ayuda humanitaria bilateral española, 2002-06



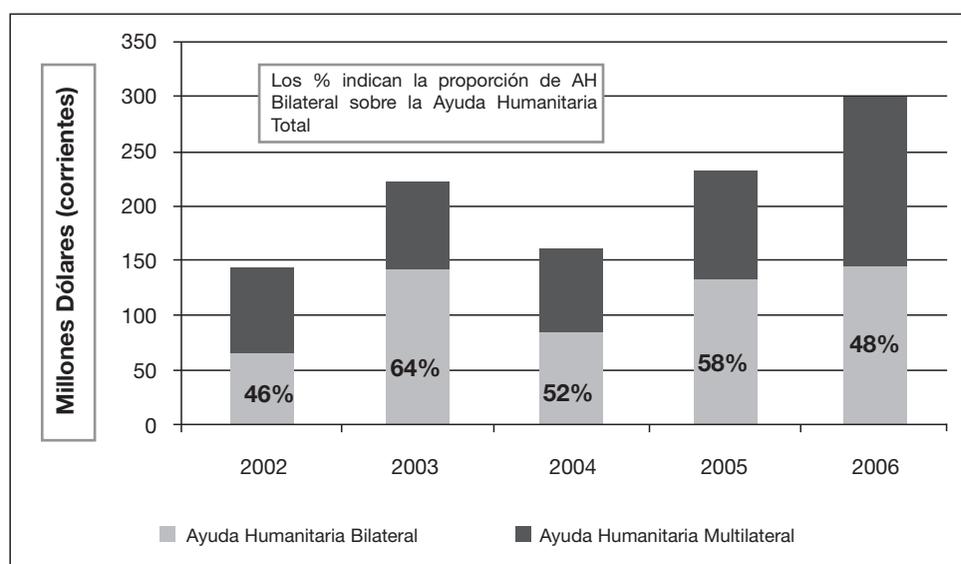
Fuente: DGPOLDE.

Canales

Mientras que los gobiernos autónomos y las administraciones locales ofrecen ayuda bilateral, la financiación multilateral sólo llega desde de la Administración General del Estado. Sin embargo, hay indicadores que señalan que los actores descentralizados españoles están empezando a considerar la financiación multilateral. La AECI reserva en torno al 50% de su presupuesto para las Naciones Unidas, el 30% para el CAP³⁶ y el 20% para Llamamientos Internacionales de Ayuda Humanitaria durante el año.

La Figura C.3 muestra que, en general, la financiación bilateral y multilateral se ha repartido en forma bastante equilibrada. Sin embargo, es probable que el porcentaje de la financiación que se distribuye mediante canales multilaterales siga creciendo. Esto se debe a que, aunque el presupuesto de ayuda humanitaria está aumentando a un ritmo acelerado, la puesta en práctica las reformas esbozadas en la estrategia de ayuda humanitaria llevará un tiempo. Por lo tanto, la AECI seguirá teniendo una capacidad de gestión relativamente limitada. En tales circunstancias, es más fácil para los donantes el ofrecer financiación multilateral que bilateral.

Figura C.3. Ayuda humanitaria bilateral y multilateral: 2002-06



Fuente: DGPOLDE.

Distribución geográfica

Para mantener los compromisos asumidos en la estrategia humanitaria de centrarse en todas las etapas de una crisis, desde la prevención hasta la rehabilitación post-conflicto, la AECI destina actualmente el 5% de su presupuesto a las actividades de prevención/ preparación, 5% para rehabilitación y 5% para crisis olvidadas.

³⁶

Proceso de Llamamientos Consolidados

En 2002, España ofreció 66,71 millones de dólares EEUU en ayuda humanitaria para 37 países (más un pequeño número de países no especificados). En 2006, la cifra había aumentado hasta los 143,7 millones de dólares EEUU para 62 países (excluyendo varios países no especificados). La Tabla C.2 que aparece a continuación enumera los 10 mayores beneficiarios de la asistencia humanitaria bilateral española en 2002 y 2006. La Tabla muestra que la ayuda a los refugiados del Sahara Occidental ha pasado a ser mucho más importante durante este período. Esto se debe probablemente a que España, como antiguo poder colonial, se siente responsable de la ayuda a esos refugiados de largo plazo que son claramente ignorados por la mayoría de los donantes. La financiación para Guatemala en 2006 refleja una continuación de la respuesta humanitaria a los daños del huracán hacia fines de 2005 (Naciones Unidas hicieron un Llamamiento Internacional de Ayuda Humanitaria en octubre). La Tabla C.2. ilustra que las crisis políticas de alto perfil atraen una considerable financiación, por ejemplo Afganistán, Bosnia-Herzegovina y Kosovo en 2002 y Líbano y Afganistán en 2006.

Tabla C.2. Los 10 mayores beneficiarios de la ayuda humanitaria bilateral en 2002 y 2006

2002		2006	
Beneficiario	Millones de \$ EEUU (corrientes)	Beneficiario	Millones de \$ EEUU (corrientes)
Bosnia y Herzegovina	9,2	Saharauis (refugiados del Sahara Occidental)	13,4
Afganistán	9,0	Irán	12,0
Colombia	8,0	Líbano	10,7
Honduras	7,0	Afganistán	9,9
No especificados	4,5	Guatemala	9,8
Kosovo	4,0	No especificados	8,8
Argentina	3,0	Sudán	8,2
Territorios Palestinos Ocupados	2,7	El Salvador	6,5
Saharauis (refugiados del Sahara Occidental)	2,5	Sri Lanka	5,8
Mozambique	2,1	Honduras	5,0
TOTAL	52,0	TOTAL	90,1

Fuente: DGPOLDE.

Coherencia de las políticas y coordinación

Dadas las numerosas fuentes de financiación para la ayuda humanitaria, la coherencia de las políticas y la coordinación son verdaderos desafíos para la administración española. Sin embargo, como en muchos otros países donantes, el papel del Ministerio de Defensa y del ejército presenta uno de los mayores retos a la coherencia de las políticas en el terreno de la asistencia humanitaria. Las fuerzas armadas españolas están luchando para encontrar su propio nicho ya que la opinión pública está en contra de las intervenciones militares. El ofrecer asistencia humanitaria es una opción claramente atractiva — el ejército español participó en la respuesta a la crisis del tsunami en Indonesia y, recientemente, la estrategia

de reclutamiento del ejército se ha basado en presentarse a sí mismo como un actor humanitario. Aunque el MAEC considera que ha llegado a un acuerdo con el Ministerio de Defensa y que ha establecido el principio de liderazgo civil en las respuestas para casos de crisis (en sintonía con las directrices de Oslo; UN OCHA³⁷, 2006), la cuestión sigue siendo preocupante. En consecuencia, la estrategia de ayuda humanitaria tiene una sección de coordinación entre los dos ministerios. Ésta declara que “el ejército sólo debe intervenir en operaciones de mantenimiento de la paz, en el establecimiento de condiciones seguras y en el apoyo indirecto a las organizaciones neutrales e imparciales”. Aún reconociendo la contribución potencial del ejército, la estrategia aconseja que la primacía civil en la respuesta humanitaria debería quedar reflejado en algún documento legal como, por ejemplo, un Real Decreto.

Actualmente, el Consejo de Cooperación al Desarrollo tiene un grupo de trabajo que se ocupa de la evaluación de la coherencia de las políticas relacionadas con las intervenciones humanitarias. Este grupo de trabajo presta especial atención al papel del ejército.

Hay otros grupos que coordinan la asistencia humanitaria desde los distintos ministerios y niveles de gobierno. La Comisión Interministerial para la Cooperación Internacional coordina los ministerios, mientras que el mandato de la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo es el de garantizar la coordinación y la colaboración entre las comunidades autónomas y los organismos del Estado que participan en la AOD. Dentro de estos últimos, se encuentra un grupo de trabajo responsable de la ayuda humanitaria.

Sin embargo, el MAEC no tiene autoridad para impedir a los gobiernos autónomos que realicen intervenciones bilaterales o directas no coordinadas y el papel de los organismos autonómicos está creciendo en importancia. Ahora están aprobando sus propias leyes de cooperación al desarrollo y diseñando sus propios Planes Directores que incluyen las intervenciones de ayuda humanitaria. Por lo tanto, es cada vez más importante que la AECI trabaje con ellos para llegar a un acuerdo sobre la división de tareas y desarrollar una lista común de buenas prácticas y de criterios de calidad. Esto se refleja en la estrategia de ayuda humanitaria, que recomienda que la Comisión Interterritorial establezca un grupo de trabajo para facilitar esta tarea y garantizar la rápida respuesta en caso de crisis. En la actualidad, no hay ningún organismo gubernamental en España que sea capaz de evaluar las necesidades rápidamente para poder ofrecer una respuesta adecuada. En consecuencia, las respuestas quedan determinadas por la disponibilidad de la ayuda más que por las necesidades sobre el terreno. Sería útil poder servirse de grupo para difundir las evaluaciones de necesidades realizadas por fuentes veraces.

Finalmente, para hacer más eficaz las relaciones y la coordinación entre la AECI y las NGO humanitarias, la estrategia humanitaria establece que la AECI nombrará un Comité de Coordinación para la Ayuda humanitaria. Sin embargo, no da detalles sobre criterios de pertenencia al Comité ni pautas para ayudar a la de selección de miembros.

Promoviendo el aprendizaje y la evaluación

Hasta la fecha, la DGPOLDE ha tenido la responsabilidad de encargar las evaluaciones ya que cubren las acciones de la AECI y de otros actores. Sin embargo, como la DGPOLDE ha pasado a centrarse en evaluaciones más estratégicas y la AECI esta creando una unidad de evaluación como parte de su proceso de reforma, la responsabilidad sobre la evaluación de las actividades financiadas por la

³⁷ Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios

AECI se está trasladando a la propia AECI. Eso significa que la unidad humanitaria debe encargarse de sus propias evaluaciones (en este momento, las ONG son responsables de llevar a cabo sus propias evaluaciones y establecen un presupuesto para ello en sus propuestas de proyectos). Sin embargo, esta transferencia de responsabilidad no quedó clara y la unidad humanitaria no dispone actualmente de las habilidades y de la capacidad para gestionar las evaluaciones. También necesita entender las exigencias específicas que conlleva una evaluación humanitaria, aunque ya se han traducido al castellano algunos documentos relacionados. Por lo tanto, la evaluación y el aprendizaje de lecciones siguen siendo una brecha importante en la gestión de la ayuda.

La estrategia de acción humanitaria propone que se encarguen evaluaciones para las respuestas a gran escala del sistema humanitario español. También menciona que España participará en evaluaciones conjuntas llevadas a cabo por los donantes, de conformidad con el principio GHD nº 22.

Consideraciones para el futuro

- Para traducir la estrategia de ayuda humanitaria a la práctica con éxito, España debería elaborar un plan de ejecución que establezca prioridades con objetivos claros, indicadores de progreso, responsabilidades y plazos. Teniendo en cuenta que la estrategia es un documento muy ambicioso que bosqueja cambios de gran alcance, la Administración debería considerar el echar mano de conocimientos especializados externos que le ayuden a gestionar el proceso de cambio.
- La Administración española debe prestar especial atención a la introducción de procesos de evaluación y de lecciones aprendidas.
- A medida que España reforma sus programas de ayuda, debería comparar la eficacia de las intervenciones directas (sobre todo el despliegue de equipos de ayuda humanitaria) con el uso de actores multilaterales y locales para las intervenciones individuales.
- Dada la pluralidad del sistema de ayuda español, el MAEC debería gozar de mayor autoridad para coordinar respuestas y compartir las evaluaciones de necesidades de las OTC o de otras fuentes, como las Naciones Unidas.
- Para maximizar el impacto de su ayuda humanitaria, sería útil que las comunidades autónomas y las administraciones locales consideraran agrupar sus recursos cuando se trate de pequeñas cantidades de financiación.

*Anexo D***Visita de Campo a El Salvador**

Como parte del examen inter pares de la cooperación española al desarrollo, un equipo del CAD³⁸ que reunía a representantes de Austria, Francia y de la Secretaría de la OCDE visitó El Salvador entre el 9 y el 13 de julio de 2007. En El Salvador, el equipo se entrevistó con funcionarios españoles, tanto del gobierno central como de las comunidades autónomas españolas, con representantes del gobierno nacional salvadoreño así como con representantes de los gobiernos locales, con funcionarios de agencias de ayuda bilateral y multilateral, y con representantes de las organizaciones de la sociedad civil salvadoreña y española.

El contexto para la cooperación al desarrollo en El Salvador

El Salvador es un país de rentas medias con una economía estable. La población de 5,9 millones (de acuerdo con un censo de 2007) vive en un área de 21.041 kilómetros cuadrados, lo que lo convierte en el estado más densamente poblado de la América continental. El PNB per capita es de 2.450 dólares EEUU. El Salvador está industrializado y sus principales productos de exportación son los productos de ensamblaje offshore (maquila), café, azúcar, camarones, textiles, productos químicos y electricidad. Ha formado parte del Acuerdo de Libre Comercio de América Central desde 2003. El sector financiero también es importante y la economía depende mucho de las remesas enviadas por los salvadoreños que viven en Estados Unidos (2,5 millones según estimaciones conservadoras). El Salvador no es dependiente de la ayuda; en comparación con las remesas, la ayuda tan sólo representa un pequeño porcentaje de la renta del país.

Las políticas que entraron en vigor tras la guerra civil y los desastres naturales han conformado el paisaje político y social de El Salvador. En la década de 1980, El Salvador sufrió una guerra civil. En 1992, el acuerdo de paz trajo consigo importantes reformas políticas que restablecieron un proceso político democrático y descentralizaron la administración. Cuando El Salvador empezaba a recuperarse, se vio azotado por una serie de catástrofes naturales, en particular en Huracán Mitch en 1998, terremotos en 2001, el Huracán Stan y la erupción del volcán Santa Ana en 2005. El país sigue presentando una fuerte polarización política; una élite acomodada domina la economía mientras que gran parte de la población vive en la miseria. La educación y el suministro de agua están por debajo del promedio de América Central (Banco Mundial, 2006). Existen bolsas de pobreza dispersos por todas las áreas rurales y urbanas. La sociedad salvadoreña es una de las más azotadas por la delincuencia del continente americano, con bandas callejeras muy violentas (*maras*) en las ciudades.

Después de años de lento crecimiento y de altas tasas de inflación, la economía salvadoreña se ha fortalecido en los dos últimos años, aunque todavía es motivo de preocupación. Desde 2004, el gobierno

³⁸ Hubert de Milly, Ministerio de Asuntos Exteriores, Francia; Maria Rotheiser-Scotti, Ministerio Federal para Asuntos Europeos e Internacionales de Austria; Sebastian Bartsch, Administrador, OCDE; Sean Conlin, Consultor Jefe; Jens Sedemund, Asesor Político, OCDE.

de El Salvador se ha centrado en el desarrollo de nuevas fuentes de crecimiento y en la reducción de la pobreza. El crecimiento económico sigue una trayectoria ascendente y la inflación se está frenando. Las reformas económicas, que comenzaron con las privatizaciones en 1998, han intentado convertir a El Salvador en un entorno adecuado para el desarrollo empresarial. El Salvador ha firmado y ratificado acuerdos bilaterales con varios países, incluyendo España. Se ha puesto fin a la ayuda mediante préstamos, ya que las leyes nacionales exigen una amplia mayoría parlamentaria para aprobar los préstamos soberanos, y la oposición los ha bloqueado por miedo a la malversación de fondos en manos de las élites gobernantes. Sin embargo, el número de empresas, sobre todo de bancos, actualmente en manos extranjeras es fuente de inquietud entre algunos³⁹. Estudios recientes indican que las remesas podrían llevar a una desaceleración de la actividad económica y a un aumento de las importaciones y de los precios al consumo (Saca y Carceres, 2006).

La Estrategia País de España es importante para la situación en El Salvador

La Estrategia País de España para El Salvador (MAEC/SECI, 2006a)⁴⁰ se diseñó según el proceso de planificación establecido en el Plan Director 2005-2008. Como tal, la estrategia debería tener en cuenta la cuestión de la coherencia de las políticas con otros ministerios españoles. La estrategia señala también la necesidad de promover las recomendaciones internacionales sobre la eficacia de la ayuda. En sintonía con el proceso de planificación, el documento de la estrategia comienza con un análisis de la situación del país, tras un proceso de consulta con los distintos actores de la cooperación española activos sobre el terreno. Este análisis lleva a la identificación de oportunidades para los actores españoles en los distintos sectores y áreas geográficas, responsabilidades de los distintos actores, instrumentos y coordinación.

El análisis del país se centró en la situación existente en 2003-04, que actualmente sigue siendo válida en su mayoría. En aquel momento tiempo, el crecimiento económico todavía era flojo (2,5%) y la inflación un problema (5%) pero las situaciones política y social eran similares a la actual. El análisis subrayaba la importancia de la polarización política y concluía que la cuestión del buen gobierno representaba un problema considerable, con los delitos violentos llegando a 11 asesinatos por día en 2004. El gobierno de El Salvador tiene un plan de seguridad que establece 16 áreas de acción para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que fueron objeto de debate con las agencia de donantes en mesas redondas y grupos de trabajo sectoriales.

Los objetivos estratégicos españoles son el “contribuir a la reducción de la pobreza, al enriquecimiento de las capacidades humanas, al fortalecimiento de las instituciones públicas a nivel nacional y regional mediante programas de desarrollo que sean sostenibles y equitativos entre los géneros”. La estrategia identifica sectores prioritarios y áreas geográficas, integrando las cuestiones horizontales del medio ambiente y el género. En términos sectoriales, el documento establece tres niveles de prioridades: i) gobierno democrático, que incluye la descentralización, la educación, las microempresas y microfinanciación; ii) la lucha contra el hambre, y el mejorar la salud, las condiciones de vida, el suministro de agua y el saneamiento; y iii) el desarrollo cultural y la libertad. En términos geográficos, la estrategia pretende concentrar los esfuerzos en las zonas orientales y occidentales aunque, dado el pequeño tamaño del país, la estrategia no excluye otras áreas si surgiera la oportunidad.

La estrategia se formuló tras una *Comisión Mixta* que incluía a funcionarios del gobierno y españoles. Se basa en: i) una reflexión extensa sobre la situación del país; ii) las políticas del gobierno de

³⁹ Comentario escuchado con frecuencia por el equipo de examen inter pares en El Salvador, y manifestado por miembros de distintos partidos políticos.

⁴⁰ El programa se actualizó después del Huracán Stan y de la erupción volcánica de 2005

El Salvador; iii) hasta que punto dichas políticas encajan con los objetivos y prioridades españolas para la cooperación; y iv) las ventajas comparativas españolas a la hora de alinearse con las exigencias del gobierno. La estrategia asume el compromiso de concentrar los esfuerzos, en sintonía con la Declaración de París, aunque dicho compromiso es principalmente sectorial. Como la oficina local diseñó la estrategia antes de que las estrategias sectoriales estuvieran disponibles, los programas dependen de la experiencia de los actores españoles y de las oportunidades que aparezcan sobre el terreno. La estrategia justifica las actividades de los programas, aunque no existen resultados de programas encuadrados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ni tampoco asignaciones presupuestarias. Sin embargo, el análisis es de interés para la situación en general y el documento da en el clavo al mencionar el desafío de la alineación que surgirá de la discontinuidad política a nivel nacional y local.

Será necesaria la coordinación entre los distintos actores españoles, con otros donantes, el gobierno y otros actores nacionales. La coherencia de las políticas se aborda sobre todo en términos de coordinación entre los distintos actores españoles, y el Embajador tiene una carta importante que jugar en esta baza. Sin embargo, aunque participaron en la elaboración de la estrategia, los otros actores españoles no se sienten sujetos a sus prioridades, excepto cuando tienen alguna misión en la ejecución de determinados programas.

España es un socio en el desarrollo eficaz

La contribución española al desarrollo en El Salvador es eficaz. Esta fue una conclusión clara de los debates con los socios de España que se ocupan del desarrollo en los ministerios del gobierno central, gobiernos locales y sociedad civil. Dividiéndose en dos subgrupos, el equipo visitó varios proyectos que demostraban las labores de todo un abanico de actores españoles en distintos sectores y sirviéndose de distintos instrumentos.

En la Tabla D.1. se muestra se muestran siete conclusiones clave sobre la puesta en práctica de la estrategia países. Por el lado positivo, el enfoque sectorial sigue las prioridades de la estrategia país. La gobernanza y género se consideran sectores (apoyando al gobierno local y a las organizaciones de mujeres), además de ser incluidos dentro de otros programas. España ha tenido cuidado de introducir el sector de cultura y desarrollo para ayudar a reconstruir la herencia de El Salvador y para fortalecer una identidad cultural integradora. Los actores de la cooperación descentralizada y las ONGD han ayudado a fortalecer la capacidad de sus socios en el gobierno local y la sociedad civil. La Oficina Técnica de Cooperación (OTC) también ha promovido un enfoque orientado a resultados y una cultura de evaluación entre sus socios.

Desde un punto de vista más crítico y, al mismo tiempo, paradójico dado el resultado positivo que se acaba de mencionar, hay una falta de enfoque centrado en los resultados y de una cultura de evaluación entre los propios actores españoles, incluso dentro de la OTC. Aunque la estrategia entabla un debate sobre la coordinación entre los actores españoles, sigue siendo un desafío del que prácticamente todos son conscientes. A pesar del llamamiento realizado por el Plan Director en favor de un mayor énfasis en las zonas pobres de los países de rentas medias, y del esfuerzo realizado por las estrategias país en la concentración de esfuerzos geográficamente, hubo sólo pruebas aisladas de que esto estuviera ocurriendo en la práctica. La OTC argumentó que como El Salvador es un país pequeño con bolsas de pobreza dispersas, el programa nacional Red Solidaria, apoyado por España y por otros donantes, es un vehículo más adecuado para la reducción de la pobreza. Así mismo, a España le resulta difícil convencer al gobierno del traslado de su centro geográfico ya que hay otros donantes actuando en las zonas más pobres. Sin embargo, la dispersión continua de los esfuerzos oficiales y la tendencia de las administraciones locales y ONG españolas a aprovechar las oportunidades que se presentan tiene un efecto negativo sobre la eficacia de la ayuda española a largo plazo.

La conclusión primordial extraída de las conversaciones y visitas a proyectos fue la de que España es un socio respetado, que mantiene buenas relaciones con, y ayuda a facilitar el diálogo constructivo entre un amplio abanico de socios de distinta orientación política en los gobiernos centrales y locales, así como en la sociedad civil. El apoyo español se valora tanto por la financiación como igualmente, sino más, por la aplicación respetuosa de conocimientos técnicos especializados. En algunos programas, quizás España sea tan sólo el segundo o tercer donante en cuanto al volumen de ayuda, pero su labor es reconocida y apreciada. Los socios han notado la continuidad de la ayuda española. Por ejemplo, los socios locales expresaron su asombro cuando, a pesar del cambio de ideología política de un gobierno local, la cooperación española siguió apoyando al nuevo partido⁴¹. Un tema recurrente entre los socios y otros donantes fue la habilidad de España para hablar con todos los actores del amplio espectro político y a los distintos niveles, lo que ayudó a crear una plataforma sólida para el continuo fortalecimiento de la democracia en un país polarizado. La sostenibilidad de los esfuerzos en favor del desarrollo en este sentido dependen en gran medida de la contribución española.

Tabla D.1. Siete fortalezas fundamentales y retos correspondientes de la ayuda española a El Salvador

Fortalezas	Retos correspondientes
1. Diálogo abierto y sincero y comunicación respetuosa del equipo de cooperación española en El Salvador. La presencia de la OTC es muy útil.	La coordinación, sobre todo con los actores descentralizados, es un desafío continuo en parte debido a su falta de presencia. El gobierno está preocupado porque las actividades de las ONG no son siempre transparentes.
2. Flexibilidad derivada de la combinación de actores e instrumentos españoles.	El sistema español es complejo. La dispersión de ayuda requiere en mejor enfoque de los esfuerzos entre todos los actores españoles.
3. Las OTC que disponen de información política sobre la situación del país y España actúan como puente entre las distintas facciones.	A los representantes de la sociedad civil les preocupaba que la atención prestada a las cuestiones políticas, especialmente a los derechos humanos, haya sufrido modificaciones en el pasado.
4. El fuerte apoyo técnico promueve un enfoque orientado a resultados y evaluación entre los socios.	Falta de atención al seguimiento sobre el terreno y a la evaluación por parte de todos los actores de la cooperación española.
5. Un actor protagonista, desempeñando un papel de líder, a la hora de promover ciertas cuestiones como la cultura, la justicia, los derechos humanos, los derechos de las mujeres, el gobierno local, la descentralización, el medio ambiente, la educación y la armonización.	El uso de la asistencia técnica en la formación debería ser más sistemático y habría que darle un mayor énfasis a los aspectos analíticos de las estadísticas. Con el incremento de la ayuda, los recursos de la AECI se tendrán que estirar para poder abarcar este amplio campo de acción.
6. El presupuesto proveniente de los distintos actores españoles se está acrecentando. Los acuerdos marco garantizan la previsibilidad de la ayuda.	Ciertos requisitos administrativos engorrosos podrían desacelerar el flujo de fondos; la justificación de los proyectos y las exigencias de presentación de informes son muy tediosas.
7. Alineación con las necesidades del país; no impone la agenda propia.	También se necesita una armonización dentro de la región de América Central.

Fuente: los puntos clave se obtienen de las notas tomadas por el equipo de examen inter pares durante las entrevistas con los ministerios y agencias del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, donantes multilaterales y bilaterales.

⁴¹ En cambio, algunos interlocutores notaron que el apoyo a algunas cuestiones concretas, por ejemplo el apoyo a los derechos humanos, se había visto alterado con los cambios en el gobierno español, como ocurre también con otros donantes.

Muchos actores españoles juegan un papel clave en la ejecución. El equipo visitó los proyectos apoyados por la Oficina Técnica de Cooperación de la AECI, por actores descentralizados y ONGD. El Centro Cultural y el sector privado español (Recuadro D.1.) también intervienen en el desarrollo. Finalmente, la Embajada actúa como pivote junto con la OTC a la hora de hablar con los actores políticos nacionales y locales, sea cual sea su ideología política.

Recuadro D.1. Pesquerías en El Salvador

En El Salvador, una empresa pesquera española inició sus actividades en el nuevo puerto pesquero de La Unión. Al mismo tiempo, El Salvador no había ratificado los Convenios 87, 98, 135 y 151 de la OIT sobre derechos del trabajador, principalmente el derecho de organizarse en sindicatos, al que se oponían enérgicamente algunos grupos de interés clave a nivel político y empresarial. El cumplir con estos convenios es una condición para obtener tarifas especiales a la hora de exportar a la UE. Sin este derecho preferencial de acceso al mercado europeo, la empresa se hubiera visto forzada a cerrar sus puertas en El Salvador. Esto llevó a un debate político en El Salvador, que terminó un año después con la ratificación del Convenio OIT por parte de El Salvador. Así se garantizó la continuidad de las operaciones y se convirtió también en un importante motor de desarrollo para promover el diálogo político en el país.

España se enfrenta a desafíos de gestión para mantener la calidad de la ayuda

La estrategia por países no da indicación alguna sobre presupuesto o recursos humanos, así que no es posible analizar la eficiencia de la ayuda española. El impacto de la organización y de la gestión de la cooperación española sobre el terreno a nivel de resultados conlleva importantes lecciones para España. Sin información presupuestaria por país, la previsibilidad de la asignación de la ayuda también podría convertirse en un motivo de preocupación.

Por lo que respecta a la organización de la ayuda española, la importancia de la relación Embajada–OTC y la gran diversidad de actores españoles ya han sido mencionados con anterioridad. La necesidad de una comunicación frecuente entre la OTC y la AECI en Madrid y la coordinación entre los distintos actores españoles sobre el terreno también son características de la organización española. Mientras que las consultas entre los distintos actores son ya parte integrante de la cooperación al desarrollo en cualquier país, España parece tener que soportar altos costes de transacción como consecuencia de su compleja organización.

Para gestionar la interacción con las ONG españolas y los socios de la sociedad civil, y para ofrecer previsibilidad a los socios, la AECI ha establecido acuerdos de cooperación. La OTC está haciendo uso de ellos en El Salvador, junto con un formulario electrónico de solicitud en línea. En general, los socios han entendido los motivos de esta reforma y han percibido que los acuerdos marco ofrecen previsibilidad. Han agradecido la disponibilidad de los funcionarios de la OTC para ayudarles en la solicitud de fondos, pero hay algunos problemas de ejecución temprana. Por ejemplo, el formulario en línea fue descrito como “un desastre”. Más importante a largo plazo son las inquietudes de los socios de que la mayor carga burocrática traiga aparejada una respuesta más lenta.

El presupuesto destinado al desarrollo lo gestiona la AECI en Madrid, no la OTC en San Salvador, lo que puede plantear problemas para la eficacia sostenida y el aumento gradual de la ayuda de cara al futuro. Mientras que la OTC diseña y realiza un seguimiento del programa, los

fondos destinados a la ayuda fluyen directamente hacia los socios que se ocupan del desarrollo. Actualmente, esto funciona bien, aunque parece que es debido principalmente a la capacidad individual de la OTC y a las buenas relaciones con la sede central, y no tanto al diseño del sistema en sí. La gestión de la microfinanciación debe estar mejor integrada sobre el terreno. Hubo ocasiones en que la respuesta española fue considerada lenta. El sistema podría enfrentarse a desafíos mayores a medida que aumenta el volumen de la AOD según lo previsto. Además, dado el reconocimiento que hacen otros donantes del papel de liderazgo español en algunos sectores, no está claro como España podría llegar a gestionar los fondos de otros donantes para fomentar la eficacia de la ayuda si no se hizo previamente por país.

Los recursos humanos son los adecuados para gestionar el programa actual de la AECI, pero se verían rebasados a medida que el programa se amplía. En total, la OTC cuenta con 26 empleados, ocho de los cuales son salvadoreños. Hay un buen equilibrio a nivel de género. El jefe de la OTC y los dos empleados que trabajan en los aspectos de la cultura y desarrollo tienen contratos con España, mientras que el resto del personal en la OTC, ya sean españoles o locales, trabajan con contratos locales. La gestión de los recursos humanos en la OTC está limitada por la normativa laboral española que distinguen entre distintas categorías de personal y desincentivan a los expertos españoles a moverse fuera de España. La contratación está limitada actualmente y esto no tiene visos de solución hasta que las reformas propuestas para la AECI hayan sido aprobadas en Madrid.

La OTC gestiona la asistencia técnica española, que encaja perfectamente con las necesidades locales. La OTC contrata mucha asistencia técnica a través de canales locales y regionales. Los comentarios de los salvadoreños son positivos en su mayoría, aunque hubo algunas quejas sobre la elección de los métodos de formación, que podrían haber sido elegidos con mayor rigor.

En el sistema español más amplio, las limitaciones de recursos humanos son todavía más evidentes. Tan sólo unos pocos actores descentralizados (Junta Andalucía, Diputación de Barcelona, y Comunidad de Madrid) tienen presencia en El Salvador y sus representantes son responsables para toda la región de América Central. Con frecuencia, la puesta en práctica de proyectos la gestionan ONGD con misiones de monitoreo específicas desde la sede central. Únicamente Andalucía tiene presencia como para gestionar algunos proyectos clave, aunque se centra en el seguimiento de los progresos y hay muy poca capacidad para evaluar las consecuencias más amplias de los proyectos. La coordinación continuada con la OTC es un desafío para todos estos actores descentralizados.

Lecciones

Un entorno político muy polarizado es un terreno difícil para que los donantes sintonicen su ayuda con el programa del gobierno central. Sin embargo, la estrategia país de España es relevante, y la OTC puede alinearse con los programas gubernamentales. El uso de actores descentralizados y de ONGD permite una alineación más amplia con la sociedad nacional de El Salvador.

La experiencia española en este entorno político también muestra que la diplomacia es tan importante como los conocimientos técnicos especializados y la financiación a la hora de lograr un programa de ayuda de calidad.

La estrategia país fue diseñada sin tener en cuenta las estrategias sectoriales, un sistema de gestión por resultados, ni una cultura de evaluación. Las acciones españolas en El Salvador sugieren que mucha de la capacidad para diseñar estrategias sectoriales está situada sobre el terreno y que un

sistema de gestión basado en resultados podría empezar a construirse desde abajo. Al tratar estos asuntos en Madrid, España debería intentar sacar provecho de las lecciones y experiencias adquiridas sobre el terreno.

El desarrollo de capacidades es muy importante en El Salvador. Ayudar a mejorar un entorno que favorezca el desarrollo de capacidades es una contribución tan importante como la asistencia técnica, y España lo hace mediante su labor en el campo de la descentralización, el gobierno local y el empoderamiento de la sociedad civil.

Conclusiones

La ayuda española en El Salvador es muy apreciada y respetada a todos los niveles. España ha facilitado un diálogo constructivo y el consenso en un entorno político hostil y ha conseguido que los socios impulsaran la formulación de políticas públicas en determinadas áreas. La comprensión española de la cultura y de las instituciones le dan a España una ventaja comparativa en esta región. España también dispone de la capacidad técnica y de la habilidad para integrar las cuestiones transversales. Todos los socios que se ocupan del desarrollo aprecian la flexibilidad de la ayuda española. La cooperación descentralizada coloca a España en una posición aventajada en lo tocante a las áreas de gobierno local.

España ha realizado muchos progresos en la calidad y la eficacia de la ayuda. La importancia y eficacia de la ayuda española demuestra los esfuerzos realizados en un escenario hostil. Muchos de los entrevistados alabaron la capacidad española de respetar las necesidades de los socios a todos los niveles y por su constancia en el apoyo brindado, más allá de las ideologías políticas.

Siguen existiendo algunos desafíos específicos relacionados con la cartera actual de programas y proyectos apoyados por España. Hay ciertos programas y proyectos que se seguirían beneficiando de un enfoque más centrado en la pobreza. Al mantener su flexibilidad, España debe enfrentarse al peligro de la dispersión sectorial. La multiplicidad de instrumentos supone una carga administrativa para la OTC. Los instrumentos financieros son complejos y los acuerdos de microfinanciación deben integrarse dentro del contexto del país. Hay margen para mejorar la armonización dentro del sistema español, perfeccionando los mecanismos de coordinación ya existentes. El enfoque de proyecto de la cooperación descentralizada tendría un mayor impacto si estuviese más integrado dentro del marco estratégico global. Las reformas organizativas y de gestión de la AECI todavía no se han enfrentado a las cuestiones de recursos humanos que tienen un impacto en las operaciones sobre el terreno, las condiciones de empleo, la movilidad del personal y las oportunidades para el desarrollo profesional.

Todavía restan dos desafíos adicionales de cara al futuro: i) A medida que España aumenta progresivamente su ayuda hasta el 0,7% del PNB en 2012, ¿cómo incrementará su ayuda a un país como El Salvador? Los países de rentas medias como El Salvador no necesitan forzosamente de préstamos blandos pero agradecen el apoyo en otros campos, sobre todo en el desarrollo de capacidades, que no requieren tanta financiación. ii) A medida que España va asumiendo un mayor liderazgo en sectores específicos, otros donantes podrían solicitar instrumentos para la gestión de fondos. Aquí entrará en juego la capacidad española para gestionar dichos fondos.

*Anexo E***Visita de campo a Colombia**

Como parte del examen inter pares de la cooperación española al desarrollo, un equipo del CAD⁴² que reunía a representantes de Austria, Francia y de la Secretaría de la OCDE visitó Colombia entre el 15 y el 18 de julio de 2007. En Colombia, el equipo se entrevistó con funcionarios españoles, tanto del gobierno central como de las comunidades autónomas españolas, con representantes del gobierno colombiano, funcionarios de agencias de ayuda bilateral y multilateral, y representantes de las organizaciones de la sociedad civil colombiana y española. Las reuniones se celebraron en Bogotá.

El contexto para la cooperación al desarrollo en Colombia

Colombia es un país de renta media baja con un PIB per cápita de 2.740 dólares EEUU en 2006. Aunque sus ingresos de AOD son sustanciosos (una AOD neta total de 511 millones de Dólares EEUU en 2005), el país no es dependiente de la ayuda, ya que la AOD representa tan sólo el 0,4% del PNB. Colombia tiene 46 millones de habitantes y una superficie de 1,140 millones de kilómetros cuadrados, un poco más del doble del tamaño de Francia continental. El crecimiento económico reciente ha sido sólido, más del 5% en 2005 y 2006 en términos reales, una tendencia que se espera continúe en 2007 y 2008, con estimaciones actuales del 5,5% y 4,5% respectivamente. Con una inflación moderada, un nivel relativamente bajo de deuda externa (32% del PIB en 2005) y un déficit por cuenta corriente moderado (1,6% del PIB en 2005, 2,8% en 2006), la situación macro-económica parece por lo menos controlada.

Sin embargo, la situación interna en Colombia es muy compleja. Mientras que algunas zonas del país florecen, explicando así la mayor parte del crecimiento económico, esto no alcanza al resto de las áreas que presentan indicadores de desarrollo muy bajos. Mientras que la pobreza ha caído del 58% al 49% desde 2002, la desigualdad de renta sigue siendo una de las mayores del mundo, con un coeficiente Gini de 58,6 en 2003⁴³. Las capacidades y habilidades de la administración son asombrosas, favoreciendo la confianza inversora. Sin embargo, en algunas áreas del país la autoridad del gobierno está ausente.

El motivo principal de esta situación de contraste es el grave problema de violencia, considerado por la comunidad internacional como un conflicto armado interno⁴⁴. Este conflicto entre las fuerzas del gobierno y los grupos insurgentes antigubernamentales y grupos paramilitares ilegales ha existido desde hace más de 40 años. Después de pasar a estar cada vez más vinculado a, así como financiado y fomentada por, el tráfico de drogas, el conflicto empeoró en la década de 1990. El gobierno del Presidente Álvaro Uribe, que subió al poder en 2002 y resultó reelegido en 2006, ha adoptado una línea dura para intentar alcanzar la paz y el orden público. Así se ha conseguido reducir la violencia, y el control del

⁴² Hubert de Milly, Ministerio de Asuntos Exteriores, Francia; Maria Rotheiser-Scotti, Ministerio Federal para Asuntos Europeos e Internacionales de Austria; Sebastian Bartsch, Administrador, OCDE; Sean Conlin, Consultor Jefe; Jens Sedemund, Asesor Político, OCDE.

⁴³ PNUD, Informe de Desarrollo Humano de 2006, Tabla 15 – sólo siete países presentaban un valor superior.

⁴⁴ El gobierno colombiano no acepta describir la situación como conflicto armado interno.

gobierno ha avanzado en áreas que antes controlaba la guerrilla o los paramilitares. Los avances en la reducción de la violencia o el reafirmar el control del gobierno, son considerados como un factor clave en los recientes resultados económicos del país. Sin embargo, la situación actual no ofrece unos cimientos sólidos en los que se pueda construir un desarrollo continuo y equitativo, ya que la amenaza del conflicto persiste. Todos los actores internacionales han confirmado que la cooperación en Colombia se caracterizaba por cambios rápidos, sucesivos e impredecibles. En conjunto, la resolución eficaz de la violencia es un objetivo a largo plazo de las autoridades colombianas, y necesitará de los esfuerzos continuados de varias administraciones.

La violencia y el conflicto armado son los motivos principales para el compromiso de un amplio abanico de donantes y de agencias internacionales en Colombia. La pobreza y la desigualdad son ambas resultado y causa del conflicto, que está directamente vinculado al tráfico de drogas. El conflicto ha provocado graves crisis humanitarias. En los últimos 20 años, se estima que unos 4 millones de personas se han visto desplazadas internamente. Esto representa aproximadamente un 8% de la población colombiana — el segundo mayor desplazamiento interno del mundo después de Sudán — y más de 200.000 personas continúan desplazándose internamente cada año.

El “Proceso de Londres–Cartagena”, bautizado así después de las reuniones de 2003 en Londres y de 2005 en Cartagena de Indias, establece el marco general para los donantes y el gobierno colombiano. El gobierno colombiano, mediante el programa de “Acción Social” bajo el mandato de la Vicepresidencia, ha adoptado una postura fuerte y activa en los debates con el “G24”: los gobiernos y agencias comprometidos con el proceso. Dentro de este proceso, Acción Social ha desarrollado una estrategia de cooperación internacional para Colombia. Visión Colombia 2019, una estrategia a largo plazo para todas las áreas del gobierno que contiene una lista completa de objetivos de desarrollo, también ayuda a la puesta en escena. Colombia no ha ratificado la Declaración de París. Sin embargo, después de un análisis detallado de las obligaciones mutuas para donantes y beneficiarios, el gobierno parece dispuesto a ratificar la Declaración de París en fecha próxima.

La estrategia país española para Colombia: el contexto del conflicto

El Plan Director 2005-2008 define a Colombia como un país “con atención especial” para la cooperación española al desarrollo⁴⁵. A diferencia de los países prioritarios, el compromiso en los países con atención especial está motivado y definido en función de un problema particular que atañe en forma específica al país: en Colombia, sería el caso del conflicto.

La estrategia país (MAEC/SECI, 2006b) sigue la metodología del Plan de Actuación Especial diseñado por la DGPOLDE para países con atención especial. Incluye los objetivos estratégicos de la cooperación española en Colombia; el calendario del compromiso; directrices estratégicas para las intervenciones, coherencia y coordinación entre los distintos actores de la coordinación española; y mecanismos para la armonización y la alineación.

El documento de estrategia fue el resultado de una amplia consulta entre la AECI y otros actores oficiales españoles del desarrollo en Colombia, el gobierno colombiano, organizaciones

⁴⁵ Esto ha supuesto un cambio frente al Plan Director 2001-2004 que había clasificado a Colombia como un país prioritario. Sin embargo, en aquel momento España no diferenciaba entre países prioritarios, países con atención especial y países preferentes.

internacionales y donantes bilaterales, ONGD españolas y colombianas, así como fundaciones españolas, empresas y expertos académicos. Mientras que la estrategia final fue aprobada en Madrid, la OTC lo considera claramente como un “documento local” redactado sobre el terreno, un punto de vista que se vio confirmado por las ONGD entrevistadas en Colombia.

La estrategia presentaba un enfoque integrado centrado en la prevención del conflicto y en la construcción de la paz enfrentándose a aquellos factores que perpetúan el conflicto. El documento establece tres prioridades principales para la cooperación española: i) atención a las víctimas de la violencia; ii) factores estructurales — sociales, medioambientales, institucionales y económicos — vinculados al conflicto; y iii) el apoyo a una transformación cultural hacia un clima que favorezca la resolución pacífica y la coexistencia, el diálogo entre la sociedad civil y las instituciones públicas, el buen gobierno y el respeto y la reconciliación. Hay varias líneas de intervención que se incluyen bajo cada una de las prioridades principales. Para cada una de ellas, la estrategia ofrece una justificación, objetivos, acciones prioritarias, metas para cuestiones transversales, enfoque geográfico, la gama de instrumentos disponibles, alineación con las estrategias de los socios, interlocutores locales estratégicos, y armonización y coordinación con otros actores internacionales. Sin embargo, los objetivos identificados son genéricos y no ofrecen, ni hacen referencia, a claros resultados de programa en términos de logros de desarrollo que se puedan medir.

La estrategia también se considera como la mejor herramienta para fomentar la coherencia, la coordinación y la complementariedad entre los distintos actores de la cooperación española. Pero aunque el proceso de consulta dio lugar a un documento consensuado que establece el abanico de actores e instrumentos para cada línea de intervención individual, el documento no puede cumplir con su función en forma aislada. Por una parte, las especificaciones son relativamente abiertas y no restrictivas, lo que es comprensible dada la necesidad de flexibilidad y la naturaleza de la estrategia como documento de consenso. Por otra parte, estaba claro que los actores descentralizados no se sentían obligados a actuar dentro del marco de intervención de la estrategia.

La cooperación española al desarrollo en Colombia es apreciada y respetada

El equipo del examen inter pares en Colombia descubrió que España es un socio en el desarrollo muy apreciado y respetado. España ha sido capaz de crear y mantener buenas relaciones y un alto nivel de legitimidad y aceptación como socio en el diálogo con actores tanto gubernamentales como no gubernamentales. Además, los vínculos lingüísticos, históricos y culturales con Colombia, en instituciones tanto formales como informales, le otorgan una importante ventaja comparativa. Los grupos de la sociedad civil felicitaron a España por su enfoque basado en la consulta, cooperación participativa y disponibilidad.

Los entrevistados confirmaron que España es un líder en la promoción de la agenda de la eficacia de la ayuda en Colombia entre la comunidad de donantes y de cara al gobierno. Todas las partes lo han descrito como una tarea difícil y delicada, no tan sólo porque Colombia no ha ratificado la Declaración de París, sino también porque el gobierno no reconoce la situación existente en Colombia como conflicto armado interno. Dado el claro enfoque español en Colombia, España sintoniza su ayuda y fortalece las políticas del gobierno en forma localizada en áreas que tienen una relación directa con las consecuencias y causas estructurales del conflicto. Por lo tanto, España considera que instrumentos del tipo apoyo presupuestario general no serían eficaces en este contexto. Este punto de vista es ampliamente compartido, no tan sólo entre la comunidad de donantes y la sociedad civil. Aunque Colombia no depende de la ayuda, la ayuda se necesita en

áreas que no logran obtener una línea presupuestaria fiscal adecuada debido al poco apoyo político nacional. Estas áreas suelen tener una importancia clave para los programas relacionados con el conflicto, del tipo derechos humanos y justicia, reparación y reconciliación o reintegración. La cuestión no es el estado de los sistemas de gestión de las finanzas públicas, que son muy sólidos en Colombia, sino más bien el hecho de que las contribuciones mediante el apoyo presupuestario general se deberían destinar a lograr objetivos de austeridad fiscal, más que a financiar cualquiera de los programas de desarrollo actuales.

Por lo tanto, España es un firme defensor de la agrupación de los recursos en cestas de fondos gestionadas por el PNUD. España también desempeñó un papel fundamental en promover la idea de que la ayuda europea se concentrara en dos grandes fondos, uno para los derechos humanos y la justicia, el otro para la paz y la reconciliación. Así mismo, la OTC ayudó al gobierno colombiano a desarrollar su capacidad para la coordinación de los donantes, y para hacer un seguimiento sistemático de la ayuda mediante una base de datos en línea, que incluyese información sobre donantes fuera del CAD⁴⁶. Más allá de los aspectos implícitos de armonización de los fondos gestionados por el PNUD, España recurre cada vez más a la ayuda multilateral “local”, canalizada mediante oficinas locales de las agencias multilaterales y con un seguimiento de la OTC. Esto le permite a España el mantener su ventaja comparativa en su compromiso con los distintos grupos interesados, reduciendo la ejecución directa de proyectos de cooperación que entrañan cierta dificultad política.

Dos desafíos clave

El equipo de cooperación española ha logrado establecer un programa de ayuda eficaz en un entorno difícil y complejo, a pesar de dos desafíos fundamentales: (i) la necesidad de completar el proceso de reforma inconcluso en forma global y ambiciosa; y (ii) el desafío de coordinar en forma eficaz los distintos actores e instrumentos del sistema de cooperación española.

Los retrasos a la conclusión del proceso de reforma de la AECI y el marco político más amplio han dejado a la OTC en una posición incómoda. La aplicación de la estrategia por país tuvo que completarse sin un marco presupuestario ni estrategias sectoriales clave. Las expectativas generales son un incremento continuado de los niveles de AOD que, en el peor de los casos, se mantendrán estables, pero las provisiones presupuestarias por país se siguen realizando anualmente sin información concreta sobre su evolución futura. La falta de objetivos e indicadores de resultados para distintas líneas de intervención estratégica es también consecuencia de la reforma inconclusa, y la DGPOLDE debería elaborar un protocolo concreto para el seguimiento y el control.

La OTC ha intentado promover el programa de asistencia en Colombia en línea con la agenda de la eficacia de la ayuda, pero hasta ahora no ha habido un cambio formal en su autoridad de decisión y campo de acción. La situación actual se caracteriza por la “descentralización por defecto”: mientras que toda la autoridad en la toma de decisiones reside oficialmente en la sede central, la capacidad limitada en Madrid implica que la oficina sobre el terreno se ve forzada a desempeñar un papel más importante. Sin embargo, sin indicaciones claras sobre la dirección de la reforma, hay una preocupación creciente con respecto a la persistencia del modelo de arriba a abajo, pero con una capacidad mucho mayor, amenazando así con menoscabar la autonomía sobre el terreno.

⁴⁶ Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Mapa de cooperación internacional, http://www.accionsocial.gov.co/acci/web_acci/nuevomapa/main.asp.

La situación de los recursos humanos de la OTC es muy tensa. La pérdida reciente de varias piezas clave del equipo se achacó a la escasez de recursos y a las condiciones de trabajo que soporta el personal español, claramente no competitivas e incluso precarias. Mientras que los funcionarios de otras agencias bilaterales y multilaterales admiran a sus pares españoles por su compromiso con y la calidad de su trabajo, no han podido dejar de percibir que la capacidad de la OTC no es la adecuada. Si esto no se soluciona rápidamente, terminará erosionando la capacidad española para mantener operaciones eficaces y lograr sus ambiciones para la cooperación al desarrollo en Colombia.

El equipo del examen inter pares descubrió que no existe prácticamente armonización alguna a nivel de los procedimientos entre los distintos actores españoles. Algunas comunidades autónomas han establecido representaciones permanentes, que se alojan en las oficinas de la OTC. Esto permite una mejor difusión de la información, la participación en reuniones de coordinación, y el acceso a los conocimientos sectoriales especializados. Sin embargo, la AECI no tiene un mandato para dirigir los esfuerzos de armonización con la cooperación descentralizada a través de la OTC sobre el terreno. Igualmente, se sigue emprendiendo la planificación operativa en forma separada; 2006 fue el primer año en que las distintas unidades de la AECI planificaron en forma conjunta. Sin embargo, todavía no estaba claro sí, o cómo, el programa de microfinanciación se integraría dentro del enfoque estratégico de la AECI. Esto también era aplicable a los créditos FAD. Mientras que los esfuerzos sobre el terreno parecían mejorar la cooperación con el programa de ayuda español en su conjunto, una debilidad clara de este enfoque era el proceso técnico de gestión de los préstamos en forma remota desde Madrid con poca consideración por los marcos legales o de procesos de los países socios. Recientemente, Colombia (que presenta muy buenas calificaciones crediticias y no sufre un problema de deuda o límites de crédito por parte de los organismos internacionales financieros) sólo hizo uso de una línea de crédito extraordinaria del FAD de 50 millones EUR de préstamos no vinculados, mientras que nunca utilizó una línea de crédito de 200 millones EUR de préstamos parcialmente vinculados.

Conclusiones

España opera un programa de cooperación sofisticado en Colombia. Todos los entrevistados han sido testigos de las enormes mejoras en la calidad de su programa de ayuda en los últimos años. Entre las mejoras es de reseñar la diferenciación significativa e importante entre la cooperación al desarrollo y los asuntos exteriores.

La cooperación española apoya la apropiación, lo que refleja tanto un verdadero compromiso del gobierno como la participación de la sociedad civil. La cooperación técnica está estrechamente ligada a los procesos del país, fortaleciendo capacidades que son esenciales para la prevención de conflictos y la construcción de la paz. La diversidad del compromiso español en Colombia, incluyendo la cooperación descentralizada, es un activo. Al mismo tiempo, es necesaria la coordinación interna española sobre el terreno. Esto no se podrá lograr mediante documentos políticos cada vez más específicos, sino que requiere de una coordinación práctica y continua durante el diseño, puesta en práctica y evaluación de las intervenciones de desarrollo.

La OTC hace un uso estratégico e inteligente de los distintos canales. Sin embargo, si no progresa la reforma de la AECI, la planificación eficaz se dificulta. Se necesita claridad en las líneas de responsabilidad y en la toma de decisiones, reflejando la fuerte descentralización de la autoridad en la toma de decisiones sobre el terreno. Así mismo, sería práctico que los programas se definiesen a nivel estratégico, más que a nivel de las herramientas de programación. El cambio de enfoque que pasa del

control de los elementos de entrada a centrarse en los resultados para asegurar la calidad todavía está pendiente. España necesita ofrecer orientación política y de procedimientos desde el centro, e invertir en la formación sobre el terreno para ser capaz de aplicar un enfoque sistemático basado en los resultados. Las estrategias sectoriales también serán importantes en este sentido.

Finalmente, si la reforma no consigue enfrentarse a la cuestión de los recursos humanos en su conjunto, los riesgos son obvios. España dispone de un personal sobre el terreno altamente cualificado, la columna vertebral del programa de ayuda sobre el terreno. En Colombia, la OTC ha sufrido la pérdida recurrente de piezas clave entre sus filas. Si las condiciones de empleo y las oportunidades para el desarrollo profesional no son competitivas en comparación con las de otros donantes del CAD, es probable que la pérdida crítica de recursos humanos dificulte la viabilidad del incremento de volumen de la AOD y que revierta las mejoras en la calidad de la ayuda española.

Descripción de Términos Clave

La siguiente descripción somera de la terminología principal de la cooperación al desarrollo utilizada en esta publicación se ofrece como antecedente⁴⁷.

FINANCIACIÓN ASOCIADA: La combinación de ayuda oficial al desarrollo, ya sea donaciones o préstamos, con otros fondos oficiales o privados para conformar paquetes de financiación.

MEDIA DE LOS PAÍSES: La media no ponderada del porcentaje AOD/PNB de los miembros del CAD es decir, la media de los propios porcentajes, no el porcentaje de la AOD total frente al PNB total (véase porcentaje AOD/PNB).

CAD (COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO): El comité de la OCDE que se ocupa de las cuestiones relacionadas con la cooperación al desarrollo. Se puede consultar una descripción de sus propósitos y una lista de sus miembros al principio de este volumen.

LISTA DE BENEFICIARIOS DE LA AOD ELABORADA POR EL CAD: El CAD utiliza una lista de beneficiarios de la AOD que se revisa cada tres años. A partir del 1 de enero de 2005, la lista se divide en las siguientes categorías (la palabra "países" incluye territorios):

PMA: Países Menos Adelantados. Grupo establecido por las Naciones Unidas. Para ser clasificado como PMA, los países deben estar por debajo de los umbrales establecidos a nivel de renta, diversificación económica y desarrollo social. La Lista CAD se actualiza inmediatamente para reflejar cualquier cambio en el grupo PMA.

Otros LICs: Otros Países de Rentas Bajas. Incluye a todos los países que no son PMA con un PNB per cápita de 825 dólares EEUU o menos en 2004 (Método Atlas del Banco Mundial).

LMICs: Países de Rentas Medias Bajas, es decir, con un PNB per cápita (Método Atlas) entre 826 dólares y 3.255 dólares en 2004. Los PMA que son también LMIC tan sólo aparecen en el grupo de los PMA – no en el de los LMIC.

UMICs: Países de Rentas Medias Altas, es decir, con un PNB per cápita (Método Atlas) entre 3.256 dólares y 10.065 dólares en 2004.

REORGANIZACIÓN DE LA DEUDA (TAMBIÉN REESTRUCTURACIÓN): Cualquier acción acordada de manera oficial entre acreedor y deudor que modifique los términos previamente establecidos para el reembolso. Esto puede incluir la condonación, la reprogramación o la refinanciación.

INVERSIÓN DIRECTA: Inversión realizada para adquirir o incrementar una participación duradera en una empresa situada en un país incluido en la Lista CAD de beneficiarios de la AOD. En la

⁴⁷ Para una descripción detallada de estos términos, véase el Informe de Cooperación al Desarrollo 2006, Volumen 8, No. 1.

práctica, esto se registra como el cambio en el valor neto de una filial de la casa matriz situada en un país beneficiario, según aparece en los libros de contabilidad de la casa matriz.

DESEMBOLSO: La liberación de fondos en favor de, o la compra de bienes y servicios para un beneficiario; por extensión, el importe así gastado. Los desembolsos se pueden contabilizar como **brutos** (el importe total desembolsado durante un ejercicio contable dado) o **netos** (el importe bruto menos cualquier devolución del principal de la deuda o recuperación de donaciones recibidas durante el mismo período).

CRÉDITOS A LA EXPORTACIÓN: Créditos con finalidad comercial y que no están representados por un instrumento negociable. Pueden ser concedidos por el sector oficial o por el sector privado. Si son concedidos por el sector privado, pueden contar con el apoyo de garantías oficiales.

DONACIONES: Transferencias realizadas en efectivo, bienes o servicios para las que no es necesaria la devolución.

ELEMENTO DE DONACIÓN: Refleja las condiciones financieras de un compromiso: tipo de interés, vencimiento y período de gracia (plazo que transcurrirá hasta la primera devolución de capital). Mide el grado de concesionalidad de un crédito, expresado como porcentaje por el cual el valor actual del futuro flujo de devoluciones está por debajo de los reembolsos que se hubieran generado a un tipo de interés de referencia dado. El tipo de referencia es del 10% en las estadísticas CAD. Este tipo fue seleccionado como sustituto de la eficiencia marginal de la inversión interna, es decir, como un indicador del coste de oportunidad para el donante al poner los fondos a disposición. Por lo tanto, el elemento de donación es nulo en el caso de un préstamo con un tipo de interés del 10%; es del 100% para una donación; y se sitúa entre esos dos límites para un préstamo cuyo tipo de interés es inferior al 10%.

PRÉSTAMOS: Transferencias que si requieren de devolución. Los datos sobre flujos de préstamos netos tienen en cuenta las deducciones por los reembolsos de principal (pero no el pago de intereses) de préstamos anteriores.

AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD): Donaciones o préstamos a países o territorios incluidos en la Lista CAD de beneficiarios de la AOD y a agencias multilaterales que son realizados por el sector oficial; teniendo como objetivo principal la promoción del bienestar y el desarrollo económico; con condiciones financieras de carácter concesionario (en el caso de préstamos, deben tener un elemento de donación del 25% como mínimo).

PORCENTAJE AOD/PNB: para comparar los esfuerzos AOD de los miembros, es útil el mostrarlos como un porcentaje del producto nacional bruto (PNB). AOD/PNB "Total CAD" es la suma de la AOD de los miembros dividida por la suma de los PNB, es decir, el porcentaje AOD/PNB ponderado de los miembros del CAD (véase Media de los Países).

OTROS FLUJOS OFICIALES (OOF): Transacciones con un impacto sobre el desarrollo realizadas por el sector oficial con países incluidos en la Lista CAD de beneficiarios de la AOD que no cumplen con las condiciones para ser consideradas como ayuda oficial al desarrollo.

COOPERACIÓN TÉCNICA: Incluye tanto a) las donaciones a los residentes de países beneficiarios de la ayuda para que reciban educación o formación en su país o en el extranjero, como

b) los pagos a consultores, asesores y personal similar, así como a profesores y administradores que desempeñan sus servicios en países beneficiarios.

AYUDA VINCULADA: Donaciones o préstamos oficiales donde la compra de bienes o servicios involucrados queda limitada al país donante o a un grupo de países que no incluye a todos los países beneficiarios de la ayuda.

VOLUMEN (en términos reales): Los datos de flujos están expresados en dólares EEUU. Para dar una idea más exacta del volumen de flujos con el tiempo, algunos datos se expresan en precios y tipos de cambio constantes, con un año de referencia específico. Eso significa que se ha realizado el ajuste para cubrir tanto la inflación en la divisa del donante entre el año en cuestión y el año de referencia, y las fluctuaciones en el tipo de cambio entre dicha divisa y el dólar EEUU durante el mismo período.

Bibliografía

Comisión Europea

EC (European Commission) (2007), “Europeans and Development Aid”, *Special Eurobarometer 280*, June 2007, EC, Brussels.

Unión Europea

The Council of the European Union (2005), *The European Consensus on Development*, November 2005, Brussels.

EU (European Union) (2005), *EU Strategy for Africa*, November 2005, EU, Brussels.

EU (2007), *EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy*, May 2007, EU, Brussels.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OECD (2002), *Development Co-operation Review of Spain*, OECD, Paris.

OECD (2005), *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, OECD, Paris.

OECD (2006), *Survey on Monitoring the Paris Declaration*, OECD, Paris.

OECD (2007), *Memorandum of Spain*, submitted to the DAC on 3 May 2007 in view of the Peer Review of Spain, OECD, Paris.

Gobierno Español

Consejo De Cooperación Al Desarrollo (2006), *Informe: El Cumplimiento Del Principio De Coherencia De Políticas*, Madrid, July 2006.

MAEC/SECI (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación) (2005), *Plan Director de la Cooperación Internacional 2005-2008*, November 2005, Madrid. (The Master Plan).

MAEC/SECI (2006a), *Documento de Estrategia País El Salvador 2005-08 Cooperación Española*, Madrid.

MAEC/SECI (2006b), *Plan de Actuación Especial 2006-08 Cooperación Española Colombia*, Madrid.

MAEC/SECI (2006c), *Seguimiento del PACI 2005*, 2006, MAEC, Madrid.

MAEC/SECI (2007), *Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2007*, MAEC, Madrid.

Parlamento Español (1998), *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, Madrid.

Parlamento Español (2006), *Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa*, Madrid.

Naciones Unidas

United Nations General Assembly (2005), 2005 World Summit Outcome, Resolution A/RES/60/1, United Nations, New York.

UNDP (United Nations Development Programme) (2006), *UNDP Human Development Report*, UNDP, New York.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA, 2006), *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief – Oslo Directives*, United Nations, Geneva.

Otros

Engelhardt, A., et al (2006), *Government Funding. Spain*, Tsunami Evaluation Coalition.

Federación Española de Municipios y Provincias (2005), *La Cooperación al Desarrollo de las Administraciones locales*, Madrid.

Legrain, P. (2006), *Immigrants: Your Country Needs Them*, Little, Brown, London.

Saca, N. and Carceres, L. (2006) “What Do Remittances Do? Analyzing the Private Remittance Transmission Mechanism in El Salvador”, *IMF Papers*, 2006, International Monetary Fund, Washington DC.

World Bank (2006), *Poverty Assessment of El Salvador*, The World Bank, Washington DC.

COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO



SERIE EXÁMENES INTER PARES

CÓMO CONTACTARNOS

El Comité de Ayuda al Desarrollo agradece sus comentarios y sugerencias.

Contactar

**por correo electrónico:
dac.contact@OCDE.org, www.OCDEbookshop.org**

por fax: 33 1 44 30 61 44

**o por correo postal:
Organisation for Economic Co-operation and Development
Development Co-operation Directorate
Communications and Management Support Unit
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
France**

WEB

<http://www.OCDE.org/dac>

OCDE Comité de Ayuda al Desarrollo

Examen de Pares ESPAÑA

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE realiza exámenes periódicos sobre los recursos que dedican los miembros del CAD a la cooperación. Las políticas y los esfuerzos de cada uno de los 23 miembros son examinados con una visión crítica cada cuatro años, de ahí que al año se examinan cinco o seis programas.

El Examen de Pares de España, dirigido por Austria y Francia, se llevó a cabo el 15 de noviembre de 2007. El documento comprende los principales hallazgos y recomendaciones y el informe completo de la secretaría.

En los últimos años, Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de España ha experimentado un rápido crecimiento alcanzando la cifra de 3.813 millones de dólares en 2006, pasando a ocupar el octavo lugar entre los donantes por su volumen. El CAD ha elogiado a España por su creciente esfuerzo en la ayuda y por su compromiso de aumentar más del doble de la parte de su PNB dedicado a la ayuda al desarrollo con el fin de alcanzar el objetivo de NNUU de 0,7% en 2012. En 2006, el aumento de la AOD española fue el segundo más grande en términos absolutos entre los donantes del CAD y de la Unión Europea.

España persigue metas ambiciosas para reformar su sistema de cooperación para el desarrollo y los retos para ponerlas en práctica requerirán esfuerzos sustanciosos en los años venideros. España ha perfilado su ayuda con un enfoque de pobreza y con un compromiso nuevo con África Subsahariana y con la reducción de la pobreza de los países de renta media. España aplica bien los principios de eficacia de la ayuda en el terreno, pero una exitosa implementación de la Declaración de París dependerá del proceso de reformas puesto en marcha y de trabajar conjuntamente con otros donantes. España debería orientarse a mejorar la coordinación y coherencia entre sus propios agentes de cooperación, limitar el número de países y sectores que apoya y desarrollar un enfoque estratégico de sus contribuciones a los organismos internacionales de desarrollo. España necesita mejorar su capacidad de ejecución de la ayuda bilateral y reforzar la atención a cuestiones relacionadas con sus recursos humanos.

La agenda es ambiciosa, España parece estar bien posicionada para lograr sus objetivos en cooperación para el desarrollo.