



**Comité de Ayuda al  
Desarrollo (CAD)**

**EXAMEN DE PARES 2011**

**ESPAÑA**



**GOBIERNO  
DE ESPAÑA**

**MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN**

**SECRETARÍA DE ESTADO  
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
Y PARA IBEROAMÉRICA**

**SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**



**OCDE**

**MEJORES POLÍTICAS  
PARA UNA VIDA MEJOR**

# ESPAÑA

Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)  
EXAMEN DE PARES 2011



ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO  
ECONÓMICO

### Proceso del Examen de Pares

El CAD lleva a cabo exámenes periódicos de los esfuerzos en cooperación para el desarrollo de los miembros de CAD. Las políticas y los programas de cada miembro se analizan en profundidad aproximadamente una vez cada cuatro o cinco años. Cinco miembros se analizan anualmente. La Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE proporciona apoyo para el análisis y es responsable de desarrollar y mantener el marco conceptual desde el que se acometen los Exámenes de Pares.

El Examen de Pares se prepara por un equipo formado por representantes del Secretariado que trabajan con funcionarios de dos miembros del CAD a quienes se designa como “examinadores”. El país examinado proporciona un memorando en el que expone los principales avances en sus políticas y programas. A continuación, el Secretariado y los examinadores visitan la capital para entrevistar a funcionarios, parlamentarios, la sociedad civil y los representantes de las ONG del país donante para obtener información de primera mano sobre las cuestiones relevantes en torno a los esfuerzos de cooperación para el desarrollo del país de que se trate. Las visitas de campo permiten evaluar cómo el país examinado ha puesto en práctica las principales políticas, principios y preocupaciones del CAD, y evalúan las operaciones en los países receptores, particularmente con respecto a la reducción de la pobreza, la sostenibilidad, la igualdad de género y otros aspectos de desarrollo participativo, así como la coordinación de la ayuda a nivel local.

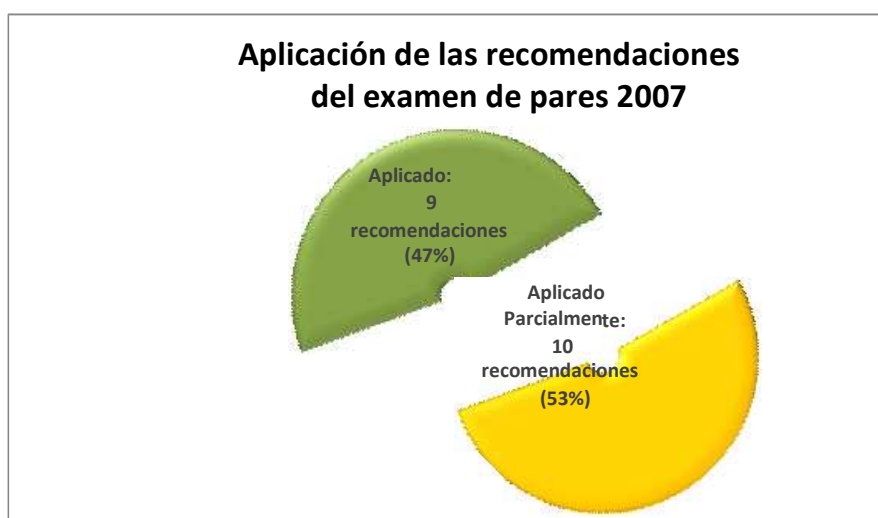
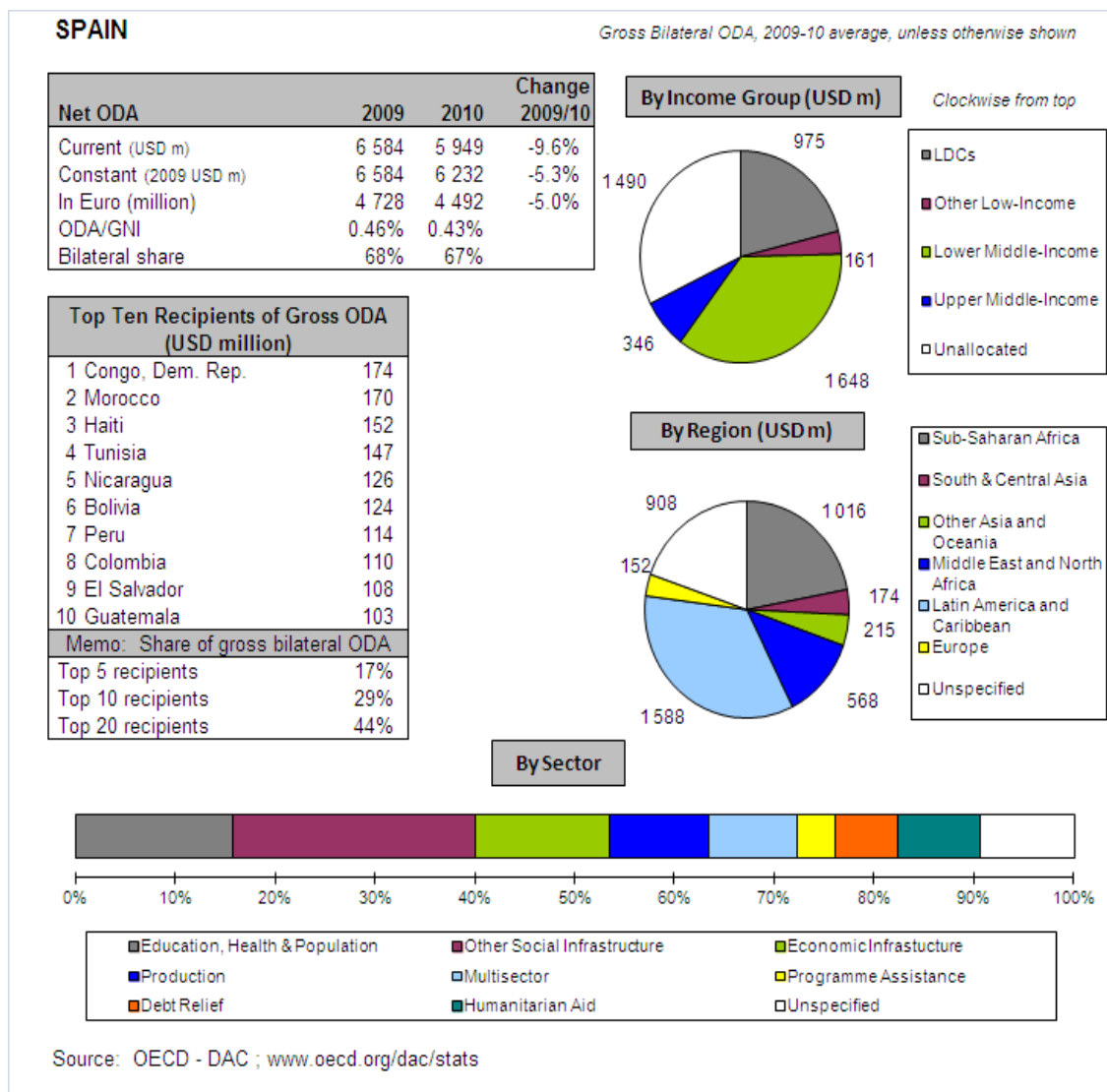
A continuación, el Secretariado elabora un informe previo sobre la cooperación al desarrollo de este país miembro, que es la base para la reunión de examen del CAD en la OCDE. En dicha reunión los altos funcionarios del país sometido a examen responden a las preguntas formuladas por el Secretariado y los examinadores.

Este examen recoge los Principales Hallazgos y Recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo y el informe del Secretariado. Fue preparado en colaboración con las examinadoras de Irlanda y Suecia para el informe de Pares de España el 13 de diciembre de 2011.

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 Europea.

## Una visión general de la Ayuda Oficial al Desarrollo Española





## *Índice*

<b>Una visión general de la Ayuda Oficial al Desarrollo Española.....</b>	<b>3</b>
---	----------

### **Acrónimos 9**

<b>Principales hallazgos y recomendaciones del CAD .....</b>	<b>11</b>
--	-----------

#### Visión general 11

Marco general de la cooperación al desarrollo .....	12
---	----

Estrechar el campo de acción de la cooperación española.....	12
--	----

Elaborar una política para trabajar con la sociedad civil.....	13
--	----

Mejorar la rendición de cuentas: prepararse para un periodo económico difícil.....	13
--	----

Promover el desarrollo más allá de la ayuda .....	14
---	----

Volumen de ayuda y asignación .....	15
-------------------------------------	----

Concentrar la ayuda oficial al desarrollo.....	15
--	----

Dirigir una estrategia de diálogo con los agentes descentralizados.....	16
---	----

Garantizar que las contribuciones multilaterales de España son estratégicas .....	16
---	----

Organización y gestión .....	17
------------------------------	----

Crear claros vínculos entre los órganos de coordinación españoles.....	17
--	----

Dar el paso de la evaluación al aprendizaje .....	18
---	----

Definir una política de recursos humanos que ponga énfasis en la movilidad y el rendimiento del personal .....	19
--	----

Mejorar el impacto de la cooperación al desarrollo.....	20
---	----

Utilizar herramientas para la ayuda eficaz a nivel estatal .....	20
--	----

Desvincular la ayuda .....	20
----------------------------	----

Compartir el conocimiento sobre el desarrollo de capacidades en países de renta media .....	21
---	----

Hacia una mejor donación humanitaria. ....	21
--	----

Consolidar el gran progreso en la programación humanitaria.....	21
---	----

Desarrollar un enfoque sistemático al riesgo .....	23
--	----

<b>Informe de la Secretaría .....</b>	<b>24</b>
---------------------------------------	-----------

<b>Capítulo 1 Orientaciones Estratégicas.....</b>	<b>24</b>
---	-----------

Un donante ambicioso que consolida su posición y se centra en la calidad .....	24
--	----

Progreso en la aplicación de las recomendaciones del último examen de pares.....	24
--	----

Una política específica de cooperación para el desarrollo española .....	25
--	----

Una política y unos mecanismos de ejecución y financiación independientes .....	25
---	----

Nuevos avances: centrarse en los métodos de trabajo.....	26
--	----

Replanteamiento de los países, los temas y las cuestiones transversales .....	26
---	----

Desarrollar un criterio más claro para la elección de los países socios.....	26
--	----

Garantizar un enfoque temático más ajustado.....	28
--	----

Integrar de manera estratégica las áreas transversales .....	29
--	----

Un papel más claro para los actores españoles de cooperación para el desarrollo .....	30
---	----

Aplicar la estrategia multilateral desde la base hasta los consejos de administración .....	30
---	----

Definir reglas más claras de compromiso con la sociedad civil.....	31
--	----

Dar a conocer la nueva estrategia para el sector privado .....	32
--	----

Trabajar con un marco común.....	33
----------------------------------	----

Hacia una mejor rendición de cuentas: España debe prepararse para un momento económico difícil	33
Consideraciones futuras:	34
<b>Capítulo 2 Desarrollo más allá de la ayuda</b>	<b>36</b>
Progreso desde el último examen de pares	36
Un compromiso legal explícito con la coherencia de políticas de desarrollo	38
Prioridades claras y conciencia en la sede	38
Dar a conocer la estrategia de desarrollo de España en el terreno –más allá de la AOD	39
Mecanismos de coordinación política para resolver conflictos o incoherencias	39
Nuevos mecanismos institucionales para la coherencia de la política	39
Hay que garantizar que las políticas subnacionales respeten la coherencia con los objetivos de desarrollo de España	41
Progreso en la supervisión, análisis y comunicación de la coherencia de políticas para el desarrollo	41
Reforzar los lazos entre la comunicación y las respuestas políticas	41
Mejorar la gestión para aumentar la transparencia	42
Utilizar los enfoques “whole-of-government”	43
Más progreso en la cooperación interministerial en los estados frágiles	43
Mirando hacia delante: la agenda “más allá de la ayuda” para la todo el gobierno español	43
Consideraciones futuras	44
<b>Capítulo 3 Volumen de ayuda, canales y asignaciones</b>	<b>47</b>
Progreso desde el último examen de pares	47
Un gran salto truncado por una grave crisis económica	47
Necesidad de más transparencia en los canales de España para los países socios	49
Incremento de las asignaciones a los países menos avanzados y África	50
Necesidad de concentración geográfica	50
Compromiso visible al multilateralismo y al enfoque selectivo	51
Lecciones de la participación de España en el Fondo para el logro de los ODM	52
Esfuerzos para reducir sectores y priorizar en las temáticas transversales	53
Una nueva estructura de financiación para mejorar la calidad de la cooperación al desarrollo española	54
Consideraciones futuras	55
<b>Capítulo 4 Organización y gestión</b>	<b>57</b>
Progreso desde el último examen de pares	57
Una estructura institucional más fuerte para la cooperación al desarrollo	57
¿Cómo se puede mejorar la coordinación?	58
Buenas prácticas en la coordinación interministerial: ayuda multilateral y canje de deuda	60
Herramientas para obtener mejores resultados	61
Crear una cultura de evaluación	64
La necesidad de más evaluaciones del impacto a nivel de políticas	64
La armonización del aumento de recursos de evaluación con la capacidad	65
Asignación estratégica de los recursos	65
Políticas de recursos humanos más claras y una mayor capacitación del personal	66
Garantizar nuevos sistemas corporativos que apoyen la gestión de cambio	67
ONGs: Los instrumentos de financiación han de ser una función de la política	67
Consideraciones futuras	68
<b>Capítulo 5 Eficacia de la ayuda y resultados</b>	<b>71</b>

Progreso poniendo en práctica las recomendaciones del último examen de pares .....	71
Todos los ingredientes para la ayuda eficaz: una política, instituciones, y un marco financiero	71
Del compromiso a la práctica .....	72
Eficacia de la ayuda en otros ámbitos diferentes al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	73
Progreso en apropiación .....	74
Alinearse con las estrategias nacionales y hacer un mejor uso de los sistemas propios de los países socios .....	75
Desarrollar capacidades que perduren .....	76
Hacer la ayuda más previsible .....	78
Urgente necesidad de avanzar para desvincular la ayuda .....	79
Armonizar el trabajo con otros donantes .....	79
Un mayor esfuerzo en la gestión por resultados de desarrollo y en la mejora de la rendición de cuentas	80
Valorar los riesgos de la cooperación en los estados frágiles .....	81
Consideraciones futuras .....	82
<b>Capítulo 6 Ayuda humanitaria.....</b>	<b>85</b>
España: un líder en respuesta rápida .....	89
Mecanismos operativos .....	91
Pasar del control a la evaluación de impacto .....	91
Garantizar la coherencia entre los actores españoles .....	91
Desarrollar las habilidades del personal para apoyar un sistema de ejecución directa .....	91
Consideraciones futuras .....	92
<b>Anexo A Progreso desde las recomendaciones del examen de pares del CAD de 2007 .....</b>	<b>95</b>
<b>Anexo B Conjunto de tablas de la OCDE/CAD.....</b>	<b>99</b>
<b>Anexo C Visita en terreno a Bolivia.....</b>	<b>107</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>115</b>
<b>Tablas</b>	
Tabla 1. Categorías geográficas de España en función del marco de asociación .....	27
Tabla 2. Principios, sectores y cuestiones transversales de la cooperación española al desarrollo	28
Tabla 3. Progreso de España en la construcción de una política coherente de desarrollo, 2007- 2011 .....	37
Tabla 4. Países prioritarios del IIIer Plan Director por nivel de ingreso .....	50
Tabla 5. Ejecución de España con respecto a los indicadores de la Declaración de París .....	73
Tabla 6. Flujos financieros totales .....	99
Tabla 7. AOD por categorías principales .....	100
Tabla 8. AOD bilateral asignable por región y grupo de ingreso .....	101
Tabla 9. Principales receptores de la AOD bilateral .....	102
Tabla 10. AOD bilateral por objetivos principales .....	103
Tabla 11. Comparativa de la ejecución de ayuda .....	104



**Gráficos**

Gráfico 1. Instituciones garantes de la coherencia de políticas para el desarrollo .....	40
Gráfico 2. Contribución a la AOD de España por actor, 2009 .....	49
Gráfico 3. AOD regular multilateral y no regular multilateral de España, 2009.....	52
Gráfico 4. Sistema español de cooperación para el desarrollo .....	59
Gráfico 5. Niveles de planificación e instrumentos de la cooperación al desarrollo española.....	61
Gráfico 6. Criterios de distribución del presupuesto humanitario de la AECID .....	89
Gráfico 7. AOD neta de los países del CAD en 2010 .....	105

**Cuadros**

Cuadro de texto 1. Cooperación Triangular: El potencial de España para tender puentes.....	21
Cuadro de texto 2. Buenas prácticas: España es líder en respuesta rápida.....	22
Cuadro de texto 3. Estrategia de España para conseguir un mayor impacto y más resultados de desarrollo sostenible – el ejemplo del Marco de Asociación País en Bolivia .....	63
Cuadro de texto 4. España y la cooperación triangular .....	77
Cuadro de texto 5. Los obstáculos a la armonización: lecciones aprendidas en Bolivia.....	80

## Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
CONCORD	Confederación Europea de ONG de de Emergencia y Desarrollo
APP	Ayuda programable país
CRS	Sistema de reporte de la OCDE para la clasificación de sectores (Creditor Reporting System)
RSC	Responsabilidad Social Corporativa
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
RRC	Reducción del Riesgo de Catástrofes
UE	Unión Europea
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FAMSI	Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional
FIEM	Fondo para la Internacionalización de la Empresa Española
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FONPRODE	Fondo de Promoción para el Desarrollo
BDH	Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria
RNB	Renta nacional bruta
GruS	Grupo de Socios para el desarrollo de Bolivia
PPAE	Países Pobres Altamente Endeudados
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
AIF	Asociación Internacional de Fomento (International Development Association – World Bank)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
PMD	Países menos desarrollados
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
ODMs	Objetivos de Desarrollo del Milenio
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
PRM	Países de Renta Media
MITYC	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio
MOPAN	Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales
ONG	Organización no gubernamental
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
RD	Real Decreto
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
ACNUR	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la mujer sustituido por ONU-MUJERES
UNWOMEN/ ONU-MUJERES	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (Bolivia)
PMA	Programa Mundial de Alimentos

---

**Signos utilizados:**

EUR Euro

USD Dólares Americanos

( ) Estimado por el Secretariado en total o parte

- (0)

0.0 Insignificante

.. No disponible

... No disponible separado de manera desagregada pero incluido en el total

n.a. No aplicable

**Notas sobre los datos utilizados:**

Los datos utilizados en este informe están basados en el CRS de la OCDE, salvo que se indique lo contrario. Las posibles diferencias en los totales son debidas al redondeo. Para el análisis comparativo temporal, se han empleado USD dólares constante de 2009. Para los datos relativos a un año, se ha utilizado el USD dólar actual para el año correspondiente.

---

**Promedio anual de tipo de cambio (EUR por USD)**

2007	2008	2009	2010
0.7305	0.6933	0.7181	0.7550

## Principales hallazgos y recomendaciones del CAD

### *Visión general*

España ha hecho progresos notables al mejorar tanto la cantidad como la calidad de su cooperación al desarrollo. Desde 2004 ha duplicado la cantidad que destina a Ayuda Oficial al Desarrollo, lo que le ha llevado a ser el séptimo mayor donante del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. El país mantiene su propósito de alcanzar en 2015, el objetivo acordado internacionalmente de destinar el 0,7% de su renta nacional bruta (RNB) para ayuda oficial al desarrollo (AOD), y esto a pesar del grave impacto de la crisis económica global que ha llevado a recortes de presupuesto en 2009 y en 2010, y a una reducción de su AOD del 0,45% de su RNB en 2008 al 0,43% en 2010. La cooperación para el desarrollo española ha estado impulsada por un compromiso del gobierno en la lucha contra la pobreza y por un apoyo firme por parte de los partidos políticos y la ciudadanía basado en el sentido de solidaridad con los más pobres.

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

España aún puede mejorar su cooperación al desarrollo en diversos aspectos. Su ambiciosa estrategia de desarrollo se beneficiaría si se realizara una priorización entre los muchos países, sectores y áreas transversales. Esto evitaría la elevada fragmentación de la AOD española entre sus socios. La cooperación española podría ser más transparente si los países socios y las oficinas en terreno dispusiesen de información sobre todas las actividades de los actores españoles, tanto de la Administración Central como de la cooperación descentralizada. Una política sobre cómo trabajar con la sociedad civil fortalecería el creciente compromiso con las ONG en España y en los países socios, y un refuerzo en la comunicación sobre desarrollo podría ayudar a mantener el apoyo de la ciudadanía a las cuestiones sobre desarrollo. España necesita una política de movilidad de personal entre sede y terreno, y necesita introducir un sistema de gestión por resultados. Finalmente, los distintos organismos encargados de coordinar los esfuerzos en materia de desarrollo y de acción humanitaria tienen que tener una mejor vinculación si quieren ser eficaces.

## *Marco general de la cooperación al desarrollo*

### *Estrechar el campo de acción de la cooperación española*

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

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

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

España tiene una sólida estructura institucional con la suficiente autonomía para poner en práctica su política de cooperación al desarrollo. La institución clave para la cooperación española es el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), con la Secretaría del Estado de Cooperación Internacional y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE). La cuota de la AOD que gestiona el ministerio ha ido creciendo con rapidez, del 19% de la AOD total en 2004 al 50% en 2009. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), supervisada por la Secretaría de Estado de Cooperación al Desarrollo, ejecuta una parte significativa y cada vez mayor de los programas de ayuda del ministerio. España ha creado asimismo una nueva estructura financiera- El Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) – que evita que la cooperación al desarrollo sea utilizada para otros intereses. Sin embargo, este fondo cubre solamente la cooperación llevada a cabo por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

A pesar de que España intenta concentrar su cooperación y ha reducido el número de países socios de 56 a 50 desde el último examen, su programa sigue siendo disperso. Para concentrar más su cooperación bilateral, España debe establecer un criterio claro para mantener los mismos países socios. Si tenemos en cuenta que el 65% de su AOD bilateral bruta se distribuye en países de renta media, consecuentemente España debe garantizar que se centra en la población más pobre de estos países. España debería clarificar sobre cómo pretende priorizar sus 10 principios, 12 sectores, y 4 áreas de especial atención para asignar sus recursos financieros y humanos.

### ***Elaborar una política para trabajar con la sociedad civil***

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

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

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

El gobierno español ha abierto sus consultas políticas a un amplio abanico de agentes, otorgándoles voz propia para influir en el diseño del III Plan Director. Se ha logrado ser más estratégico en el trabajo con las agencias multilaterales, mediante los Marcos de Asociación Estratégica (ver Sección 3), y con el sector privado a través de una Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial, que describe el papel del sector privado en el desarrollo (i) como socios en el diálogo político sobre desarrollo; (ii) como contratistas en la realización de proyectos de cooperación al desarrollo; y (iii) como promotores clave en la promoción del desarrollo más allá de la AOD.

A pesar de que el Ministerio ha reforzado su relación con la sociedad civil española, y que una parte significativa de su cooperación está canalizada a través de las ONG, España todavía necesita un marco político para colaborar con la sociedad civil, igual de estructurado y previsible que la reciente estrategia para el sector privado. El gobierno debería definir en qué medida, y con qué propósito, quiere trabajar con las ONG españolas, internacionales y de países socios. El papel que pueden desempeñar podría incluir:

(i) Fortalecer a la sociedad civil de los países socios; (ii) realizar proyectos o programas; (iii) comentar las políticas gubernamentales, y (iv) fortalecer la función de vigilancia de la sociedad civil.

### ***Mejorar la rendición de cuentas: prepararse para un periodo económico difícil***

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

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

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

Hasta el momento, la cooperación para el desarrollo española ha podido contar con un sólido apoyo social y con un compromiso de solidaridad global con los pobres. Sin embargo, hay riesgo de perder el respaldo público en la situación de crisis económica actual. Una encuesta de la Fundación Carolina del 2010 indica que a pesar de que el apoyo público a la cooperación al desarrollo todavía es elevado, este cayó del 84% en 2005 al 67% en 2010, mientras que los que se oponen a la cooperación al desarrollo van ganando terreno (18%, cuando en 2005 era el 6%).

Sin el apoyo de la ciudadanía, el objetivo de España de dar el 0,7% de su renta nacional bruta como AOD será difícil de lograr. El aumento de la proporción de AOD gastada en educación al desarrollo (del 1,2% en 2008 al 1,8% en 2009) fue un paso en la dirección adecuada. Entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales financian y realizan casi cuatro quintos de este trabajo, por lo que juegan un papel crucial. La sociedad civil es también un pilar importante en el amplio apoyo de la ciudadanía a la cooperación al desarrollo. Pero para promover y facilitar sus esfuerzos de comunicación y los de otros agentes de desarrollo, la cooperación española ha de actualizar estrategias o planes operativos sobre de educación y comunicación al desarrollo. Aumentar la conciencia y promover una cultura de solidaridad global son prioridades en el Plan Director actual. Sin embargo, la estrategia del 2007 del ministerio en materia de educación al desarrollo es muy amplia y está un tanto desfasada, y no sirve de guía al personal. Asimismo, su último plan de comunicación data del 2007. La agencia se beneficiaría si tuviera un personal más especializado en educación y comunicación al desarrollo.

### ***Promover el desarrollo más allá de la ayuda***

**Principales hallazgos:** *En los cuatro últimos años, los esfuerzos de España de cumplir firmemente con su compromiso legal de coherencia política al desarrollo se han centrado en gran medida en establecer nuevas instituciones. Sin embargo, España no cuenta con capacidad suficiente de análisis y gestión de los asuntos de coherencia política. La información no se utiliza eficaz y sistemáticamente entre los órganos existentes y hacia los actores de la cooperación al desarrollo, de manera que permita una gestión, análisis y rendición de cuentas que informen e influyan en las decisiones políticas.*

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

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

España está entre el conjunto de donantes que ha recogido por escrito su compromiso con una coherencia política al desarrollo en su marco normativo. En el III Plan Director se compromete a que todas las políticas públicas españolas contribuyan a la erradicación de la pobreza y a un desarrollo humano sostenible. Para ello, España ha creado algunos nuevos órganos que garanticen que todas las políticas españolas sean coherentes con su misión de desarrollo: i) La Comisión delegada del gobierno para la cooperación al desarrollo: Para mediar entre las políticas a nivel gubernamental, y ii) una red de puntos focales para la coherencia política: esta red interministerial, que se ha establecido recientemente, será impulsada por un comité interministerial y estará dirigida por una

unidad específica de coherencia política en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Sin embargo, la supervisión de la coherencia de políticas con objetivos de desarrollo resulta difícil por el hecho de que la relación entre los nuevos instrumentos no está clara, y los flujos de información no se utilizan eficaz y sistemáticamente a todos los niveles. Por ejemplo, debería fluir más información sobre las decisiones de la Comisión Delegada a los órganos de coordinación y supervisión. España podría incluso apoyarse en agentes no gubernamentales como las ONG, que hacen sus propios informes y análisis sobre coherencia de políticas. Una vez que esté operativa, la red de puntos focales debería proporcionar información y así garantizar que España tiene suficiente capacidad para analizar y supervisar el impacto en desarrollo de las políticas y consolidar información disponible para influir en las decisiones políticas.

### ***Volumen de ayuda y asignación***

#### ***Concentrar la ayuda oficial al desarrollo***

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

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

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

España hizo esfuerzos significativos para alcanzar el objetivo internacional de destinar el 0,7% de su renta nacional bruta (RNB) a AOD. Duplicó su ayuda como porcentaje de la RNB del 0,23% en 2003 al 0,46% en 2009. La crisis económica global la ha llevado a recortar la AOD en 2009 y 2010 – recortes tan drásticos como los que sufrió el conjunto de la administración pública en general. El promedio de la AOD/ RNB cayó del 0,43% en 2010, lejos del objetivo de un 0,56% fijado en su Plan Director, así como el del 0,51% del objetivo esperado dentro de la UE. Aún así, con una AOD de 5.950 millones de dólares en el 2010, España ocupa el 7º puesto entre los donantes del CAD en lo que a volumen se refiere, un puesto más alto que en el examen de 2007.

Para utilizar esta pausa en el crecimiento de la AOD constructivamente, y mejorar la calidad de su cooperación, España ha definido nueve ambiciosos objetivos de gasto para las asignaciones geográficas, sectoriales y temáticas. Esto incluye asignar más AOD bilateral a los países menos desarrollados y a los de renta baja y concentrar el 85% de su AOD distribuable geográficamente en 37 países socios prioritarios. A pesar de esto, la ayuda española sigue muy fragmentada, estando España entre los miembros del CAD que menos concentran su ayuda. España ha de ser flexible a la hora de cumplir con sus objetivos de gasto para responder a las necesidades del país socio y, en general, hacer nuevos esfuerzos para reducir el número de países socios.



### *Dirigir una estrategia de diálogo con los agentes descentralizados*

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

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

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

De todos los miembros del CAD, España presenta el mayor porcentaje de AOD procedente de actores subnacionales– el 19% de la AOD neta bilateral está financiada por las 17 Comunidades Autónomas de España y las entidades locales. A pesar de que esta cuota ha descendido del 26% en 2005, todavía es significativa. Esta cooperación descentralizada – de la que la mayor parte está canalizada vía ONG – es un activo en el apoyo a los países socios a nivel local; además sirve para mantener el apoyo público a la cooperación al desarrollo. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España ha reforzado el diálogo entre las entidades nacionales y subnacionales en la cooperación al desarrollo y el Parlamento adoptó un nuevo marco legal en 2010 que sienta las bases para estrechar los lazos a la hora de diseñar la política al desarrollo. Sin embargo, los países socios y las oficinas de cooperación han de estar informados de estos esfuerzos para que puedan mejorar la planificación y la ejecución. Así se garantizaría que la cooperación es transparente, está cohesionada y tiene el mayor impacto posible.

### *Garantizar que las contribuciones multilaterales de España son estratégicas*

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

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

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

Las contribuciones regulares de España a organizaciones multilaterales casi se han duplicado desde 2005, y en el 2009 España fue el 7º mayor contribuyente del CAD a los presupuestos regulares de las agencias multilaterales. Tanto el II como el III Plan Director destacan la resolución de España de “comprometerse con un multilateralismo activo, selectivo y eficaz”. Tras haber respaldado este rápido crecimiento en las contribuciones multilaterales con una estrategia de cooperación multilateral en 2009, España está adoptando Marcos de Asociación Estratégica a través de las cuales canaliza el 51% de su AOD- tanto en contribuciones regulares como no regulares. Conforme a su Plan Director

actual, España pretende concentrar aún más su AOD multilateral, hasta llegar a gastar el 80% de sus contribuciones multilaterales en solo 10 organizaciones multilaterales en 2012. Para 2009 se ha conseguido dedicar el 76%. Los esfuerzos españoles para ser más estratégico en sus contribuciones y avanzar hacia asociaciones selectivas con los organismos multilaterales son bienvenidas y deberían continuar.

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

### ***Organización y gestión***

#### ***Crear claros vínculos entre los órganos de coordinación españoles***

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

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

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

La cooperación al desarrollo española tiene una estructura institucional particularmente compleja. No solo 14 ministerios dentro de la AGE asignan fondos computables como AOD, sino que los agentes de desarrollo subnacional también juegan un papel significativo, lo que añade más complejidad al escenario. La multitud de actores y los canales de reparto requieren una estrecha coordinación y sinergia para que se reduzca la dispersión de los esfuerzos y los recursos y se aumente la cohesión y el impacto.

Los nuevos Marcos de Asociación País de España ayudan a mejorar la coordinación política entre los actores españoles en el terreno. En sede, España cuenta con cinco órganos que coordinan, consultan y asesoran en cooperación al desarrollo. Dos son órganos de coordinación interministerial (la Comisión Delegada del Gobierno de Cooperación al Desarrollo, y la Comisión Interministerial para la Cooperación al Desarrollo), dos coordinan a los actores nacionales y descentralizados (la Conferencia Sectorial sobre Desarrollo y la Comisión Interterritorial para la Cooperación al Desarrollo), y uno es un órgano consultivo que comprende a las entidades del sector público y privado y las ONG (El Consejo de Cooperación al Desarrollo). No está claro cómo deberían trabajar estos órganos de forma conjunta para reforzar la planificación estratégica y la distribución de la cooperación española. Es fundamental que la cooperación entre los órganos sea transparente y los resultados de sus debates se utilicen

eficientemente para informar la toma de decisiones estratégicas, políticas y técnicas de todo el gobierno.

### ***Dar el paso de la evaluación al aprendizaje***

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

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

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

El Plan Director actual coloca la gestión por resultados de desarrollo en la primera línea de los esfuerzos. En él se esboza, en tres áreas, cómo España pretende conseguirlo: planificación, seguimiento y evaluación. España ha empezado a implantar este nuevo enfoque a través de la formación y la orientación metodológica. En esta orientación de la evaluación hacia la medición de resultados le resultará beneficioso su compromiso con la construcción de una cultura de evaluación y aprendizaje. España tiene una política de evaluación y una división independiente, especializada en evaluación dentro de la Dirección General. La evaluación tiene ahora un papel importante en los nuevos marcos de asociación con países socios y con agencias multilaterales. La agencia de desarrollo ha visto cuadruplicarse el número de evaluaciones entre 2007 y 2009, principalmente debido a la obligación impuesta a las ONGs de evaluar los proyectos financiados por la AECID a partir de un cierto umbral.

Sin embargo, España podría ser más estratégica acerca de lo que evalúa y cómo aprende de los resultados de las evaluaciones. Esto requiere hacer uso de los resultados de las evaluaciones para influir en la política, la programación y el aprendizaje institucional e informar al público. Asimismo conlleva tener los indicadores adecuados para medir los resultados en primer lugar. A pesar de que las oficinas en terreno tienen que definir ahora los resultados que quieren alcanzar, desde el inicio de su nuevo marco de programación, una reciente auto evaluación interna de la AECID averiguó que se ha conseguido poco a la hora de sentar las bases para hacer el seguimiento y evaluación sobre sí, de hecho, estos resultados se están logrando. En cambio, el seguimiento todavía tiende a dar más peso a cómo se gasta el dinero, y ello debido a que la agencia carece de los indicadores correctos para medir los resultados y el impacto. España ha de definir desde el principio cómo pueden las evaluaciones estratégicas ofrecer información para la programación futura, planificarlas en consonancia y ayudar a las oficinas en terreno a definir los indicadores correctos, mientras se siguen realizando evaluaciones operativas con los objetivos del aprendizaje y de la rendición de cuentas.

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

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

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

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

La cooperación española ha reforzado significativamente su base de recursos humanos desde el último examen de pares. La contratación de personal a gran escala de 93 responsables de programa y 120 responsables de proyecto por parte de la AECID, ha hecho posible mantener relaciones más estrechas en terreno con los países socios. Sin embargo, el Ministerio y la AECID siguen sufriendo la insuficiente movilidad de personal entre sede y terreno. Es una oportunidad perdida de aprovechar los conocimientos del personal, tanto en sede como en el terreno, y de mejorar la capacidad de España para atraer y conservar a expertos en desarrollo de gran calidad. Dado que España espera una gran rotación de personal en los puestos clave de las oficinas en terreno en los próximos años, necesita un plan a medio plazo de movilidad y rotación de personal para facilitar esos cambios y salvaguardar la competencia institucional. Dentro del ministerio, los directivos han de estar orientados por (i) el objetivo de facilitar la movilidad del personal dentro de la organización; y (ii) dirigir y desarrollar la carrera profesional del personal. Estos aspectos deberían estar reforzados en el próximo contrato de gestión de la AECID (2011-2014). Asimismo la AECID debería considerar el dar mayor continuidad laboral y responsabilidad al personal contratado del país socio que trabaja en áreas importantes.

Un segundo pilar de las políticas de recursos humanos de España debería ser la introducción de un sistema de gestión por rendimiento. A pesar de que el Estatuto Básico del Empleado Público (2007) hace obligatoria para cada administración en España la valoración del rendimiento, actualmente no hay un sistema como tal para los funcionarios del Ministerio, según la publicación de 2011 de la OCDE *Gobernanza de un Vistazo*, ni tampoco lo hay en la agencia al desarrollo. La administración española debería acelerar sus esfuerzos para implantar un sistema como tal cuanto antes, ya que es necesario y posibilita a los gestores el comprometerse con el personal en el desarrollo de sus carreras, incluida la movilidad, y anima al empoderamiento individual y la rendición de cuentas de manera personal, favoreciendo una atmósfera laboral centrada en resultados, productos e impacto.

## *Mejorar el impacto de la cooperación al desarrollo*

### *Utilizar herramientas para la ayuda eficaz a nivel estatal*

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

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

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

España ha progresado notablemente en hacer su ayuda más efectiva, yendo más allá de las recomendaciones del examen de pares del 2007. No sólo ha hecho de la agenda internacional de eficacia de la ayuda un referente en su política de desarrollo, sino que también ha reconsiderado y rediseñado su proceso de programación para llevar estos principios a la práctica. La política de España cambia desde 2009 y el Plan de Acción sobre la Eficacia de la Ayuda, aprobado en enero del 2011, ha ido allanando el camino hacia un progreso significativo en sus operaciones. Su nueva metodología de planificación, basada en los marcos de asociación país y orientados hacia resultados (ver capítulo 4) augura una mayor apropiación de los programas por los países socios. Ha hecho de los enfoques basados en programas y en sectores la principal modalidad de cooperación en muchas oficinas en terreno. Aunque las herramientas adecuadas existen, es importante que sean utilizadas por todos ministerios que distribuyen la AOD (no solo el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación) y se apliquen también en las oficinas en terreno con la autoridad necesaria para tomar decisiones.

### *Desvincular la ayuda*

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

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

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

España ha avanzado mucho en la desvinculación de su ayuda— en total, en 2009 había desvinculado el 75% de su ayuda a los países en desarrollo, muy cerca de la media del CAD del 79%. Sin embargo, debe asegurarse de seguir su plan para desvincular por completo la parte de AOD restante. España solo desvinculó el 77% de su ayuda a los PMA y a los que son *pobres (no PMA) altamente endeudados* hasta 2009, cuando la media del CAD fue del 94%. El plan de España prevé que los esfuerzos de la AECID, el MAEC, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Economía y Hacienda desvincularán toda la AOD para 2015. Desvincular completamente la ayuda de España no sólo requiere un esfuerzo de la administración central, sino también de las comunidades autónomas y de las entidades locales, que continúan ligando una gran parte

de las pequeñas cantidades de ayuda a los servicios proporcionados por las entidades españolas.

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

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

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

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

A pesar de que no existe una estrategia específica que sirva como guía, España está comprometida con el desarrollo local de capacidades. El apoyo de España al desarrollo de capacidades en los países socios se centra principalmente en la ayuda técnica, pero ésta se presta de manera que permite a España generar no solo capacidad individual sino también institucional. Con este compromiso significativo en los países de renta media, a los que destina el 65% de su AOD bruta bilateral, España ha adquirido experiencia en el fortalecimiento de capacidades en contextos donde persiste la desigualdad. España debería hacer del fortalecimiento de capacidades un objetivo explícito en los marcos de asociación país y en las estrategias sectoriales. Animamos a España a recopilar el conocimiento acumulado en las oficinas en terreno, compartirlo con otros donantes, y hacer uso de las enseñanzas que se han extraído en la planificación futura. En este esfuerzo, debería también aprovechar la experiencia de las OTC en materia de cooperación triangular (Cuadro 1)

#### **Cuadro de texto 1. Cooperación Triangular: El potencial de España para tender puentes**

España se ha forjado la reputación de tender puentes entre los países de renta media y los países menos avanzados en América Latina. El Plan Director actual de España se compromete firmemente con la cooperación triangular como una herramienta a la que pretende dar uso en los países socios prioritarios donde quiere consolidar los logros de desarrollo alcanzados. Uno de los objetivos es propiciar el fortalecimiento de capacidades e ir cambiando el modo de cooperación según se vaya “graduando” el estatus de país en desarrollo de sus países socios. España ha trabajado con Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Méjico para proporcionar ayuda en terceros países como Haití o Paraguay. Uno de los retos en los que España sigue haciendo hincapié es cómo gestionar y evaluar conjuntamente la cooperación triangular.

### ***Hacia una mejor donación humanitaria.***

#### ***Consolidar el gran progreso en la programación humanitaria***

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

*los mecanismos de coordinación interministerial en la rendición de cuentas, y en el aprendizaje.*

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

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

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

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

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

La AECID sin duda ha avanzado claramente en la agenda de la buena donación humanitaria y ahora está trabajando para crear capacidad en las Comunidades Autónomas (responsables del 8,9% de la ayuda humanitaria en 2009), pero esto supone un reto estratégico para los actores descentralizados. España está decidida a buscar mayor formación y acreditación para todos los actores españoles que trabajan en el ámbito de la respuesta humanitaria, incluida protección civil.

España reconoce que ha de moverse hacia una cultura de aprendizaje, y cambiar su enfoque de supervisión por el análisis del impacto programático. Sin embargo, es complicado ya que España tiene un modelo muy participativo de funcionamiento en lo humanitario, que requiere personal con experiencia en el análisis y la toma de decisiones en el terreno- habilidades que solo una parte del personal de la AECID posee actualmente.

### **Cuadro de texto 2. Buenas prácticas: España es líder en respuesta rápida**

El examen de pares de 2007 recomendó que España revisara la eficacia de sus intervenciones de respuesta rápida, y la AECID ha dado pasos de gigante en este área, desarrollando una

conjunto de herramientas flexibles, innovadoras y eficaces de respuesta rápida. Abarca desde depósitos logísticos conjuntos entre el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y España, hasta fondos dispuestos con antelación con las ONGs, una amplia flexibilidad para la reasignación del presupuesto (incluidos los fondos de desarrollo), el reparto directo de ayuda en especie, despliegue rápido, y el apoyo de protección civil del ejército y de la policía españoles. La coordinación se lleva a cabo en las reuniones rápidas de emergencia que se repiten regularmente en las que se involucran los socios y las ONG y tienen como objetivo desarrollar una estrategia de respuesta española coherente.

### *Desarrollar un enfoque sistemático al riesgo*

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

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

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

En la actualidad, el apoyo político y público a la programación humanitaria es grande en España, como pudo constatar el equipo que llevó a cabo el examen de pares en los debates con miembros del Parlamento y con los asesores presidenciales. Sin embargo, la experiencia de otros muchos donantes pone de manifiesto que un cambio en la orientación política a menudo implica un examen adicional del esfuerzo en materia de ayuda humanitaria- un solo escándalo en los medios de comunicación, puede bastar para provocar un giro en la opinión pública y el enfado de los legisladores. España debería ser inteligente y desarrollar un enfoque sistemático de evaluación, comunicación y gestión del riesgo programático en su estrategia humanitaria para proteger su envidiable y flexible espacio humanitario.



## Informe de la Secretaría

### *Capítulo 1* Orientaciones Estratégicas

Este capítulo se centra en cómo España ha reformado las orientaciones estratégicas de su cooperación al desarrollo en los últimos cinco años. Basado en las medidas que se adoptaron como respuesta a las recomendaciones del anterior examen de pares CAD de 2007 y en otros cambios realizados, este capítulo resalta tres áreas para su consideración en el futuro:

- (i) Concentrar la política para el desarrollo española - en lo que referente a países, sectores y áreas transversales.
- (ii) Clarificar el papel de los diferentes agentes del sistema español de cooperación al desarrollo.
- (iii) Mantener el apoyo de la ciudadanía hacia la ayuda y el desarrollo.

#### **Un donante ambicioso que consolida su posición y se centra en la calidad**

España ha hecho progresos notables en la toma de decisiones estratégicas sobre su cooperación para el desarrollo, en rápido crecimiento. Habiendo sido un receptor de ayuda hasta finales de 1970, el país ha dado un salto espectacular desde entonces- en lo que se refiere a la cantidad y la calidad de la ayuda – para convertirse en un respetado y generoso donante. Desde el último examen del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (OCDE, 2007) ha elaborado nuevas estrategias para responder mejor a un mundo en evolución, y ha consolidado la reforma de su ayuda al desarrollo, iniciada en 2004. Desde 2004, España ha duplicado su ayuda hasta convertirse en el séptimo mayor donante del CAD, y se ha creado una reputación bien merecida como motor de la agenda de eficacia de la ayuda y de la igualdad de género. Su cooperación ha sido dirigida por un gobierno comprometido en la lucha contra la pobreza y por un apoyo de la ciudadanía firme, basado en un sentimiento de solidaridad con los más pobres.

#### **Progreso en la aplicación de las recomendaciones del último examen de pares**

España ha llevado a la práctica algunas de las recomendaciones claves del último examen de pares respecto a la orientación estratégica de su cooperación (resumido en el Anexo A):

Ha mejorado la cohesión global y ha avanzado en el establecimiento de un único marco estratégico -el III Plan Director (2009-2012).

Ha finalizado las estrategias sectoriales – un paso clave para asegurar que la aplicación de los programas es totalmente consistente con el marco estratégico.

El reto pendiente respecto a las recomendaciones anteriores, es hacer un uso sistemático de su experiencia en terreno y de su especialización para mejorar su política y como contribución importante al debate y a las buenas prácticas en el ámbito de la comunidad internacional de desarrollo. Este tema se trata en el Capítulo 4.

## **Una política específica de cooperación para el desarrollo española**

### ***Una política y unos mecanismos de ejecución y financiación independientes***

La base jurídica y política, los mecanismos de ejecución y en cierto modo la estructura financiera de la cooperación al desarrollo de España se han independizado de otros ámbitos de la política. Anteriormente, la política de desarrollo estaba incluida como parte de la política de asuntos exteriores. Para darle un perfil más elevado e independencia, el gobierno actual la ha elevado para ser una parte clave de su estrategia de asuntos exteriores, con su propia política. Esto se hizo a través del Plan Director 2005-2008 (MAEC/SECI, 2005), el segundo de los planes cuatrienales que han ido definiendo la estrategia de cooperación al desarrollo española desde el año 2000. El estatus singular de la cooperación dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación está asistido por una clara misión estratégica, firmemente centrada en la reducción de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esta posición se reforzó más en 2007, cuando un amplio abanico de grupos políticos firmaron el *Pacto Estatal contra la Pobreza* (CONGDE, 2007). Esta declaración política fortaleció el compromiso de España con la cooperación al desarrollo y a la ayuda humanitaria, como políticas que deberían ser independientes de los intereses económicos, y que deberían perdurar más allá del ciclo electoral. Si bien este estatus puede haber contribuido a proteger a la cooperación al desarrollo de los recortes de presupuesto, España también tendrá que mostrar los beneficios de la cooperación al desarrollo a otros ámbitos políticos, y gestionar cuidadosamente el riesgo de que la cooperación al desarrollo pueda ser vista como contraria a otros intereses españoles.

La cooperación al desarrollo ha conseguido ser un pilar fuerte y característico de la política en el ámbito del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, al que nos referimos aquí como “el ministerio”, y que es responsable de la política de cooperación al desarrollo. La dirección política corresponde a la Secretaría del Estado de Cooperación Internacional, que tiene el mismo rango dentro del ministerio que el resto de Secretarías del Estado (para los asuntos: UE, Asuntos Exteriores, y para las relaciones Iberoamericanas). La Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), apoyada por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), continúa siendo el eje del sistema español de ayuda al desarrollo: es responsable de poner en práctica las competencias del ministerio en lo referente a la dirección, formulación, ejecución y evaluación de la política de cooperación al desarrollo y en gestionar los recursos de cooperación al desarrollo del ministerio. Casi la mitad de la financiación de la SECI está canalizada a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a la que nos referimos aquí como “la agencia”. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación es responsable de casi la mitad de la ayuda oficial al desarrollo española, y el Ministerio de Economía y Hacienda es responsable de algo más de un cuarto. Otros entes como el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y las comunidades autónomas también contribuyen a la cooperación (Gráfico 2).

España ha creado también una nueva estructura financiera para proteger la cooperación al desarrollo de los intereses comerciales. Ha sustituido su Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) por dos mecanismos de financiación separados: (i) el Fondo de Promoción para el Desarrollo (FONPRODE) dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que se dedica a la AOD; y (ii) el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) dependiente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que promueve las exportaciones españolas, y que no tiene la consideración de AOD. De esta forma, el cuerpo jurídico para la cooperación al desarrollo ahora comprende tres leyes:

1998 Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo;  
2006 Ley de Gestión de la Deuda Externa, y;  
2010 Ley del FONPRODE.

La intención de España era: delimitar la financiación al desarrollo a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y protegerla de otros intereses; por ejemplo comerciales; junto al Plan Director, hacerla más eficaz, desvincularla por completo, y permitir una respuesta rápida a las crisis humanitarias. Sin embargo, todavía está por ver si el FONPRODE puede cumplir estas expectativas tan altas ya que actualmente solo cubre un quinto de la AOD de España (Capítulo 3).

### ***Nuevos avances: centrarse en los métodos de trabajo***

Entre 2004 y 2007 España ha dado pasos importantes en la definición de su política de desarrollo y concretamente, en *qué* trabajar. Durante el periodo comprendido en este cuarto examen de pares, principalmente se ha centrado en *cómo* trabajar de la mejor manera posible. El IIIer Plan Director, que es la visión estratégica de España para 2009-2012, se centra en los mismos sectores que el anterior y al mismo tiempo presta atención a la calidad y la eficacia de la cooperación (MAEC/SECI, 2009a). Pone un mayor énfasis en el enfoque basado en programas, en reducir el número de socios bilaterales, en la ayuda multilateral estratégica y selectiva, y en un fortalecimiento del ámbito humanitario. Lanza un nuevo e importante instrumento para trasladar la política en estrategias por país: los *Marcos de Asociación País*, para garantizar que las directrices políticas se trasladan al contexto de cada país socio. España introdujo esta nueva herramienta como respuesta a la evaluación del anterior Plan Director, y en respuesta al compromiso de reflejar la agenda de la eficacia de la ayuda en su cooperación.

### **Replanteamiento de los países, los temas y las cuestiones transversales**

Puesto que España se ha centrado más en sus métodos de trabajo, ahora toca replantearse el número de países en los que trabaja, los temas, y las cuestiones transversales. Un enfoque geográfico y temático más reducido y una mayor concentración de sus recursos bilaterales en menos temas, permitirían a España contribuir para lograr mejores resultados en sus países socios.

### ***Desarrollar un criterio más claro para la elección de los países socios***

España ha avanzado en la concentración de su cooperación bilateral en menos países socios – el IIIer Plan Director redujo el número de socios de 56 a 50. Sin embargo, trabajar con 50 es todavía una tarea de enormes proporciones, ya que la cooperación con muchos socios conlleva el riesgo de que las operaciones no se beneficien de las necesarias especialización, gestión, supervisión y aprendizaje, si los recursos – tanto financieros como humanos – están demasiado dispersos. Trabajar con menos socios

permite además, concentrar los recursos y centrarse en la calidad de la cooperación. Otros miembros del CAD con niveles de cooperación similares tienden a tener menos socios<sup>1</sup>. En el planteamiento del IV Plan Director recomendamos que España intente reducir el número de países socios.

Para concentrar más la cooperación bilateral, es importante fijar un criterio claro para seleccionar a los países socios. Mientras que el personal español entrevistado para este examen está de acuerdo en la necesidad de que España concentre su ayuda, sin embargo no se ponen de acuerdo en cómo hacerlo. España divide a sus socios en tres categorías (Tabla 1). Su selección, sujeta a la aprobación parlamentaria, es objeto de mucho debate entre la administración y entre las ONG. España por lo tanto necesita revisar los siguientes criterios de selección de los países, indicados en el Plan Director, y especificar con precisión cómo se deberían utilizar:

- (i) Indicadores de desarrollo.
- (ii) La presencia y configuración de la cooperación española en aquel país.
- (iii) El posible marco de asociación en aquel país.
- (iv) El potencial del país como un socio de desarrollo.
- (v) La posición de la cooperación española en relación con otros donantes.

**Tabla 1. Categorías geográficas de España en función del marco de asociación**

	<b>Grupo A</b>	<b>Grupo B</b>	<b>Grupo C</b>
	<b>Asociación amplia (23 socios)</b>	<b>Asociación focalizada (14 socios)</b>	<b>Asociación para la consolidación de los logros de desarrollo (13 socios)</b>
<i>Descripción</i>	Los menos desarrollados, países de renta baja y media con oportunidades a asociaciones a largo plazo que conlleven: grandes niveles de AOD y una amplia gama de instrumentos, y basada en los principios de eficacia de la ayuda.	Los menos desarrollados, bajos, de renta baja a renta media que no se ajustan a la asociación amplia pero que se pueden beneficiar de un enfoque en uno o en pocos sectores con un uso específico de los instrumentos.	Países donde se puede promover el desarrollo a través de: (i) más política pública participativa. (ii) La cooperación Sur-Sur, (iii) Cooperación triangular y (iv) suministro de bienes públicos generales.
<i>Iberoamérica</i>	Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador, República Dominicana;	Colombia	Costa Rica, Brasil, México, Venezuela, Panamá, Argentina, Uruguay y Cuba
<i>Magreb, Oriente Próximo y Medio</i>	Marruecos, Mauritania, Argelia, Los territorios Palestinos y la Población del Sahara	Irak y Líbano	Siría, Túnez, Egipto y Jordania
<i>África Subsahariana</i>	Etiopía, Malí, Mozambique, Senegal, Cabo Verde y Níger	Guinea Ecuatorial, Sudán, Guinea-Bissau, Gambia, Angola, República Democrática del Congo, Guinea Conakry	Namibia
<i>Asia, El Pacífico</i>	Filipinas y Vietnam	Timor Oriental, Afganistán, Camboya y Bangladesh	

Fuente: *Plan Director para la Cooperación Española, 2009-2012* (MAEC/SECI, 2009a)

A pesar de la intención de España de concentrar su cooperación, su programa de riesgos se hace más disperso. Su compromiso -definido en el Pacto de Estado contra la Pobreza y el IIIer Plan Director- para gastar el 25% de ayuda a la cooperación en los países menos desarrollados (PMD) para el 2015, ha llevado más ayuda a África (particularmente en el Oeste de África). Su argumento para expandir su cooperación en

África es la de desplazar los recursos a aquellos países donde el impacto en las vidas de los pobres es mayor. Se han planificado 10 nuevas oficinas por país en aquel continente (Capítulo 4). En 2009, por primera vez, las asignaciones en África han superado a las de Iberoamérica, la cual permanece como el centro de la cooperación de España (domina la lista de países socios de España) y con la que España tiene unos lazos históricos duraderos y permanentes. En la ayuda a los países de Iberoamérica, muchos de los cuales ya han pasado de la categoría de menos desarrollados a un nivel de renta media, el gobierno ha cambiado su enfoque y ahora se centra en políticas públicas participativas, en cooperación Sur-Sur y triangular (ver Cuadro 4). En su conjunto, estos factores están llevando al programa de España a una creciente dispersión. Por tanto, es aún más importante que, en el debate sobre la selección de país y sobre cómo invertir sus recursos de manera estratégica, España tenga claro dónde su cooperación bilateral puede suponer el mayor valor añadido y dónde podría comprometerse mejor a través de la cooperación multilateral o delegada.

### ***Garantizar un enfoque temático más ajustado***

España se propone reducir el enfoque temático en cada país socio a tres sectores, y ha finalizado sus estrategias sectoriales. España ha establecido un “menú” amplio de 12 sectores y 4 áreas de especial atención, además de 5 áreas transversales (Tabla 6), lo que permite a las oficinas en terreno elegir los temas más apropiados. El plan Director actual ha mantenido en gran medida las orientaciones de la política anterior de reducción de la pobreza y los ODM -dividido en 12 sectores. España ha concluido las estrategias de todos estos sectores. En respuesta al contexto internacional cambiante, la Secretaría de Estado ha elegido centrarse especialmente en cuatro áreas: (i) seguridad alimentaria; (ii) protección medioambiental, recursos humanos y cambio climático; (iii) igualdad de género; y (iv) la búsqueda de recursos financieros innovadores, incluidas las alianzas con el sector privado (MAEC/SECI, 2009a). No obstante, no está claro cómo se interrelacionan los principios, los sectores y las áreas de especial atención y cómo España prioriza entre ellos en la práctica. España es consciente de que tener muchos temas, dificulta en ocasiones la asignación de los recursos adecuados y del personal especializado para cada área temática (Capítulo 4). Al reducir su enfoque temático, España quizás necesite redefinir qué es lo que hace mejor y concentrar su atención en unas pocas áreas.

**Tabla 2. Principios, sectores y cuestiones trasversales de la cooperación española al desarrollo**

“Herramientas”	“Programa”	
10 Principios	12 sectores	4 áreas de especial atención
Un enfoque basado en: 1. Desarrollo humano y de las capacidades humanas 2. Derechos 3. Desarrollo Sostenible 4. Participación 5. Igualdad de Género 6. Aprendizaje 7. Eficacia en el desarrollo	1. Gobernanza democrática 2. Desarrollo rural y lucha contra el hambre 3. Educación 4. Salud 5. Agua y saneamiento 6. Crecimiento económico para reducir la pobreza 7. Sostenibilidad medioambiental, cambio climático y hábitat 8. Ciencia , tecnología, innovación 9. Cultura 10. Igualdad de género 11. Migración 12. Consolidación de la Paz	1. Lucha contra el hambre 2. Protección medioambiental, los recursos naturales, el cambio climático 3. Igualdad de genero

8. Desarrollo endógeno y políticas participativas	<b>5 políticas transversales</b>	4. Recursos financieros innovadores para el desarrollo
	1. Inclusión social y lucha contra la pobreza 2. Gobernanza democrática y derechos humanos 3. Igualdad de género 4. Sostenibilidad medioambiental 5. Dimensión cultural/ respeto a la diversidad	
9. Asociación		
10. Mejora de las condiciones de vida		

Fuente: Adaptada de: MAEC/SECI (2009a), *Plan Director de la Cooperación Española - Documento de líneas maestras*, Madrid, 2009. Nota: Hemos añadido las etiquetas "hardware" (*herramientas*) y "software" (*programa*), que utiliza el personal en las entrevistas.

### ***Integrar de manera estratégica las áreas transversales***

España intenta integrar las cinco áreas transversales (Tabla 2) dentro de su cooperación, según el Plan Director. Con 50 países socios y 12 sectores, España quizás deba integrar estas áreas secuencialmente en el tiempo, aprender de su experiencia en la integración del género. Asimismo, podría requerir que se refuerce la metodología para la integración de las temáticas transversales en los Marcos de Asociación País, ya que parte del personal en terreno la encuentra difícil, especialmente en las áreas en las que no hay una clara contraparte por parte del gobierno.

### ***Mantener un compromiso firme y de recursos con la igualdad de género***

España ha puesto la igualdad de género al frente de su agenda política, se creó una reputación como líder de la igualdad de género y de las organizaciones de mujeres, y estableció diversas herramientas para lograr este compromiso. La igualdad de género se ha tratado como un sector prioritario en el Plan Director desde 2005, y también como una temática transversal, un "principio de trabajo" y una de las "cuatro áreas de especial atención" de la Secretaría del Estado. Con una estrategia de género revisada (2008), una estrategia sobre la mujer en la construcción de la paz (2009), y un plan de acción interministerial sobre la Resolución del Consejo de Seguridad 1325 vigentes, España se ha dotado de mandatos concretos relacionados con el género en la cooperación bilateral y multilateral. Al mismo tiempo ha desarrollado herramientas para integrar esta prioridad, que incluyen: (i) nuevas orientaciones en integración (2010); (ii) constante seguimiento del gasto con el indicador de política de igualdad de género, (iii) requisito para hacer de la igualdad de género una parte integral del acuerdo de financiación con cada ONG; y (iv) una capacidad reforzada para integrar la igualdad de género en los programas de desarrollo e influir en las políticas de los países socios.

España ha respaldado este compromiso político con contribuciones significativas a las ONG y a las agencias multilaterales para apoyar a la igualdad de género. Y debería continuar haciéndolo. Elogiamos a España por cubrir vacíos donde otros donantes han retirado su apoyo a pesar de las graves y persistentes desigualdades de género. Este es el caso, en los países de renta media de Iberoamérica, de las mujeres indígenas, las mujeres de zonas rurales, las mujeres con discapacidad y las lesbianas.

El personal español de cooperación al desarrollo apunta, con desagrado, que pocos países socios escogen la igualdad de género como uno de sus tres sectores prioritarios, y que énfasis parece que se está poniendo en la integración. Si la igualdad de género permanece o no como un "sector prioritario", parece en todo caso secundario – mucho más importante es que España debe asegurar que aplica el enfoque en los dos niveles, acordado por los donantes en Pekín en 1995, mediante el apoyo a las acciones específicas para la igualdad de género y la integración. Ello requerirá demostrar un constante y firme

liderazgo desde lo más alto, y asignar los recursos financieros y la necesaria capacidad humana. España debería evaluar si sus esfuerzos logran el impacto deseado, y aprovechar las oportunidades para mejorarlas aún más. En este proceso de aprendizaje, animamos a España a que haga uso de su asociación con las universidades y con la Gendernet del CAD.

### ***Integrar los problemas medioambientales***

España está comprometida en abordar las cuestiones del cambio climático y del medioambiente a través de programas específicos e integrándolos por medio de sus actividades. A pesar de que tiene instrumentos para hacerlo, sus ambiciones exceden su capacidad. El ministerio ha establecido varias orientaciones en materia de medioambiente, cambio climático y agua – 32 objetivos relacionados se incluyen en el Plan Director. Trabaja con el Ministerio de Medioambiente para determinar sus contribuciones a las numerosas iniciativas multilaterales medioambientales, y se ocupa también de esta cuestión en los marcos de asociación bilateral con los gobiernos socios, y en su cooperación con las ONG. Tanto la Dirección General como la Agencia poseen personal especializado para trabajar en cuestiones medioambientales. La agencia tiene una lista de verificación para hacer seguimiento de todos los programas, y sus 22 puntos focales en medioambiente en las oficinas de cooperación informan sobre los indicadores de Río y otras estadísticas relacionadas sobre medioambiente. Sin embargo, España es consciente de que no tiene la capacidad para comprobar la calidad de esta información en todos los proyectos de la Agencia. Debido a la cantidad de países socios, sectores y cuestiones transversales que tiene España, reducir las cuestiones ambientales a considerar en su cooperación, le ayudaría a centrarse en las cuestiones donde tiene una especialización específica, y aseguraría que dichas intervenciones fueran de calidad.

### **Un papel más claro para los actores españoles de cooperación para el desarrollo**

Desde el examen de pares de 2007, el gobierno español ha abierto las consultas políticas, dando voz a muchos de los actores para influir en el diseño del III Plan Director. Consultó con el parlamento, las ONG, el sector privado, las comunidades autónomas, y el Consejo de Cooperación para el Desarrollo para la elaboración de esta nueva política. El Ministerio de Asuntos Exteriores y la Secretaría de Estado de Cooperación (en adelante “La Secretaría del Estado”) acuden con regularidad al parlamento en materia de cooperación al desarrollo como también hace la Secretaría de Estado para la Economía en cuestiones de deuda. Para lograr las expectativas alimentadas por una política abierta y que involucre a todos en el proceso de desarrollo, España necesita definir claramente el papel de y la relación con cada uno de estos actores de desarrollo. En los siguientes apartados esbozamos los cambios que creemos que España ha de realizar para cooperar con otros actores.

### ***Aplicar la estrategia multilateral desde la base hasta los consejos de administración***

Al haber apoyado el rápido crecimiento de sus contribuciones multilaterales con una estrategia clara. España se ha convertido en un donante multilateral creíble, y debería ahora aprovechar la oportunidad de adaptar esto a su fuerte liderazgo en los consejos de las agencias multilaterales. Mientras sus contribuciones multilaterales han visto un

marcado incremento desde 2005 (Capítulo 3), España no articuló una estrategia en la ayuda multilateral hasta 2009. Esta estrategia define cómo España pretende conseguir su objetivo prioritario de luchar contra la pobreza y apoyar los ODM, financiando las agencias que tienen una ventaja comparativa en las áreas prioritarias del Plan Director. Además, España quiere vincular su ayuda multilateral a reformas que garanticen la eficacia, la eficiencia y el impacto de esas agencias. También se esfuerza por ser más selectiva en su enfoque y reforzar su cooperación con las organizaciones de NU. Para lograr este objetivo, expresado en el II y en el III Plan Director, para comprometerse con “un multilateralismo activo, selectivo y eficaz”, España tendrá que reforzar su compromiso estratégico en los consejos ejecutivos de las agencias multilaterales.

Elogiamos a España por el progreso realizado al negociar los Marcos de Asociación Estratégica con ocho socios multilaterales. Desde 2009, ha concluido los memorandos con PNUD, UNICEF, UNIFEM (ahora UN-WOMEN), ACNUR y FNUAP, y actualmente está negociando los marcos con el PMA, OIT, y FIDA. A pesar de que se ha criticado mucho en el pasado sobre que las decisiones multilaterales de España eran opacas, parece que el gobierno ha hecho un esfuerzo para establecer un debate sobre las contribuciones multilaterales entre los ministerios (Capítulo 4) y el Parlamento. El Parlamento ha aprobado la estrategia multilateral y todos los marcos de asociación multilateral. España también recibe aportaciones desde las oficinas en terreno sobre la ejecución de las agencias multilaterales, en particular en sus programas multilaterales. Sin embargo, las oficinas en terreno no están siempre al corriente de la política general de España con los socios multilaterales, y por lo tanto ven difícil proporcionar la información esperada (AECID, 2011a). Animamos a España a que proporcione más información a las oficinas en terreno, sobre los objetivos estratégicos de su colaboración con las agencias multilaterales.

### ***Definir reglas más claras de compromiso con la sociedad civil***

El Ministerio ha reforzado su relación con la sociedad civil española en el desarrollo de políticas de diálogo con las ONG españolas. Un informe reciente CONCORD detalla el compromiso sistemático de España con las ONG como “extraordinario” dentro de la UE, en el se subraya la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) en los consejos de cooperación al desarrollo estatal, regional y local (AidWatch, 2011). El amplio y firme compromiso de la sociedad española y el parlamento a la cooperación al desarrollo debe mucho a una sociedad civil activa. Un ejemplo, el CONGDE – la coordinadora de ONGs para el desarrollo – jugó un papel capital al conseguir que los partidos políticos acordasen que la cooperación española debería centrarse en la reducción de la pobreza respaldada por una estrategia, acciones concretas y medibles e iniciativas legales. Todo este esfuerzo dio como resultado el *Pacto de Estado contra la Pobreza* en diciembre de 2007, firmado por todos los partidos políticos representados en el parlamento (MAEC/SECI, 2007).

A pesar de que por todos es conocido que las ONG han evolucionado, desde ser proveedores de servicio a la agencia para el desarrollo a convertirse en socios estratégicos en el diálogo, el gobierno todavía ha de comunicar porque quiere trabajar con las ONG, y donde ve la ventaja comparativa en relación al gobierno y los canales multilaterales al desarrollo y el sector privado. Como el Plan Director solo esboza elementos de esta relación, animamos a España a que defina hasta que punto, y con que propósito quiere trabajar con las ONG españolas, internacionales y del país en desarrollo. Estos papeles incluirían (i) reforzar la sociedad civil en los países socios; (ii) efectuar proyectos o



programas, ya sea como proveedores de servicio o incubadores y agentes piloto para nuevos enfoques, o como participantes complementarios para trabajar donde otros actores de desarrollo no pueden hacerlo eficazmente; (iii) hacer observaciones a las políticas del gobierno. Lo que implica la necesidad de disponer de tiempo suficiente para proporcionar aportaciones, con calendarios previsibles para consulta, y deberían recibir información sobre los resultados de los programas gubernamentales. Finalmente, estos papeles conllevarían (iv) formar a la población española en desarrollo internacional.

Por cada uno de estos papeles (y quizás más), el gobierno español podría generar progreso constructivo al definir claramente como quiere interactuar con las ONG. Sus procesos abiertos y el aumento de reuniones con las ONG han ayudado al desarrollo de políticas conjuntas; por otro lado han aumentado las expectativas para la obtención de resultados y un diálogo continuado. Un marco político claro sobre el papel de la sociedad civil en futuras colaboraciones, similar al reciente marco para el sector privado (MAEC/AECID, 2011a), contribuiría a garantizar una relación constructiva y clara.

### ***Dar a conocer la nueva estrategia para el sector privado***

España ha redefinido el papel que desea que las empresas españolas desempeñen en la cooperación al desarrollo. Mientras en la ley de 1998 se citó al sector privado como un participante en la cooperación, su papel en relación con el ministerio no estaba claro. Se alternaban la promoción del sector empresarial en el extranjero y las ofertas a proyectos financiados por la agencia para el desarrollo. España, desde el último examen de pares, ha lanzado una nueva visión en la que involucra a las empresas en tres papeles, descrito en la Estrategia para el Crecimiento Económico y la Promoción del Sector Empresarial, (MAEC/SECI/DGPOLDE, 2011a). Ha emprendido pasos para reforzar el papel de las empresas en los tres casos:

Involucra al sector privado a un diálogo a través de su órgano consultivo, El Consejo de Cooperación para el Desarrollo, así como en los (*Grupos Estables de Coordinación*) en el terreno.

Ha definido reglas claras de compromiso para las colaboraciones público-privadas en el IIIer Plan Director y una estrategia posterior del sector privado (MAEC/AECID, 2011a). Apoyado por capacidades concretas del personal en el DGPOLDE y la agencia dedicada a trabajar con el sector privado.

Ha hecho esfuerzos para garantizar que el sector privado español contribuye al bienestar de las poblaciones y al desarrollo más allá de la ayuda, ya sea con la creación de condiciones laborales decentes, ampliación de oportunidades de negocio, transferencia de conocimiento y tecnología, y la promoción de la gestión de buenas prácticas (Capítulo 2).

España tendría que publicar este nuevo enfoque ampliamente para ganar el apoyo del sector privado y disminuir el sentido de competición entre las ONG y las empresas. Nuestros debates en Madrid pusieron de manifiesto que algunas empresas no están seguras del papel que desempeñan, y no están seguras de cuales son los cambios que les traerá la nueva estructura financiera bajo el FONPRODE. Por otro lado las ONG están inquietas por la creciente implicación del sector privado en moldear la política al desarrollo, y todavía no tienen claro su papel.

### ***Trabajar con un marco común***

Un aspecto importante de la cooperación al desarrollo española es el papel que desempeñan las 17 comunidades autónomas (listadas en el gráfico 4 como administraciones regionales) y los cerca de 8 000 municipios. Además de la administración central española, estas entidades también gastan dinero público en cooperación al desarrollo, y representan casi un quinto de la AOD bilateral del país. Todas las comunidades autónomas, excepto una, de tienen su propia legislación en cooperación al desarrollo (Sanahuja & Martínez, 2009). Es por tanto esencial que haya vínculos entre Madrid y estas entidades descentralizadas a la hora de diseñar la política de desarrollo. El Real Decreto 794 del 16 de junio de 2010 otorga a España un nuevo marco legal para orientar a las comunidades autónomas y a las entidades locales en este ámbito. Pone de manifiesto que el ministerio puede promover la participación de los actores de la cooperación descentralizada en la toma de decisiones o en los instrumentos conjuntos, y sienta las bases para un vínculo político más estrecho al que animamos que siga España.

Mientras la cooperación por las entidades descentralizadas es un enorme activo para mantener el apoyo público en España, es importante que la cooperación al desarrollo española no se haga de forma opaca con los gobiernos socios. Dado que los actores de la descentralizada siguen realizando acuerdos con los gobiernos socios a nivel subnacional fuera de los Marcos de Colaboración País de España, es fundamental que informen a la oficina de cooperación de manera transparente y con prontitud sobre estas actuaciones, de manera que se reflejen en los Marcos de Asociación País con el gobierno socio. Tuvimos constancia de este hecho por Bolivia, donde una comunidad autónoma había firmado un acuerdo de colaboración con el departamento de Potosí, fuera del acuerdo de España con el gobierno de Bolivia, y sin coordinación con el resto de la cooperación española. Un diálogo más estrecho entre las autoridades subnacionales y la oficina de cooperación permitiría encontrar posibles sinergias, y requiere estructuras, procedimientos y calendarios claros, y la voluntad política para consultarse el uno al otro.

### **Hacia una mejor rendición de cuentas: España debe prepararse para un momento económico difícil**

Hasta la fecha, la cooperación al desarrollo española ha tenido un apoyo público firme basado en el compromiso de solidaridad global, pero España ha de reaccionar ante el riesgo de perder el respaldo público, de lo contrario su compromiso a dar el 0,7% de su renta nacional bruta como AOD será difícil de lograr. Una encuesta de 2010 indica que tres de cuatro españoles creen que el principal reto global es la pobreza y la desigualdad entre los países ricos y pobres, mientras el terrorismo (32% de los encuestados), conflicto (30%) o cambio climático (28%) reciben mucha menos atención (Fundación Carolina, 2010). No obstante, según la misma encuesta, el apoyo público a la cooperación al desarrollo está decreciendo. Cayó desde un 84% en 2005 al 67% en 2010, mientras que los que se oponen a la cooperación han ganado terreno (18%, cuando en 2005 eran el 6% en 2005). De hecho, el 62% de los encuestados en 2010 apoyaban los recortes a la ayuda de 2009. En el clima económico actual, la ciudadanía cada vez más considera que dar acceso al mercado global a los países en desarrollo para vender sus productos (47%) es más importante que la cooperación al desarrollo (37%).

Por tanto España debe reforzar ahora su comunicación al desarrollo y sus esfuerzos en educación. Fomentar una cultura de solidaridad global mediante la sensibilización es de hecho una prioridad en el Plan Director. Las comunidades autónomas y las entidades

locales financian y realizan cuatro quintos de la educación al desarrollo, pero la administración central pretende promover y servir de facilitador de estos esfuerzos (MAEC/SECI 2009b). Un paso positivo es la estrategia de comunicación del gobierno con el PNUD para acercar la cooperación multilateral al público, y dar a conocer mejor sus resultados. Sin embargo, la estrategia 2007 en educación para el desarrollo es general, está caducada, y proporciona una orientación poco concreta al personal, siendo el último plan de comunicación del año 2007. De los doce empleados de la agencia que se ocupan de la comunicación al desarrollo y de la educación, solo unos pocos son especialistas en este ámbito de trabajo. Por tanto, España debe garantizar que el aumento del porcentaje de AOD que se gasta en educación, 1,2% en 2008 al 1,8% en 2009 – un paso en la dirección correcta –, está respaldado por estrategias y planes actualizados, y realizados por personal capacitado (MAEC/SECI, 2009c).

### **Consideraciones futuras:**

- España debería evitar sobrecargar su política y reducir el ámbito de la cooperación española en lo que se refiere a sectores, países y cuestiones transversales al planificar el IV Plan Director. El gobierno debe clarificar el criterio de selección de los países socios.
- Sobre la base de su Plan Director y del proceso de consulta inclusivo, España debe:
  - continuar sus esfuerzos para la formalización de consultas con las comunidades autónomas, y
  - definir un marco político claro sobre el próximo papel que debe tener la sociedad civil para garantizar una relación constructiva y clara.
- Para maximizar el impacto de sus esfuerzos de comunicación, el gobierno español debería:
  - Garantizar que su estrategia de educación para el desarrollo y el plan de comunicación son claros, sencillos y prácticos, y que abarcan varios años. Tendrá por tanto que reconsiderar su orientación actual.
  - Reforzar y profesionalizar la unidad de la agencia que dirige la comunicación para el desarrollo y,
  - Garantizar que comunica a la ciudadanía los resultados de su cooperación al desarrollo y los intereses estatales de España de apoyar a los países pobres.

## Notas

1. Hemos comparado a España con otros donantes que tienen una cantidad programable de ayuda por país similar (CPA), aplicada a través de programas al desarrollo. Los Países Bajos tenían 33 países socios en 2009 y pretenden reducirlos a 15 para 2015; El Reino Unido está centrado en 32 países, y Australia tiene 37 unidades de gestión empresarial.

## *Capítulo 2*

### **Desarrollo más allá de la ayuda**

Este capítulo explora la manera en que España asegura (i) que el conjunto de políticas estatales afecten positivamente al desarrollo – o al menos eviten un impacto negativo; y (ii) como España construye un enfoque gubernamental integrado que mejora la coordinación y la integración estratégica de la cooperación al desarrollo con otras políticas. Se observa que España tiene un compromiso político firme con la coherencia de políticas, sin falta de órganos de coordinación. Sugerimos que España puede avanzar sobre esta base, haciendo hincapié en tres áreas de mejora: (i) vincular los órganos institucionales que tienen el mandato de velar por la coherencia de políticas; (ii) emplear sus recursos para dar seguimiento al impacto de las políticas de España de una manera más eficiente, tanto a nivel de la administración como de la sociedad civil; y (iii) aplicar sistemáticamente el enfoque de “whole-of-government”; por ejemplo, teniendo una visión clara de como los esfuerzos para el desarrollo de la AOD y la no-AOD pueden reforzarse el uno al otro para cada programa de cooperación

La OCDE, el CAD y los gobiernos de los países en desarrollo reconocen que la ayuda al desarrollo es sólo uno de los elementos que contribuyen al desarrollo. Su impacto depende de lo bien que ésta se asocie con otras políticas y aproveche otros recursos para el desarrollo. Cada vez más los países en desarrollo dependen menos del apoyo financiero y técnico que reciben de los donantes, y más de las oportunidades que encuentran en un mundo globalizado. Como miembro de la OCDE y de la UE, España está comprometida a hacer que sus políticas sean coherentes con los objetivos de desarrollo. En este capítulo nos centramos en como España asegura que las políticas nacionales e internacionales ayudan – o al menos no merman – los esfuerzos de desarrollo de los países socios. Además, al final del capítulo en *enfoques de “whole-of-government”* se toman en consideración los esfuerzos de España para llevar a cabo enfoques coordinados dentro de sus políticas de cooperación al desarrollo.

#### **Progreso desde el último examen de pares**

La OCDE subraya que la coherencia de las políticas de desarrollo abarca tres bloques: (i) un compromiso político que especifica claramente los objetivos de la política; (ii) mecanismos de coordinación política; y (iii) sistemas de supervisión, análisis y comunicación que proporcionen los elementos de base para la rendición de cuentas y para que los legisladores y políticos estén bien informados (OECD, 2008a). España ha hecho un buen progreso para adoptar estos tres apartados desde el último examen de pares (Cuadro 3) – el siguiente paso es ponerlos en práctica.

**Tabla 3. Progreso de España en la construcción de una política coherente de desarrollo, 2007- 2011**

Bloques	Situación en 2007	Progreso hecho para 2011
<b>A:</b> Compromiso político con unos principios políticos claros	La Ley para la Cooperación Internacional ha dado a España un compromiso explícito y con un anclaje legal a la coherencia de políticas para el desarrollo desde 1998.	La Ley para la Cooperación Internacional sigue vigente. La coherencia política es una de las prioridades clave de la política de España en su IIIer Plan Director (2009-2012), con 7 objetivos de resultado e indicadores. <i>El Pacto contra la Pobreza</i> (MAEC/SECI, 2007) pone de manifiesto el sólido apoyo público al compromiso legal.
<b>B:</b> Mecanismos de coordinación políticos que pueden resolver conflictos o incoherencias entre las políticas y maximizar sinergias	Había tres mecanismos para la coordinación. Pero tenían papeles limitados a la hora de garantizar la coherencia de políticas y carecían de un mandato explícito para la coherencia: <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (todos los ministerios del gobierno central)</li> <li>- La Comisión Ínter territorial para la Cooperación (las comunidades autónomas y las administraciones locales)</li> <li>- El Consejo de Cooperación y Desarrollo (gobierno central, la sociedad civil, el sector privado y la academia)</li> </ul>	Se han fijado tres mecanismos con mandatos específicos para asegurar la coherencia de la política: <ul style="list-style-type: none"> <li>- El Comité Delegado al Desarrollo Internacional a nivel de Consejo de Ministros, para arbitrar entre las políticas estatales (2008)</li> <li>- Una red de coordinadores para la coherencia política en todos los ministerios (2009)</li> <li>- Un Grupo de Trabajo reforzado en la coherencia política, con el mandato de aconsejar e informar al parlamento y al público.</li> </ul>
<b>C:</b> Sistemas de supervisión, análisis y comunicación	A España le faltaba la capacidad para analizar cuestiones de coherencia de políticas, tanto dentro como fuera de la administración.  El Consejo de Cooperación y Desarrollo publicó su primer informe sobre coherencia de políticas en 2006, pero se quedaba corto en el análisis autocrítico.	Una vez que es funcional, la red de centros de coordinación puede cumplir un papel valioso en la supervisión y en la comunicación.  El Consejo de Cooperación y Desarrollo publicó un segundo informe sobre la CPD (2009); los futuros informes serán escritos por el gobierno  Los Informes pormenorizados elaborados por las ONG sobre coherencia de políticas demuestran su potencial para contribuir más en esta materia

Los esfuerzos recientes de España para hacer que el conjunto de políticas sean más coherentes con los objetivos de desarrollo supone principalmente establecer estructuras de apoyo – en los años venideros será necesario demostrar que estas estructuras funcionan y generan resultados. Sobre este asunto, España sólo ha llevado a la práctica parcialmente las tres recomendaciones del anterior examen de pares (Anexo A). Ha dado pasos para contar con los actores en terreno en su esfuerzo por hacer que otras políticas sean coherentes con los objetivos de desarrollo. Sin embargo, este esfuerzo – junto con la

creación de una red de centros de coordinación descrita en el Cuadro 3 – aún tiene que mostrar resultados. España también está esforzándose por hacer un mejor uso de los mecanismos de coordinación de las políticas de acuerdo con sus objetivos de desarrollo, así como por comunicar la posición del gobierno en los debates políticos que afectan a la coherencia de políticas de las partes interesadas y al público. Esto requiere esfuerzos por parte del Consejo de Ministros para informar a los diferentes órganos que se ocupan de la coherencia de políticas acerca de las decisiones que puedan afectar al desarrollo, para involucrarlos y asegurar que su voz es escuchada, de tal manera que la información recopilada en el proceso de supervisión del impacto de las políticas en el desarrollo pueda tener un impacto en la política española y en sus interacciones con el mundo en desarrollo.

### **Un compromiso legal explícito con la coherencia de políticas de desarrollo**

España forma parte del conjunto de donantes que han puesto por escrito su compromiso con la coherencia de políticas de desarrollo en su marco legal. La Ley Internacional de Cooperación para el Desarrollo de 1998 establece que los principios expuestos en la ley “informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo”.<sup>2</sup> Además, España ha mostrado un firme consenso acerca de los objetivos de desarrollo con su *Pacto Estatal contra la Pobreza*, firmado por el parlamento, la sociedad civil y otros actores implicados (MAEC/SECI, 2007). Finalmente España, como miembro de la UE, también se adhiere al Consenso Europeo sobre Desarrollo, en el que están implícitos los compromisos hacia una coherencia de políticas.

### ***Prioridades claras y conciencia en la sede***

Con el objetivo de que “todas las políticas públicas de España contribuyan de manera sinérgica y eficaz con la erradicación de la pobreza, el desarrollo humano sostenible y el total ejercicio de los derechos” (MAEC/SECI 2009b) ahora también forma parte del IIIer Plan Director un compromiso explícito de coherencia de políticas de desarrollo. El Plan Director informa de que España planea llevar a cabo “un progreso sustancial” en su agenda. En un plan de acción se han resumido los siguientes siete resultados a alcanzar para 2012, incluyendo acciones definidas y objetivos (MAEC/SECI, 2009b):

- (i) La cooperación española aumenta los elementos de base y el análisis para promover la coherencia de políticas.
- (ii) La Administración Estatal conoce la agenda de desarrollo y el principio de coherencia de políticas.
- (iii) El gobierno español refuerza la coherencia de políticas en el contexto de una Asociación Global para los ODM y su apoyo a los países socios, en línea con sus compromisos internacionales.
- (iv) El gobierno pide el cumplimiento de compromisos coherentes realizados por la administración estatal.
- (v) Las contribuciones de las Comunidades Autónomas mejora el desarrollo.
- (vi) Se crean canales para la participación, transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos con respecto a la aplicación de principios de coherencia de políticas.

- (vii) Se estimulan las actividades del sector privado que apoyan los objetivos de desarrollo.

Para asegurar que todas estas políticas – y las de la Unión Europea apoyan, o al menos no merman los esfuerzos de desarrollo, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ha lanzado con éxito un diálogo con otros ministerios sobre la coherencia de las políticas para el desarrollo (CDP) por medio de órganos interministeriales. Las consultas interministeriales sobre proyectos de ley han supuesto que varias leyes recientes fueran “probadas-CDP”: examinadas en cuanto a su capacidad para apoyar, o al menos no mermar, los esfuerzos de desarrollo. La ley de pesca (2009), la ley de comercio e industria (2010), así como la de salud pública (2011) son algunos ejemplos donde la SECI pudo incorporar cuestiones de desarrollo. España ha desempeñado un papel activo en debates internacionales sobre este tema, particularmente dentro de la Unión Europea, pero también en la OCDE y en la Organización Internacional del Trabajo. Nuestras reuniones con los centros de coordinación de la CPD en los ministerios españoles revelaron que la sensibilización del compromiso de España con la coherencia de políticas para el desarrollo es especialmente sólida en relación al comercio, campo en el que una Comisión Consultiva en Negociaciones Comerciales Internacionales prepara las posturas de España junto con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

### ***Dar a conocer la estrategia de desarrollo de España en el terreno –más allá de la AOD***

España emplea ahora la programación a nivel de país como una oportunidad para llevar la agenda de coherencia de políticas a las embajadas. Desde 2010, las orientaciones para preparar Los Marcos de Asociación País incluyen un precepto a las embajadas y a las oficinas en terreno para planificar las políticas españolas y europeas en el país que no son AOD, e invitar a las ONG españolas y empresas y otros donantes a discutir posibles sinergias entre la cooperación al desarrollo y otras políticas (MAEC/SECI/DGPOLDE, 2011). En Bolivia, el personal consideró que este diálogo creaba una oportunidad para compartir información y dar a conocer mejor el concepto de coherencia de políticas, pero que no se trató el impacto de las políticas españolas en los esfuerzos de desarrollo de Bolivia.

Un estudio reciente muestra que a pesar de que el personal en terreno es consciente del compromiso de España con la coherencia de políticas, les gustaría aprender más acerca de la política de desarrollo del gobierno central hacia el país anfitrión y que esfuerzos deberían hacerse para apoyar la coherencia de políticas (AECID, 2011a). Sería por lo tanto de ayuda para el ministerio y sus embajadas tener una declaración clara sobre como pretenden apoyar al desarrollo en el país a través de la AOD y otros medios.

### **Mecanismos de coordinación política para resolver conflictos o incoherencias**

#### ***Nuevos mecanismos institucionales para la coherencia de la política***

Desde el último examen de pares de 2007, varios organismos nuevos han recibido el mandato de asegurar que el conjunto de las políticas españolas sean coherentes con su misión de desarrollo (Gráfico 1). Algunos de éstos cuentan ya con amplios mandatos en el campo de la cooperación al desarrollo (como se ilustra en el Gráfico 4).

- (i) El Comité Delegado para el Desarrollo Internacional (creado en 2008 a nivel de Consejo de Ministros) dentro de sus facultades para la coordinación interministerial



- (Capítulo 4), puede arbitrar entre políticas nacionales y supervisar la ejecución de la coherencia política en línea con las recomendaciones de la UE. El Comité está dirigido desde el más alto nivel político, estando presidido por el vicepresidente del gobierno español, y con la SECI actuando como secretariado,
- (ii) A nivel técnico, el gobierno ha comenzado a designar centros de coordinación para la coherencia de políticas y formar parte de una red constituida por representantes de todos los ministerios. Estos centros de coordinación serán responsables de que las orientaciones sobre coherencia de políticas lleguen a todos los departamentos del gobierno y a sus representaciones en terreno en los países en desarrollo.
  - (iii) Se está planteando establecer una unidad de coherencia política especializada en la Dirección General De Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) del ministerio para gestionar la red de los centros de coordinación y proporcionar capacidad analítica a la administración.
  - (iv) El comité técnico interministerial, bajo los auspicios de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (Capítulo 4), facilitará la coordinación entre los centros de coordinación.
  - (v) El Grupo de Trabajo de Coherencia de Políticas para el Desarrollo, creado en 2005 por el Consejo de Cooperación y Desarrollo (Capítulo 4) se ha fortalecido con un mandato claro y un coordinador. El grupo se reúne ahora cada mes y se estableció en un principio para escribir informes al Comité Delegado sobre la coherencia de las políticas españolas con sus objetivos de desarrollo.

**Gráfico 1. Instituciones garantes de la coherencia de políticas para el desarrollo**



Fuente: Basado en información proporcionada en el *Memorando para el Examen de Pares de España* (MAEC/SECI 2011a)

A pesar de que estos esfuerzos están fomentando la percepción general entre el personal entrevistado para este examen, estos instrumentos no han proporcionado ningún resultado significativo. Este hecho se debe a que no han sido vinculados, sus relaciones no están claras, y algunos de ellos están siendo creados ahora (la red de coordinación de centros) o su puesta en marcha se ha pospuesto (la unidad en el DGPOLDE, y el Comité Técnico Interministerial). Los flujos de información no se utilizan eficazmente y sistemáticamente a todos los niveles de manera que permitan el análisis y el debate para informar de las decisiones políticas. Llega muy poca información del Comité Delegado sobre las decisiones a los órganos de coordinación y supervisión. España debería asegurar que los resultados y los hallazgos a nivel técnico y consultivo alcancen el nivel político y de toma de decisiones, así como que el Comité Delegado encuentre formas previamente establecidas de compartir la información con el Consejo de Cooperación y Desarrollo, la Red de Centros de Coordinación, el parlamento y el público general.

### ***Hay que garantizar que las políticas subnacionales respeten la coherencia con los objetivos de desarrollo de España***

Otro paso importante que España ha de dar es garantizar que la coherencia de políticas para el desarrollo se convierta en una preocupación más allá del gobierno estatal. La Conferencia Sectorial sobre Cooperación al Desarrollo se creó en 2009 para reunir al gobierno central y a las administraciones de las comunidades autónomas. Uno de sus papeles es el de garantizar la coherencia de políticas para el desarrollo. Sin embargo, para conseguir este papel, su representación debería ser más amplia. Actualmente solo reúne a las administraciones locales, regionales y estatales que se ocupan de las políticas de desarrollo, y también puede presentarse por sí misma como un órgano de coordinación para la cooperación al desarrollo. No obstante, es necesario incluir también a legisladores de otras políticas si ésta ha de ser capaz de abordar la coherencia de políticas de la no-AOD con la política de desarrollo.

### **Progreso en la supervisión, análisis y comunicación de la coherencia de políticas para el desarrollo**

España ha hecho algún progreso en la comunicación de sus esfuerzos para conseguir coherencia de políticas para el desarrollo, pero necesita mejorar la manera en la que supervisa el impacto de estos esfuerzos.

### ***Reforzar los lazos entre la comunicación y las respuestas políticas***

Hasta la fecha, el informe más informativo sobre la ejecución de la coherencia de políticas de España es la encuesta para el *Informe de la Unión europea sobre Coherencia Política para el Desarrollo*. La última encuesta proporciona información valiosa sobre el progreso que España ha hecho en cinco áreas centrales de la UE: comercio y finanzas, seguridad alimentaria, cambio climático, migración y seguridad (EU, 2011).

España decidió recientemente transferir el papel comunicador del Consejo de Cooperación y Desarrollo al gobierno propiamente dicho para que pudiera informar mejor con respecto al marco de resultados dispuesto en el Plan Director. Anteriormente, se suponía que el grupo de trabajo del consejo sobre coherencia de políticas informaba cada año al parlamento sobre la coherencia de las acciones de gobierno. Sin embargo, solo ha realizado dos informes desde 2005: uno en 2006 sobre deuda exterior, comercio,

consolidación de la paz, el sistema multilateral y el papel del ejército en misiones humanitarias; y otro en 2009 en el que analizaba las medidas españolas e internacionales tomadas para contrarrestar la crisis económica y financiera. Dado que el grupo de trabajo encontró difícil acceder a información relevante dentro del gobierno, se hizo patente que se necesitaba un modelo diferente. Desde el 2011, el gobierno (DGPOLDE) tiene programado escribir el informe anual por sí mismo, utilizando la información que le llega de la Red de Centros. El gobierno (DGPOLDE) comunicará al Consejo de Ministros acerca del progreso con respecto al marco de resultados. Después de ser revisado por el consejo, el informe será transmitido al Comité Delegado junto con la recomendación del consejo. La comisión debería compartir con el consejo y el público cualquier decisión que se tome a partir del informe.

Un informe reciente de la plataforma de la ONG de España CONGDE demuestra que la sociedad española podría también jugar un papel constructivo al comunicar y analizar cuestiones de coherencia de políticas. En 2010 publicó el primero de una serie de informes, titulado *Coherencia de políticas para el desarrollo – un agenda inaplazable*<sup>3</sup> (Briones, 2010). Este documento, que presenta las buenas prácticas de Suiza y los Países Bajos, extrae conclusiones de los retos a los que se enfrenta España y aconseja a las ONG (i) modelar la política a través de su participación en el Consejo de Cooperación y Desarrollo y a través del trabajo con el parlamento durante la preparación de las leyes; y (ii) recomienda la coherencia de políticas por parte de la sociedad.

### ***Mejorar la gestión para aumentar la transparencia***

España necesita reforzar su capacidad para supervisar el impacto potencial de sus políticas más a fondo. El equipo del examen de pares observó durante sus misiones que la red no está funcionando todavía. Las ONG puntualizan que el gobierno carece de capacidad institucional para supervisar y analizar el impacto de las políticas públicas de desarrollo (Briones, 2010). Otra crítica con la que el gobierno sigue encontrándose – como ocurría en el examen de pares de 2007 – es que no es lo suficientemente transparente acerca de las decisiones de las políticas que toma en las organizaciones multilaterales y la UE, y esto hace difícil la supervisión por parte de la sociedad y el parlamento de la consistencia de las políticas domésticas e internacionales de España respecto a sus compromisos de desarrollo.

Para mejorar esta gestión, la Administración española tendrá que seguir varios pasos:

- (i) Conseguir que la Red de Coordinación de Centros trabaje con carácter de urgencia y garantice la capacidad suficiente en el ministerio para consolidar la información que genera.
- (ii) Sacar provecho de los recursos fuera del gobierno, como el Consejo de Cooperación y Desarrollo, las ONG, y universidades para analizar las consecuencias de la coherencia.
- (iii) Proporcionar más información al Consejo de Cooperación y Desarrollo, la sociedad civil y el público sobre las decisiones a nivel de Consejo de Ministros que afectan a las políticas de desarrollo para que aquellas entidades puedan lograr en su mandato gestionar las políticas y proporcionar asesoramiento.

## Utilizar los enfoques “whole-of-government”

Desde el último examen de pares, España ha hecho esfuerzos para fomentar los enfoques interministeriales: Ha (i) formalizado la cooperación interministerial al establecer el Comité Delegado para el Desarrollo Internacional de alto nivel (2008) (tal como se ha descrito más arriba); y (ii) ha creado una oportunidad significativa, con los Marcos de Asociación País y sus grupos de trabajo en el terreno para afianzar las relaciones de trabajo entre los ministerios y otros actores públicos españoles presentes. Tales esfuerzos demuestran que España trata de estar a la altura de la ley sobre cooperación internacional al desarrollo (1998), la cual establece que la cooperación al desarrollo es un objetivo de todos los ministerios, no solo del de asuntos exteriores.

### *Más progreso en la cooperación interministerial en los estados frágiles*

A pesar de que el Plan Director reconoce que los contextos frágiles y post-conflicto piden un enfoque específico, hemos visto poca evidencia de enfoques “whole-of-government” respecto a los estados frágiles en la planificación estratégica, el análisis o la coordinación. España considera que no tener una estrategia le ha permitido tomar el contexto como el punto de partida como recomendaba los *Principios para el Compromiso Internacional en los Estados Frágiles* (OCDE, 2007c). Sus estrategias para consolidar la paz (2005), la gobernanza democrática (2008) y la construcción de estados (2007) se desarrollaron conjuntamente por los ministerios de asuntos exteriores y defensa. En su pauta para planificar los Marcos de Asociación País, España debería aconsejar a las oficinas en terreno que llevasen a cabo enfoques “whole-of-government” en los estados frágiles y evaluaran el impacto en el terreno.

### **Mirando hacia delante: la agenda “más allá de la ayuda” para la todo el gobierno español**

Siendo conscientes que los flujos públicos y privados han caminar en la misma dirección para reducir la pobreza, España forma parte de los esfuerzos globales para promover un sector privado responsable. Ha firmado la *Guía para Las Empresas Multinacionales* de la OCDE (OCDE, 2011g), que proporciona principios de buenas prácticas para las empresas acerca de los derechos humanos, el medioambiente, las condiciones laborales y la lucha contra el fraude. En el Global Compact de la ONU, una iniciativa de política estratégica para las empresas que pasa por producir su trabajo en línea con una buena práctica ética. Las empresas españolas están entre las mejor representadas – de las 6 000 empresas participantes, cerca de 800 eran españolas.<sup>4</sup>

Las aspiraciones de tener un sector privado responsable están también reflejadas en el IIIer Plan Director. En él se señala que el trabajo de España hacia los ODM sólo pueden ser logrados si encajan las políticas de desarrollo públicas y las políticas empresariales. España creó entonces un sistema para seleccionar en base al criterio social y medioambiental a las empresas más idóneas para formar asociaciones público-privadas con el ministerio. En 2008 se estableció el Consejo Estatal para la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) con el objetivo de promover las prácticas empresariales éticas entre las compañías españolas incluyendo a las que trabajan en los países en desarrollo. Dos años más tarde, el Consejo de Cooperación y Desarrollo creó un grupo de trabajo para gestionar las políticas de la RSC en el sector privado español y buscar la mejor complementariedad posible entre las políticas públicas y las privadas. El equipo de pares

fue consciente de estos esfuerzos en la cooperación española en Bolivia (Anexo C), donde la Embajada invitó a las empresas a reunirse en el equipo del país y animarles a compartir su política RSC con aquellos que estaban involucrados en la cooperación al desarrollo española. Elogiamos a España por su compromiso para fomentar la puesta en práctica de la RSC. Debería utilizar su nuevo Fondo para la Internacionalización de la Empresa Española (FIEM) de manera que complemente la AOD y logre los objetivos de desarrollo.

### **Consideraciones futuras**

- España debería utilizar sus estructuras para la coherencia de políticas:
  - Informando a sus embajadas y oficinas de cooperación sobre el contexto de las políticas bilaterales en las que se lleva a cabo la cooperación al desarrollo, para que puedan desarrollar una declaración “whole-of-government” clara de como pretenden apoyar al desarrollo tanto con la AOD como con los medios que no son AOD.
  - Garantizando que los órganos que vigilan la coherencia de políticas de desarrollo se informan el uno al otro y trabajan mano a mano, para que el Consejo de Ministros, el Consejo de Cooperación y Desarrollo, y la sociedad puedan desarrollar plenamente sus capacidades.
- Para mejorar la gestión, la administración española deberá:
  - Conseguir que la Red de Coordinación de Centros trabaje y garantice una capacidad suficiente en el ministerio para analizar y consolidar la información que produce.
  - Sacar provecho de los recursos fuera del gobierno, como el Consejo de Cooperación y Desarrollo, las ONG y universidades para analizar las consecuencias de coherencia e incoherencia.
- España se beneficiaría al aplicar los enfoques “whole-of-government” más sistemáticamente, por ejemplo al tener estrategias “whole-of-government” a nivel de país que incluyan tanto la AOD como otros esfuerzos para el desarrollo.

## Notas

- 2 Artículo 4, traducción informal del Español.
- 3 Traducción Inglesa: Coherencia de la política para el desarrollo- una agenda apremiante .
- 4 Fuente: base de datos de la compañía : [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org).



### *Capítulo 3*

## **Volumen de ayuda, canales y asignaciones**

Este capítulo examina las tendencias en la asignación de los recursos de España a la cooperación al desarrollo. Se hacen tres recomendaciones para el futuro: (i) concentrar la ayuda en menos países y fijar objetivos de asignación realistas; (ii) revisar el marco del Fondo para el logro de los ODM, a fin de incrementar su eficacia y eficiencia; y (iii) Mejorar la transparencia en las asignaciones de ayuda y los canales utilizados por los actores españoles para ayudar a aumentar el impacto global de la ayuda española.

### **Progreso desde el último examen de pares**

España ha completado la ejecución de dos de las cuatro recomendaciones hechas en el último examen de pares, y ha puesto en práctica parcialmente las otras dos (Anexo A). Su AOD continuó creciendo hasta 2008, y mantiene su compromiso para asignar 0,7% de AOD/RNB para 2015. A pesar de que España sobrepasó su propio objetivo de asignación de AOD a los PMD, tiene que concentrar más AOD en sus países prioritarios. También ha hecho progresos estableciendo asociaciones – activas y silenciosas –, y a través del nuevo Marco de Asociación País se tratan oportunidades para la armonización y la complementariedad con otros donantes.

### **Un gran salto truncado por una grave crisis económica**

Dado que todos los miembros del CAD lidian con los efectos de la crisis económica global, aumentar –por no decir mantener– los volúmenes de ayuda de desarrollo es un reto político y presupuestario. Sin embargo, los esfuerzos de España para mejorar la calidad y el impacto de sus esfuerzos de desarrollo en los últimos años la colocan en una posición más sólida para tomar decisiones de gasto difíciles. Gracias a una voluntad política y social firme, hasta 2008 España hizo esfuerzos ejemplares para continuar la senda de crecimiento de su AOD a pesar del fuerte impacto de la crisis económica global (Anexo B, Gráfico B.1). Duplicó su ayuda en términos de su renta nacional bruta (RNB) – del 0,23% en 2003 al 0,46% en 2009, a pesar de que esta cuota cayó al 0,43% en 2010. Entre 2006 y 2010, España subió tres puestos en la clasificación de donantes del CAD por ratio de AOD /RNB, hasta llegar a la undécima posición. En lo que respecta al volumen de su AOD, España llegó a la séptima posición, una más que en la del último examen de pares de 2007 (Anexo B, Gráfico 7).<sup>5</sup>

El gobierno español se vio obligado a hacer recortes en el presupuesto de desarrollo. La ayuda de España cayó 438 millones de dólares entre 2008 y 2010 (bajando a 5.950



millones de dólares), y llevando su ratio de AOD/RNB a 0,43% en 2010. Aunque esta cifra se quedó corta con respecto a los objetivos de España para 2010– tanto el objetivo de 0,51% esperado de España dentro de la ratio de la UE, y el objetivo de 0,56% que España se había fijado en el III Plan Director – el presupuesto para la cooperación al desarrollo no fue recortado tan drásticamente como lo fueron los presupuestos de la administración en general. Lo que avala el apoyo político y social firme a la cooperación al desarrollo.

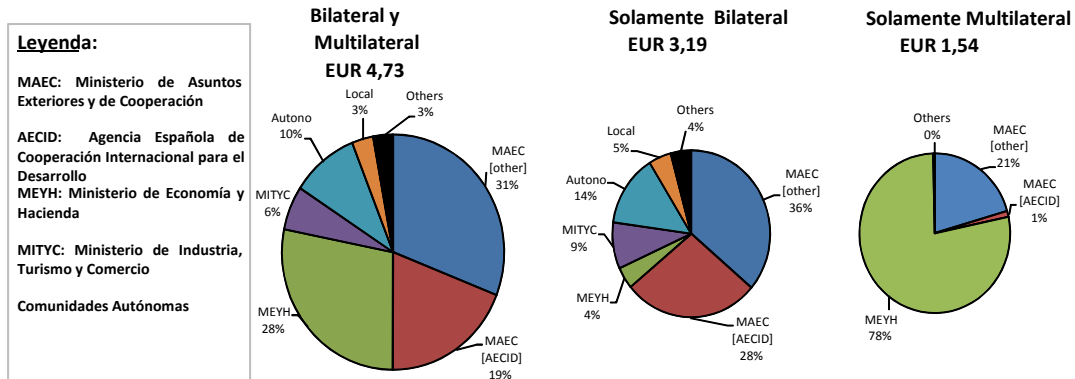
A pesar de los retos presupuestarios, España mantiene su propósito de alcanzar el objetivo internacional del 0,7% de su RNB como AOD para 2015. También ha fijado objetivos de ayuda ambiciosos por asignaciones geográficas y por sector. Pero aunque estos objetivos sean más indicativos que prescriptivos, España todavía tiene un largo camino para llegar a conseguirlos. Solo se podrán conseguir si los actores españoles están realmente alineados y trabajan hacia los propósitos y objetivos en el Plan Director de España, y con voluntad política, presupuestaria y labor de planificación. España ve esta pausa en el crecimiento de la AOD como una oportunidad para mejorar la calidad y la eficacia de la cooperación española – siendo más eficaz, selectiva, transparente y responsable de los resultados. Se prevé realizar nuevas previsiones de crecimiento de la AOD para antes de finales del 2011.

Aparte de los compromisos internacionales, España ha identificado nueve objetivos de gasto en el III Plan Director. Los objetivos geográficos priorizan: (i) Los Grupos A y B de países socios de España (Tabla 1), que deberían recibir 85% de la AOD geográficamente distribuable en 2012; y (ii) los PMD, a los cuales se les asigna 0,15% del RNB, con un objetivo intermedio de al menos el 25% de la AOD asignable geográficamente a los PMD antes de 2015. Fuera de la ayuda española asignada al sector, 25% es para la provisión de servicios sociales básicos, 10% para el desarrollo rural y la lucha contra el hambre, 9% para igualdad de género, y 6% para salud reproductiva. El agua también es una prioridad para España ya que pretende canalizar 1.500 millones de dólares a un fondo especial durante varios años. Ha asignado dos objetivos más para áreas estratégicas en su III Plan Director –para investigación e innovación, y educación para el desarrollo. Aunque puede ser útil tener algunos objetivos hacia los que orientar el trabajo, España debería evitar tener demasiados y debería tratarlos de forma indicativa más que prescriptiva. Basándonos en la experiencia de los donantes, demasiados objetivos prescriptivos pueden dificultar la alineación con las prioridades de desarrollo de los socios.

Hoy en día, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación entrega la mitad de ayuda al desarrollo de España (19% de la AOD es ejecutada por la Agencia bajo la supervisión del ministerio). Como ilustra el Gráfico 2, en general el Ministerio de Economía y Finanzas es el segundo mayor contribuyente, pero proporciona la mayor cuota de ayuda multilateral. Las Comunidades Autónomas y las entidades locales son los terceros mayores contribuyentes; su contribución se concentra en cooperación bilateral.

## Gráfico 2. Contribución a la AOD de España por actor, 2009

Distribuciones netas en billones de EUR



Fuente: Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (MAEC/SECI), 2009c

### *Necesidad de más transparencia entre los canales españoles con los países socios*

La compleja estructura institucional de España en la cooperación al desarrollo (como se ha discutido en los Capítulos 1 y 4) se refleja en sus estadísticas de ayuda. España es el miembro del CAD con la cuota más alta de AOD procedente de los actores subnacionales. De su AOD neta bilateral, el 14% es financiada por sus 17 Comunidades Autónomas y un 5% más por las entidades locales. Juntos, estos actores proporcionan cerca del 19% de la AOD bilateral (Gráfico 2). A pesar de que estas cuotas han descendido desde 2005, cuando estaban en el 26%, todavía representan un volumen significativo de ayuda. Este modelo – donde la AOD se proporciona por el Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales – sigue presentando tanto oportunidades como retos. Es hora de transformar los retos en ventajas. La coordinación cercana en la política entre Madrid y los actores subnacionales es de hecho importante para hacer que la AOD de España esté más cohesionada y sea transparente (ver Capítulo 1). El personal y los socios en Bolivia confirmaron que ayudaría un enfoque estatal más concertado que involucrase a todos los actores españoles (Anexo C).

Asimismo España canaliza una parte significativa de su cooperación a, y por medio de las ONG. En 2009, esta parte alcanzó el 15% de la AOD neta total, o el 21% de su ayuda bilateral (956 millones de dólares; MAEC/SECI, 2009c). La ayuda de las Comunidades Autónomas españolas a las ONG (42% de la AOD a las ONG) prácticamente coincide con la canalizada por el Estado (45%). Esta asignación varía desde el 33% dada por las Islas Canarias al 94% dada por Navarra. El número de ONG socios también varía. Por ejemplo, Navarra trabaja a través de 30 ONGs para alrededor del 80% de su AOD y a través de otras 96 ONG para el 20% restante. Para aumentar la transparencia para los gobiernos socios, España debería tender a incluir a todos los canales de los actores españoles y las asignaciones de la AOD en los Marcos de Asociación País.

## Incremento de las asignaciones a los países menos avanzados y Africa

En consistencia con los compromisos internacionales de Bruselas<sup>6</sup>, España ha tenido un progreso constante para asignar más parte de su AOD bilateral a los países menos avanzados y otros países de renta baja. En 2009 asignó el 29% de su AOD a los países menos avanzados (Anexo B, Tabla 8), saobrepasando el 25%, que era el objetivo establecido en el Plan Director. Durante el periodo del examen, incrementó su ayuda a los países menos avanzados del 12% en 2006 al 33% en 2010, y en el mismo marco temporal redujo su ayuda a los países de renta media-baja del 68% al 54% (Anexo B, Tabla 8).

Las asignaciones bilaterales a Africa se incrementaron significativamente después del 2006 y alcanzaron un record de 41% en 2009, poniendo a España al mismo nivel que otros miembros del CAD (Anexo B, Tabla 8). Una parte importante de este impulso en las asignaciones p aumento significativo de la ayuda bilateral a Africa Subsahariana– del 18% en 2006 al 27% en 2009.

En 2009, un poco más de una cuarta parte de la ayuda bilateral de España (28,6%), 1.000 millones de dólares, se dirigió a contextos frágiles y de post-conflicto. Esta cuota es más baja que la de los otros países del CAD, pero está en línea con la prioridad acordada a los Estados frágiles entre los países prioritarios designados por España (14 de sus 50 países socios son frágiles). En 2009, se dedicó a Haití la mayor parte (147 millones de dólares), seguida de los 100 millones de dólares asignados a cada una de las Areas Administrativas de Palestina, Etiopía y Afganistán Con respecto a la contribución no regular, el 55% se asigna a Estados frágiles (OCDE, 2011a).

**Tabla 4. Países prioritarios del IIIer Plan Director por nivel de ingreso**

III Plan Director (2009-2012) / Grupos de Países	Países Menos avanzados	Otros Países de Renta Baja	Países de Renta Baja-Media	Países de Renta Más Alta	50 países socios prioritarios	Asignación De objetivo de AOD %	
A – Amplia asociación	8	1	14		23	67%	<b>85% objetivo: Grupos A y B combinados</b>
B – Asociación Concentrada	11		2	1	14	18%	
C - Consolidación de desarrollos Logros			6	7	13	15%	
	19	1	22	8			

Fuente: MAEC/SECI (2009a), *Plan Director de la Cooperación Española- Documento de líneas maestras*. Aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de febrero de 2009, Madrid

## Necesidad de concentración geográfica

Como ya se ha visto en el Capítulo 1, España está esforzándose por concentrar geográficamente su cooperación. Para reducir la fragmentación, el III Plan Director recorta el número de países prioritarios de 56 a 50 (Capítulo 1, Tabla 1). España se ha fijado el objetivo de asignar a los Grupos A y B el 85% de la AOD bilateral bruta que puede ser asignada geográficamente en 2012 (Tabla 4). A pesar de que este objetivo ayudaría a España a invertir su AOD en aquellos países donde tenga acuerdos de asociación, todavía ha de hacer esfuerzos significativos para alcanzarlo, ya que en 2009 solo desembolsó el 64% a estos dos grupos (MAEC/SECI, 2011a).

Un indicador más de la fragmentación de la ayuda bilateral de España es que está entre los miembros del CAD que menos concentran su ayuda (OECD, 2010c). En 2009, España era un socio importante<sup>7</sup> en 52 (o 46%) de los países, pero solamente 26 de estos países pertenecen a los 50 países prioritarios que España ha identificado en su Plan Director. Lo que no parece coherente con el compromiso de España de concentrar la ayuda en sus países prioritarios. España debería de fijar un plan claro y realista para lograr su objetivo geográfico para 2012.

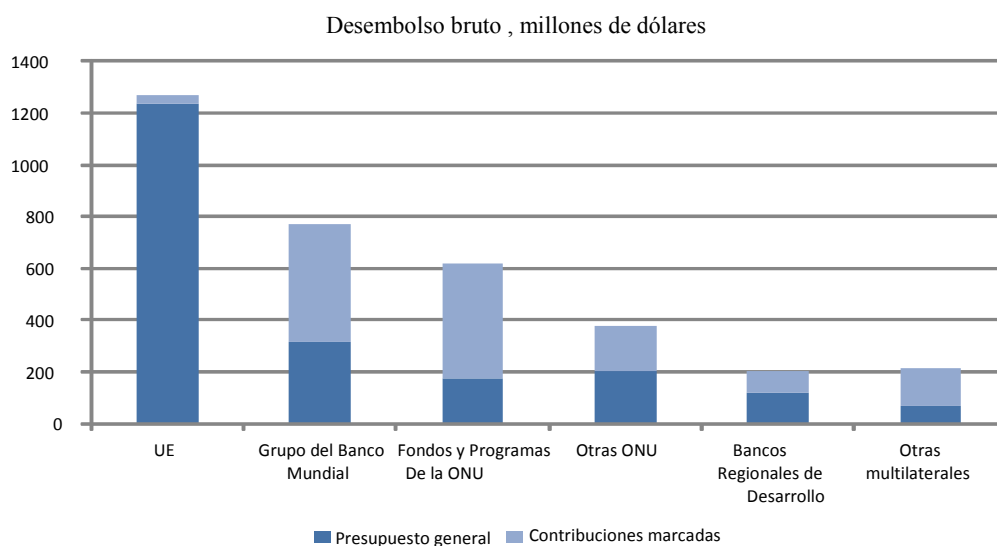
### **Compromiso visible al multilateralismo y al enfoque selectivo**

Desde el último examen de pares, España se ha convertido en un socio estratégico importante para las agencias multilaterales; en 2009, fue el 7º mayor donante del CAD en términos de contribuciones regulares a los presupuestos de las agencias multilaterales. Sus contribuciones financieras a, y a través de, instituciones multilaterales aumentaron incluso antes de que se hubiese aprobado su Estrategia de Cooperación Multilateral (Capítulo 1).

Las contribuciones regulares de España a las agencias multilaterales prácticamente se han duplicado desde 2005, creciendo al mismo ritmo que la AOD de España. La cuota multilateral dentro de la AOD de España ha fluctuado ligeramente, pero se ha mantenido un promedio cercano al 36% entre 2005 y 2009. El cambio más significativo fue el aumento de la financiación regular a la ONU durante aquel periodo, que pasó de 48 a 375 millones. España también aumentó sus contribuciones a la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA), pasando de 122 a 317 millones de dólares, y al Banco Africano de Desarrollo, de 53 a 78 millones de dólares. Además de todo esto, España contribuye significativamente desde 2006 al Fondo Global de lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, con más 200 millones de dólares en 2009.

España concentra adecuadamente su ayuda multilateral regular. En coherencia con su III Plan Director, España pretende concentrar el 80% de sus contribuciones multilaterales en diez organizaciones internacionales – en 2009, alcanzó el 76% (MAEC/SECI, 2009c). Las instituciones de la UE, los fondos y programas de ONU, la AIF, los bancos regionales de desarrollo, y el Fondo Global reciben el 87% de la AOD multilateral regular de España. Esta concentración es mayor que el promedio del CAD para estas agencias, que se encuentra justo por encima del 81%.

España también hace un uso adecuado y estratégico de las organizaciones multilaterales más allá de sus contribuciones a sus presupuestos regulares (Gráfico 3). En general, canaliza el 51% de su AOD – tanto en contribuciones regulares como en contribuciones marcadas para programas específicos – a través organizaciones multilaterales (el promedio del CAD es de 40%; OCDE, 2011a). De su ayuda multilateral total para 2009, 39% era no regular, haciendo a España uno de los donantes con la cuota más alta de AOD no regular, junto con Australia, Noruega, y Estados Unidos (*Ibid.*). La financiación no regular de España está dirigida y alineada con el III Plan Director, cubriendo contribuciones a los fondos temáticos mundiales para los sectores priorizados por las organizaciones multilaterales y contribuciones a programas geográficos o regionales. Las Asignaciones para estos últimos se incluyen en los Marcos de Asociación País de España y sus programas operativos, que se asignan sobre el terreno (AECID, 2009).

**Gráfico 3. AOD multilateral de España 2009; presupuesto general y contribuciones marcadas**

Fuente: OCDE (2011a), *2011 Informe sobre Ayuda Multilateral*, OCDE, París

Es pronto para evaluar el impacto del nuevo enfoque multilateral de España y si el impulso en las asignaciones se equipara con asociaciones multilaterales más selectivas. El próximo examen de pares revisará de nuevo esta cuestión. Como se dijo en el Capítulo 1, desde 2010 España ha comenzado a concluir marcos de asociación estratégica con organismos multilaterales cuyos programas y misiones coinciden con las prioridades sectoriales de España en su III Plan Director. Los acuerdos prevén fondos indicativos hasta 560 millones de dólares para el PNUD, 141 millones para UNIFEM y 280 millones para UNICEF. También se han concluido acuerdos con ACNUR y la UNFPA, y están planificados con OIT, FIDA, y PMA. Como una forma separada de cooperación financiera, España concluyó un nuevo préstamo participativo con la FIDA en 2010 por 397 millones de dólares. Valdría la pena explorar en el próximo examen de pares cuál es la efectividad de este tipo de financiación para el desarrollo.

Los Marcos de Asociación Estratégica de España están anclados en los principios de la eficacia de la ayuda, orientados a resultados y serán evaluados a medio plazo y una vez hayan finalizado. Los acuerdos se refieren al uso de las evaluaciones de rendimiento llevadas a cabo por La Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN) a la que España se unió en 2009, y en cuyas evaluaciones conjuntas ha participado desde entonces.

### ***Lecciones de la participación de España en el Fondo para el logro de los ODM***

España, a través de los Fondos PNUD para el logro de los Objetivos del Milenio, expresa su interés y confianza en el sistema multilateral. El fondo apoya la reducción de la pobreza y las acciones innovadoras que pretenden tener un alto impacto al seleccionar países y sectores. Gestionado por la Oficina de Alianzas en el PNUD, el Fondo para el logro de los ODM opera dentro del marco de la Asociación global para el desarrollo de la Declaración del Milenio y los principios de eficacia de la ayuda de apropiación, alineamiento, armonización, orientación a resultados y responsabilidad mutua. Impulsada en 2006, pretende que todas las agencias de la ONU trabajen como una sola, y fortalezcan

la coherencia y la eficacia del sistema de la ONU en el terreno, facultando a las autoridades estatales a dirigir su propio desarrollo. España respaldó el Fondo para el Logro de los ODM con una cifra global de contribución de 700 millones de dólares para el periodo de 2007 a mediados de 2013, seguida de una contribución adicional de 123 millones de dólares en 2008. Asimismo, España – junto con UK y Noruega – crearon la Ventana Ampliada “Unidos en la Acción” ‘en 2008, a la que España contribuyó con 144 millones de dólares más.

A pesar de que muchos de los entrevistados consultados para este examen de pares destacaron las intenciones y objetivos positivos del Fondo para el Logro de los ODM, también señalaron que la aplicación conjunta de programas sobre el terreno estaba dificultada por una serie de imperfecciones en el diseño del fondo. Animamos a España a que aproveche las lecciones de las evaluaciones intermedias independientes de los programas conjuntos y haga uso de toda la demás información procedente de supervisión e informes para mejorar el fondo. Para sacar el máximo partido a la inversión, España debería asegurarse que la agencia tiene la suficiente capacidad de personal en sede para vigilar la calidad del fondo, y en las oficinas sobre el terreno para supervisar el progreso de los programas conjuntos.

## **Esfuerzos para reducir sectores y priorizar en las temáticas transversales**

### *Mayor concentración en menos sectores*

Como parte de los esfuerzos de España para concentrar su ayuda, la metodología para los Marcos de Asociación País propone objetivos de gasto indicativos para cada grupo de los 50 países socios prioritarios de España (Tabla 1): (i) Grupo A (amplia asociación): se priorizan tres sectores, con un número limitado de intervenciones por sector; (ii) Grupo B (asociación centrada): un sector, o más de un sector pero con un enfoque común, identificado conjuntamente con el país socio, y un uso selectivo de instrumentos; (iii) Grupo C (consolidación de los logros de desarrollo): fortalecimiento de las políticas públicas inclusivas, promoviendo la cooperación Sur-Sur y triangular, y proporcionando bienes públicos globales.

Uno de los sectores priorizados en el III Plan Director es la infraestructura social y de servicios. España se gastó un promedio del 42% de su ayuda en este sector (2009/10 por término medio; (Anexo B, Tabla 5). Esta cuota ha crecido desde el último examen de pares, cuando rondaba el 31% (2004/5 por término medio), lo que parece reflejar los esfuerzos de España para concentrar su ayuda. España se ha fijado el objetivo explícito de proporcionar el 25% de su AOD en servicios sociales básicos – casi lo alcanzó en 2009 con el 24%.<sup>8</sup> Las estadísticas demuestran que España continúa asignando más ayuda al agua y al saneamiento, gobernanza, educación y salud.

### *Se requieren mayores esfuerzos para alcanzar el objetivo de la equidad de género marcado por España*

En línea con la gran prioridad dada por la cooperación al desarrollo española a la equidad de género y el empoderamiento de la mujer (Capítulo 1), España incrementó el volumen de ayuda para las actividades de género entre 2005 y 2008, tal y como comunicó según los marcadores de política del CAD. Filtró casi toda su ayuda a través de este marcador (96%). España es el mayor contribuyente de todos los miembros del CAD a las

organizaciones civiles y ministerios dedicados a la equidad de género.<sup>9</sup> En total, sus asignaciones a la equidad de género alcanzaron el máximo en 2008 con sus sustanciales contribuciones voluntarias al Fondo UNIFEM para la equidad de la mujer y al Fondo para el Agua.

A pesar de ello, la cuota total de la AOD bilateral de España a las temáticas de la equidad de género es más baja que el término medio del CAD (OCDE, 2011f). España está esforzándose por alcanzar su propio objetivo del 15% de la AOD asignable por sector, para las instituciones de equidad de género y programas de salud reproductiva, alcanzando solamente el 5,8% en 2009.<sup>10</sup> Durante el periodo 2007-2009, la cuota de ayuda a la salud reproductiva se ha incrementado, mientras que para la equidad de género permanece estable.<sup>11</sup> España debería ajustar los recursos con su compromiso político con la equidad de género y al empoderamiento de la mujer.

### *La ayuda al medio ambiente está creciendo*

Otra de las cuatro áreas de especial atención de España en su Plan Director es la protección al medio ambiente, los recursos climáticos y el cambio climático. Desde 2007, España ha incrementado significativamente su ayuda al medio ambiente, del 16% (de media en 2006-07) al 38% (de media en 2008/9).<sup>12</sup> La ayuda dirigida al medio ambiente alcanzó casi los 1.040 millones de dólares en 2008-09, desde los 258 millones en 2006-07.<sup>13</sup> Dentro de estos fondos, España ha incrementado particularmente su ayuda a la mitigación del cambio climático, del 1,9% de su ayuda bilateral en 2006-07 al 9,6% en 2008-09 (OCDE, 2011e).

Como parte de su ayuda dirigida al medio ambiente, España contribuye al sector del agua y el saneamiento. Proporcionó el 10% de su AOD total bilateral a este sector (2008-09 de media, Anexo B, Tabla 5), y fue el cuarto mayor donante del CAD a este sector en 2009. En 2007 creó el Fondo de Cooperación del Agua Potable y Saneamiento para América Latina y el Caribe, que comenzó a operar en 2009. De los 1500 millones de dólares que se espera sean canalizados a este fondo durante varios años, 938 millones de dólares se han desembolsado ya hasta la fecha.

### **Una nueva estructura de financiación para mejorar la calidad de la cooperación al desarrollo española**

El nuevo Fondo de Promoción para el Desarrollo (FONPRODE), oficialmente establecido en octubre de 2011, pretende mejorar la calidad de la ayuda de España centrándose en la reducción de la pobreza y en los ODM, proporcionando fondos totalmente desvinculados unidos al Plan Director por medio de los enfoques programáticos, y permitiendo una respuesta rápida a las crisis humanitarias. El mandato jurídico de 2010 para este fondo separa la cooperación al desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores de los intereses comerciales españoles (Capítulo 1). En su lugar, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio hará uso del nuevo Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) como su instrumento financiero para promover las exportaciones y las inversiones directas españolas en el exterior. Este cambio jurídico se ha diseñado para dar mayor independencia a los fondos de desarrollo, y mejorar la cohesión de la cooperación española dotando al Ministerio de una herramienta de gestión flexible y eficaz.

El impacto de las reformas positivas relacionadas con el establecimiento del FONPRODE girará en torno la cantidad de AOD que es canalizada por medio de este fondo. Actualmente, esta cuota es comparativamente pequeña (solamente 22% de la AOD en 2011). Solo si FONPRODE cubre una cuota significativa de la AOD española esta reforma contribuirá significativamente a los esfuerzos de desarrollo de España. También queda por aclarar si la nueva separación del FONPRODE y el FIEM disminuirá la AOD total (ya que ciertos elementos ya no serán contabilizados como AOD) y que impacto podrá tener en el modelo de crecimiento de la AOD de España.

### **Consideraciones futuras**

- España debería concentrar su AOD en menos países en su próximo Plan Director (2013-2016), y respaldar sus objetivos de asignación con un plan claro.
- Para apoyar estos esfuerzos para obtener un mayor impacto en un menor número de países prioritarios, España debería tener por objetivo la inclusión de todos los canales de actores españoles y todas las asignaciones de la AOD en los Marcos de Asociación País. Esto aumentaría la transparencia para los gobiernos socios.
- Instamos a España a que concluya los tres marcos de asociación estratégica con organismos multilaterales que están pendientes, como el paso final en su nueva estrategia para su AOD multilateral. Esto dará cumplimiento al mandato del actual Plan Director que expira en 2012.
- España debería aprender de sus lecciones poniendo en la ejecución del Fondo para el Logro de los ODM y utilizar el punto intermedio del fondo para hacer balance y los ajustes necesarios para maximizar el impacto de la inversión de España.



## Notas

- 5 Todas las cifras para 2010 son preliminares
- 6 Tercera Conferencia de la ONU sobre los Países menos avanzados (Bruselas, 14-20 Mayo 2001): Programa de Acción para los Países menos avanzados Década 2001-2010
- 7 Por “significativa” entendemos que : (i) para cada país socio España está entre los donantes mayores que junta significa al menos el 90% de toda la ayuda al país ; y /o (ii) proporciona un porcentaje de ayuda de país socio más alto que la que proporciona la CPA total mundial (en 2009 ésta fue el 2.8%) (OCDE, 2010d).
- 8 Esta cifra del CAD refleja los compromisos bilaterales asignables por sector, la cifra para el desembolso es la misma.
- 9 Esto corresponde al Código CRS del Sector del CAD 15170, “ las organizaciones e instituciones de equidad de la mujer”
- 10 Este porcentaje refleja la suma del Código del Sector del CAD 130 más el propósito del código CRS 15170 (compromisos) como una cuota de los compromisos de ayuda **bilateral** asignable por sector . A pesar de que España coloca esta cifra en el 9.5% (MAEC/SECI, 2011a), utilizando las cifras de desembolso , los marcadores de política del CAD siempre se aplican a los compromisos.
- 11 Este porcentaje refleja la ayuda destinada a genero como una cuota de toda la ayuda bilateral asignable por sector que es examinada según el marcador de género.
- 12 Este porcentaje refleja la ayuda bilateral asignable por sector examinada según el marcador medioambiental
- 13 Fuente: OCDE (2011): Ayuda en apoyo del Medioambiente, marzo 2011, basado en los datos del CAD para 2008-2009 y disponibles en t <http://oe.cd/1D> y OCDE (2009), Ayuda en Apoyo del Medioambiente, julio 2009, basado en los datos del CAD para 2006-2007 y disponible en <http://oe.cd/1E>

## **Capítulo 4**

### **Organización y gestión**

Este capítulo fija su atención en las estructuras institucionales y en los procesos de gestión que apoyan la ejecución eficaz de las políticas de ayuda. En un contexto de “hacer más con menos”, España necesita ser incluso más estratégica y tener políticas más claras para la toma de decisiones sobre recursos de manera que apoyen un entorno de trabajo centrado en los resultados. España debería considerar las cuatro acciones siguientes: (i) mejorar la coordinación dentro del sistema español y su impacto en los países socios prioritarios; (ii) desarrollar una política de recursos humanos que permita una mayor movilidad; (iii) capacitación del personal para conseguir una mayor eficiencia organizativa; y (iv) revisar los instrumentos de financiación para las ONG.

#### **Progreso desde el último examen de pares**

España ha registrado cierto progreso en todas las recomendaciones del anterior examen de pares relacionadas con la organización y la gestión (Anexo A). Ha mejorado la coordinación entre los actores españoles en terreno, pero podría hacer más para sacar provecho de los fortalecidos mecanismos de diálogo y de esta manera aumentar el impacto de la cooperación española. Resulta alentador el progreso conseguido al contratar cuadros de profesionales para la gestión de programas y proyectos, sin embargo España todavía tiene que abordar los aspectos relativos a la movilidad entre la sede y el terreno. España ha delegado más autoridad a las oficinas en terreno para la definición de programas y ha respaldado este proceso a través del fortalecimiento de capacidad política en sede. Sin embargo, las decisiones sobre recursos financieros y humanos se encuentran todavía muy centralizadas.

#### **Una estructura institucional más fuerte para la cooperación al desarrollo**

España tiene una buena estructura institucional que cuenta con la autonomía necesaria para llevar a cabo su política de cooperación al desarrollo. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, con su Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional (Figura 5), constituye el pilar institucional de la cooperación española. La SECI gestiona una cuota de la AOD de España que ha crecido rápidamente, pasando del 19% en 2004 al 50% en 2009. Este incremento en la cuota de la AOD que gestiona la principal institución de desarrollo dentro del gobierno ayuda a España a llevar a cabo un programa cada vez más cohesionado. La Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo, que implementa los programas, es responsable de casi un tercio de la AOD del ministerio (MAEC/SECI, 2010b).

En 2008 la Secretaría del Estado fortaleció la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE). La Dirección General – que ahora cuenta con 29 empleados – está posicionada estratégicamente como el eje de la política

dentro del sistema de cooperación española, y es responsable de la formulación de políticas, la planificación estratégica, y la evaluación. Su mandato reforzado incluye la responsabilidad de diseñar y supervisar políticas según los principios de eficacia de la ayuda, promover la coherencia de políticas, y liderar los esfuerzos para la coordinación de todos los actores de la cooperación española. La DGPOLDE diseña toda la política (con la excepción de la política humanitaria, que está bajo el asesoramiento de la agencia; Capítulo 6).

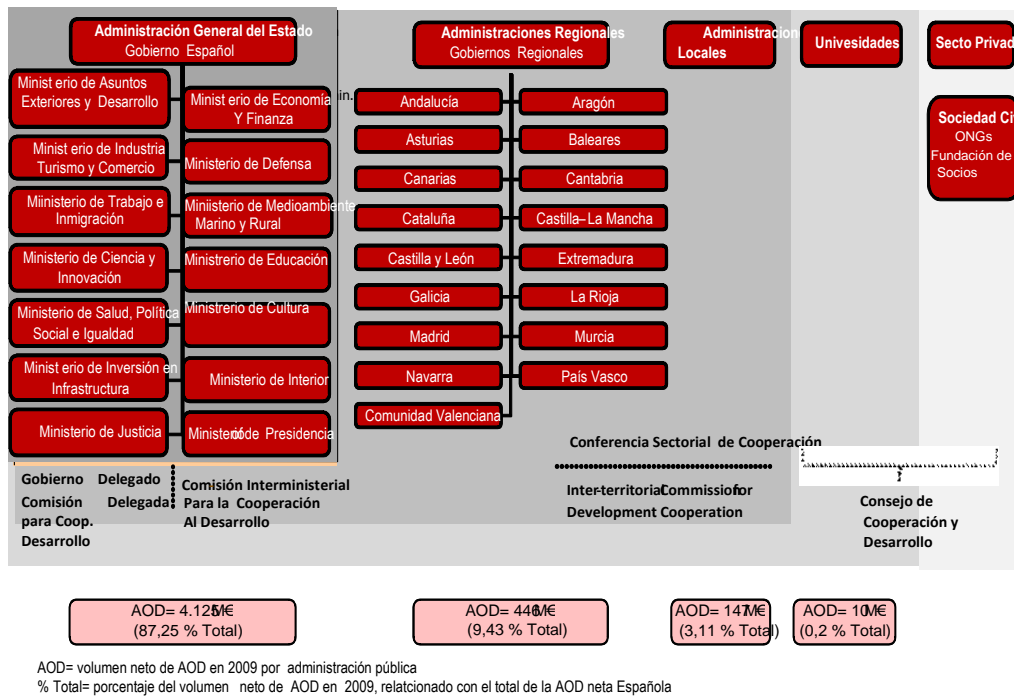
La principal agencia de ejecución ha crecido en una entidad integrada y coherente con más capacidad para asegurar su calidad. En 2009, La Oficina del Director se fortaleció con una Unidad de Programación y de Calidad de la Ayuda y una unidad para diseñar y ejecutar una estrategia para la educación al desarrollo y la concienciación. Desde 2007, otros 144 empleados se han unido a la agencia, elevando el recuento a 1.320; de estos 57% trabajan en las oficinas en terreno. La agencia trabaja en 43 oficinas de cooperación en el mundo, 16 centros culturales, 6 centros de formación, y un rápido crecimiento del presupuesto, cercano a los EUR 1,3 billones para 2010 (MAEC/SECI, 2011a).

Otro cambio estructural en la agencia para el desarrollo de España es la creación de una nueva unidad especializada para poner en marcha el Fondo de Promoción para el Desarrollo (FONPRODE), el nuevo instrumento financiero fija canalizar una parte de la AOD de España (discutido en Capítulo 3). La intención de vincular el Plan Director de España explícitamente con los recursos AOD a través del FONPRODE es un paso positivo hacia un desarrollo más eficaz.

### **¿Cómo se puede mejorar la coordinación?**

Dentro de la variedad de modelos organizativos utilizados por los miembros del CAD, el modelo de España separa claramente la política y la ejecución en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. A pesar de que este modelo es similar al de los otros nueve miembros del CAD (OCDE, 2009a), la estructura institucional de España es más compleja, y puede requerir mayores esfuerzos para la cohesión respecto a los otros donantes, debido al significativo papel que desempeñan las entidades subnacionales que incrementa la complejidad en las intervenciones bilaterales, multilaterales y en la implicación de la sociedad civil. La ayuda es asignada por 14 ministerios dentro de la administración general del estado, 17 comunidades autónomas, y unas 8 000 entidades locales (Gráfico 4). Siete de las comunidades autónomas tienen sus propias agencias de cooperación, mientras otras comunidades cuentan con una Dirección General dentro de sus respectivos gobiernos regionales. A pesar de que el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Ministerio de Economía y Finanzas asignan en conjunto el 78% de la AOD española (MAEC/SECI, 2009c), la multitud de canales de entrega de España – con un total de 17. 000 proyectos – conllevan la necesidad de una estrecha coordinación que reduzca la dispersión de los esfuerzos (Capítulo 3).

**Gráfico 4. Sistema español de cooperación para el desarrollo**



Fuente: MAEC/SECI (2011a), *Memorando para el Examen de Pares de España*, Madrid, abril 2011

España tiene cinco organismos que coordinan, consultan y asesoran en materia de cooperación al desarrollo, como se ilustra en el Gráfico 4. Dos de estos organismos coordinan a los ministerios, dos coordinan al gobierno central y los entes descentralizados, y uno es un órgano consultivo formado por entidades públicas y del sector privado y las ONG. Entre estos cinco organismos, los dos organismos de mayor nivel son nuevos desde el examen de pares de 2007 – uno dedicado a la coordinación interministerial, y otro destinado a la coordinación del gobierno estatal y los entes descentralizados:

- La **Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo** creado en 2008, está presidido por el vicepresidente del gobierno y los ministros. Su objetivo es mejorar el diálogo dentro de los Departamentos de la Administración Central y arbitrar entre las diferentes políticas estatales (por lo que resulta de gran relevancia para la coherencia de políticas para el desarrollo, de acuerdo a lo descrito en el Capítulo 2). El Comité Delegado para el Desarrollo Internacional complementa a la **Comisión Interministerial de Cooperación Internacional**, cuya misión es establecer directrices para facilitar la coordinación, así como preparar propuestas para el Plan Director y el Plan Anual de la Cooperación Internacional.
- La **Conferencia Sectorial sobre Desarrollo** (Capítulo 2), creada en 2009, se reúne una vez al año para reunir a los legisladores al más alto nivel del ámbito estatal, regional y local encargados de las políticas de desarrollo. La Conferencia Sectorial sobre Desarrollo complementa a la **Comisión Interterritorial para la Cooperación al Desarrollo** que reúne a las administraciones públicas

(administración general del estado, gobiernos regionales, y autoridades locales) y lleva a cabo la cooperación al desarrollo con vistas a mejorar la coherencia y la complementariedad de sus actividades, proporcionando resultados para el Plan Director y el Plan Anual de la Cooperación Internacional.

El quinto órgano es el *Consejo de Cooperación al Desarrollo*, un órgano consultivo formado por la administración general del estado, la sociedad civil, y el sector privado, y cuya misión es facilitar la coordinación en el diseño de la política de cooperación al desarrollo. El Consejo de Cooperación y Desarrollo está vinculado al ministerio a través de la Secretaría del Estado, (y tiene un grupo de trabajo que asesora específicamente en la coherencia de políticas, como se ha descrito en el Capítulo 2).

A pesar de que España ha creado nuevos órganos para la coordinación, no ha avanzado en su reflexión acerca de que como conseguir que los diferentes actores trabajen mejor juntos de cara a fortalecer la planificación y el reparto de la cooperación española. Es fundamental que la información recabada en los distintos órganos se emplee eficazmente para informar de forma transparente sobre la toma de decisiones técnicas, políticas y estratégicas de todo el gobierno. España debería tomar en consideración la manera en que este conjunto de organismos de coordinación pueden funcionar mejor conjuntamente y mejorar así la calidad y el impacto de la cooperación española.

### ***Buenas prácticas en la coordinación interministerial: ayuda multilateral y canje de deuda***

España cuenta con diferentes ejemplos positivos en materia de coordinación interministerial con respecto al gasto en AOD. Uno de estos ejemplos lo constituye el trabajo interministerial desarrollado entorno a la estrategia de 2009 para la ayuda multilateral (MAEC/SECI/DGPOLDE, 2009). Dicho trabajo, pretende garantizar un enfoque de “whole-of-government” que fomente la coherencia entre los 11 ministerios que proporcionan contribuciones multilaterales. Cada ministerio tiene un centro de coordinación para la ayuda multilateral. Estos centros de coordinación se reúnen en la comisión interministerial y pronto se reunirán también en el comité del FONPRODE, así como en las conferencias sectoriales con las comunidades autónomas. Dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la Dirección General está vinculada con la política y planificación de las contribuciones financieras con las organizaciones multilaterales, mientras la agencia se responsabiliza principalmente de la ayuda multilateral, programática y los fondos regionales. Un grupo de trabajo para la ayuda multilateral ayuda a coordinar la cooperación multilateral entre la Dirección General y la agencia. Este grupo de trabajo busca fortalecer la complementariedad y la comunicación entre varias unidades dentro de la agencia responsable de la cooperación multilateral – incluyendo sus directorios geográficos, el directorio de relaciones culturales y científicas, el sector y la unidad de igualdad de género, y la oficina humanitaria. Para recoger los beneficios en el uso e inversión en el sistema multilateral animamos a España a que garantice que el grupo de trabajo sirva como una plataforma eficaz para captar información entre las unidades que tratan con la cooperación multilateral y extraer lecciones y consideraciones desde el terreno y proporcionar información relevante para el compromiso político y la planificación estratégica a nivel de Dirección General. Además, es importante que todas las unidades trabajen bajo una orientación común y con una colaboración estrecha por medio del grupo de coordinación para de esta manera asegurar que la estrategia de España para la ayuda multilateral se lleva a la práctica, y sus marcos

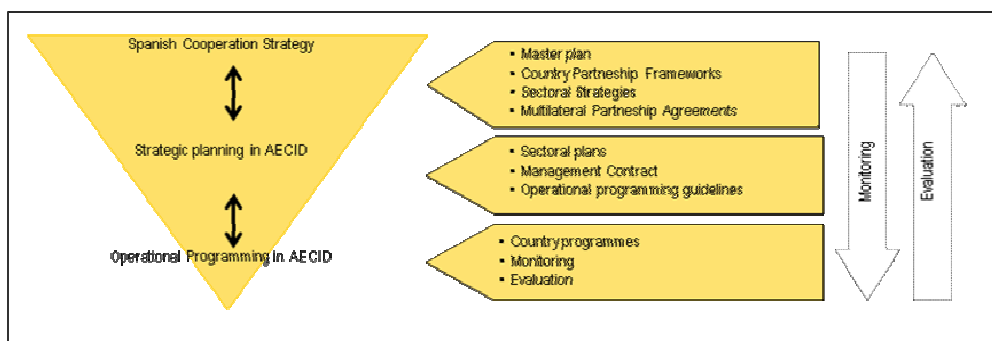
de asociación estratégica con los organismos multilaterales elegidos se gestionen eficazmente.

El canje de deuda de España, que durante el periodo del examen de pares se sitúa por encima de los 380 millones de EUR, ofrece otro ejemplo de la mejora de la colaboración entre los ministerios. A través de este mecanismo – una práctica similar a la empleada en Alemania e Italia – España cancela la deuda pública o privada, garantizada por la Compañía Española de Crédito a la Exportación. A cambio, el deudor – un país socio – invierte parte de la cifra cancelada en proyectos de desarrollo siguiendo las condiciones acordadas por los dos países. Este proceso puede beneficiar a todos los participantes: España eleva sus niveles de AOD; el deudor aumenta la inversión en áreas sociales mientras reduce su deuda exterior; las comunidades necesitadas se benefician de nueva inversión y de la supervisión y participación en proyectos por parte de la sociedad civil. En Bolivia, donde está vigente un canje de deuda (Anexo C), el Banco Central Boliviano pagó el 60% de la deuda al Ministerio de Planificación, que la empleó para financiar uno de los sectores prioritarios para el desarrollo del país (la educación), mientras España canceló el 40% restante de la deuda. El hecho de que los canjes de deuda ya no están solamente dirigidos por un ministerio- El Ministerio de Economía – sino más bien por un nuevo, coordinado enfoque interministerial ayuda al éxito de esta transacción. La Oficina de Cooperación de la agencia ahora tiene la palabra en los sectores en los cuales se invierten los fondos, garantizando coherencia con los Marcos de Asociación País de España para Bolivia. Animamos a España a que siga enfoques similares en todos sus canjes de deuda futuros.

## Herramientas para obtener mejores resultados

España ha demostrado su voluntad de mejorar la calidad de su cooperación estableciendo un sistema de gestión por resultados de desarrollo (Gráfico 4). Desde el último examen de pares, se han incorporado tres nuevas herramientas para la cooperación al desarrollo: (i) un contrato de gestión para su agencia de desarrollo; (ii) los Marcos de Asociación País apoyados en programas operativos; y (iii) Marcos de Asociación País con un número determinado de organizaciones multilaterales. Cada una de estas herramientas se discutirá más adelante. España ha dado pasos para diseñar un sistema de gestión de riesgo para la agencia.

**Gráfico 5. Niveles de planificación e instrumentos de la cooperación al desarrollo española**



Fuente: MAEC/SECI (2011a), *Memorando para el Examen de Pares de España*, Madrid, abril 2011

La introducción de un contrato de gestión para la agencia de desarrollo de España en 2009 está cambiando la forma de planificar y repartir el programa de la Cooperación española. El estado solicita contratos de gestión para todas las agencias con el fin de mejorar los servicios públicos. El contrato tiene por objeto hacer que la agencia esté más orientada a resultados. Bajo el primer contrato (2009-2010) la agencia llevó a cabo acciones concretas para mejorar la planificación y la programación con la implantación de los nuevos Marcos de Asociación País y los Marcos de Asociación Estratégica con Organos Multilaterales por medio de sus planes programáticos operativos anuales y sus Planes de Acción Sectorial

Los Marcos de Asociación País principalmente se crean con los países socios de España en el Grupo A ('de más amplia asociación'; Tabla 1) y tienen una duración entre tres y cinco años. Los Marcos constituyen una señal positiva para la puesta en marcha de los programas de desarrollo en el terreno. Los planes programáticos operativos anuales asociados orientan la ejecución y la supervisión de los marcos y permiten que el marco se adapte a los cambios en el país socio (AECID, 2011b). La respuesta formal se planifica a través de los mecanismos de coordinación con base en el país y una reunión anual del Comité de Supervisión Conjunta entre España y el país socio. La evaluación final del Marco de Asociación de País es independiente y está orientada al aprendizaje. La evaluación final está dirigida en el país preferentemente por un evaluador local, escogido de acuerdo con el mecanismo de coordinación que se encuentra en el país y realizada conjuntamente con el país socio. Uno de los primeros nuevos Marcos de Asociación País se firmó con Bolivia a finales de 2010 (Cuadro 3). Animamos a España a que respalde esta nueva herramienta impulsada a escala nacional con un apoyo de la sede definido y eficiente. Por ejemplo, el personal en terreno ha destacado el valor de los planes de acción sectoriales preparados por la sede para el desarrollo de los Marcos de Asociación País. Además, las oficinas estatales deberían ganarse la aceptación de todos los actores a lo largo del ciclo de la vida y la ejecución del acuerdo marco.

### **Cuadro de texto 3. Estrategia de España para conseguir un mayor impacto y más resultados de desarrollo sostenible – el ejemplo del Marco de Asociación País en Bolivia**

España ha introducido acuerdos para un nuevo Marco de Asociación País impulsado desde el terreno (MAEC/SECI, 2011b). Los primeros Marcos de Asociación País se firmaron con El Salvador, Ecuador, y Bolivia. El acuerdo con Bolivia, firmado en noviembre de 2010 para el periodo 2011-15, resulta de un proceso para la creación de consenso con el gobierno boliviano, la sociedad civil, los actores de cooperación española y la comunidad amplia de donantes en Bolivia. A través de este marco, España garantiza que su cooperación está en línea con el Plan Nacional Para el Desarrollo de Bolivia, y además concentra su ayuda en línea con el Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo de la UE. Los siguientes principios operativos constituyen un ejemplo de buenas prácticas:

- Impulsado por el país y firmemente anclado en un proceso inclusivo con múltiples actores en terreno.
- Visto como una herramienta de gestión dinámica para mantener un diálogo abierto y continuo con todas las partes interesadas durante el ciclo de vida del acuerdo marco.
- Especialmente diseñado para ejecutar los principios de eficacia de la ayuda: la ayuda es más previsible a través de un marco de planificación presupuestaria plurianual indicativo (3-5 años) vinculado al marco de desarrollo por resultados.
- Establece una hoja de ruta para la acción que está adaptada al contexto de Bolivia, reflejando una asociación participativa que se puede lograr con el escenario político, económico y social.

Coherentes con el IIIer Plan Director para la Cooperación Española (2009-2012) y la metodología para el Marco de Asociación País, los mecanismos de coordinación de país (*Grupo Estable de Coordinación*) se crean para hacerse cargo de la dirección estratégica, supervisar la cooperación eficaz de los actores de cooperación española en Bolivia, y adaptar el Marco de Asociación País a los cambios circunstanciales según sea necesario. Por lo tanto, el mecanismo de coordinación de país es un espacio a través del cual los actores de la cooperación española en terreno pueden lograr progresos conjuntos intercambiando información, coordinando y buscando las complementariedades entre los actores.

España está haciendo esfuerzos para introducir buenas prácticas en la manera de trabajar con las organizaciones multilaterales. Los marcos estratégicos de cooperación entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y las ocho organizaciones multilaterales (Capítulo 1) tienen por objeto concentrar los flujos multilaterales y hacerlos más eficientes, mientras se aprovechan las fortalezas de aquellas organizaciones multilaterales que operan en las áreas prioritarias de la cooperación de España de acuerdo con el IIIer Plan Director. Conforme con estos acuerdos, el objetivo de España es incrementar la financiación básica y hacerla más previsible comprometiendo los fondos por un periodo de tres o cinco años, a cambio de una mayor rendición de cuentas. España busca alinear sus marcos con los planes estratégicos de estas organizaciones, aceptar sus informes estándar, coordinar evaluaciones y unir las actividades de gestión de conocimientos con otros donantes. Asimismo, el criterio de rendimiento incluido en los marcos de asociación está basado en informes de los consejos de las agencias multilaterales, MOPAN, y las oficinas en terreno de España.



Uno de los pasos positivos de España en 2011, lo constituye la puesta en marcha de planes para fijar un sistema de gestión integrado de riesgos– basado en los estándares internacionales<sup>14</sup> –para mejorar la gestión de la agencia y ampliar las garantías en la consecución de sus objetivos. Con la reciente aprobación de un código de ética y habiendo dado el primer paso para planificar los riesgos, España está animada a llevar a la práctica las siguientes partes clave del sistema de gestión de riesgos, garantizando la toma en consideración de los riesgos institucionales y programáticos a los que hacemos referencia en el Capítulo 6. Dado que el personal entrevistado para este examen no era consciente del nuevo sistema de gestión de riesgos de España, la comunicación y la formación serán particularmente importantes. España debería garantizar que su personal en la sede y en terreno recibe la información y la formación en gestión de riesgos para ayudarles a ajustar las prácticas de trabajo y hacer frente a los riesgos en todas las operaciones.

### **Crear una cultura de evaluación**

El firme compromiso de España para desarrollar una cultura de evaluación y aprendizaje es evidente en sus documentos y políticas estratégicas, así como en el número creciente de evaluaciones. Su Plan Director sitúa la mejora de la supervisión, evaluación y gestión de conocimientos en el centro del compromiso de España para la gestión por resultados de desarrollo (MAEC/SECI, 2009a). Su política de evaluación, a la que se refiere la guía sobre evaluación CAD de la OCDE, es ejecutada por una división especializada en la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. Esta unidad es independiente de la entidad de planificación de la Dirección General así como de los departamentos operativos (MAEC/SECI/DGPOLDE, 2007). Dicha división es responsable de las evaluaciones estratégicas, sectoriales y temáticas a nivel de país y dirige una media de tres evaluaciones por año. La agencia de desarrollo, que tiene solo un empleado dedicado a la evaluación, ha visto como el número de evaluaciones se ha incrementado por cuatro en los últimos tres años (2007-2009), de 100 a 400. Gran parte de este acusado incremento es consecuencia de los requisitos para todos los acuerdos de las ONG para ser evaluados por encima de un cierto valor. Más adelante en éste capítulo se proporciona un mayor análisis en relación con las ONG.

### ***La necesidad de más evaluaciones del impacto a nivel de políticas***

A pesar de su firme voluntad política para crear una cultura de evaluación, nuestras consultas con el personal en la sede y en terreno indican que España ha sido lenta en el traslado de su compromiso a la práctica, así como en la contribución del tipo de cambio de comportamiento necesario para gestionar por resultados de desarrollo. Este punto se vio en un reciente estudio de la OCDE (OCDE, 2010b). Sin embargo, España ha dado pasos alentadores, utilizando la información de las evaluaciones para mejorar su IIIer Plan Director, y mejorando la gestión de la agencia a través de un nuevo contrato de gestión. Además, España ha realizado la evaluación de una parte importante de los nuevos Marcos de Asociación País y marcos de asociación estratégica con órganos multilaterales. España debería aprovechar estos ejemplos, y ser más estratégica acerca de lo que evalúa. Por ejemplo, quizás quiera considerar vincular los recursos de evaluación y los esfuerzos a los programas de alto riesgo o innovadores lo que le reportaría lecciones muy valiosas. Estas evaluaciones más estratégicas podrían compensarse con más evaluaciones rutinarias para lograr los propósitos de rendición de cuentas por proyectos y programas de un cierto tamaño. España debería garantizar que define desde el principio

como se pueden utilizar mejor las evaluaciones en futuros ajustes de programación lo que conllevaría poner más énfasis en la evaluación de impacto del programa, además de evaluar como se ha gastado el dinero (Capítulo 5). Esto requerirá que España ajuste su práctica institucional y compense sus evaluaciones orientadas a resultados y centradas en el control, con más evaluaciones de impacto a nivel de políticas, y vincule estas a la comunicación de resultados y aprendizaje.

### ***La armonización del aumento de recursos de evaluación con la capacidad***

Para mejorar la calidad de las evaluaciones, España ha cuadruplicado recientemente el presupuesto anual de la División de Evaluación en la DGPOLDE (para 2010/11). España debería sustentar este incremento para estabilizar los recursos y aumentar la capacidad de la División de Evaluación para planificar y comunicar las estrategias futuras y las políticas. España habrá de garantizar que su agencia de desarrollo tenga también suficiente capacidad para dirigir y digerir un creciente volumen de evaluaciones de proyectos y programas creando una cultura de evaluación.

### **Asignación estratégica de los recursos**

Con un contexto económico difícil y la austeridad presupuestaria que continuará probablemente durante algunos años, la presión es tremenda para lograr una mayor eficiencia organizativa y de los sistemas de apoyo. A pesar de que España ha llevado la AOD a un nivel del crecimiento sin precedentes desde 2003 y que ha introducido un número elevado de sólidos cambios estructurales para alinear sus instituciones con la estrategia general para la cooperación española, ahora la norma será hacer “más con menos”. España tendrá que demostrar resultados de forma más estratégica.

La dispersión geográfica de la cooperación de España (Capítulo 3) tiene consecuencias para la gestión y los recursos, y conlleva un riesgo para España de elevada dispersión de su personal y su capacidad. Como parte de la formulación de un criterio de selección más claro para los países socios (Capítulo 1), España también debería establecer principios más claros para cerrar, mantener, o abrir nuevas oficinas en terreno y que estas decisiones de gestión y recursos estén armonizados con su estrategia de concentrar más ayuda a los países socios prioritarios.

Garantizar la especialización de todos los 12 sectores prioritarios y las 5 temáticas transversales de España (Tabla 2) requiere una considerable capacidad de los recursos humanos – en la sede para proporcionar orientación estratégica, y en las oficinas en terreno para formular y llevar a cabo programas sectoriales. La DGPOLDE y la agencia tienen 26 funcionarios que actúan de expertos sectoriales, y contratan expertos externos que trabajan con ellos según sus necesidades. Estos expertos cubren la totalidad de los 12 sectores; muchos de ellos trabajan en gobernanza democrática, consolidación de la paz, agua y saneamiento, y crecimiento económico. La agencia ha incrementado recientemente su número de especialistas en eficacia de ayuda, y en temáticas transversales tales como la equidad de género y el medioambiente. Con 34 centros de coordinación en sus oficinas de cooperación (muchos de los cuales son expertos en su terreno) respaldados por un funcionariado público en la Dirección General, España cuenta con una considerable capacidad en los temas de equidad de género. En las cuestiones medioambientales, tanto la agencia como la Dirección General tienen personal especializado, a pesar de que el personal en sede considera que no tiene capacidad suficiente para atender las necesidades de los 22 centros de coordinación en las oficinas

de cooperación, debido a que las prioridades sobre medioambiente no están siempre bien definidas (Capítulo 1). Esta situación determina que en el futuro será importante para España designar personal especializado estratégicamente una vez que haya reducido los enfoques geográfico y sectorial de su programa de desarrollo.

### **Políticas de recursos humanos más claras y una mayor capacitación del personal**

España ha progresado en recursos humanos desde el último examen de pares, pero se necesita mucho más en relación con la movilidad y la gestión de la carrera profesional. La contratación a gran escala de un cuadro profesional para la dirección de programa (93) y gestión de proyectos (120) permite a España comprometerse más directamente con los países socios; esto nos ha sido confirmado por la oficina de cooperación española en Bolivia. El reto pendiente a largo plazo es permitir una mayor movilidad entre la sede y el terreno y entre las oficinas en terreno, esto ayudaría a España a sacar provecho del conocimiento del personal y experiencia en terreno para poner en práctica marcos de programación y planificación estratégica por resultados e impacto. Una política de movilidad y gestión de carreras profesionales mejoraría la capacidad de España para atraer y retener a expertos en desarrollo altamente cualificados. Con el volumen previsible de directores de programa a los que se cambia de las oficinas en terreno cada cinco años, y la previsible reducción progresiva de los puestos de subdirectores en las oficinas en terreno que serán reemplazados por puestos de directores de programa<sup>15</sup>, España debería desarrollar un plan a medio plazo para la movilidad y la rotación del personal que facilite una transición de personal fluida y salvaguarde la competencia institucional. Este aspecto debería ser fortalecido en el próximo Contrato de Gestión (2011-2014). Asimismo, y para preservar el conocimiento institucional adquirido en los países socios, la agencia debería considerar contar con una política que permita mayor continuidad de trabajo y responsabilidad para el personal contratado en el país socio y que esté trabajando en cuestiones fundamentales.

Un pilar clave de la política de recursos humanos debería ser la incorporación de un sistema de gestión por rendimiento. A pesar que en España el Estatuto Básico del Empleado Público (2007) hace que sea obligatorio la valoración por rendimiento para cada administración, no hay un sistema como tal para los funcionarios públicos en el Ministerio, pero el gobierno central y las comunidades autónomas están desarrollando más esta norma (OCDE, 2011h). La agencia también, carece de un sistema de gestión por rendimiento. Animamos a España a que introduzca un sistema de gestión por rendimiento basado en los indicadores de rendimientos clave que serían:

- Aumentar la responsabilidad de gestión
- Animar a la capacitación individual para el desarrollo de la carrera profesional, incluyendo la movilidad.
- Incrementar la rendición de cuentas personalizada para las responsabilidades asignadas y
- Favorecer una atmósfera laboral centrada en resultados, productos e impacto.

Asimismo, y debido a las presiones presupuestarias, la gestión debería considerar la capacitación del personal a todos los niveles, reconociendo las formas innovadoras de crear eficiencia organizativa en un contexto de “hacer más con menos” y premiando las actitudes que estén orientadas a resultados. En el próximo Contrato de Gestión, tanto el

ministerio como la agencia deberían demandar claramente políticas de recursos humanos que cubran la movilidad, la gestión de la carrera y un sistema de gestión por resultado.

Con el cambio de España hacia los Marcos de Asociación País y más enfoques programáticos, es cuestionable si el grado de autoridad delegada en terreno es suficiente, estando las decisiones financieras y de recursos humanos altamente centralizadas en la sede. Una buena parte del personal cree que esta situación debería cambiar. En una reciente encuesta de la agencia llevada a cabo para este examen de pares, los encuestados dijeron que el personal en terreno tenía un alto nivel de responsabilidad para definir los programas, pero poca autoridad en las decisiones financieras. Algunos de los encuestados vieron esto como un gran obstáculo para una programación creíble impulsada en el terreno. (AECID, 2011a). Ya se había hecho una puntualización similar en la encuesta de gestión de 2009 (MAEC/SECI, 2011a) en la que el 83% de los encuestados dijeron que la delegación de la autoridad al terreno debería ser una prioridad clave para la organización. La valoración de España en la ejecución de la Declaración de París (MAEC/SECI, 2010a) confirmó también este hallazgo, que era coherente con la tendencia observada en una encuesta de los países miembros del CAD sobre descentralización (OECD, 2009b). El aumento de la delegación de autoridad permitiría a España trabajar más eficientemente en los países socios.

### **Garantizar nuevos sistemas corporativos que apoyen la gestión del cambio**

En un paso positivo, la Dirección General y la agencia están invirtiendo en una mayor modernización de sus sistemas de información. Desde 2008, la DG POLDE ha estado trabajando en un nuevo sistema de información para la recogida de datos en línea de la AOD española. Se espera que este sistema, que vincula las bases de datos de la agencia y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), ayude en la gestión por resultados de desarrollo y reduzca la fragmentación de la AOD al mismo tiempo que mejora la transparencia. La agencia está ejecutando un nuevo Sistema de Información para la Gestión Unificada y Estratégica (Plan/SIGUE) con el objetivo de unificar, simplificar, estandarizar y automatizar los procedimientos y consolidar la información para la toma de decisiones.

Dado que estos nuevos sistemas de gestión corporativa afectarán a las prácticas de trabajo en las instituciones, España debería comunicar claramente y ampliamente los objetivos, beneficios y el impacto de los nuevos sistemas para ayudar al personal a adoptar y absorber los cambios que se requieren tanto en la práctica como en la conducta.

Debería emplear esta gran oportunidad para potenciar la cultura de aprendizaje en la institución, facilitar el intercambio de ideas y lecciones entre las oficinas en terreno y entre la sede y el terreno, y fomentar una atmósfera laboral centrada en resultados.

### **ONGs: Los instrumentos de financiación han de ser una función de la política**

Como se ha discutido en el Capítulo 1, España necesita una nueva política para trabajar con las OSC y las ONG. La política – que es responsabilidad del Ministerio – debería dirigir los instrumentos de financiación que sean más apropiados para la agencia para gestionar los programas financiados y que los proyectos cuenten con resultados medibles, así como lograr las prioridades de los países socios y ayudar a reducir la pobreza de la ONG.

La agencia de desarrollo de España gasta el 20% de su presupuesto anual en la financiación de las ONG (220 millones de EUR). En la actualidad utiliza dos instrumentos de financiación – los acuerdos de asociación (para el 70% de su presupuesto de la ONG) y proyectos (el 30%). Ambos instrumentos parecen complejos y requieren una gestión significativa y tiempo del personal; el departamento de ONG de la agencia cuenta con 30 empleados para administrar estos fondos. Por una parte, el diseño de los acuerdos de asociación con AECID-ONGs certificadas – con una duración de cuatro años y un techo de 20 millones de EUR – parece ser sólido y estar dirigido a las prioridades de reparto de acuerdo con el IIIer Plan Director. Por otro parte, el diseño de los instrumentos de financiación de proyecto parece ser muy complejo. Por ejemplo, las propuestas de las ONG para proyectos por debajo de los 900 000 EUR son evaluadas según el criterio 41, estando 150 empleados técnicos de la sede y en terreno movilizados para llevar a cabo estas evaluaciones. El departamento de ONG está gestionando actualmente un total de 239 acuerdos de asociación y entre 800 y 1.000 proyectos. Por término medio hay cerca de 219 evaluaciones y 500 informes cada año.<sup>16</sup>

El volumen total de propuestas y proyectos gestionados posiblemente aumente ya que muchas ONGs recurren a la agencia después de los recortes presupuestarios en las comunidades autónomas, este hecho lleva a preguntarse si España está haciendo un uso óptimo de sus recursos en esta área de cooperación al desarrollo. Más específicamente, se debería haber pensado en:

- a. ¿La financiación del proyecto proporciona información para el aprendizaje institucional?
- b. ¿Los informes financieros requeridos son adecuados para el objetivo?
- c. ¿Alguno de los procesos genera costes de transacción innecesarios para la agencia y las ONG y resta tiempo al personal de otras tareas más estratégicas?
- d. ¿El diseño de las intervenciones está orientado a resultados?

Instamos a España a que revise sus instrumentos financieros para garantizar que la AOD se asigna de forma estratégica y que las ONG están orientadas a resultados – tanto si son españolas, internacionales o de los países socios. Los acuerdos de Asociación podrían ser racionalizados a un número menor de operaciones pero más grandes. El instrumento financiero de proyecto también ha de ser rediseñado, para que pueda ser gestionado con menos recursos de personal.

### **Consideraciones futuras:**

- El ministerio debería avanzar en su reflexión acerca de como pueden trabajar mejor y en concierto los cinco organismos de coordinación, y establecer una estructura transparente de comunicación entre ellos.
- La agencia debería respaldar el modelo de impulso en el terreno para los Marcos de Asociación con el apoyo apropiado en sede y garantizar que las oficinas en terreno fortalecen el espacio para un diálogo continuo con todos los actores, a través de la ejecución del Marco.
- La Dirección General debería hacer uso del incremento sustancial de los recursos de evaluación para vincularlos a las valoraciones de impacto, a los informes de resultados y el aprendizaje a nivel de políticas.

- El ministerio debería fijar un criterio más claro para decidir si cerrar, mantener o abrir nuevas oficinas en terreno y armonizar las decisiones con el nivel de recursos apropiados y apoyar a los países socios prioritarios.
- La agencia debería desarrollar (i) una política de recursos humanos y un plan a medio plazo para la movilidad del personal y la rotación con el objetivo de facilitar los cambios de personal de manera fluida y eficaz; y (ii) un sistema de gestión por rendimiento. Garantizar la comunicación proactiva en todas las políticas internas y cambios en las prácticas laborales asociándolas a unos nuevos sistemas de gestión corporativa y a un sistema de gestión de riesgos planificado.
- La agencia debería considerar delegar más autoridad, especialmente autoridad financiera al terreno para armonizar la planificación impulsada a nivel de país y hacer un mayor uso de los enfoques programáticos.
- La agencia debería revisar los instrumentos de financiación para garantizar que la AOD se asigna de forma estratégica y que las ONG están orientas a resultados.

## Notas

- 14 COSO II – Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway
- 15 Información proporcionada por el equipo del examen de pares en la sede y en terreno en Bolivia así como el proyecto de Contrato de Gestión para AECID 2011-2014
- 16 Cifras proporcionadas por AECID, mayo 2011.

## *Capítulo 5*

### **Eficacia de la ayuda y resultados**

España ha hecho un progreso notable al hacer más eficaz su ayuda, yendo más allá de las recomendaciones del último examen de pares. No solo ha hecho de la agenda de eficacia de la ayuda el faro de su política de desarrollo, sino que también ha replanteado y rediseñado su proceso de programación y sus estructuras de recursos humanos para poner en práctica estos principios. El impulso para que la ayuda sea más eficaz también se ha extendido a la cooperación descentralizada y multilateral, y a la cooperación con las ONG. Su nueva metodología de planificación es un buen augurio para una mayor apropiación de los programas por parte de los países socios, otorgando más confianza en su propia gestión financiera y sistemas de contratación. Las áreas donde España debería hacer más progreso incluyen la desvinculación del resto de su ayuda, y continuar perfeccionando su enfoque de gestión por resultados de desarrollo.

#### **Progreso poniendo en práctica las recomendaciones del último examen de pares**

Desde el último examen de pares de 2007, España se ha convertido en un líder en la trasposición de los principios de eficacia de la ayuda en sus políticas, estrategias y procesos de programación. Un ejercicio de auto-reflexión ha dado lugar a una concienzuda remodelación de su proceso de programación. Al hacerlo, ha puesto en práctica las recomendaciones del examen en 2007: (i) fortaleciendo su orientación hacia los principios de eficacia de la ayuda, y (ii) priorizando la gestión por resultados de desarrollo (Anexo A). Y, como este capítulo muestra, España ha ido más allá de esto. Demuestra su propósito de aplicar la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra con un cambio gradual en la cultura de trabajo. Este capítulo sugiere que los principales retos de España para los años venideros son la desvinculación completa de su ayuda y perfeccionar su enfoque de gestión por resultados de desarrollo.

#### **Todos los ingredientes para la ayuda eficaz: una política, instituciones, y un marco financiero**

- Los principios de eficacia de la ayuda se han convertido en un faro para la política de desarrollo de España. Modelan la planificación del Ministerio de Asuntos Exteriores, sus estructuras institucionales y su marco financiero.
- Todos los instrumentos políticos necesarios están ya listos. El salto cualitativo más importante fue el III Plan Director que ha comprometido a España con la Declaración de París, el Programa de Acción de Accra y el Consenso Europeo sobre Desarrollo. Contiene un Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda con 10



acciones prioritarias para 2011/12. Desde 2009, los principios de eficacia de la ayuda han modelado también las estrategias, orientaciones, y los programas de formación.

- Dos elementos están cambiando fundamentalmente en los procesos de planificación de España: (1) marcos de asociación – un nuevo proceso estratégico de planificación – impulsado desde el terreno y supervisado por la DGPOLDE y la Secretaría de Estado; y (2) la introducción de la programación operativa en la Agencia, basada en resultados. El último plan empresarial de la Agencia se inspiró también en una revisión de 2008 de los incentivos institucionales para la cooperación eficaz.
- Las nuevas estructuras creadas para hacer una cooperación más eficaz son las unidades de eficacia de la ayuda en la DGPOLDE y en la Agencia, y un grupo de trabajo conjunto para la calidad de la ayuda y la eficacia para conectar mejor la política y la planificación. La DGPOLDE ha preparado guías para el personal en terreno, para alinear su manera de trabajar con los principios de eficacia de la ayuda; la agencia fue evaluada sobre su disponibilidad para ponerlos en práctica. El personal en terreno en Bolivia confirmó que los ejercicios recientes, tales como el desarrollo de los Marcos de Asociación País, la planificación operativa, o la evaluación de la Declaración de París ha contribuido a un contacto más frecuente con la DGPOLDE y con la Agencia.
- El marco financiero ayuda ahora a que la financiación del Ministerio sea más efectiva. El nuevo fondo, FONPRODE, facilitará la canalización de los recursos de la ayuda a través de enfoques basados en programas y sectores, operaciones que serán priorizadas bajo el fondo.
- El nuevo Real Decreto sobre subvenciones en el ámbito de la cooperación internacional proporciona un marco legal sólido para hacer uso de las modalidades de ayuda eficaz tales como el apoyo presupuestario general y el sectorial, fondos globales, cooperación triangular y cooperación delegada.

### **Del compromiso a la práctica**

Los cambios en la política de España desde 2009 han allanado el camino para un progreso significativo. Los resultados de los ejercicios de seguimiento sobre la aplicación de la Declaración de París de 2006, 2008 y 2011, muestran que España ha progresado en todas las áreas menos en una (OECD, 2007b, 2008b, 2011b, resumido en la Tabla 5). De los diez objetivos colectivos para 2010 a los que aspiraba España, ha conseguido tres (y está próximo a conseguir un cuarto): se coordina la cooperación técnica, se hace uso de los sistemas de gestión financiero público de los países socios, y se une con otros donantes en el trabajo de análisis a nivel de terreno. Asimismo ha mejorado en el alineamiento de su ayuda, hace un mejor uso de los sistemas de compras de los países socios, y ha reducido significativamente el número de unidades de gestión paralelas. El único aspecto en el que España no ha hecho ningún progreso es en la utilización de los acuerdos o procedimientos que son comunes con otros donantes. Otras áreas que requieren más progreso son una mayor desvinculación de su ayuda, el alineamiento de la ayuda con las prioridades nacionales y con los presupuestos, y hacer la ayuda previsible (ver también los objetivos de España en este Plan de Acción MAEC/SECI, 2011c).

**Tabla 5. Ejecución de España con respecto a los indicadores de la Declaración de París**

Indicador	España 2005 (32 países)	España 2007 (32 países) <sup>1</sup>	España 2010 (32 países)	España 2010 (todos los países)	2010 objetivo ilustrativo	Examen de Pares Comentario sobre la ejecución de España
3. Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales y con el presupuesto	42%	20%	51%	43%	85%	Algo de progreso pero insuficiente
4. Fortalecer la capacidad mediante apoyo coordinado	10%	45%	75%	83%	50%	Progreso significativo – se ha logrado pronto el objetivo
5a. Utilización de los sistemas públicos de gestión financiera pública del país	17%	52%	54%	66%	38%	Progreso significativo – se ha logrado pronto el objetivo
5b. Utilización de los sistemas de contratación del país	14%	57%	65%	77%	N.A.	Progreso significativo desde 2005
6. Evitar unidades de gestión paralelas (UEP)	59	70	47	51	20	Alguno progreso pero insuficiente
7. La ayuda es más previsible	26%	30%	49%	45%	63%	Alguno progreso pero insuficiente
8. La ayuda está desligada	75%	61%	68%	68%	> 75%	Alguno progreso pero insuficiente
9. Utilización de acuerdos comunes o procedimientos	14%	14%	12%	13%	66%	No hay progreso
10a. Misiones conjuntas	9%	23%	44%	31%	40%	Progreso significativo; objetivo conseguido en 32 países, pero no en la totalidad
10b. Trabajo analítico conjunto por país	12%	42%	87%	81%	66%	Progreso significativo, objetivo conseguido en 2010

Fuente: Fuentes: 2006, 2008 y 2011 *Seguimiento de la Declaración de París – Haciendo la ayuda más eficaz para 2010*, OCDE, París

### ***Eficacia de la ayuda en otros ámbitos diferentes al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación***

Las ambiciones de España para hacer su cooperación más eficaz requieren esfuerzos de todos los ministerios y actores involucrados en cooperación. Por consiguiente, el Plan de Acción sobre la Eficacia de la Ayuda, que visó el Consejo de Desarrollo en enero de 2011, invitó a los actores de la cooperación española a contribuir con las 10 acciones

prioritarias (MAEC/SECI, 2011c). España se compromete en cuatro niveles para conseguirlo:

- **En el Ministerio de Asuntos Exteriores y con otros ministerios.** El Ministerio de Asuntos Exteriores ha establecido un grupo de trabajo conjunto sobre calidad y eficacia de la ayuda, mencionado anteriormente. No obstante, dado que un tercio de la AOD lo invierten los Ministerios de Economía y Hacienda y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio es importante que esos ministerios formen parte de este grupo de trabajo y de similares esfuerzos futuros.
- **Entre las comunidades autónomas.** La propia evaluación de España sobre la implementación de la Declaración de París pone de manifiesto que algunos de los sistemas de cooperación más maduros a nivel subnacional han mejorado su análisis y comprensión de la eficacia de la ayuda, a pesar de que todavía han de poner los principios en práctica (MAEC/SECI, 2010a). Entre las comunidades que más han progresado está Cataluña: Elaboró su estrategia de desarrollo para 2011-2014 en base a la agenda de eficacia de la ayuda. Las reuniones de la Comisión Inter territorial de Cooperación al Desarrollo ofrecen la oportunidad para difundir y debatir la eficacia de la ayuda con las comunidades autónomas y los gobiernos locales.
- Con respecto a **los socios multilaterales.** Los Marcos de Asociación Estratégica subrayan el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas en línea con la Declaración de París.
- **Con las ONGs.** La ayuda eficaz es asimismo uno de los temas claves en los que la administración del estado se compromete con las ONG, las cuales están ganando una creciente influencia en los procesos de decisión.

### **Progreso en apropiación**

España se ha forjado una sólida reputación al basar su trabajo sobre los enfoques de los gobiernos socios y tiene una clara orientación hacia esto (MAEC/SECI, 2011b). Apoya la apropiación del país a través de sus Marcos de Asociación País, que se usan desde 2010. La metodología promueve la apropiación de dos maneras:

- España comienza el diseño del Marco de Asociación País analizando el grado en el que la formulación de las políticas en el país en cuestión es democrática, involucrando al parlamento local, a la sociedad civil y a los órganos consultivos. Elige alinearse a políticas que están diseñadas de forma democrática y por lo tanto en términos generales “apropiadas”.
- El proceso de programación se ha convertido en un ejercicio de participación en el que las oficinas de cooperación españolas invitan a los actores de desarrollo locales tales como el gobierno local y la sociedad civil a participar en un grupo de trabajo estatal para formular el Marco de Asociación País.

## ***Alinearse con las estrategias nacionales y hacer un mejor uso de los sistemas propios de los países socios***

### *Alinearse con las estrategias del país socio*

Los nuevos marcos de cooperación son un buen augurio para mejorar el alineamiento. Lo vimos de primera mano en Bolivia, donde España ha adaptado sus prioridades y modalidades de ayuda a las necesidades del país y a su capacidad (Anexo C). Las instrucciones del ministerio al terreno detallan cómo se espera que los equipos del país desarrollen programas de cooperación que alineados con las políticas y estrategias locales. Las estrategias de España y los planes sectoriales no deben tratarse de forma dogmática y rígida, sino más bien como una base para el diálogo político sobre el apoyo que puede ofrecer España para poner en práctica las prioridades del país anfitrión. Se trata de elegir los puntos de inicio y fin de cada asociación de forma que sea razonable para el país socio, por ejemplo en línea con su plan de reducción de la pobreza. Las instrucciones también detallan cómo deberían proceder los equipos españoles sobre el terreno cuando el alineamiento con las políticas del gobierno es delicado (por ejemplo, en el caso de mal gobierno o de estados frágiles). En lugar de utilizar el apoyo programático y sectorial tal y como se recomienda con el apoyo directo de gobierno a gobierno, se recomienda trabajar a través de otros actores como la sociedad civil y los socios multilaterales en estrecha coordinación con otros donantes, y favoreciendo un enfoque de proyecto. Los marcos de país se publican en la página web del Ministerio.

### *Trabajar a través de las instituciones y los sistemas de los socios: enfoques conjuntos y apoyo presupuestario*

Los resultados del estudio muestran que desde 2005, España ha hecho un progreso significativo en el uso de la gestión financiera y los sistemas de adquisición de los países socios (Tabla 5, indicadores 5a y 5b). Utiliza más en las estructuras propias de los países para llevar a cabo programas de desarrollo (indicador 6), pero podría hacer más. La decisión expresada por España en el Plan Director para hacer uso de los sistemas propios de los socios como la primera opción está trayendo resultados. Esto es gracias a un claro objetivo de canalización 66% de la cooperación de gobierno a gobierno a través de estructuras locales para 2012. Una reciente encuesta llevada a cabo en el terreno por la agencia indica que el programa y los enfoques basados en el sector es ya la forma estándar de trabajar para muchas de las oficinas del país (AECID, 2011a). Como parte de su amplio compromiso de trabajar a través de las instituciones socias, Madrid está promoviendo (para el sector primario) apoyo presupuestario. Ha distribuido pautas, una ficha de control y formación en el apoyo presupuestario para apoyar a las oficinas en terreno. Además, la nueva estructura financiera española FONPRODE priorizará los enfoques por programa y los enfoques por sector, tales como los fondos colectivos o el apoyo presupuestario, y hacer más fácil alinear los flujos a los sistemas de los países socios. No obstante, se necesita hacer más para alinearlos. España debería garantizar que la información financiera que proporciona a los países socios al comienzo del año fiscal pueda ser utilizada por el país socio para la planificación de su presupuesto, y que sea incorporada en el presupuesto – un aspecto discutido en el Seguimiento de 2011 (OECD, 2011b).

### ***Desarrollar capacidades que perduren***

España no tiene una estrategia global o declaración política para desarrollar la capacidad de sus socios locales. Sin embargo, se refiere al desarrollo de la capacidad en el III Plan Director como un componente necesario para (i) mejorar la gobernanza democrática (un sector que España lo considera prioritario); y (ii) fortalecer la capacidad científica y técnica del país en áreas como la salud, la agricultura, la lucha contra el hambre o el cambio climático.

### ***Aprender de la experiencia en los países de renta media***

España tiene potencial como una fuente de especialización para otros donantes, en el desarrollo de capacidades en países en desarrollo avanzados. Los países de renta media, en los que España invierte el 65% de su AOD bruta bilateral (Anexo B, Tabla 8), y en los que persiste significativamente la desigualdad, requieren un enfoque distinto a los países menos avanzados. Ellos a menudo buscan de los donantes el adquirir conocimiento en áreas tales como la innovación técnica, el apoyo del sector privado, o la gobernanza descentralizada. Dada la experiencia de España en estas áreas, animamos a España a acumular y compartir este conocimiento, y hacer del fortalecimiento de capacidades un objetivo explícito en los Marcos de Asociación País y estrategias sectoriales. En este esfuerzo se deberían (i) respetar las diferencias fundamentales entre los contextos africano y latinoamericano; (ii) desvincular más su cooperación técnica, ya que todavía está ligada el 37% de ésta a los proveedores de servicio españoles (OCDE, 2011c; Tabla 2); y (iii) continuar con los esfuerzos en hacer una cooperación técnica más sensible a las necesidades del gobierno local, y respetuosa con sus procedimientos.

Para perfeccionar el enfoque sobre el desarrollo de capacidades, en sede se podría capitalizar en el conocimiento de las oficinas en terreno. En Bolivia por ejemplo, la oficina de cooperación de España está bien dotada para apoyar la capacidad institucional de las regiones basada en la propia experiencia de descentralización de España. También se promueve el desarrollo de capacidades en los programas multi-bilaterales de desarrollo, por ejemplo garantizando que el BID reserve una parte de su programa de infraestructuras financiado por España en Bolivia para crear capacidad local.

#### Cuadro de texto 4. España y la cooperación triangular

Antecedentes:

- El III Plan Director (2009-2012) hace un llamamiento a una mayor cooperación triangular, particularmente en los países de renta media.
- El Contrato de Gestión de la AECID compromete a la Agencia a avanzar en la cooperación triangular.
- El Real Decreto de 2010 sobre subvenciones en el ámbito de la cooperación internacional constituye el marco jurídico para la cooperación triangular.

Canales y mecanismos:

- España trabaja con la *Secretaría General Iberoamericana* (SEGIB), organización fundada en 1991 por los países de habla española y portuguesa para promover el intercambio político, económico, social y cultural.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación trabaja con la academia y los grupos de reflexión sobre la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, incluyendo la Universidad Complutense de Madrid.
- Bajo la presidencia europea de España en 2010, el Consejo aprobó una serie de conclusiones para estimular la cooperación Sur-Sur y triangular, colocándola firmemente en la agenda de la UE.
- España fue uno de los primeros y más fuertes defensores del grupo de trabajo Sur-Sur dentro del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del CAD y apoyó la Reunión de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur en Bogotá (2010).

Lecciones aprendidas por la experiencia de España:

- La proximidad cultural y lingüística facilita el intercambio de experiencias.
- Garantizar una buena coordinación entre las agencia de donantes (del Norte) es crucial.
- La cooperación triangular es compleja y requiere más recursos y tiempo que otras formas de cooperación.
- Los programas triangulares son difíciles de adaptar cuando cambia la situación en los países receptores.
- Un reto todavía pendiente es la elaboración de lecciones aprendidas basadas en el seguimiento y la evaluación con una perspectiva que vaya más allá del nivel de proyecto o programa, y por tanto garantizar que se asignan específicamente los suficientes recursos para este objetivo.
- Otro reto es asegurar la suficiente presencia del país que realiza la cooperación en el país receptor.
- Los intereses de la política exterior pueden tener una influencia excesiva.

Fuente: adaptada de una presentación de Ch. Freres, AECID, 28/29 septiembre 2009, e información adicional de la AECID

### ***Cooperación triangular***

España se ha forjado la reputación de tender puentes entre los países de renta media y los países menos avanzados en América Latina (ver Cuadro 4). A pesar de sus esfuerzos en cooperación triangular — donde apoya la cooperación intergubernamental entre los socios del sur – sigue siendo una pequeña parte de su AOD<sup>17</sup> tiene un gran potencial para desempeñar un papel de liderazgo en compartir lecciones con los donantes y socios. Ha trabajado con Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Méjico para proporcionar ayuda en terceros países como Haití y Paraguay. En su Plan Director España muestra gran compromiso político con la cooperación triangular, y prevé ponerlo en práctica con los países socios del Grupo C (Tabla 1) para consolidar los logros de desarrollo alcanzados, ir transformando su cooperación según sus países socios se vayan “graduando”, y mantener,

sus vínculos bilaterales mientras la necesidad de financiación al desarrollo se reduce. Uno de los retos que se sigue señalando para España es cómo gestionar y evaluar conjuntamente la cooperación triangular. Para abordar esta cuestión, quizás pueda fijarse en el enfoque de Japón – que es el donante más avanzado en cooperación triangular.

### ***Hacer la ayuda más previsible***

El ejercicio de seguimiento de la Declaración de París muestra que España ha logrado que su cooperación sea más previsible, pero no ha alcanzado el objetivo (Tabla 5). Los esfuerzos se han centrado más en la ayuda multilateral. La nueva estrategia multilateral de España fija dos mecanismos en este sentido (i) planificación presupuestaria anual y (ii) marcos estratégicos plurianuales con los socios multilaterales seleccionados (Capítulo 1). Estos marcos incluyen la planificación, durante tres años, de las contribuciones mínimas orientativas, tanto al presupuesto general del organismo como aquellas que vienen marcadas para usos concretos, y sujetas a disponibilidad presupuestaria, que pueden ser incrementadas dependiendo del desempeño del socio multilateral.

En el ámbito de la cooperación bilateral, donde la previsibilidad de la contribución es fundamental para la planificación de sus socios, España está empleando instrumentos de financiación de medio plazo a nivel de terreno y que a su vez permiten la flexibilidad de adaptación del programa ante el posible cambio de la situación o de las necesidades (MAEC/SECI, 2011b). Los desembolsos todavía se aprueban anualmente, y la inseguridad generada por los recortes ha limitado la capacidad de España para poder indicar, en el estudio sobre de previsión de gasto de la OCDE, la cantidad de ayuda que se prevé invertir más allá del año en curso. A nivel de terreno, a pesar de que los Marcos de Asociación País incluyen los recursos comprometidos para un periodo de cuatro o cinco años (sujeto a disponibilidad presupuestaria). España puede firmar entre dos y tres acuerdos para apoyos programáticos y planes para asimilarlos a desembolsos plurianuales, como ya hace para los acuerdos de cofinanciación con ONG. Asimismo España está introduciendo desembolsos durante varios años para proyectos, en los cuales desembolsa la cantidad total al comienzo. Esperamos que estos cambios traigan mejoras. En el proceso de asignación anual en Madrid, se da la prioridad a los programas que ya están comprometidos, mientras que la agencia tiene la posibilidad de reasignar, durante el año, el fondo de un país a otro. Este enfoque ha permitido a España mantener el rumbo a pesar de los recientes recortes presupuestarios. Para hacer esta ayuda más previsible:

- España debe incorporar *planes de financiación progresivos*. El Plan Director señala que España prevé la actualización periódica de sus previsiones presupuestarias, pero hasta el momento sus planes incluyen previsiones a cuatro años vinculados a los marcos de asociación, en lugar de a planes financieros rodantes. España, para tomar ejemplos sobre estos planes, puede fijarse en Dinamarca, Finlandia, Alemania o Nueva Zelanda.
- Los actores de desarrollo descentralizados deberían *compartir planes de previsión de gasto*. Las oficinas de cooperación proporcionan cifras para proyectos individuales y programas a los gobiernos socios, pero solo a través de los canales incluidos en el marco de asociación. Los socios únicamente tienen una información parcial sobre las actividades que prevén realizar las comunidades autónomas.

### ***Urgente necesidad de avanzar para desvincular la ayuda***<sup>18</sup>

España ha hecho un gran avance en la desvinculación de su ayuda – en total, desvinculó el 75% de su AOD en 2009, cerca de la media del CAD del 79% – pero debe asegurarse que sigue su programación para desvincular completamente la parte restante de su AOD. España está entre los más rezagados del CAD<sup>19</sup> en desvinculación de la ayuda, en lo que se refiere a los PMA y a los que no son PMA pero son países pobres y altamente endeudados (en línea con la Recomendación del CAD, OCDE 2011).<sup>20</sup> España únicamente desvinculó el 77% de su ayuda a estos países en 2009, cuando la media del CAD es del 94%. España prevé, sin embargo, que los datos de 2010 – año en que toda la ayuda a esos países debería ser desvinculada – mostrarán que prácticamente todos los actores de la cooperación española han desvinculado su AOD a los PMA y a los HIPIC (OCDE, 2011c). Desvincular completamente la ayuda de España requiere un esfuerzo de las comunidades autónomas y entidades locales, ya que continúan ligando un gran número de pequeñas cantidades de ayuda, a los servicios proporcionados por entidades españolas.

En el marco del compromiso con el programa de acción de Accra para desvincular la ayuda lo máximo posible, España se ha impuesto el objetivo de desvincular toda la ayuda en 2015, incluyendo el cuarto restante de su AOD bilateral que todavía sigue vinculada (principalmente, en 2009, por préstamos del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio). España debería aferrarse a este calendario auto impuesto (OCDE, 2011c), y que piensa lograrlo según se indica a continuación:

- Para 2011, la Agencia prevé desvincular toda la AOD de los países socios prioritarios A y B (ver Tabla 1), así como de la ayuda humanitaria y de la cooperación técnica. Esto se conseguiría principalmente al separar los dos instrumentos financieros, el FONPRODE y el FIEM. Lo que significa que todos los préstamos a los países en desarrollo serán canalizados a través del FONPRODE y totalmente desvinculados, mientras los esfuerzos en la promoción de las exportaciones serán excluidos de la AOD (Capítulo 3).
- En 2013, los ministerios de Comercio y Economía, y las comunidades autónomas, se unirán a este esfuerzo, para que en 2015 toda la AOD sea desvinculada.

España ha avanzado mucho en la información sobre la vinculación de su ayuda, comunicando el estado de su ayuda en 2009. Sin embargo, debería mejorar su transparencia, informando sobre los compromisos como se señala en la Recomendación. Esto incluye la información pública sobre las ofertas de contratos no ligados, y la publicación de los adjudicatarios de estos contratos. Hasta la fecha, los informes sobre estos aspectos han sido esporádicos o incompletos. La publicación de esta información ayudará a que haya más confianza en considerar que la ayuda que España dice que es desvinculada esté realmente desvinculada en la práctica.

### ***Armonizar el trabajo con otros donantes***

España ha progresado significativamente en la coordinación de su trabajo con otros donantes. En línea con el Código de Conducta de la UE, se ha fijado el objetivo de realizar más trabajo de manera conjunta. Se recomienda a las oficinas en terreno de seguir este enfoque cuando diseñen un nuevo Marco de Asociación País: deben identificar lo que hacen los otros donantes en el país y definir el valor añadido de la contribución



española, su posible liderazgo y especialización, identificar el foro de diálogo y coordinación, definir las misiones conjuntas, y comunicar cualquier obstáculo a la armonización a la sede (MAEC/SECI, 2011b). Las encuestas sugieren que España ha avanzado significativamente haciendo uso de acuerdos comunes con otros donantes, y confía ampliamente en las misiones conjuntas de los donantes y los trabajos analíticos conjuntos (Tabla 5). En Bolivia, los donantes reconocen a España como líder, valoran el avance conseguido en la coordinación de su trabajo, y ven en España un intermediario con el gobierno.

España tiene el propósito de reducir la cooperación bilateral a tres sectores en cada país socio del grupo A (asociación amplia), a un sector en sus países del grupo B (asociación focalizada) y de promover activamente la división del trabajo (MAEC/SECI, 2009a). No obstante, España tiene problemas para hacerlo en la práctica. Las reflexiones en la división del trabajo publicada por la organización coordinadora de las ONG (La Coordinadora) señala algunos de estos retos (CONGDE, 2010). La experiencia de España en Bolivia proporciona un ejemplo ilustrativo de estos dilemas (Cuadro 5).

En los casos donde España quiera participar en un determinado sector o país donde no tenga una ventaja comparativa, la cooperación delegada puede ser una opción. España ya lo hace en Mali con la cooperación holandesa. Un marco sobre cooperación delegada del grupo de trabajo de eficacia de la ayuda (2009), una nota técnica de la Agencia, y la obtención de la certificación de la CE en 2011 para la implementación de proyectos delegados parecen indicar que España se prepara para poder delegar más de su cooperación.

#### **Cuadro de texto 5. Los obstáculos a la armonización: lecciones aprendidas en Bolivia**

En Bolivia, los donantes tienden a concentrar su apoyo en ciertos sectores (tales como la salud o la educación) mientras que otros (entre los que destaca justicia) fueron abandonados a pesar de la extrema necesidad en su avance. A pesar de la intención inicial, España redujo sólo su cooperación gubernamental a tres sectores, España continuó apoyando seis sectores en total, contando también las ONG. Esto se debió a:

- La resistencia de las ONG al propósito de limitar sus fondos a tres prioridades – Las ONG fueron reacias a abandonar las relaciones que ya existían desde hace tiempo con sus socios, y que se habían establecido sobre décadas de confianza.
- Una tendencia entre los donantes (incluyendo España) de priorizar aquellos sectores con instrumentos de cooperación más avanzados en los que fuese más fácil lograr resultados.
- Compromisos con el gobierno del país socio en otros sectores, y que fueron realizados antes del Marco de Asociación.

El equipo consideró que estaba justificado aplicar el código de conducta con flexibilidad, especialmente para una contribución tan grande como la de España –siempre y cuando coincidiese con esfuerzos claros para lograr un mejor enfoque.

#### ***Un mayor esfuerzo en la gestión por resultados de desarrollo y en la mejora de la rendición de cuentas***

Por primera vez, el Plan Director de España coloca la gestión por resultados de desarrollo en un primer plano. Este plan establece cómo España pretende hacerlo en su planificación, supervisión y evaluación. Los nuevos planes estratégicos y operativos de España definen, con mayor claridad, los objetivos, las metas y los indicadores. Reflejan el

cambio de pasar de medir principalmente según la ejecución presupuestaria, a medir por separado, por resultados de desarrollo y por resultados de programas. España lo está poniendo en marcha con formación y con una orientación clara. Este es un progreso significativo, aplicando una evaluación realizada sobre el segundo Plan Director que recomendaba que España “consolidase la cultura de planificación, supervisión y evaluación, iniciando un sistema integrado para la gestión por resultados de desarrollo basado en la gestión del conocimiento y la evaluación”

A pesar de que la cooperación española tiene una intención clara de ir más allá y que su sistema de gestión se base completamente en resultados, una reciente autoevaluación concluyó que hasta ahora se había conseguido poco (MAEC/SECI, 2010a). A finales de 2010, el 60% de los encuestados eran críticos con la Agencia por no tener indicadores claros para medir sus logros. En los casos donde había indicadores, no eran específicos para ese contexto (58%) o no se alineaban con los países (60%). Gran parte del personal cree que los sistemas de supervisión y evaluación no están adaptados para medir resultados. Para rectificar esto, creemos que España debería dar los siguientes pasos:

- (i) Que todas las misiones participen en el módulo de formación sobre gestión por resultados de desarrollo.
- (ii) Diseñar los indicadores adecuados. A pesar de que todas las estrategias de España incluyen objetivos, no todos ellos son adecuados para hacer un seguimiento del impacto de la AOD. Siguen existiendo críticas hacia la Agencia por medir principalmente con datos económicos y mediante ejecución presupuestaria. Se debería formar al personal sobre cómo definir resultados (en lugar de rendimientos), líneas de base e indicadores- un tema clave sobre el que la oficina de Bolivia está trabajando.
- (iii) No centrarse sólo en resultados en la fase de planificación, sino también en la de seguimiento y evaluación de los programas por país, asegurándose de que las evaluaciones se ven como una parte integral de las actividades. Esto supondría la aplicación de una de las recomendaciones de la evaluación de España sobre la implementación de la Declaración de París, y del anterior examen de pares del CAD (Anexo A).
- (iv) Hacer uso de la información sobre resultados para sensibilizar a la ciudadanía y a los decisores políticos. Para esto, España debe hacer seguimiento y evaluar en base a diversas clases de resultados- aquellos de interés para el público (ej. lo que se ha conseguido con el dinero de los contribuyentes), y aquellos de interés para los decisores políticos – y comunicarlos eficazmente (Capítulo 1). El plan para comunicar anualmente sobre la contribución de España a los resultados de desarrollo es un paso en la dirección correcta.

### ***Valorar los riesgos de la cooperación en los estados frágiles***

España considera que es una ventaja no tener una estrategia para trabajar en los estados frágiles, ya que permite flexibilidad de respuesta según el contexto (Capítulo 2). El Plan Director reconoce que cada contexto requiere de prioridades y secuencias específicas, y recomienda un enfoque que se centre en un aspecto concreto, como puede ser la consolidación de la paz o la construcción del estado. En Haití, por ejemplo, España ha contribuyendo mediante un apoyo presupuestario sectorial a pesar de la situación de

fragilidad del país, pero lo ha reducido únicamente a una región específica para poder hacer frente a los problemas de gobernabilidad en su gestión.

Trabajar en estados frágiles está cargado de riesgos. Además de los riesgos programáticos e institucionales (discutidos en el Capítulo 6), España podría también tener que enfrentarse a riesgos sobre los que tiene poco control – tales como la desintegración del estado, desarrollo fallido, vuelta al conflicto, o crisis humanitarias. Es importante que España responda de forma proactiva a esto, identificando y valorando los riesgos y estableciendo estrategias de minimización asociadas para reducir su vulnerabilidad a antes estos problemas. La puesta en marcha de la estrategia de gestión de riesgos que lanzó en 2011 (Capítulo 4), y valorando el riesgo de manera conjunta con otros donantes o con el ejército, será especialmente importante en estados frágiles.

### **Consideraciones futuras**

- España debería aprovechar su experiencia en el desarrollo de capacidades, especialmente en los países de renta media, para identificar buenas prácticas, compartirlas con otros donantes y trasladarlas para su uso en los Marcos de Asociación País. Para este empeño, España podría basarse en el conocimiento de sus oficinas en terreno, además de la cooperación triangular.
- Animamos a España a seguir su programa para desvincular el resto de su ayuda ligada. Las comunidades autónomas y los ayuntamientos deberían desvincular por completo su ayuda, especialmente la que corresponde a la Recomendación del CAD 2001/8.
- La DGPOLDE y la Agencia deberían implantar sus herramientas para la gestión por resultados de desarrollo en todas las oficinas sobre el terreno. Al hacer eso España debería: (i) asegurar que los objetivos e indicadores permiten el seguimiento del impacto de la AOD más allá de lo referente a ejecución presupuestaria; (ii) vincular el seguimiento y las evaluaciones a los resultados; y (iii) utilizar la información sobre resultados, recién recogida, en influir a los decisores políticos y sensibilizar a la ciudadanía.
- Para la puesta en marcha de su nueva estrategia de gestión del riesgo, España debería hacer uso de valoraciones conjuntas con los socios del gobierno español y otros donantes para dar forma a su respuesta en lo referente al riesgo programático, sobre todo en su trabajo en países socios frágiles.

## Notas

- 17 El informe de 2010 sobre Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica por la SEGIB señala que España gastó 35 millones de dólares en la cooperación triangular en 2009, la mitad de la que canalizó a través de organizaciones regionales (SEGIB, 2011)
- 18 Esta sección está basada en cifras del Informe sobre Desvinculación(OCDE, 2011c), y no la Encuesta de la Declaración de París, ya que la anterior abarca a todos los países receptores, mientras que la última abarca solo a 78 . .
- 19 A tener en cuenta que Corea, que solo se unió al CAD el 1de enero de 2010 está incluida en esta comparación.
- 20 La recomendación excluye la cooperación técnica y la ayuda alimentaria.



## **Capítulo 6**

### **Ayuda humanitaria**

Los donantes Humanitarios tienen ante sí nuevos desafíos que les obligan a aprender y evolucionar, adoptando métodos de trabajo más estratégicos – enfoques que permiten a los actores humanitarios responder de forma rápida ante emergencias sobrevenidas, respondiendo al mismo tiempo de forma holística a la vulnerabilidad prolongada típica de las crisis consolidadas. España ha realizado sólidos, y en algunos casos innovadores progresos en esa dirección. Ha reinventado y redefinido su significativo programa humanitario (que alcanzó los 392,2 millones de dólares en el año 2009) al objeto de ofrecer asistencia tanto directa como a través de socios, utilizando para ello una paleta de enfoques innovadores. En estos momentos necesita consolidar sus notables avances en Acción humanitaria. Asimismo España ha de desarrollar una estrategia para evaluar, comunicar y gestionar riesgos tanto en la programación como institucionales, al objeto de reducir su exposición a eventuales derivas negativas en crisis humanitarias complejas.

#### **Unos avances satisfactorios en la ejecución de las recomendaciones del anterior examen de pares.**

Dos de las tres recomendaciones del informe de pares de 2007 se han ejecutado de manera completa (anexo A) mientras que la recomendación final (España debería mejorar la coordinación de la respuesta entre la Administración Central y la Autonómica) está aún en proceso de ser ejecutada. España ha diseñado un plan de ejecución claro de su Estrategia Humanitaria y trabaja para aplicarlo a través de un Plan operativo anual (AECID, 2011 c). La Agencia también ha revisado y mejorado su capacidad para realizar operaciones directas cuando son oportunas, práctica que puede servir como modelo para otros donantes que también ofrecen ayuda en especie. La coordinación con las Comunidades Autónomas sigue siendo un desafío estratégico, pero la Agencia está realizando importantes esfuerzos para animarles a que participen de manera activa en los mecanismos de coordinación de emergencias y promueve un cumplimiento más amplio de los principios y prácticas de la Buena donación humanitaria por parte de aquellas.

#### **Una estrategia coherente y basada en resultados para la programación humanitaria.**

España posee ahora una programación humanitaria decidida, estratégica y flexible, guiada por una omnicomprensiva estrategia humanitaria que forma parte del más amplio Plan Director de la Cooperación española al desarrollo (MAEC/SECI, 2009 b). Los objetivos de la Estrategia española de Acción humanitaria son excesivamente amplios, por lo que el enfoque proporcionado por el Plan operativo 2011 de la Oficina de Acción Humanitaria (AECID, 2011 c) es muy bienvenido, aunque las conexiones entre este documento de trabajo y la estrategia

global no son siempre evidentes y se deberían marcar de forma más clara en un próximo Plan operativo.

La Oficina de Acción Humanitaria es competente para la definición de políticas siendo una unidad semi autónoma que informa directamente al Director de la Agencia y no al Ministerio, sistema que España considera oportuno para preservar la independencia de la acción humanitaria y salvaguardar los principios.

***Un enfoque innovador para apoyar la recuperación post-crisis.***

España, como otros muchos donantes se ha esforzado en prestar *ayuda humanitaria de forma que se apoye la recuperación* (principio 9 de la Buena Donación humanitaria). De hecho hay que resaltar la combinación novedosa de medidas encaminadas a reforzar la recuperación a través de programas de socios, medidas que animan al uso de fondos de desarrollo en fases más tempranas del ciclo de respuesta y que tienen el potencial de dar buenos frutos. La Agencia ha dirigido 30 % de su presupuesto humanitario a intervenciones de recuperación, tiene instrumentos para programar recuperación con dinero en efectivo y obliga a que sus socios ejecutores dispongan de estrategias de salida y / o relevo; todas éstas medidas son consideradas buenas prácticas. España también financia a las ONGs que trabajan en crisis consolidadas de manera plurianual, permitiéndoles así ser flexibles y permitiéndoles adaptarse a la evolución del contexto; así se aprovechan oportunidades de apoyo no previstas y encaminadas a la recuperación en el nivel de las comunidades locales.

Sin embargo y de forma apropiada, el énfasis está claramente puesto en un uso mas temprano de los fondos de desarrollo evitando de esa manera una excesiva presión sobre los recursos presupuestarios de Humanitaria. En el marco del vigente del contrato de gestión de la Agencia todos los técnicos de desarrollo tienen la responsabilidad de apoyar la recuperación y ligar sus actuaciones a la programación humanitaria, evitando así el modelo tradicional de la donación consistente en que sea la parte humanitaria quien tienda puentes con sus colegas de desarrollo. La Oficina de Acción Humanitaria también promueve una cofinanciación al 50 % en aquellos proyectos centrados en recuperación al objeto de estimular la entrada de fondos españoles de desarrollo en fases más tempranas, contribuyendo igualmente a la construcción del Estado. Esta última innovación esta forzosamente limitada a crisis en países prioritarios para la cooperación española (Capítulo I), y es aún demasiado incipiente como para ofrecer resultados. Sin embargo, el equipo del examen de pares anima a que se siga fomentando, y recomienda que la Agencia comparta su experiencia en este rubro con otros donantes. Podría incluso considerar una extensión de esta oferta de cofinanciación a otras Cooperaciones al desarrollo, especialmente en países no prioritarios para la cooperación española.

***Aumento de los programas para la reducción de riesgo de desastres.***

España no considera la prevención de riesgos de desastres una prioridad pero la Oficina de Acción Humanitaria apoya programas operativos en este ámbito. Se estimula el marcado de un 7% del presupuesto humanitario para prevención de desastres, unido a otro 13% que es dirigido a preparación de respuesta. Los programas de prevención de desastres que anteriormente se dirigían hacia Iberoamérica comienzan a extenderse hacia el África Subsahariana y Oriente Próximo. Además España esta completando estos instrumentos con intervenciones concretas como el apoyo a la preparación de la respuesta para la temporada de huracanes en el Caribe a través del personal de las Embajadas en la región. Sin embargo, la

Agencia reconoce que sus capacidades y habilidad para apoyar acciones de reducción de desastres son limitadas, y que esto ha impedido la completa integración de esa materia en los programas de desarrollo, incluso los países socios en altamente expuestos a los desastres. La introducción de análisis de riesgo en las estrategias país de la cooperación española es un primer paso significativo en la resolución de este problema. Asimismo se ha de estimular el uso de los instrumentos desarrollados por la Estrategia Internacional de reducción de desastres de las Naciones Unidas ( UNISDR) y otros donantes.

***Un apoyo político decidido ha llevado a asumir altos niveles de tolerancia ante riesgos, pero también una excesiva exposición.***

España es reconocida por sus continuas innovaciones y su enfoque decidido en Acción Humanitaria, pero es necesario que empiece a ocuparse de la gestión de riesgos tanto en la programación como a nivel institucional si realmente desea mantener la necesaria flexibilidad que le permita continuar con su peculiar aunque muy efectivo modelo de ejecución directa. El apoyo tanto político como de la sociedad civil a la Acción Humanitaria es actualmente muy alto en España, tal y como el equipo de evaluación pudo verificar en sus entrevistas con miembros del Parlamento y asesores ministeriales. Sin embargo y tal y como otros donantes han podido experimentar en el pasado, un cambio de orientación política implica un mayor control del esfuerzo humanitario y tan solo un escándalo en los medios de comunicación relativo a la Acción Humanitaria puede cambiar radicalmente la opinión pública y parlamentaria. España debería en estos momentos, construir un sistema de evaluación, comunicación y gestión de los riesgos tanto programáticos como institucionales que afecten a su estrategia humanitaria así como fomentar medidas de protección que garanticen el mantenimiento de su envidiable y flexible “espacio humanitario”.

### **Un donante activo y reactivo.**

***Se ha de mantener el esfuerzo español para consolidar su red de socios.***

España está claramente comprometida en trabajar de forma estratégica y abierta con sus socios ejecutores, proporcionando financiación flexible y plurianual que esté enfocada en la obtención de resultados, y promueva la rendición mutua de cuentas.

El Plan Operativo de la Agencia reconoce la necesidad de consolidar su red de socios humanitarios algo que está siendo alcanzado a través de un sistema transparente de certificación “on line” tanto para ONG,s como para la propia Administración y que utiliza una paleta de criterios de intervención en la misma línea que los estándares Esfera ( Esfera, 2011). La línea multilateral, estructurada a través de una red de acuerdos estratégicos con cada Organismo, también se centra en el impacto de las intervenciones utilizando fondos marcados o no marcados en función de su oportunidad. España desearía centrarse más en la rendición de cuentas de los socios por lo que explora vías de trabajo conjunto con otros donantes para fomentar umbrales de intervención comunes así como indicadores de resultado. El equipo de evaluación anima a España a continuar sus contactos con otros socios en este ámbito y a otros donantes a sumarse al esfuerzo español.

Los socios consideran a España como un donante activo y proactivo que tiene muy en cuenta sus opiniones, pero que aún tiene un margen de mejora especialmente en el ámbito de la predictibilidad, participación de beneficiarios y cargas administrativas para las ONG,s. España



tiene una política consistente en una financiación humanitaria en tres tramos anuales de manera que pueda tener la máxima flexibilidad para movilizar fondos hacia nuevas o agravadas crisis. Los socios informan que esta estrategia ha afectado negativamente sus actividades especialmente en crisis en las que la parte principal de los costes acontecen en las primeras semanas. Por ello, la Oficina de Acción Humanitaria debería revisar si un frágil equilibrio entre la predictibilidad para los socios y la flexibilidad para la Agencia es el mejor esquema para obtener sus actuales objetivos. Como todos los donantes, y muchas Agencias ejecutoras, asegurar una participación de los beneficiarios en la vida del proyecto sigue siendo un desafío para España, país que debería realizar mayores esfuerzos en este ámbito. Finalmente las ONG.s humanitarias también informan sobre unas excesivas cargas administrativas en el sistema español ( Capítulo 4). Un nuevo y totalmente flexible sistema de subvenciones humanitarias unido al sistema flexible de acreditación humanitaria ha sido propuesto a través de FONPRODE, pudiendo ser este sistema quizás eficiente para reducir las cargas administrativas de las ONG,s hasta un nivel adecuado. El equipo de evaluación anima a que se realicen avances en esta dirección.

#### ***Apoyo a la coordinación y respaldo a nuevos donantes.***

España ha utilizado su nuevo papel como actor privilegiado en Humanitaria para fomentar una mejor coordinación de los donantes y apoyar las cooperaciones triangulares. El aumento del presupuesto humanitario español hasta los 398.2 millones USD en 2009 (partiendo de 224.1 millones USD en 2007) le ha llevado a ocupar el puesto número 6º entre los mayores donantes humanitarios CAD (partiendo de la posición 9ª en 2007). España ocupó la Presidencia de la Unión Europea en 2010 durante la respuesta al terremoto de Haití y fue muy operativa al establecer una oficina común de donantes para ECHO y los Estados miembros de la Unión en la arrasada Puerto Príncipe con el objeto de mejorar la coordinación de donantes y poder remitir mensajes comunes en asuntos esenciales. Se ha de aprender buenas prácticas derivadas de este ejercicio y se deberían apoyar estructuras semejantes en operaciones futuras.

La Agencia Española de Desarrollo ha sido también innovadora en el uso de cooperación triangular en ayuda humanitaria, apoyando a donantes emergentes en su ayuda alimentaria mediante la financiación del transporte y los gastos de distribución. Este programa ha incluido apoyos a Sudán para distribuir sorgo en Etiopía y a Brasil en su importante contribución en especie en Haití; en ambos casos a través del PMA. El equipo de pares anima a España a profundizar en estos esfuerzos y compartir las buenas prácticas con otros donantes.

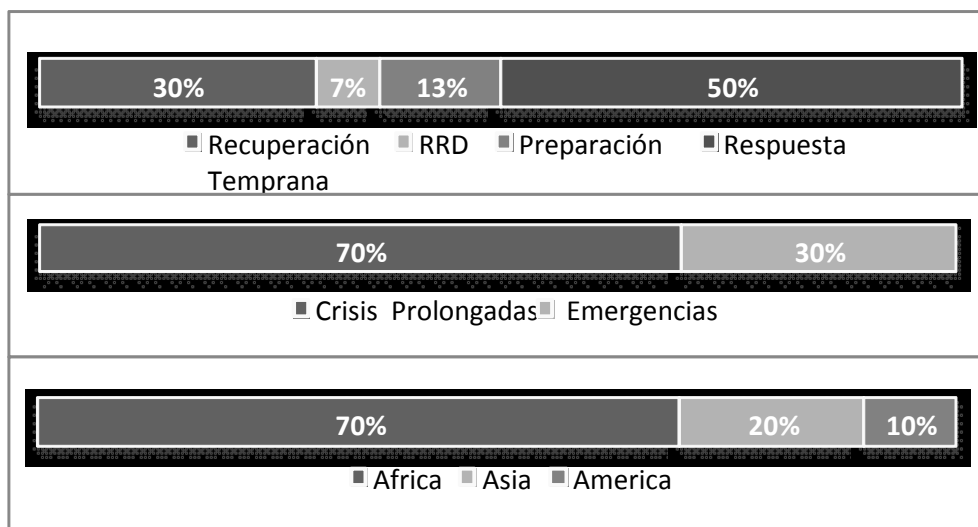
#### ***Criterios de asignación de fondos.***

La Agencia ha desarrollado unos criterios claros para asignar su presupuesto humanitario, con un enfoque centrado en vulnerabilidad y en la respuesta en aquellos sectores en los que puede tener un valor añadido (Cuadro 6). España atribuye geográficamente fondos en función de su peso en el presupuesto global humanitario: actualmente contribuye con un 1% al llamamiento humanitario global financiando como regla general con un 1% cada llamamiento. El Plan Operativo (AECID 2011 c) también subraya los criterios de toma de decisión basados en identificación de vulnerabilidad y gravedad de la crisis. Esto incluye el uso del GNA (Global Needs Assessment) de ECHO y los instrumentos para crisis olvidadas (FCA), algo que contribuye a asegurar que las crisis olvidadas no son obviadas por el presupuesto humanitario español, siendo esta una decisión muy apreciada por los socios. Dentro de cada crisis España centra sus decisiones de financiación en un máximo de dos sectores prioritarios (normalmente asistencia alimentaria, agua y saneamiento y/o salud; junto a protección y nutrición

dependiendo de la capacidad de respuesta existente). Todo esto allí donde España puede ofrecer valor añadido.

Un sistema de criterios de respuesta tan exigente fuerza a poder obtener una correcta justificación de resultados por parte de los socios, tarea esta que se está demostrando difícil. La Agencia trabaja actualmente en el establecimiento de una serie de umbrales de intervención - indicadores que fijarán si debe haber respuesta a una crisis concreta- aunque hay constancia de la dificultad de poder obtener esos datos. Importantes esfuerzos se están realizando actualmente dentro de la comunidad humanitaria para mejorar la identificación de necesidades, pero no está aún claro ni cuando ni como esto llevará a una oportuna y suficiente demostración de resultados que contribuya a una toma de decisión rápida de los donantes. La Agencia tiene planes de coordinarse con otros donantes “like-minded” para profundizar su trabajo en la elaboración de este conjunto de indicadores comunes, proyecto que sin duda podría contribuir al fortalecimiento de la coordinación de los donantes especialmente en el caso de crisis sobrevenidas.

**Gráfico 6. Criterios de distribución del presupuesto humanitario de la AECID**



Fuente: AECID (2011c) Plan Operativo Estratégico. Oficina de Ayuda Humanitaria.

### **España: un líder en respuesta rápida**

El examen de pares de 2007 recomendó que España revisase la eficacia de sus intervenciones de respuesta rápida, y en consecuencia la Agencia ha dado pasos agigantados en este área, abordando la respuesta rápida con un enfoque innovador y efectivo. El abanico de mecanismos de respuesta rápida incluye:

- Plataformas logísticas para la respuesta humanitaria compartidas entre el PMA y España - una en Panamá, y otra en proceso de apertura en Las Palmas de Gran Canaria.
- Asignación de fondos con antelación a seis socios no-gubernamentales clave, sobre la base de un acuerdo que permite su utilización inmediata con una autorización de la AECID, que se puede dar por vía telefónica.

- Reasignación de fondos de desarrollo de ONG hacia objetivos humanitarios en un país afectado por una catástrofe.
- Reparto directo de ayuda en especie, en coordinación estrecha con los clusters (sectores de actuación liderados por NNUU) pertinentes en terreno.
- Despliegue puntual de personal humanitario de la Agencia, incluyendo el jefe de la Oficina Humanitaria.
- Apoyo del ejército español (principalmente logístico) y de la *Guardia Civil*.
- Apoyo de mecanismos de protección civil de España, incluyendo aquellos que proporcionan las comunidades autónomas.

La coordinación de la respuesta entre los actores españoles se hace a través de reuniones en Madrid, de convocatoria rápida, y de forma repetida, en las que participan toda la gama de actores. . Estas reuniones tienen por objetivo desarrollar una estrategia de respuesta española coherente y una intervención conjunta y transparente. Las ONG españolas, el personal de protección civil, el personal militar, el personal clave de otros ministerios, por ej.: Salud, y en caso de catástrofes, el embajador del país afectado, participan en estas reuniones, bajo el liderazgo reconocido de la Oficina de Acción Humanitaria de la agencia. Se invita también a asistir a las comunidades autónomas, y el equipo del examen de pares anima a las comunidades autónomas a aprovechar estas oportunidades con mayor frecuencia. Realizar simulaciones de forma regular, con toda la gama de actores, podría ser útil para fomentar una participación más sistemática en la respuesta conjunta.

La comunidad humanitaria elogia ampliamente la capacidad de España para proporcionar una respuesta rápida y eficaz, y su voluntad de introducir constantes mejoras en este campo es encomiable. España debería ahora considerar los siguientes pasos para avanzar en la profesionalización de este ámbito de la respuesta humanitaria:

- Obtener la clasificación externa del Grupo Consultivo de Búsqueda y Salvamento Internacional (INSARAG) <sup>21</sup> para todos los equipos de búsqueda y rescate urbanos.
- Formalizar el proceso de toma de decisión para el despliegue militar en emergencias humanitarias basado en la utilización de los recursos militares como "último recurso", como recomiendan las Directrices de Oslo.<sup>22</sup>
- Garantizar la formación en principios humanitarios para todo el personal que pueda ser enviado a una emergencia repentina.
- Buscar la acreditación UNDAC de valuación y coordinación en casos de desastres <sup>23</sup> para los ciudadanos españoles, incluyendo el personal de la agencia y el personal clave de las comunidades autónomas.
- Los altos oficiales militares españoles reciben formación en principios humanitarios por parte de la Cruz Roja Española antes de su despliegue, y los ejercicios humanitarios de simulación que hacen regularmente los militares incluyen la participación de las ONG. Estas son buenas prácticas que deben ser perpetuadas.

## Mecanismos operativos

### *Pasar del control a la evaluación de impacto*

España reconoce la necesidad de avanzar hacia una cultura del aprendizaje más formalizada, y de dirigir el foco de sus procesos de seguimiento hacia el análisis del impacto del programa. De acuerdo con los procedimientos actuales de la agencia, todos los convenios de ONG han de ser evaluados (Capítulo 4), pero el enfoque es claramente sobre controles administrativos – *ej. ¿Cómo se gastó el dinero?* – antes que sobre evaluaciones de impacto y lecciones aprendidas. Los socios multilaterales tienen un nivel de exigencias mucho menor en cuanto a rendición de cuentas, y normalmente sólo proporcionan su informe anual estándar. La Oficina Humanitaria de la AECID pretende ahora avanzar hacia la realización de evaluaciones temáticas y de impacto. La evaluación prevista (2011) de la propia Oficina Humanitaria será también una buena oportunidad para recomendar buenas prácticas de cara a un seguimiento más efectivo y para apoyar estructuras formales de aprendizaje dentro del sistema español.

### *Garantizar la coherencia entre los actores españoles*

La agencia de cooperación española ha hecho progresos evidentes en la dirección de los principios de la buena donación humanitaria, y está trabajando actualmente para crear capacidades en las comunidades autónomas (que asignaron el 8.9% de la ayuda humanitaria bilateral en 2009). Esto sigue siendo un reto estratégico en el marco descentralizado de competencias de España. La agencia ha puesto en marcha un proyecto para incrementar el conocimiento de los principios de la Buena Donación Humanitaria en las comunidades autónomas, que incluye la difusión de directrices para la financiación. La Oficina Humanitaria tiene también la esperanza de que algunas de las comunidades autónomas puedan participar en el ejercicio de certificación de su capacidad como socio (ver más arriba). No obstante, el ministerio no tiene competencia sobre la dirección de sus actividades humanitarias y por lo tanto el éxito de estas iniciativas descansa enteramente sobre la buena voluntad de todas las partes.

### *Desarrollar las habilidades del personal para apoyar un sistema de ejecución directa.*

El enfoque humanitario de España es muy de ejecución directa, lo que requiere un personal cualificado en el análisis y en la toma de decisiones en terreno – habilidades que sólo posee actualmente una pequeña parte del personal de la Agencia. Los miembros de la comunidad humanitaria entrevistados para este ejercicio de revisión han valorado de forma similar el personal humanitario de la agencia como gente comprometida, abierta, y con voluntad de progresar, pero planteándose si había suficiente personal con las capacidades necesarias para dar soporte a las ambiciones humanitarias de España. Los continuos esfuerzos de España para colocar jóvenes profesionales españoles (JPOs) dentro de las agencias de la ONU son parte de una solución a largo plazo, pero en el intermedio está claro que España debe revisar el conjunto de habilidades que requiere para una actuación eficaz e invertir en la formación de personal donde sea necesario, incluyendo las oficinas en el exterior. Este será un próximo paso importante para la consolidación de los avances significativos de España hacia una mejor gestión de la donación humanitaria, y para apoyar un esfuerzo continuo de innovación que alimente su nuevo y atrevido programa.

### Consideraciones futuras

- España debería servirse de la evaluación humanitaria que está programada para:
  - Documentar buenas prácticas, y compartirlas con otros donantes.
  - Consolidar los avances considerables de España en programación humanitaria.
  - Revisar la carga administrativa que pesa sobre las ONGs.
  - Determinar si proveer de financiación por tramos – que implica equilibrios inevitables entre previsibilidad para los socios y flexibilidad para la agencia – sigue siendo adecuado.
  - Cambiar hacia un monitoreo del impacto del programa y hacia un sistema de aprendizaje más formal.
- La Oficina Humanitaria de la Agencia debería desarrollar un enfoque sistemático para evaluar, comunicar y gestionar riesgos programáticos e institucionales que reduzca la exposición de España al riesgo en las situaciones humanitarias.
- Animamos a la Agencia a que continúe con su labor de captación de otros donantes con planteamientos similares para formular umbrales de respuesta comunes, y establecer criterios de logro comunes para los socios multilaterales y las ONGs– asegurando de este modo mayor transparencia y rendición de cuentas, y a la vez minimizando las cargas administrativas para todas las partes.
- Continuar con los esfuerzos para asegurar la participación del amplio grupo de actores españoles – incluyendo las comunidades autónomas – en respuestas conjuntas. Las simulaciones de emergencia hechas con regularidad, y la formación y acreditación internacional podrían apoyar una cooperación reforzada.
- España debería asegurar que todos los actores españoles expuestos a situaciones humanitarias- incluyendo el personal de la Agencia tanto en puestos humanitarios como de desarrollo, los equipos de protección civil, el personal militar clave, y el personal de las comunidades autónomas– tengan las capacidades técnicas necesarias para trabajar dentro del modelo español de provisión de servicios humanitarios. .

## Notas

21. La clasificación externa del INSARAG es un proceso de examen de pares para certificar una respuesta de equipos de búsqueda y rescate urbanos y capacidad técnica.
22. Las directrices de 1994 en el uso de los Recursos Militares y de Defensa Civil en caso de Catástrofe
23. El sistema de las Naciones Unidas para la Evaluación y Coordinación en caso de desastre: [www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/undac/overview](http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/undac/overview)



*Anexo A*

**Progreso desde las recomendaciones del examen de pares del CAD de 2007**

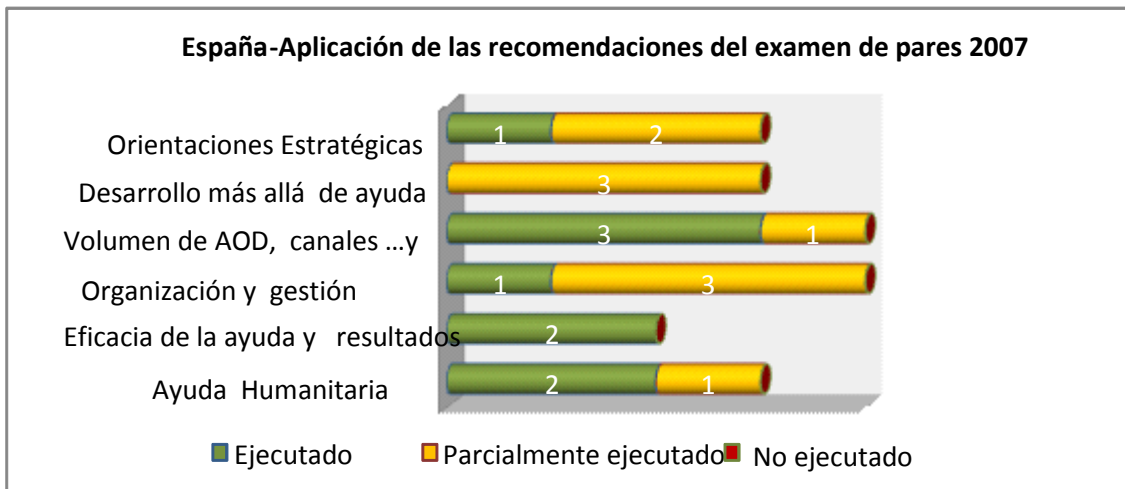
<b>Temas claves</b>	<b>Recomendaciones 2007</b>	<b>Progreso desde 2007</b>
<b>Orientaciones Estratégicas</b>	Para que España sea capaz de llevar a la práctica su visión estratégica de la ayuda, necesita aumentar la coordinación general y la coherencia, ya que todos los actores de desarrollo deberían operar dentro del marco de política estratégica creado por el Plan Director, y las estrategias sectoriales y de país.	<i>Ejecutada parcialmente</i>  España ha aumentado globalmente su coordinación basada en una consulta y en una apropiación amplia del III Plan Director. Aún puede haber una mejor coordinación política (y de programa) con las comunidades autónomas, tanto en la sede como en terreno.
	España debería completar rápidamente sus estrategias sectoriales para garantizar que la aplicación de los programas país sea totalmente coherente con el marco estratégico.	<i>Ejecutada en su totalidad</i>  España ha completado 12 sectores y dos estrategias temáticas.
	España debería hacer mayor uso sistemático de su experiencia y su especialización en terreno para mejorar sus políticas y también como una contribución valiosa al debate y a las buenas prácticas dentro de la comunidad internacional del desarrollo.	<i>Ejecutada parcialmente</i>  Las oficinas en terreno ahora conducen el proceso de preparación de los marcos de asociación junto con los homólogos locales. Sin embargo, las oportunidades que tienen las oficinas en terreno para influir en la política española son muy limitadas, y una vez se solicita su opinión, ya no vuelven a tener noticias de vuelta.
<b>Desarrollo más allá de la ayuda</b>	España debe hacerse eco de la recomendación del Consejo de Cooperación para el Desarrollo sobre la comunicación de las posturas en los debates de política internacional de una forma abierta y transparente.	<i>Ejecutada parcialmente</i>  La recién establecida Comisión Delegada del Gobierno a nivel de ministros, todavía se recibe críticas por no informar a otros órganos encargados de la coherencia política para el desarrollo sobre sus decisiones y visiones, principalmente el Consejo de Cooperación para el Desarrollo. Las oficinas en terreno tienen poca información sobre la orientación política general de España.
	La Secretaría del Estado debería hacer un mejor uso de los mecanismos para la coordinación de las políticas, garantizando que la coherencia política se tenga en cuenta en todos los debates relevantes; los actores descentralizados deberían tomar parte en las	<i>Ejecutada parcialmente</i>  España ha intentado contar la participación de los actores descentralizados en los debates de coherencia de políticas, mediante la creación de la Conferencia Sectorial para la Cooperación al Desarrollo, un nuevo órgano para la coordinación. Sin embargo, para ser capaces de promover la coherencia de políticas se debe



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

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

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



## Anexo B

### Conjunto de tablas de la OCDE/CAD

**Tabla 6. Flujos financieros totales**

Millones de dólares a precios y tipos de cambio actuales

Spain	<i>Net disbursements</i>						
	1996-2000	2001-2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Total official flows</b>	<b>1 294</b>	<b>2 246</b>	<b>3 814</b>	<b>5 146</b>	<b>6 867</b>	<b>6 588</b>	<b>5 949</b>
Official development assistance	<b>1 284</b>	<b>2 173</b>	<b>3 814</b>	<b>5 140</b>	<b>6 867</b>	<b>6 584</b>	<b>5 949</b>
Bilateral	808	1 312	2 092	3 339	4 802	4 473	3 999
Multilateral	476	861	1 722	1 801	2 065	2 111	1 951
Other official flows	<b>10</b>	<b>73</b>	-	<b>6</b>	-	<b>3</b>	-
Bilateral	10	73	-	6	-	3	-
Multilateral	-	-	-	-	-	-	-
<b>Net Private Grants</b>	<b>76</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Private flows at market terms</b>	<b>13 833</b>	<b>6 939</b>	<b>7 333</b>	<b>16 516</b>	<b>23 220</b>	<b>6 225</b>	<b>4 391</b>
Bilateral: <i>of which</i>	13 833	6 939	7 333	16 516	23 220	6 225	4 391
Direct investment	13 861	7 220	7 608	16 626	23 334	6 294	4 704
Export credits	-28	-281	-275	-111	-114	-70	-313
Multilateral	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total flows</b>	<b>15 202</b>	<b>9 185</b>	<b>11 146</b>	<b>21 662</b>	<b>30 087</b>	<b>12 812</b>	<b>10 340</b>
<i>for reference:</i>							
ODA (at constant 2009 USD million)	2 341	3 302	4 504	5 386	6 670	6 584	6 232
ODA (as a % of GNI)	0.23	0.26	0.32	0.37	0.45	0.46	0.43
Total flows (as a % of GNI) (a)	2.71	1.10	0.92	1.55	1.96	0.89	0.74
ODA to and channelled through NGOs:							
- In USD million	230	318	649	1 161	1 330	956	952
- In percentage of total net ODA	18	15	17	23	19	15	16
- DAC countries' average % of total net ODA	6	9	7	7	7	8	..

a. To countries eligible for ODA.

#### ODA net disbursements

##### At constant 2009 prices and exchange rates and as a share of GNI

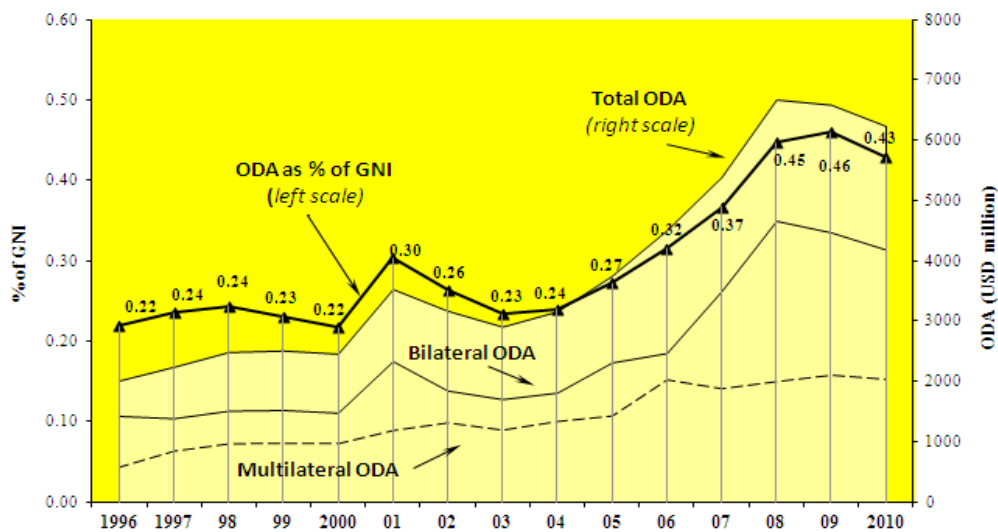
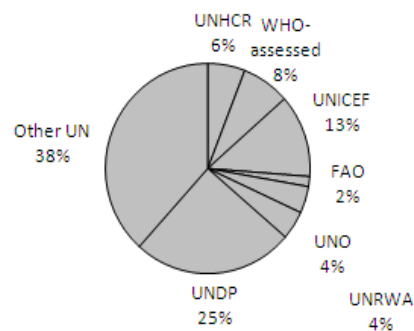
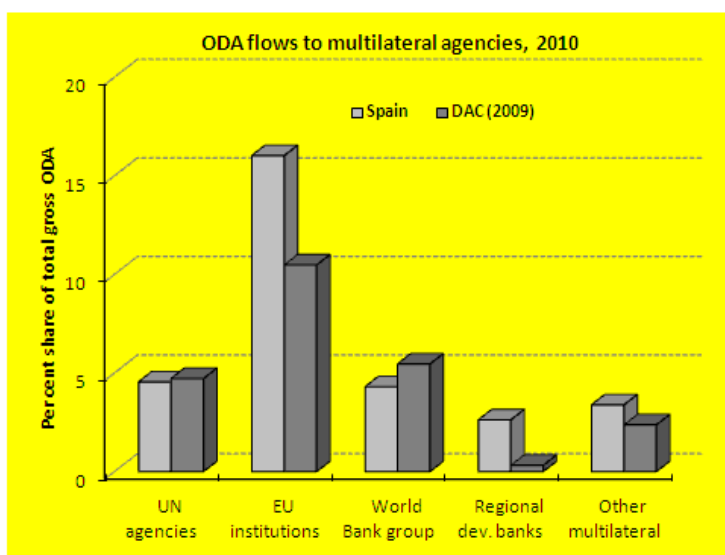
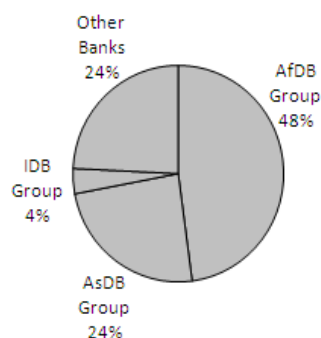


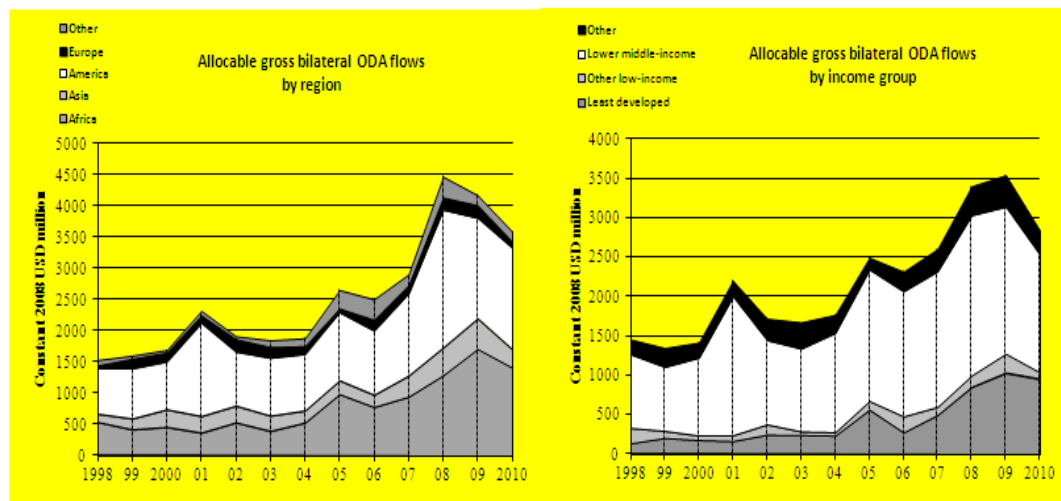
Tabla 7. AOD por categorías principales

Spain	Constant 2009 USD million					Disbursements					Total DAC 2009%
						Per cent share of gross disbursements					
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010	
<b>Gross Bilateral ODA</b>	<b>2 880</b>	<b>3 815</b>	<b>5 257</b>	<b>4 873</b>	<b>4 573</b>	<b>59</b>	<b>67</b>	<b>72</b>	<b>70</b>	<b>69</b>	<b>72</b>
General budget support	13	31	25	47	106	0	1	0	1	2	2
Core support to national NGOs	7	2	11	9	36	0	0	0	0	1	2
Investment projects	654	405	1 325	2 200	913	13	7	18	32	14	15
Debt relief grants	677	341	668	142	453	14	6	9	2	7	2
Administrative costs	120	133	199	190	182	2	2	3	3	3	4
Other in-donor expenditures	83	99	122	122	132	2	2	2	2	2	3
<b>Gross Multilateral ODA</b>	<b>2 034</b>	<b>1 887</b>	<b>2 006</b>	<b>2 111</b>	<b>2 043</b>	<b>41</b>	<b>33</b>	<b>28</b>	<b>30</b>	<b>31</b>	<b>28</b>
UN agencies	338	239	259	375	301	7	4	4	5	5	5
EU institutions	1 006	977	1 007	1 235	1 060	20	17	14	18	16	10
World Bank group	271	325	332	318	285	6	6	5	5	4	5
Regional development banks	165	113	191	117	173	3	2	3	2	3	0
Other multilateral	254	233	217	66	224	5	4	3	1	3	2
<b>Total gross ODA</b>	<b>4 913</b>	<b>5 703</b>	<b>7 262</b>	<b>6 984</b>	<b>6 616</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Repayments and debt cancellation	-409	-316	-593	-400	-385						
<b>Total net ODA</b>	<b>4 504</b>	<b>5 386</b>	<b>6 670</b>	<b>6 584</b>	<b>6 232</b>						
<i>For reference:</i>											
Free standing technical co-operation	517	409	1 059	931	705						
Net debt relief	608	254	332	96	355						
Imputed student cost	38	56	39	40	43						
Refugees in donor countries	33	28	39	39	39						

Contributions to UN Agencies  
(2009-10 Average)Contributions to Regional Development  
Banks (2009-10 Average)

**Tabla 8. AOD bilateral asignable por región y grupo de ingreso**

Spain	Gross disbursements										Total DAC 2009%
	Constant 2009 USD million					Per cent share					
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010	
<b>Africa</b>	777	943	1 288	1 714	1 411	31	32	29	41	39	<b>41</b>
Sub-Saharan Africa	449	576	884	1 113	963	18	20	20	27	27	<b>35</b>
North Africa	319	299	277	468	373	13	10	6	11	10	<b>4</b>
<b>Asia</b>	194	337	446	490	295	8	12	10	12	8	<b>34</b>
South and Central Asia	47	98	144	226	128	2	3	3	5	4	<b>18</b>
Far East	146	233	237	243	160	6	8	5	6	4	<b>15</b>
<b>America</b>	1 035	1 325	2 217	1 616	1 633	41	45	49	39	45	<b>10</b>
North and Central America	557	712	976	732	739	22	24	22	17	21	<b>4</b>
South America	387	492	573	628	585	15	17	13	15	16	<b>5</b>
<b>Middle East</b>	330	175	333	161	157	13	6	7	4	4	<b>8</b>
<b>Oceania</b>	0	0	1	2	6	0	0	0	0	0	<b>2</b>
<b>Europe</b>	174	134	201	206	102	7	5	4	5	3	<b>5</b>
<b>Total bilateral allocable by region</b>	<b>2 511</b>	<b>2 915</b>	<b>4 486</b>	<b>4 189</b>	<b>3 603</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Least developed</b>	282	502	856	1 035	959	12	19	25	29	34	<b>37</b>
<b>Other low-income</b>	203	104	149	243	83	9	4	4	7	3	<b>15</b>
<b>Lower middle-income</b>	1 588	1 721	2 033	1 867	1 496	68	66	60	53	53	<b>39</b>
<b>Upper middle-income</b>	249	283	367	400	305	11	11	11	11	11	<b>9</b>
<b>More advanced developing countries</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>-</b>
<b>Total bilateral allocable by income</b>	<b>2 322</b>	<b>2 611</b>	<b>3 404</b>	<b>3 544</b>	<b>2 844</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>For reference:</i>											
<i>Total bilateral</i>	2 880	3 815	5 257	4 873	4 573	100	100	100	100	100	100
<i>of which: Unallocated by region</i>	369	901	770	685	970	13	24	15	14	21	22
<i>of which: Unallocated by income</i>	558	1 204	1 852	1 329	1 730	19	32	35	27	38	29



1. Each region includes regional amounts which cannot be allocated by sub-region. The sum of the sub-regional amounts may therefore fall short of the regional total.

Tabla 9. Principales receptores de la AOD bilateral

Spain	1999-2003 average				Memo: DAC countries' average %	2004-08 average				Memo: DAC countries' average %	2009-10 average				Memo: DAC countries' average % <sup>1</sup>
	Current	Constant	Per cent	share		Current	Constant	Per cent	share		Current	Constant	Per cent	share	
	USD million	2009 USD mln				USD million	2009 USD mln				USD million	2009 USD mln			
Nicaragua	108	210	10		Guatemala	159	171	5		Congo, Dem. Rep.	174	182	4		
China	49	89	4		Honduras	139	155	4		Morocco	170	173	4		
Bolivia	45	79	4		Nicaragua	128	146	4		Haiti	152	155	3		
Honduras	42	76	4		Iraq	121	140	4		Tunisia	147	151	3		
Morocco	39	74	3		Morocco	100	113	3		Nicaragua	126	129	3		
<b>Top 5 recipients</b>	<b>284</b>	<b>528</b>	<b>25</b>	<b>26</b>	<b>Top 5 recipients</b>	<b>648</b>	<b>726</b>	<b>21</b>	<b>32</b>	<b>Top 5 recipients</b>	<b>770</b>	<b>790</b>	<b>17</b>	<b>25</b>	
Peru	35	64	3		Peru	96	106	3		Bolivia	124	127	3		
El Salvador	34	64	3		China	70	79	2		Peru	114	117	2		
Ecuador	31	57	3		Bolivia	70	78	2		Colombia	110	112	2		
Bosnia-Herzegovina	30	55	3		Ecuador	70	78	2		El Salvador	108	110	2		
Indonesia	28	55	2		Algeria	63	70	2		Guatemala	103	105	2		
<b>Top 10 recipients</b>	<b>441</b>	<b>822</b>	<b>39</b>	<b>40</b>	<b>Top 10 recipients</b>	<b>1 016</b>	<b>1 138</b>	<b>33</b>	<b>44</b>	<b>Top 10 recipients</b>	<b>1 328</b>	<b>1 361</b>	<b>29</b>	<b>38</b>	
Dominican Republic	26	48	2		Senegal	63	69	2		West Bank & Gaza Strip	98	101	2		
Colombia	24	44	2		Colombia	61	68	2		Turkey	97	98	2		
Mozambique	24	45	2		Turkey	61	68	2		Afghanistan	80	81	2		
Venezuela	22	40	2		West Bank & Gaza Strip	56	61	2		Ecuador	71	73	2		
Serbia	20	37	2		El Salvador	54	60	2		Ethiopia	69	70	1		
<b>Top 15 recipients</b>	<b>558</b>	<b>1 037</b>	<b>49</b>	<b>50</b>	<b>Top 15 recipients</b>	<b>1 311</b>	<b>1 463</b>	<b>42</b>	<b>52</b>	<b>Top 15 recipients</b>	<b>1 743</b>	<b>1 784</b>	<b>38</b>	<b>47</b>	
Algeria	19	35	2		Mozambique	46	50	1		Mozambique	65	66	1		
States Ex-Yugoslavia	19	33	2		Madagascar	41	50	1		China	65	66	1		
Senegal	19	32	2		Dominican Republic	35	40	1		Honduras	64	66	1		
Guatemala	18	33	2		Afghanistan	34	36	1		Senegal	52	53	1		
Angola	17	32	2		Nigeria	33	38	1		Brazil	46	46	1		
<b>Top 20 recipients</b>	<b>650</b>	<b>1 203</b>	<b>57</b>	<b>57</b>	<b>Top 20 recipients</b>	<b>1 499</b>	<b>1 676</b>	<b>48</b>	<b>59</b>	<b>Top 20 recipients</b>	<b>2 035</b>	<b>2 081</b>	<b>44</b>	<b>52</b>	
<b>Total (114 recipients)</b>	<b>936</b>	<b>1 713</b>	<b>82</b>		<b>Total (145 recipients)</b>	<b>2 271</b>	<b>2 524</b>	<b>73</b>		<b>Total (130 recipients)</b>	<b>3 130</b>	<b>3 194</b>	<b>68</b>		
Unallocated	201	368	18	22	Unallocated	829	880	27	24	Unallocated	1 490	1 529	32	31	
<b>Total bilateral gross</b>	<b>1 137</b>	<b>2 081</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>Total bilateral gross</b>	<b>3 100</b>	<b>3 404</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>Total bilateral gross</b>	<b>4 620</b>	<b>4 723</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	

1. 2009 only.

**Tabla 10. AOD bilateral por objetivos principales**  
(a precios y tipos de cambio actual)

Spain	Commitments - Two-year averages							
	1999-2003 average		2004-08 average		2009-10 average		2009	
	2009 USD million	Per cent	2009 USD million	Per cent	2009 USD million	Per cent	Total DAC	per cent
<b>Social infrastructure &amp; services</b>	<b>774</b>	<b>44</b>	<b>1 302</b>	<b>41</b>	<b>1 890</b>	<b>42</b>		<b>44</b>
Education	247	14	314	10	366	8		9
of which: basic education	34	2	95	3	147	3		2
Health	123	7	176	5	238	5		5
of which: basic health	97	5	135	4	156	3		4
Population & reproductive health	12	1	54	2	139	3		7
Water supply & sanitation	65	4	189	6	450	10		6
Government & civil society	132	7	319	10	490	11		13
of which: Conflict, peace & security	-	-	58	2	39	1		3
Other social infrastructure & services	195	11	250	8	207	5		4
<b>Economic infrastructure &amp; services</b>	<b>215</b>	<b>12</b>	<b>367</b>	<b>11</b>	<b>632</b>	<b>14</b>		<b>15</b>
Transport & storage	95	5	171	5	166	4		7
Communications	9	1	15	0	6	0		0
Energy	65	4	63	2	230	5		4
Banking & financial services	43	2	104	3	124	3		3
Business & other services	3	0	14	0	105	2		1
<b>Production sectors</b>	<b>119</b>	<b>7</b>	<b>177</b>	<b>6</b>	<b>478</b>	<b>11</b>		<b>6</b>
Agriculture, forestry & fishing	77	4	120	4	424	9		5
Industry, mining & construction	38	2	41	1	41	1		1
Trade & tourism	4	0	16	0	13	0		1
<b>Multisector</b>	<b>139</b>	<b>8</b>	<b>279</b>	<b>9</b>	<b>420</b>	<b>9</b>		<b>9</b>
Commodity and programme aid	14	1	55	2	176	4		5
Action relating to debt	303	17	641	20	301	7		3
Humanitarian aid	69	4	212	7	387	9		9
Administrative costs of donors	99	6	137	4	200	4		5
Aid to NGOs (core support) <sup>1</sup>	8	0	11	0	5	0		1
Refugees in donor countries	26	1	30	1	21	0		3
<b>Total bilateral allocable</b>	<b>1 766</b>	<b>100</b>	<b>3 211</b>	<b>100</b>	<b>4 510</b>	<b>100</b>		<b>100</b>
<i>For reference:</i>								
Total bilateral	1 975	64	3 404	67	4 724	68		73
of which: Unallocated	210	7	193	4	214	3		1
Total multilateral	1 135	36	1 703	33	2 181	32		27
<b>Total ODA</b>	<b>3 110</b>	<b>100</b>	<b>5 107</b>	<b>100</b>	<b>6 905</b>	<b>100</b>		<b>100</b>

1. Included up to 2009. In 2010 aid to NGOs is reportable by sector.

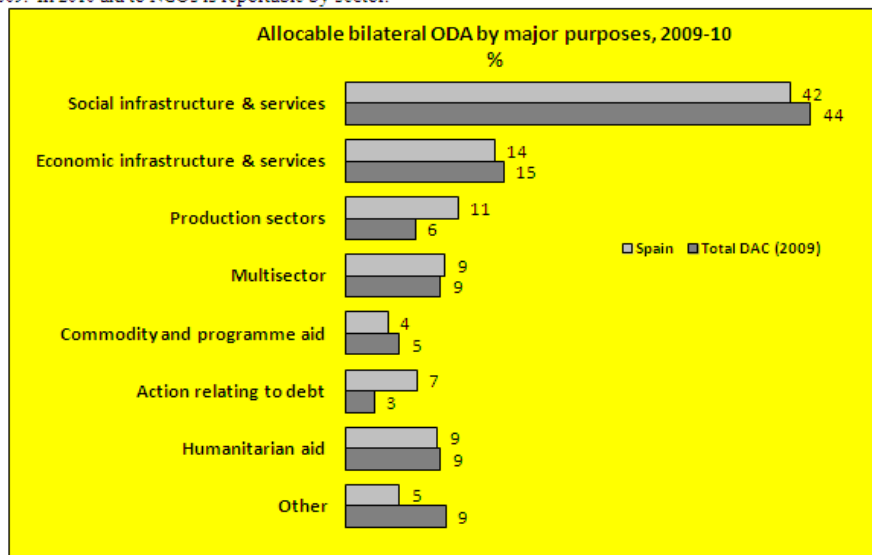




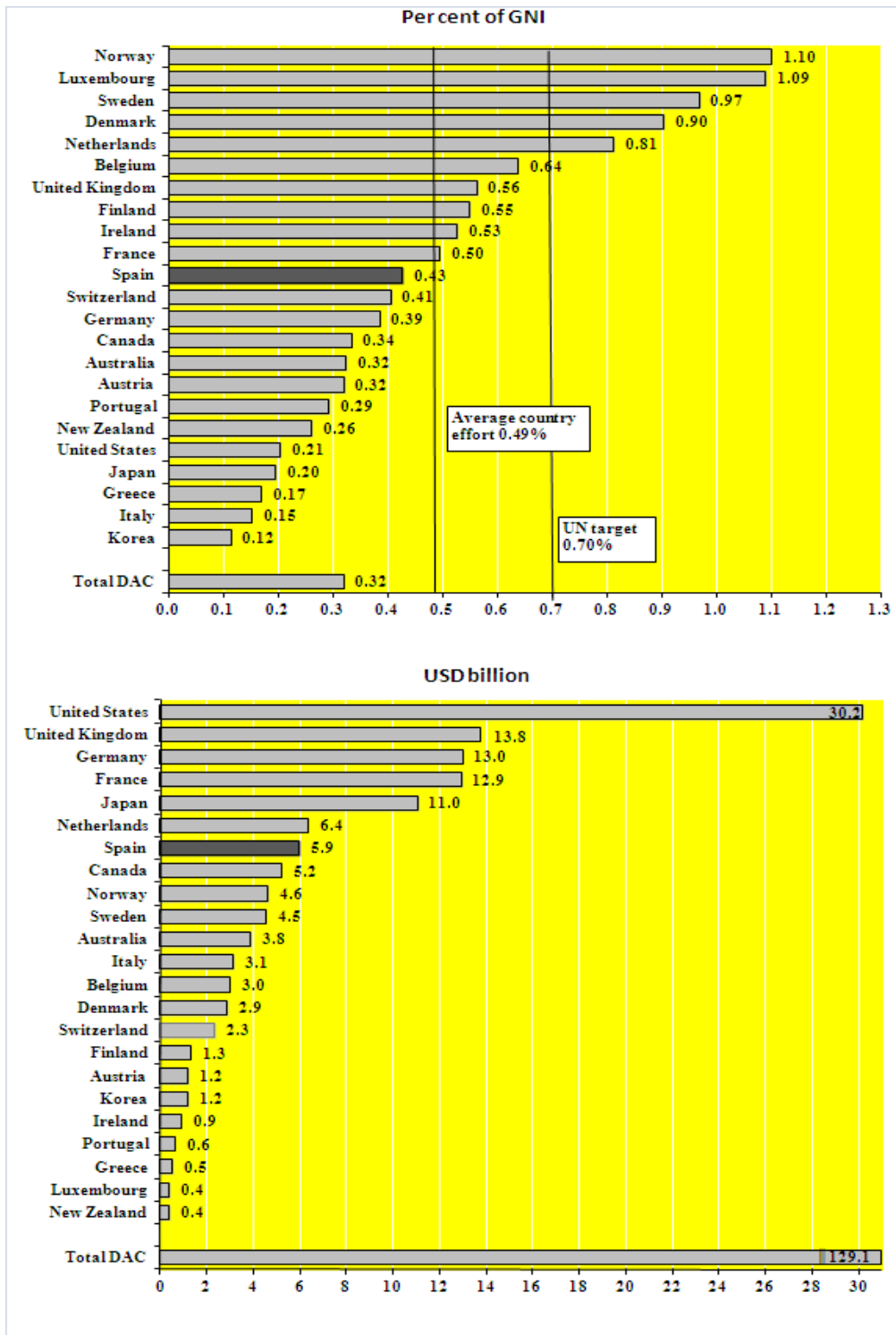
Tabla 11. Comparativa de la ejecución de ayuda

	Official development assistance		2003-04 to 08-09 Average annual % change in real terms	Grant element of ODA (commitments) 2009 % (a)	Share of multilateral aid 2009				ODA to LDCs Bilateral and through multilateral agencies 2009			
	2009				% of ODA		% of GNI		% of ODA		% of GNI	
	USD million	% of GNI			(b)	(c)	(b)	(c)	(b)	(c)	(b)	(c)
Australia	2 762	0.29	8.2	99.0	16.3	0.05			26.4	0.08		
Austria	1 142	0.30	13.2	100.0	55.6	26.9	0.17	0.08	30.4	0.09		
Belgium	2 610	0.55	2.4	99.8	39.3	16.6	0.22	0.09	36.7	0.20		
Canada	4 000	0.30	6.4	100.0	21.5		0.07		37.0	0.11		
Denmark	2 810	0.88	2.1	100.0	32.2	22.6	0.28	0.20	39.1	0.34		
Finland	1 290	0.54	9.2	99.9	38.7	22.0	0.21	0.12	34.9	0.19		
France	12 602	0.47	2.5	88.8	44.3	21.3	0.21	0.10	26.0	0.12		
Germany	12 079	0.35	7.7	93.3	41.2	17.3	0.15	0.06	28.1	0.10		
Greece	607	0.19	6.7	100.0	51.1	4.0	0.10	0.01	19.2	0.04		
Ireland	1 006	0.54	10.8	100.0	31.1	14.9	0.17	0.08	50.9	0.28		
Italy	3 297	0.16	4.4	98.6	73.5	17.0	0.12	0.03	34.5	0.05		
Japan	9 457	0.18	-0.3	86.5	34.8		0.06		34.0	0.06		
Korea	816	0.10	14.0	93.3	28.8		0.03		30.7	0.03		
Luxembourg	415	1.04	5.9	100.0	35.9	26.1	0.37	0.27	36.9	0.39		
Netherlands	6 426	0.82	4.7	100.0	25.3	16.4	0.21	0.13	25.3	0.21		
New Zealand	309	0.28	7.3	100.0	26.9		0.07		33.5	0.09		
Norway	4 086	1.06	4.4	100.0	22.5		0.24		30.8	0.33		
Portugal	513	0.23	-8.4	94.3	46.1	9.3	0.11	0.02	41.2	0.10		
Spain	6 584	0.46	16.9	96.4	32.06	13.31	0.15	0.06	25.9	0.12		
Sweden	4 548	1.12	8.8	99.9	33.8	27.30	0.38	0.31	30.7	0.34		
Switzerland	2 310	0.45	3.7	100.0	24.2		0.11		30.2	0.14		
United Kingdom	11 283	0.51	8.0	100.0	34.5	17.26	0.18	0.09	34.8	0.18		
United States	28 831	0.21	6.1	100.0	12.7		0.03		32.6	0.07		
<b>Total DAC</b>	<b>119 782</b>	<b>0.31</b>	<b>5.6</b>	<b>96.3</b>	<b>30.3</b>	<b>0.09</b>			<b>31.3</b>	<b>0.10</b>		
Memo: Average country effort		0.48										

## Notes:

- a. Excluding debt reorganisation.
- b. Including EU institutions.
- c. Excluding EU institutions.
- .. Data not available.

Gráfico 7. AOD neta de los países del CAD en 2010





## *Anexo C*

### **Visita en terreno a Bolivia**

Parte de nuestro equipo del examen de pares – dos examinadores de Suecia y miembros de la Secretaría del CAD– visitaron Bolivia en mayo de 2011. Nos reunimos con personal de la Embajada de España y de la Cooperación Española, funcionarios del Gobierno de Bolivia, incluyendo del Ministerio para la Planificación de Desarrollo y del Viceministerio para Inversión Pública y Financiación Externa, del Ministerio de Educación, del Viceministerio para los Recursos Hídricos, del Ministerio de Autonomía, y funcionarios del gobierno local. Así mismo mantuvimos conversaciones con las ONG españolas, organizaciones sociales civiles y organizaciones multilaterales.

#### ***Contexto del país: Una economía estable con altos niveles de desigualdad***

Bolivia es el país más pobre de América del Sur. Mientras ocupa la posición 95 de los 169 países en el Índice de Desarrollo Humano del PNDU de 2010, sus indicadores de salud están entre los más bajos de América. La pobre salud de los bolivianos está íntimamente vinculada a la inexistencia de infraestructuras para el acceso al agua potable y los servicios de saneamiento básicos.

A pesar de su crecimiento económico del 4% en los últimos ocho años y un declive en las cifras de pobreza, uno de cada ocho bolivianos vive con menos de 1,25 dólares al día. Las más vulnerables son las mujeres y los niños que viven en áreas rurales, así como los pueblos indígenas, que representan el 65% de los 10 millones que tiene la población de Bolivia.

Bolivia conserva una democracia relativamente pacífica, pero sus retos son mejorar el profesionalismo, la rendición de cuentas y la transparencia de sus incipientes instituciones democráticas y fortalecer el estado de derecho. El país ocupa una posición muy baja en el Índice de Percepciones de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2010, marcando 2,8 de 10. Desde enero de 2006, el Gobierno de Bolivia ha aplicado reformas económicas y sociales. Se ha aprobado una reforma constitucional profunda, con el objetivo de empoderar a los grupos excluidos, fomentar una participación social más amplia, así como una mayor descentralización. Se ha aprobado una nueva ley de autonomía que define los poderes de cada nivel de gobierno en línea con la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

Hay 21 donantes del CAD y 11 agencias multilaterales presentes en Bolivia. Su AOD combinada fue de 726 millones de dólares en 2009, dos tercios fue repartido por los donantes bilaterales. La cantidad de ayuda a Bolivia ha tenido varios máximos y mínimos en los últimos diez años, pero dio un salto desde 2007 hasta alcanzar el 4,4% de la renta nacional bruta en 2009.<sup>24</sup> A pesar de que continúa habiendo una presencia firme de la UE en Bolivia, esto podría cambiar en los próximos años ya que los donantes mayores Dinamarca, y posiblemente los Países Bajos, planean marcharse.

### ***Características claves de la cooperación española en Bolivia***

España ha proporcionado una ayuda duradera significativa durante 22 años. Es el segundo donante mayor en el país después de los US. Su programa presupuestado en 98 millones de dólares, representando el 1,4% de su ayuda bilateral. El gobierno boliviano considera que España es un donante importante, proactivo y comprometido con el que tiene una relación privilegiada. El gobierno aprecia el apoyo firme y previsible que ha continuado a pesar de la crisis económica en España. Entre la comunidad de donantes en Bolivia, España está reconocida como un líder que ha progresado significativamente aprendiendo de su experiencia. Debido al buen entendimiento del contexto local y su visibilidad política, los donantes y las ONGs locales miran a España como un intermediario con el gobierno, particularmente sobre las formas para mejorar la división de las tareas entre los donantes.

El programa de España está bien alineado con las prioridades del gobierno boliviano y su Plan Nacional de Desarrollo. Esto se hace evidente en el nuevo Marco de Asociación País firmado con el gobierno boliviano a finales de 2010 (Cuadro 3). Siendo pionero, el Marco de Asociación País de Bolivia se estableció en circunstancias excepcionales. La metodología se fue ajustando a medida que avanzaban las negociaciones con los socios del gobierno y los actores y hubo limitaciones de tiempo incomprensibles en las últimas fases de negociación y conclusión (53 reuniones de trabajo en cuatro meses). El resultado es notable. Además, el mecanismo de coordinación en Bolivia prevé: (i) elaboración y mantenimiento de una planificación actualizada, por sector y por área de especialización, de todos los actores de la cooperación española presentes en el país, y (ii) preparación de un informe anual sobre el logro del Marco de Asociación País y la coherencia de los esfuerzos acometidos por los actores de la cooperación española en Bolivia. Estas acciones permitirán al gobierno de Bolivia tener una visión general de todos los esfuerzos de cooperación españoles en Bolivia y, juntos con España, garantizar una coordinación efectiva, complementariedad y coherencia entre ellos para maximizar el impacto de los esfuerzos de España y ayudar a reducir la pobreza en Bolivia. Observamos que España ha progresado significativamente haciendo uso de los sistemas propios del país, y es apreciado por este progreso. Desde 2008, España ha estado contribuyendo al fondo colectivo de los donantes multilaterales gestionado por el Ministerio de Educación. Además, hace uso del SIGMA (*sistema de gestión administrativa*) y presenta todos los proyectos negociados con los ministerios competentes al Ministerio de Planificación, en línea con los requisitos del gobierno.

### ***Compromiso de España en Bolivia***

Bolivia es el 6º mayor receptor de la AOD española y es uno de los socios bilaterales prioritarios de España en la llamada categoría “Grupo A” (Capítulo 1). Los mayores proveedores de la ayuda bilateral de España a Bolivia son las comunidades autónomas (47%) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (42%) (MAEC/SECI, 2011d). Un tercio de la ayuda de España a Bolivia se canaliza a través de organizaciones multilaterales (AECID, 2010a). Se hacen grandes contribuciones a dos fondos especiales:

El Fondo para Agua y Saneamiento: El gobierno español creó este fondo especial en 2007 para ayudar a los países de América Latina y el Caribe a expandir los servicios de agua y saneamiento y apoyar sus esfuerzos de alcanzar los ODM para el sector. Está gestionado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Las contribuciones de España representan el 80% de este fondo, que tiene un presupuesto total de 1.500 millones de dólares.

El fondo PNUD español para el Logro de los ODM está gestionado por el PNUD. Su objetivo es ayudar a lograr los ODM y mejorar la coordinación entre las agencias de la ONU. Del valor total de este fondo, 28 millones de dólares se han asignado a Bolivia para 2008-2012. Las opiniones proporcionadas durante nuestras entrevistas con las organizaciones multilaterales sugieren que hay un número de fallos en el diseño detallado del fondo lo que parece afectar a la aplicación de los programas conjuntos en el terreno (Capítulo 3).

En 2008 España se unió formalmente al Fondo Colectivo para la Educación para aunar su ayuda bilateral con otros donantes. Tiene previsto asignar un total de 21,2 millones de EUR entre 2010 y 2014. Aunque Bolivia es optimista acerca de la participación de España en este fondo, el gobierno socio está preocupado por la capacidad de entrega del fondo durante los cuatro años. Dinamarca y Los Países Bajos se están retirando del fondo y el Gobierno boliviano está buscando alternativas, incluyendo a las ONG y los fondos públicos.

La gran porción de la AOD española a Bolivia es para infraestructuras y servicios. En el acuerdo del Marco de Asociación País para 2011-2015, 73% de la ayuda española<sup>25</sup> estará enfocada a programas amplios por sectores: agua (44%), educación (20%) y gobernabilidad (9%). El resto está programado para las prioridades específicas por regiones (seguridad alimentaria y salud) y temáticas transversales (equidad de género, inter culturalismo, y medio ambiente). Anteriormente, España había sido muy activo en Bolivia en el sector de la salud pero ahora esto ha sido delegado a las ONGs junto con la seguridad alimentaria. También se está retirando del sector productivo. España ha mantenido la cultura ya que este es un sector específico en el que puede añadir valor, asignando el 7% de su cooperación.

Un amplio abanico y número de actores españoles están presentes en Bolivia –suman más de 80. Por un lado, esta variedad de actores – que operan a veces a niveles muy localizados en todas las regiones del país – se percibe como una oportunidad en la transformación política actual en Bolivia y en el proceso de descentralización. Por otro lado, El Marco de Asociación País expresa el deseo de concentrar progresivamente la propagación geográfica y sectorial de la cooperación española. El hecho de que el Gobierno boliviano no pueda obtener una amplia visión de los esfuerzos de la cooperación española es una barrera y compromete su capacidad para planificar con efectividad. Las estrategias de las comunidades autónomas no están claras para el gobierno central y a veces difieren del enfoque de la agencia. Esto podría socavar el enfoque cuidadosamente negociado y la concentración de la cooperación española en Bolivia. Dada la recesión económica en España, se debe poner atención inmediata en desarrollar un enfoque nacional concertado entre los actores españoles de forma que respete la complementariedad pero al mismo tiempo mejore el impacto (Capítulo 3).

### **Cuadro de texto 6. Coordinación entre los donantes en Bolivia**

*Grupo de Socios para el desarrollo* (GruS) se creó en 2006 por los donantes en Bolivia para armonizar la cooperación al desarrollo en apoyo al Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia 2006 y los OMD, y hacer la cooperación eficaz en línea con la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra. El GruS facilita la comunicación y la coordinación entre los socios en cooperación en Bolivia por un lado, y las instituciones públicas y privadas por otro. Haciendo esto, el grupo es tanto un espacio para que los donantes presenten sus preocupaciones con el gobierno y un mecanismo a través del que los donantes pueden apoyar el liderazgo del gobierno boliviano y sus esfuerzos.

La GruS comprende 21 organizaciones bilaterales, intergubernamentales y multilaterales presentes en Bolivia. No obstante, no representa a todos los países que cooperan con Bolivia, tales como otros países de América Latina, o más actores de desarrollo reciente como India, China, Irán y Corea. Esto representa retos y oportunidades para Bolivia y la comunidad de donantes.

El GruS celebra reuniones mensuales de los Jefes de Cooperación y organiza reuniones temáticas con la comunidad internacional de donantes y los actores del gobierno. Para facilitar la cooperación estrecha con el gobierno socio, tiene 14 grupos sectoriales: i) supervisión y evaluación de la Declaración de París, ii) coordinación con las ONG, iii) gestión para resultados de desarrollo, iv) agua y saneamiento, v) educación, vi) salud, vii) desarrollo integrado/drogas, viii) igualdad de género, ix) cultura, x) administración pública xi) medio ambiente, xii) sectores agropecuario y productivos, xiii) cultura cívica, and xiv) macro economía.

El GruS Troika, su comité de coordinación y facilitación, sigue un mecanismo rotativo para garantizar la representación y continuidad. Para el primer semestre de 2011 fue presidido por el PNUD con Alemania y Suecia. Ha creado recientemente un secretariado permanente. El GruS normalmente presenta el plan de trabajo para el presupuesto anual de 2011 al Ministro de Planificación del Desarrollo.

Los donantes entrevistados para este examen de pares consideran que el impacto potencial de la eficacia de la ayuda en Bolivia se limitó –la AOD neta solamente representa el 4,4% de la renta nacional bruta, con una mayor cantidad procedente de los fondos que no son AOD y de donantes que no están comprometidos con la eficacia de la ayuda ej. China, y Venezuela. La división de las tareas no ha funcionado satisfactoriamente en Bolivia, ya que los donantes constatan que la tendencia a apoyar a los sectores que funcionan bien (con mecanismos efectivos como el fondo colectivo, etc.) ha llevado a sectores con exceso de solicitudes (salud y educación) por un lado, y a sectores huérfanos por el otro (justicia).

### ***Coordinación de la ayuda en Bolivia***

El Ministerio de Planificación y Desarrollo es responsable de la planificación y coordinación del desarrollo en Bolivia. Establece, coordina, y supervisa la estrategia nacional para desarrollo social y cultural en colaboración con otros ministerios competentes, entidades públicas a nivel nacional y subnacional y organizaciones sociales civiles. El Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) es el punto de contacto para la cooperación internacional. El VIPFE está actualmente invirtiendo en un sistema estatal para recopilar información sobre los recursos proporcionados por todos los actores de cooperación al desarrollo presentes en Bolivia. Aunque no hay una política estatal en Bolivia sobre las ONGs, el VIPFE programa desarrollar un registro único de actividades de las ONGs para garantizar que las contribuciones y los resultados están alineados con la estrategia estatal.

Los donantes armonizan su trabajo a través de un grupo de coordinación conducido por los donantes y por el llamado GruS (*Grupo de Socios para el desarrollo de Bolivia*).

Este grupo facilita la comunicación y la coordinación con las instituciones públicas y privadas y la cooperación internacional en Bolivia (Cuadro 6).

### ***El papel destacado de España en la agenda de eficacia de la ayuda***

España está muy presente y es influyente en Bolivia y su cooperación al desarrollo está cada vez más en línea con las prioridades del gobierno. Sobre la base de la experiencia de la última estrategia país de España para Bolivia y las recomendaciones del examen de pares de 2007, España se centra ahora en unos pocos sectores y se ha vuelto más estratégica. Se ha progresado rápidamente en los últimos años en la aplicación de los principios de la Declaración de París. Los donantes citaron varios ejemplos de colaboración conjunta satisfactoria que demuestra la determinación de España a mejorar la calidad de su cooperación. El Marco de Asociación País es dirigido por el país y explícitamente armonizado con el Plan Nacional de Desarrollo de Bolivia. España hace un buen uso de los sistemas de los países socios y se ha reorientado a enfoques más programáticos tales como el Fondo Colectivo para Educación, y el Fondo del Agua y el Saneamiento fondos descritos más arriba. España canalizó toda su ayuda a Bolivia a través del sistema de adquisiciones estatales del país, y desembolsó el 60% a través de su sistema de gestión financiera público.<sup>26</sup> Además, España utiliza de forma sistemática los procedimientos nacionales para la ejecución del presupuesto y presentación de informes financieros. Sin embargo, utiliza sus propias estructuras de auditorías, ya que los donantes y el gobierno han acordado no hacer uso de los procedimientos de auditoría estatal dada la limitada capacidad de la Oficina Nacional de Auditoría y el calendario de las auditorías externas.

La UE seleccionó a Bolivia como país piloto para los donantes para aplicar el Código de Conducta de la UE sobre la división de trabajo. España y Dinamarca están liderando este proyecto. No obstante, el progreso es lento y está resultando difícil reunirse con los socios del gobierno para que se pueda conducir el proceso de negociación para la división del trabajo. Con un mayor apoyo y voluntad política de la UE en Bruselas, España podría desempeñar un papel intermediario más efectivo entre el gobierno y los donantes de la UE. Esto será incluso más importante ya que Dinamarca y posiblemente los Países Bajos están planeando su retirada de Bolivia. Las deficiencias futuras y las posibilidades para una cooperación delegada están siendo abordadas en la coordinación de donantes de grupo.

Los donantes señalaron la buena intención de España para involucrarlos en el proceso de consulta para el desarrollo del nuevo Marco de Asociación País con Bolivia. Sin embargo, el calendario para concluir el marco era extremadamente ajustado y no hubo tiempo suficiente para referirse a la división de trabajo. Este aspecto debería estar integrado en los futuros Marcos de Asociación País.

Para mantener el impulso tan positivo de los esfuerzos de la cooperación española para liderar la eficacia de la ayuda sobre el terreno, España necesita evaluar si sus propios instrumentos y procedimientos se ajustan al propósito. Tanto los donantes como los socios del gobierno comentaron sobre lo costosos y largos que eran los procesos de decisión y los procedimientos financieros involucrados con la ayuda española. Además, España necesita una mayor aproximación a las actividades ejecutadas por sus comunidades autónomas en Bolivia para garantizar que están aplicando los principios de la eficacia de la ayuda y que la cooperación española habla con una sola voz (Capítulos 3 y 4).



### ***Organización y gestión de la cooperación de España en Bolivia***

La Oficina Técnica de Cooperación en Bolivia es una parte integrante de la estructura externa de agencia para el desarrollo española y está unida a la Embajada. La Oficina Técnica trabaja bajo la orientación del Jefe de Misión y bajo la autoridad de la agencia. El Jefe de la Misión asume las más altas responsabilidades para las actividades de cooperación al desarrollo en el país socio y es también responsable de la coherencia de las diferentes políticas que ejecuta España. Hay una cooperación y colaboración perfecta entre los equipos de desarrollo y de política exterior que se refleja en las relaciones observadas por el equipo del examen de pares en Madrid entre el ministerio, la secretaría de estado, y la agencia.

La estructura organizativa vigente para aplicar las políticas y las estrategias de sede es muy sólida en terreno. La Oficina técnica cuenta con más de 30 personas, un tercio de los cuales son empleados locales. España ha hecho un esfuerzo significativo para profesionalizar el nivel de su personal en las oficinas en terreno – un hecho que confirmaron los donantes en Bolivia. A pesar de que el equipo reciente en la oficina técnica posee grandes competencias y una combinación apropiada de habilidades, el equipo de personal no recibe información clara de sede sobre un sistema de gestión profesional, desarrollo, y/ o oportunidades de movilidad y rotación (Capítulo 4).

Como la igualdad de género es ahora una temática transversal más que un sector en sí mismo, hay alguna preocupación (*ej.* por las OSCs bolivianas) de que su importancia e impacto no se mantendrán. Para solucionar esto, las competencias y las responsabilidades para la igualdad de género se han colocado en la parte superior de la estructura organizativa de la Oficina Técnica, dependiendo del Jefe de la Oficina Técnica.

Las opiniones de la sociedad civil boliviana también señalan los procedimientos tan pesados de la ONG de España. Esto conlleva costes encubiertos además de gastos generales del 10%, lo cual ya es considerado excesivamente alto, especialmente cuando se compara a otros donantes con procedimientos más fáciles y directos. La media del coste-beneficio de estos acuerdos deberían ser sopesados en profundidad (Capítulo 4).

El Nuevo Marco de Asociación País aumenta la titularidad y la responsabilidad de las oficinas técnicas, lo que es importante para garantizar que la cooperación española es impulsada por el país y que los principios de la eficacia de la ayuda pueden ser aplicados en el terreno. El nuevo marco ha significado la profesionalización del personal en la Oficina técnica y un cambio progresivo a una ayuda más programática. Lo que lleva a preguntarse si la sede delega suficiente autoridad en las decisiones y en la gestión financiera a sus oficinas de cooperación, un aspecto expuesto por otros donantes en Bolivia y por el gobierno socio. Esta previsto conectar las oficinas en terreno a unos nuevos sistemas de basados en el conocimiento y sistema de gestión financiera en tiempo real, sin embargo, parece que España no tiene programado delegar más autoridad financiera de la sede al terreno (Capítulo 4).

## Notas

24 [www.aidflows.org](http://www.aidflows.org).

25 Información proporcionada por la Cooperación Española en Bolivia

26 Ministerio de Planificación boliviano / Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.. Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París 2011. La Paz, abril 2011



## *Bibliografía*

- AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) (2010a), Marco de Asociación país 2011-2015 [Country Partnership Framework 2011-2015], La Paz, Bolivia.
- AECID (2010b), Manual para la gestión de contribuciones a organismos multilaterales no financieros de desarrollo (primer borrador), [Handbook on Managing the Contributions to Multilateral non-financial Development Institutions (first draft)], AECID, Madrid.
- AECID (2011a), Cuestionario de OTCs para el Examen de Pares del CAD, [Survey among Technical Co-ordination Offices for the DAC Peer Review], 17 January-2 February 2011, Unit for Programming and Aid Quality, AECID, Madrid.
- AECID (2011b), Manual del Sistema de Programación Operativa, [Handbook for Operational Programming], AECID, Madrid.
- AECID (2011c) Strategic Operational Plan, Office of Humanitarian Aid, AECID, Madrid.
- AidWatch (2011), CONCORD, Challenging Self-Interest: Getting EU aid fit for the fight against poverty, AidWatch, Brussels.
- Briones, A. (2010), Coherencia de Políticas para el Desarrollo – Un agenda inaplazable [Policy Coherence for Development – a Pressing Agenda], Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España, Madrid
- Center for Global Development (CGD) (2010), Commitment to Development Index, available at [www.cgdev.org/section/initiatives/\\_active/cdi](http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi)
- CONGDE (Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España), (2007) Pacto de Estado Contra la Pobreza, firmado por los grupos políticos a propuesta de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, [State Pact Against Poverty, signed by political groups following the proposal by the Coordinating Body of Spanish Development NGOs], Madrid
- CONGDE (2010), ¿Sumamos, restamos, multiplicamos o dividimos? – Reflexiones sobre la División del Trabajo en Cooperación para el Desarrollo, [Adding, subtracting, multiplying or dividing? – Reflections on the division of labour in development co-operation], CONGDE, Madrid.
- Consejo de Cooperación (2009), Coherencia de Políticas para el Desarrollo y Medidas contra la Crisis Económica Financiera [Policy Coherence for Development and Measures against the Economic and Financial Crisis], Consejo de Cooperación, Madrid, available at [www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones4.aspx](http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones4.aspx)

- ECOSOC (2008), Trends in South-South and Triangular Development Cooperation, Background Study for the Development Co-operation Forum, New York, available at [www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/south-south\\_cooperation.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/south-south_cooperation.pdf)
- EU (European Union) (2011), Draft Questionnaire – 2011 European Union Report on Policy Coherence for Development, (Spanish response to EU Questionnaire), EU, Brussels.
- Fundación Carolina (2010), Barómetro 2010 – América Latina y la Cooperación al Desarrollo en la Opinión Pública Española [Latin America and Development Co-operation in Spanish public opinion], Fundación Carolina, Madrid.
- MAEC (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación)/AECID (2011a), Cooperación Empresarial para el Desarrollo [Development Co-operation with the Private Sector], Instrumento de financiación CAP, MAEC, Madrid
- MAEC/AECID (2009), Cooperación Multilateral Informe 2009 [Report on Multilateral Co-operation 2009], Madrid.
- MAEC/AECID (2010), Directrices para la transversalización del enfoque de género [Guidelines for Mainstreaming Gender Equality], 2010, Madrid.
- MAEC/SECI (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional) (2005), Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 [Master Plan of Spanish Co-operation 2005-2008], January 2005, Madrid.
- MAEC/SECI (2007), Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) [Tracking of the Annual Plan for International Co-operation], MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI (2009a), Plan Director de la Cooperación Española – Documento de líneas maestras [Master Plan for Spanish Co-operation – Outline], Aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de febrero de 2009, MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI (2009b), Plan Director de la Cooperación Española – Documento marcos de resultados [Master Plan of Spanish Co-operation – Results Framework], MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI (2009c), Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) [Tracking of the Annual Plan for International Co-operation], MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI (2010a), Evaluating the Implementation of the Paris Declaration within Spanish Cooperation, MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI (2010b), Plan Anual de Cooperación Internacional, [Annual Plan for International Co-operation], MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI (2011a), Memorandum for the Peer Review of Spain, MAEC, Madrid
- MAEC/SECI (2011b), Metodología: Manual para el Establecimiento de Marcos de Asociación País [Methodology: Handbook for Elaborating Country Partnership Frameworks], MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI (2011c), Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda - 2009-2012 [Action Plan for Aid Effectiveness – 2009-2012], MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI (2011d), Plan Anual de Cooperación Internacional 2011 [2011 Annual Plan for International Co-operation], MAEC, Madrid.

- MAEC/SECI/DGPOLDE (2007), Evaluation Policy in Spanish Development Cooperation, MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI/DGPOLDE (2009a), Handbook of Management of Evaluations of the Spanish Cooperation, MAEC, Madrid.
- MAEC/SECI/DGPOLDE (2011a), Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial [Strategy for Economic Growth and for Promoting the Business Sector], MAEC, Madrid.
- OECD (2001), DAC Recommendation on Untying, OECD, Paris.
- OECD (2005a), Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice, OECD, Paris.
- OECD (2005b), The Paris Declaration on Aid Effectiveness, High Level Forum, OECD, Paris.
- OECD (2007a), Peer Review of Spain by the Development Assistance Committee, OECD, Paris.
- OECD (2007b), 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making aid more effective by 2010, OECD, Paris, available at [www.oecd.org/dataoecd/58/28/39112140.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/58/28/39112140.pdf)
- OECD (2007c) Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations, OECD, Paris.
- OECD (2008a), Synthesis Report on Policy Coherence for Development, OECD, Paris.
- OECD (2008b), 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making aid more effective by 2010, OECD, Paris, available at [www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf).
- OECD (2009a), Managing Aid – Practices of DAC member countries, OECD, Paris.
- OECD (2009b), Survey on the Levels of Decentralisation to the Field in DAC Members' Development Co-operation Systems, OECD, Paris.
- OECD (2010a), How DAC Members Work with Civil Society Organisations, OECD, Paris.
- OECD (2010b), Evaluation in Development Agencies, OECD, Paris.
- OECD (2010c), 2010 OECD Report on Division of Labour, OECD, Paris.
- OECD (2010d), 2010 OECD Report on Fragmentation, OECD, Paris (forthcoming).
- OECD (2011a), 2011 DAC Report on Multilateral Aid, OECD, Paris, DCD/DAC(2011)21/FINAL
- OECD (2011b), 2011 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making aid more effective by 2010, OECD, Paris, available at <http://oe.cd/1B>
- OECD (2011c), Implementing the 2001 DAC Recommendation on Untying Aid: 2010-2011 review, OECD, Paris.
- OECD (2011d), Aid Risks in Fragile and Transitional Contexts – Improving Donor Behaviour, International Network on Conflict and Fragility, Paris.

- OECD (2011e), Tracking aid in support of climate change mitigation and adaptation in developing countries, Paris, September 2011, available at <http://oe.cd/IG>.
- OECD (2011f), Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment, Statistics based on DAC Members' reporting on the Gender Equality Policy Marker, 2008 – 2009, OECD, Paris.
- OECD (2011g), OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Recommendations for Responsible Business Conduct in a Global Context, OECD Ministerial Meeting, Paris, 25 May 2011.
- OECD (2011h), Government at a Glance 2011, Country Note: Spain, available at <http://oe.cd/IC>.
- Polman, L. (2010), War Games: The Story of Aid and War in Modern Times, Viking, New York.
- Sanahuja, J.A. and Martinez, I. (2009), La Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda y la Cooperación Descentralizada de España [The International Aid Effectiveness Agenda and Spanish Decentralised Co-operation], Fundación Carolina-CeALCI, DdT 38, Madrid.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana), (2011), Report on South-South Cooperation in Ibero-America 2010, Madrid, available at <http://segib.org/publicaciones/files/2010/12/sur-sur-ingles.pdf>
- Sphere (2011), Sphere Handbook, Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response, Sphere Project, Geneva, [www.sphereproject.org](http://www.sphereproject.org)



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

**Por favor póngase en contacto con nosotros**

**por email en [dac.contact@oecd.org](mailto:dac.contact@oecd.org)**

**o por correo a:**

**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**

**[www.oecd.org/dac/peerreviews](http://www.oecd.org/dac/peerreviews)**



# Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)

## Examen de Pares ESPAÑA

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) 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 24 miembros son examinados con una visión crítica cada cuatro años, de ahí que al año se examinen cinco programas.

España ha hecho progresos notables al mejorar tanto la cantidad como la calidad de su cooperación al desarrollo. Desde 2004 ha duplicado la cantidad que destina a Ayuda Oficial al Desarrollo, lo que le ha llevado a ser el séptimo mayor donante del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. El país mantiene su propósito de alcanzar en 2015, el objetivo acordado internacionalmente de destinar el 0,7% de su renta nacional bruta (RNB) para ayuda oficial al desarrollo (AOD), y esto a pesar del grave impacto de la crisis económica global que ha llevado a recortes de presupuesto en 2009 y en 2010, y a una reducción de su AOD del 0,45% de su RNB en 2008 al 0,43% en 2010. La cooperación para el desarrollo española ha estado impulsada por un compromiso del gobierno en la lucha contra la pobreza y por un apoyo firme por parte de los partidos políticos y la ciudadanía basado en el sentido de solidaridad con los más pobres.

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

España aún puede mejorar su cooperación al desarrollo en diversos aspectos. Su ambiciosa estrategia de desarrollo se beneficiaría si se realizara una priorización entre los muchos países, sectores y áreas transversales. Esto evitaría la elevada fragmentación de la AOD española entre sus socios. La cooperación española podría ser más transparente si los países socios y las oficinas en terreno dispusiesen de información sobre todas las actividades de los actores españoles, tanto de la Administración Estatal como de la cooperación descentralizada. Una política sobre cómo trabajar con la sociedad civil fortalecería el creciente compromiso con las ONG en España y en los países socios, y un refuerzo en la comunicación sobre desarrollo podría ayudar a mantener el apoyo de la ciudadanía a estas cuestiones. España necesita una política de movilidad de personal entre sede y terreno, y necesita introducir un sistema de gestión por resultados. Finalmente, los distintos organismos encargados de coordinar los esfuerzos en materia de desarrollo y de acción humanitaria tienen que tener una mejor vinculación si quieren ser eficaces.

El Examen de Pares de España, dirigido por Irlanda y Suecia, se llevó a cabo el 13 de diciembre de 2011. El documento comprende los principales hallazgos, recomendaciones y el informe completo de la secretaría.

[www.oecd.org/dac/peerreviews](http://www.oecd.org/dac/peerreviews)