



Hacia una nueva cooperación española

Silvia Hidalgo y Fernando Espada

Diciembre 2004

*Silvia Hidalgo es directora de la Fundación DARA Internacional y miembro del Patronato de FRIDE.
y
Fernando Espada es editor gerente de Foreign Policy edición española.*

INFORME



2

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2004.
© Development Assistance Research Associates (DARA) 2004.

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid - SPAIN
Tel: +34 915 22 25 12 – Fax: +34 915 22 73 01
E-mail: fride@fride.org

Los *Informes* están disponibles en versión impresa, en español y en inglés, previa petición.
Además todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en la página web www.fride.org

Las ideas expresadas por el autor de este documento no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE.

Resumen

El presente informe presenta una serie de propuestas, originadas y contrastadas de forma participativa y mediante el análisis comparativo de otros donantes bilaterales, con el propósito de ser útiles y ayudar a la administración actual a diseñar y ejecutar un plan de actuación que sea coherente con los objetivos de desarrollo internacionales, de reducción de la pobreza y de la acción humanitaria.

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española aumentará de forma drástica en los próximos años. Para lograr los resultados deseados es necesario emprender una serie de reformas que afecten tanto a los instrumentos como a la gestión de la ayuda, para dotar a la AOD española de la flexibilidad necesaria y adecuarla a las necesidades y requerimientos internacionalmente reconocidos. Es fundamental que la cooperación española asuma de hecho la lucha contra la pobreza como objetivo prioritario de su acción, tal y como dispone la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998.

La mejora de la cooperación española implica una revisión integral y continua del conjunto de sus políticas e instrumentos. La cooperación española debe hacer un esfuerzo notable por impulsar la coordinación, la coherencia y la complementariedad, aumentando nuestra participación en los más importantes foros de debate y decisión y asegurando el cumplimiento efectivo de los compromisos adquiridos. En ese sentido es urgente que España elabore un plan de acción para la armonización y realizar las reformas necesarias para su ejecución.

La acción humanitaria española es claramente insuficiente, exige una atención prioritaria y una voluntad de cambio decisivo. Es necesario crear la capacidad y las condiciones necesarias para actuar como un buen donante humanitario, aumentar el presupuesto destinado a la acción humanitaria, mejorar la capacidad y la calidad de la respuesta de los actores que intervienen en la acción humanitaria y desarrollar una política de sensibilización sobre la acción humanitaria y de fomento de la transparencia.

La adaptación y adecuación de la cooperación española conllevará una reforma del marco institucional –con especial hincapié en la reforma de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y de la Agencia Española de Cooperación Internacional-, una revisión integral de los instrumentos y un cambio de visión y de cultura corporativa de los actores y gestores de la ayuda. De especial importancia en este proceso de reforma serán los avances en la profesionalización del sector, la mejora de la gestión y la inserción plena en los marcos de actuación de buenas prácticas articuladas por el CAD.

INDICE

| | |
|---|-----------|
| Preámbulo..... | 1 |
| I. Introducción..... | 3 |
| I.1 El aumento de la AOD española | 3 |
| I.2 La mejora de la calidad de la cooperación española | 5 |
| I.3 Una estrategia para la acción humanitaria..... | 6 |
| I.4 El marco institucional de la cooperación española..... | 7 |
| II. Pobreza, eficacia y asignación de recursos..... | 8 |
| II.1 Enfoques programáticos y estratégicos para una ayuda de calidad | 8 |
| II.2 Instrumentos de programación: Armonización, Planes País, DELP y SWAps..... | 9 |
| II.3. Consideraciones sobre países de renta media y Estados frágiles | 11 |
| III. Un papel positivo en la Acción Humanitaria | 14 |
| III.1 Una auténtica respuesta humanitaria | 14 |
| III.2 Los 23 principios de la iniciativa de la “buena donación humanitaria”..... | 16 |
| IV. Reforma del marco institucional de la cooperación española | 18 |
| IV. 1 Una reforma necesaria..... | 18 |
| IV. 2 Reforma de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional | 20 |
| IV.3 Reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional | 21 |
| IV.4 Profesionalización, capacidad de gestión y adecuación | 22 |
| V. Consideraciones finales y marco presupuestario..... | 26 |
| Bibliografía | 27 |
| Anexos: | |
| Grupos de Trabajo “Hacia una nueva política de cooperación internacional” | 29 |
| Workshop “Aid Management tools –Responding to the Harmonisation and Alignment Agenda”. 30 | |

Preámbulo

El informe **Hacia una nueva cooperación española** reúne un conjunto de propuestas dirigidas a mejorar la calidad de la cooperación española para el desarrollo y de la acción humanitaria de nuestro país o, dicho de otro modo, a dar respuesta a la pregunta de cómo deberíamos utilizar nuestros limitados recursos para contribuir de forma más eficaz a los objetivos internacionalmente asumidos de luchar contra la pobreza, aliviar el sufrimiento humano y reducir la vulnerabilidad.

Nuestro propósito al difundir este informe es hacer una contribución útil al debate sobre el futuro de la cooperación española que se está produciendo en España. Consideramos que la existencia de una coyuntura favorable a la reforma y mejora de la política de cooperación para el desarrollo debe ser aprovechada para hacer de nuestras políticas de cooperación para el desarrollo y de acción humanitaria eficaces y coherentes con los objetivos y estrategias internacionales. La reforma de la cooperación española no será un proceso a corto plazo, aún así, creemos que es necesario comenzar cuanto antes a dar los pasos correctos.

En el origen de este informe se encuentran los resultados de los talleres organizados por el PNUD sobre armonización y alineamiento entre donantes que tuvieron lugar en Burkina Faso en septiembre de 2004, en los que participó la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), así como los debates que una treintena de expertos y profesionales de la cooperación llevaron a cabo convocados por la Fundación DARA Internacional y FRIDE, durante los meses de mayo y junio de 2004. Las reuniones se organizaron en torno a tres grupos de trabajo –reforma del marco institucional de la cooperación, políticas de asignación de recursos y acción humanitaria- en los que los participantes, más allá de hacer un diagnóstico de la cooperación española, aportaron ideas y propuestas de reforma útiles y realistas. Quede claro, en cualquier caso, que las propuestas contenidas en este informe son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a los participantes en los grupos de trabajo, por su tiempo, su dedicación y su generosidad:

David Álvarez, CONGDE-SETEM

José Antonio Alonso, Universidad Complutense de Madrid

Marta Arias, Intermón Oxfam

Juan Bartolomé, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

Christian Bugnion, Subur Consulting, S.L.

Luis Cañete, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

Paul Cozzi, DFC

Ana de la Cueva, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

Miguel de Domingo, FIIAPP

Blanca Fernández Barjau, Ministerio de Economía y Hacienda

Fernando García Casas, Secretaría de Cooperación Iberoamericana

Olivier Longué, Acción contra el Hambre

Consuelo López Zuriaga, Médicos sin Fronteras

Marta Marañón, Development Assistance Research Associates (DARA)

Santiago de Miguel, Comunidad de Madrid

Lucinio Muñoz, Club de Madrid

Pilar Palmero, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

Alberto Palomar, Ministerio de Justicia

Luis Peral, Universidad Carlos III

Karlos Pérez de Armiño, HEGOA

José Pinto, Agroconsulting

Andreas Proksch, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

Carmen Rodríguez de Arteaga, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

Miguel Romero, ACSUR-Las Segovias

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid

María Ángeles Siemens, Comité español ACNUR

Luis Tejada, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional

Susana Velázquez, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

Asimismo, damos las gracias a todos aquellos que nos asesoraron y ayudaron en la concepción y puesta en marcha de este proyecto.

Los autores.

I. Introducción

La mayoría de los donantes comparten las mismas definiciones de objetivos y los mismos principios básicos en lo concerniente a las políticas de ayuda al desarrollo y de acción humanitaria. Este hecho coincide con un esfuerzo internacional para llegar a compromisos sobre objetivos y recomendaciones, así como para diseñar un plan de acción conjunto. En consonancia con las iniciativas para mejorar la ayuda al desarrollo y la continua referencia a las buenas políticas y prácticas, cada vez es más frecuente la distinción entre *buenos y malos donantes*. El objetivo es que España, en un horizonte no muy lejano, pertenezca al grupo de los *buenos donantes* o de los *donantes avanzados*.¹ Sin querer entrar en profundidad en las deficiencias de la cooperación española, este informe parte de cuatro consideraciones básicas:²

- La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española aumentará de forma drástica en los próximos años.
- La cooperación española debe mejorar su calidad, ajustarse a las necesidades reales y alinear sus esfuerzos y políticas con la consecución eficaz de objetivos internacionales.
- La acción humanitaria española es claramente insuficiente, exige una atención prioritaria y una voluntad de cambio decisivo.
- La adaptación y adecuación de la cooperación española conllevará una reforma de su marco institucional, una revisión integral de los instrumentos y un cambio de visión y de cultura corporativa de los actores y gestores de la ayuda.

¹ Se utiliza la expresión donante avanzado en sustitución del término inglés *good like-minded donors*.

² El estado de opinión de los profesionales de la cooperación queda reflejado en los resultados de la encuesta de la Asociación de Profesionales por la Calidad de la Cooperación para el Desarrollo (ACADE) de noviembre de 2003. La principal fuente de información sobre la ayuda oficial española se recoge en las revisiones del CAD de la OCDE.

Estas premisas sólo son compatibles con una voluntad de reforma integral sostenida a medio plazo que permita encauzar la cooperación española de forma decisiva en un marco válido de actuación abierto a un proceso de adaptación y de ajuste continuo. La agenda de cambio no se agota con un marco preliminar: el camino desde una política de desarrollo hasta su correcta ejecución está lleno de obstáculos sobradamente conocidos. El reiterado compromiso de aumento y mejora de la ayuda debe traducirse en políticas, iniciativas y procedimientos concretos. En este sentido, y en sintonía con la reciente apertura al diálogo de la nueva administración, este informe argumenta y presenta una gama de propuestas (originadas y contrastadas de forma participativa y mediante el análisis comparativo de otros donantes bilaterales) con el propósito de ser útiles y ayudar a la administración actual a diseñar y ejecutar un plan de actuación que sea coherente con los objetivos de desarrollo internacionales, de reducción de la pobreza y de la acción humanitaria.

I.1 El aumento de la AOD española

España, de forma similar a otros países donantes, adquirió el compromiso durante la Cumbre de Monterrey de que nuestra AOD alcanzara el 0,33% del PIB en 2006. Del mismo modo, el actual Gobierno se ha comprometido a que la ayuda suponga el 0,50% del PIB al final de la legislatura. Ambos compromisos coinciden con una demanda de la sociedad española. Según datos del CIS, un 84% de los ciudadanos creen que España debe cooperar internacionalmente para ayudar a solucionar los graves problemas que tienen los países subdesarrollados y apoyan la ayuda a países en vías de desarrollo aunque ello nos suponga un coste económico.³

Para cumplir con estos compromisos, la AOD española deberá aumentar en 720 millones de euros en un periodo de dos

³ CIS, Estudio 2402, Barómetro de noviembre 2000.

años para alcanzar la cifra prevista de 3.000 millones de euros en 2006, si se consiguen canalizar los 2.290 millones previstos para este año 2004.⁴ El salto mayor será alcanzar el 0,5% al final de 2008 y aumentar el total de la AOD española en más de 2.200 millones de euros para llegar a una cifra de alrededor de 4.500 millones de euros. Sin embargo, debido a la dispersión de la AOD en distintos ministerios, administraciones autonómicas y locales, será difícil obtener la visión global necesaria y programar el aumento previsto. En 2004 se prevé que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación gestione menos del 20% de la AOD española.⁵

| Cifras de la Ayuda Oficial al Desarrollo | PACI 2004 | | PACI 2005 | |
|--|-------------------|-------------|-------------------|-------------|
| | Miliones de euros | % del total | Miliones de euros | % del total |
| Aportación a la Unión Europea | 495 | 21,62 | 612 | 24,7 |
| MAEC, SECI – AECI | 452 (419) | 19,77 | 527 (486) | 21,3 |
| Reorganización de la deuda | 372 | 16,24 | 468 | 18,9 |
| Cooperación descentralizada ⁶ | 335 | 14,61 | 310 | 12,5 |
| Créditos FAD | 164 | 7,14 | 250 | 10,1 |
| Otros Ministerios ⁷ | 397 | 17,34 | 200 | 8,1 |
| Organismos int. no financieros | 75 | 3,28 | 86 | 3,5 |
| Org. int. financieros | 272 | 11,87 | 27 | 1,1 |
| Total | 2.290 | 100 | 2.480 | 100 |
| AOD/PIB | 0,30% | | 0,296% | |

La comparación de las cifras previstas en el Plan Anual de Cooperación Internacional de 2004, aprobadas por el anterior Gobierno, con las previstas por la

⁴ Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2004, Ministerio de Asuntos Exteriores, p. 3.

⁵ Basado en las cifras previstas en el Marco Presupuestario de Cooperación para el Desarrollo PACI 2004. El Ministro Moratinos en su comparecencia ante la Comisión del Congreso de los Diputados sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo, el 8 de junio de 2004, cita otras cifras superiores basadas en distintas previsiones de crecimiento del PIB.

⁶ Se define como cooperación descentralizada toda la AOD que proviene de la administración autonómica y local.

⁷ AOD ministerial que no procede del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, del Ministerio de Economía, o del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

administración actual para 2005, demuestra las dificultades presupuestarias y estructurales que encuentran los responsables políticos para alcanzar el aumento anunciado. Además, resultan sorprendentes varias previsiones y, en particular, el incremento de los créditos FAD, un instrumento de ayuda ligada que no se adapta al espíritu de la anunciada nueva política de cooperación.

Un aumento de la AOD implica necesariamente la reforma de los instrumentos y del sistema de canalización de la ayuda. La AOD española no sólo se caracteriza por su fragmentación, sino también por su rigidez administrativa y una escasa capacidad de gestión. Numerosos responsables de la gestión de la AOD canalizada a través de los distintos ministerios coinciden en señalar la limitada capacidad de absorción de mayores recursos por parte de los distintos instrumentos.⁸ De ahí que las previsiones que apuntan a un incremento tan considerable del presupuesto destinado a la AOD obliguen a una reforma en profundidad de los instrumentos y de la gestión de la ayuda, para dotarla de la flexibilidad necesaria y adecuarla a las necesidades.

Para gestionar adecuadamente el incremento de la ayuda, resulta imprescindible conseguir una estrecha colaboración entre la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y el Ministerio de Economía, con el propósito de concebir una estrategia presupuestaria adecuada y desarrollar una auténtica política de condonación de deuda.

El consenso de Monterrey de 2002, además del compromiso financiero, insta a los donantes a armonizar sus procedimientos operativos al máximo para reducir los costes de transacción y facilitar el desembolso de una AOD más flexible, tomando en consideración los planes nacionales de desarrollo y acordando los objetivos con el país receptor. El reto es conseguir aumentar los beneficios de la ayuda.

⁸ El problema de falta de elasticidad para absorber un mayor volumen de fondos no es exclusivo de los instrumentos que gestiona la AECI, algo que se puso especialmente de manifiesto en relación con los FAD.

I.2 La mejora de la calidad de la cooperación española

Los especialistas en desarrollo han estudiado multitud de fórmulas para mejorar el impacto y la eficacia de la ayuda. La idea de *conseguir más con menos* se ha extendido debido al incremento de las necesidades en el mundo y la reducción, en la última década, del presupuesto global disponible para la ayuda⁹.

Los avances que suponen la Ley de Cooperación española, la futura aprobación de un Estatuto del Cooperante y el aumento de la AOD, no resuelven los problemas estructurales que demanda una auténtica reforma. Los problemas más significativos son:

- el peso excesivo de intereses ajenos a la reducción de pobreza y al alivio del sufrimiento humano en los instrumentos y en la adjudicación de los recursos de la cooperación española (lo que limita aún más los medios destinados a los países más pobres y a las áreas más necesitadas).
- la predominancia de instrumentos obsoletos que no se ajustan al paradigma actual de la ayuda.
- la escasa visión global y programática de la AOD española, debida a su fragmentación entre ministerios y al fenómeno de la cooperación descentralizada.
- la falta de profesionalización y las deficiencias en la capacidad de gestión de la ayuda.

La cooperación española, a pesar de definir la lucha contra la pobreza como el eje central de su acción, persigue una **pluralidad de objetivos**, algunos ajenos al desarrollo. Lo cierto es que España se sitúa en los últimos lugares en la clasificación de los buenos donantes. Esto se debe, en gran medida, a la escasa aportación de ayuda a los países más pobres -en beneficio de los países de renta media, especialmente de

⁹ Según la OCDE, sólo a partir de 2001 las cifras de AOD comenzaron a remontar el descenso notable experimentado de 1992 a 1997. La ayuda de los miembros del CAD alcanzó los 69.000 millones de dólares en 2003. Alrededor de 8.000 millones de dólares fueron atribuibles a los efectos combinados de la inflación y de la devaluación del dólar.

América Latina y del norte de África- y a la falta de medios dirigidos hacia sectores básicos de ayuda. En este sentido, la nueva administración ha reiterado la voluntad de alinearse con las prácticas de los otros donantes, con el objeto de “ser menos raros”.¹⁰ La mejora de la cooperación española implica una **revisión integral y continua del conjunto de sus políticas e instrumentos**. En este sentido, conviene señalar que una ayuda incorrectamente concebida y mal orientada puede resultar dañina.

La cooperación española debe hacer un esfuerzo notable por impulsar la coordinación, la coherencia y la complementariedad. En este sentido conviene aumentar el interés y la participación de España en todos los grupos de trabajo del CAD y encontrar vías para asegurar que los compromisos adquiridos en foros internacionales no se queden en buenas intenciones y sean llevadas a cabo en la práctica. Los cambios y las adaptaciones reales y necesarias no se producen sin la elaboración y puesta en práctica de **planes de acción integrales**. El nuevo reto se centra en la armonización y el alineamiento entre donantes, muestra evidente del deseo de abandonar una concepción de la ayuda basada en proyectos, en beneficio de un apoyo esencialmente presupuestario, ajustado a las necesidades y procedimientos del país receptor. En este caso, España también debe elaborar y presentar un plan de acción para la armonización y proceder a los cambios necesarios para su ejecución.¹¹ Además de la presencia necesaria en el marco del CAD, se deben organizar grupos de trabajo operacionales en España, representativos de la gama de actores y capaces de elaborar los planes necesarios para su posterior difusión y aplicación.

¹⁰ Discurso de Pablo de la Iglesia en la clausura del seminario del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), *Comercio, Desigualdad y Derechos Humanos*, 29 de mayo de 2004.

¹¹ Con el propósito de mejorar la eficacia de la ayuda, en el Consejo Europeo de Barcelona del 14 de Marzo de 2002 la Comisión Europea y los Estados Miembros se comprometieron a tomar pasos concretos antes de 2004 sobre armonización y coordinación (conocido como el Compromiso II).

I.3 Una estrategia para la acción humanitaria

A pesar del interés que despiertan los temas relacionados con la acción humanitaria, España no ha destacado como donante de ayuda humanitaria, ni ha desarrollado la capacidad ni el conocimiento necesarios para satisfacer las necesidades humanitarias en situaciones de emergencia y de post-crisis. Además de las carencias que padece el conjunto del sistema de cooperación español, el ámbito de la acción humanitaria sufre una falta de atención especializada que se ajuste a sus características específicas. Recientemente, el compromiso de impulsar la respuesta humanitaria, por una parte y, por otra, las grandes deficiencias detectadas en el ámbito de la ayuda de emergencia gubernamental y no gubernamental española a todos los niveles, han llevado a que se contemplara la posibilidad de llevar a cabo una reforma profunda e, incluso, a la creación de una Agencia de Ayuda Humanitaria.

En el ámbito de la acción humanitaria los principales temas para la cooperación española son:

- i) a nivel oficial, **crear la capacidad y las condiciones necesarias para actuar como buen donante humanitario**. Esto significa poder establecer procedimientos compatibles con los principios de la acción humanitaria y las características de su gestión e implementación. En este sentido, en el marco de la cooperación española, procede establecer una estructura y mecanismos en función de los 23 principios de la iniciativa sobre la *Buena Donación Humanitaria*.¹²
- ii) aumentar el presupuesto destinado a la acción humanitaria. Se recomienda que España dedique alrededor del 7% de su AOD a la ayuda humanitaria, situándose

¹² La iniciativa sobre la Buena Donación Humanitaria, conocida como *Good Humanitarian Donorship* corresponde a una acción conjunta iniciada en junio de 2003 entre donantes responsables y actores humanitarios para mejorar la respuesta internacional a las crisis humanitarias. Es una operación a largo plazo que aspira profundizar la responsabilidad y la rendición de cuentas de los donantes, asegurando que las respuestas de los donantes son eficaces, equitativas y coherentes con los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

así en el promedio de los países del CAD. Llegar a esta meta compartida¹³ significaría, en 2008, canalizar más de 315 millones de euros en ayuda humanitaria.¹⁴ Para llegar a este volumen y como meta intermedia, se valora que deberían asignarse entre 160 y 200 millones de euros anuales en los próximos años a la acción humanitaria lo que equivaldría a entre un 20% y un 25% de los recursos de la AEIC.

- iii) dedicar especial esfuerzo en mejorar la capacidad y la calidad de la respuesta de los actores que intervienen en la acción humanitaria. Existen pocas organizaciones en España especializadas en la acción humanitaria y con la capacidad y el nivel de comprensión necesarios para llevar a cabo actuaciones en este ámbito. Interesa destacar y apoyar los elementos positivos de la actuación española sobre la base de los resultados de una evaluación.
- iv) desarrollar una **política de sensibilización sobre la acción humanitaria y de fomento de la transparencia**. El nivel de entendimiento de la sociedad española es mínimo en comparación con las necesidades y el interés por ayudar a poblaciones afectadas por desastres. Recientemente, se ha agravado la confusión sobre los principios más básicos de la acción humanitaria y se ha procedido a politizar e instrumentalizar la ayuda. En este sentido resultaría esencial establecer un consejo de orientación que proponga líneas de actuación para la sensibilización y la evaluación.

Ante el surgimiento de crisis cada vez más complejas y prolongadas, resulta imperativo desarrollar acciones más comprometidas e integradoras, enfocadas tanto en la prevención, como en la eventual respuesta y labor de protección, y la posterior reconstrucción y apoyo a la reconciliación.

¹³ Este objetivo ya figura en el borrador del nuevo Plan Director de la Cooperación Española.

¹⁴ Actualmente el presupuesto es de 6,8 millones de euros y el PACI 2005 destina unos escasos 14,8 millones de euros en concepto de ayuda humanitaria y de emergencia.

I.4 El marco institucional de la cooperación española

Tomando como base el preámbulo de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, es necesario avanzar en la formulación de la política de cooperación internacional como una política de Estado, fruto del consenso entre los distintos actores y reflejo de una visión global del desarrollo internacional. La cooperación internacional como política de Estado, con un necesario énfasis en la lucha contra la pobreza, coincidiría con el carácter prioritario y de “obligación urgente” que el presidente del Gobierno español ha acordado a la “reducción drástica de la pobreza.”¹⁵

La cooperación es sólo un componente mínimo en el marco de los factores que contribuyen al desarrollo. En sintonía con una visión global del desarrollo internacional, sería recomendable que **el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se dotara de las facultades y de las capacidades necesarias para analizar y comunicar el impacto de las políticas de otros ministerios sobre el desarrollo.** Esta nueva disposición seguiría la voluntad y lógica de querer elevar la cooperación internacional al Consejo de Ministros de una manera explícita.¹⁶

Si existe una sola política de desarrollo, aquella que tiene como objetivo la lucha contra la pobreza,¹⁷ se entiende que, con independencia de su procedencia, la finalidad de la ayuda debe ser la misma: conseguir los mejores resultados posibles en la reducción de la pobreza. Independientemente del origen de la ayuda,

¹⁵ Discurso del Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero, en su primera intervención ante Naciones Unidas en la Cumbre contra el Hambre y la Pobreza, 20 de septiembre de 2004.

¹⁶ En referencia a la decisión de añadir el término cooperación al Ministerio de Asuntos Exteriores, conviene destacar que, según el estudio de ACADE, un 86% de los profesionales de la cooperación opinan que sería deseable crear un Ministerio de Cooperación.

¹⁷ En su comparecencia ante la Comisión del Congreso de los Diputados sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo, el 8 de junio de 2004 (página 5 del diario de sesiones), el Ministro Miguel Ángel Moratinos se refiere al principio de una única política de cooperación en el marco europeo, pero esta misma máxima debe aplicarse a la AOD española en su conjunto.

proceda ésta de organismos multilaterales, de la Unión Europea o de la cooperación bilateral, a nivel de distintos ministerios o administraciones territoriales, **deben primar consideraciones de eficacia y de mejora del impacto de la AOD.** En este sentido, **el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación debe liderar un proceso de coordinación y armonización,** respetando los compromisos adquiridos en el marco de la Unión Europea¹⁸ e impulsando esquemas innovadores de armonización con las comunidades autónomas, los ayuntamientos y otros países europeos.

Estas modificaciones – la lucha contra la pobreza como prioridad absoluta y, en relación con ello, la búsqueda de mayor eficacia y la mejora de resultados mediante la armonización - exigen **un cambio integral en la cultura institucional de los distintos entes de la cooperación española,** tanto de la Administración del Estado, como de las Comunidades Autónomas y de los entes locales. También exige **una reforma profunda de los distintos instrumentos de la cooperación** (y no sólo de la ayuda ligada y de los FAD, sino también de la cooperación cultural y de la mayoría de los esquemas), en los que priman intereses de otra naturaleza, y una visión de adjudicación y gestión de ayuda por proyectos que no se ajusta a los planes de reducción de pobreza, ni considera la capacidad institucional del país receptor.

Todas las administraciones públicas, pero muy especialmente la Administración del Estado, deben llevar a cabo **reformas profundas de sus estructuras organizativas** para adaptarlas a las metas declaradas por los responsables políticos y a los requerimientos derivados del incremento presupuestario en materia de cooperación para el desarrollo previsto para los próximos años. Es crucial que tanto el Ejecutivo como los gobiernos autonómicos y locales comprendan y asuman la importancia de esa tarea, que constituiría una clara demostración de la voluntad de pasar de las declaraciones políticas a los hechos.

¹⁸ Véase el documento de trabajo de la Comisión Europea sobre el seguimiento de la UE de los Compromisos de Barcelona y la puesta en funcionamiento del consenso de Monterrey, {COM (2004) 150 final}, Bruselas 5.3.2004.

II. Pobreza, eficacia y asignación de recursos

El conjunto de donantes de la OCDE continúa dando prioridad a la reducción de pobreza en su AOD. El consenso de Monterrey reafirmó esta prioridad, el compromiso de incrementar los niveles de AOD y de enfocar la ayuda hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Para aumentar la probabilidad de cumplir con los ODM, la ayuda debe ser más eficaz y tener un gran impacto. La necesidad de aumentar la eficacia de la ayuda es tan crucial como lo es la necesidad de aumentar las cifras de la misma.

En esta sección, las consideraciones sobre la política de asignación de recursos se centran en la preocupación por mejorar la calidad de la ayuda española, su eficacia y su coherencia con el objetivo global de reducción de la pobreza. Se proponen unas líneas de actuación para que la cooperación española pueda integrarse en el marco de actuación internacional y se beneficie de los procesos de reforma iniciados por otros donantes para mejorar el impacto de la ayuda. En este documento no se abordan de forma precisa las medidas a tener en cuenta en la selección de instrumentos, enfoques por sectores y proyectos. El análisis no es exhaustivo y se centra en los marcos estratégicos de actuación y los principios de asignación de recursos de la cooperación española a nivel general, como paraguas de una política que deberá recalcar su coherencia con unos objetivos establecidos y transparentes. Para ello, se propone trabajar sobre un modelo de asignación de recursos que contemple la gama de objetivos y de factores a considerar con el objetivo de encauzar una ayuda de calidad.

II.1 Enfoques programáticos y estratégicos para una ayuda de calidad

En la última década, la programación de la ayuda al desarrollo llevada a cabo a nivel internacional ha evolucionado hacia modelos que integran principios de desarrollo eficaz. En términos generales, esto ha significado abandonar el clásico enfoque por proyectos y optar por una

visión más programática de la cooperación al desarrollo.

A pesar del peso que puedan tener los proyectos de cooperación en la ayuda y de su valor como experiencia piloto en esquemas de desarrollo, el enfoque por proyectos presenta las siguientes deficiencias:

- impide una visión global del contexto más amplio, lo que actúa en detrimento de un impacto más significativo y duradero.
- fomenta una segmentación artificial de la problemática del desarrollo que puede favorecer la falta de coordinación, de apropiación local y de control del proceso de desarrollo nacional.
- implica una importante carga administrativa para las autoridades nacionales y detrae esfuerzos de gestión de instituciones que poseen una capacidad limitada.

En España, la cooperación sigue caracterizada por un enfoque basado en distintos instrumentos de financiación orientados, a su vez, a proyectos. Esto contrasta con la mayoría de los donantes bilaterales que ha encaminado su ayuda hacia el apoyo programático y un enfoque que asegure que los proyectos se integran dentro de un marco estratégico coherente.

La cooperación española no ha conseguido abandonar este enfoque por proyectos y revisar la validez de los distintos instrumentos establecidos. Para poder adaptarse a las nuevas herramientas, el sistema español debe enfocar el problema del desarrollo, como el principal reto al que enfrentarse, y la lucha contra la pobreza, como una prioridad esencial. Debe, así mismo, afrontar la difícil tarea de lograr una visión integral de su posible aportación y de las modalidades de coordinación en la fase de programación conjunta de la ayuda. Para ello, es necesario poder responder a la pregunta sobre qué es lo que se puede asignar y cómo y dónde se puede intervenir.

Estas son las dificultades que han surgido relacionadas con la dispersión de la Ayuda Oficial al Desarrollo española:

- el peso excesivo en el planteamiento del programa de ayuda de los distintos, y ya asentados, instrumentos propios de la cooperación española.

- la separación de los distintos mecanismos de ayuda en distintos ministerios y direcciones generales o departamentos.
- la falta de coordinación en la programación de la ayuda descentralizada y entre los distintos ministerios.
- la persecución de objetivos distintos al del desarrollo en los mecanismos de ayuda.

Esta última consideración queda patente en los objetivos que persigue el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), en parte del programa cultural y, también, en los planes que priman consideraciones relativas al canal de la ayuda sin guardar relación directa con el desarrollo eficaz. Un salto cualitativo en la ayuda española pasa por un necesario cambio en la manera de concebir la cooperación que debe empezar a ser el reflejo de una estrategia de reducción de pobreza de un país, de una ONG o de un programa específico sectorial.

II.2 Instrumentos de programación: Armonización, Planes País, DELP y SWAps

A. Plan de armonización y de alineamiento

La armonización constituye un elemento integral en los esfuerzos por proveer ayuda de forma más efectiva y eficaz. Desde la perspectiva del donante, esto supone alinear programas, procedimientos y ciclos a los planes de reducción de pobreza y presupuestos del país receptor, y la reducción del volumen de ayuda canalizado vía proyectos individuales.

La armonización pretende, entre otros objetivos:

- racionalizar la ayuda y minimizar la carga de los países receptores.
- ser lo suficientemente flexible como para adaptarse a las circunstancias específicas de cada contexto.
- otorgar mayor énfasis a la apropiación, la creación de capacidad, y a los sistemas del país receptor.

La cooperación española debe participar y avanzar una agenda internacional y

europea, en particular, de alineamiento con los países receptores.¹⁹

En este marco, conviene aplicar las recomendaciones del CAD sobre la necesidad de armonizar la ayuda para reforzar su eficacia.²⁰ El CAD define una serie de medidas prácticas a ser aplicadas por agencias de desarrollo para mejorar la eficacia y la calidad de la ayuda. Estas prácticas fueron validadas por el Foro de Alto Nivel de Roma sobre Armonización, de febrero de 2003, de cuya declaración se derivó un grupo de trabajo sobre la eficacia de la ayuda. La Declaración de Roma será evaluada a finales de 2005.

Existe consenso internacional a la hora de establecer tres áreas principales de buenas prácticas:

- i) **buenas prácticas entre donantes y países receptores** – pueden comprender medidas de mayor referencia a los sistemas de administración de la ayuda del país receptor, objetivos comunes y expectativas claras, transparencia y capacidad de previsión de los flujos de ayuda.
- ii) **buenas prácticas entre agencias de donantes** – incluyen medidas de coordinación para prevenir la duplicación de trabajos, reducir la carga administrativa de las administraciones del país receptor, mejorar la transparencia, la responsabilidad, el deber de rendir cuentas y la comprensión entre donantes.
- iii) **buenas prácticas en los sistemas particulares de los donantes** – en referencia a cambios que los donantes pueden introducir en sus propios sistemas y cultura con el fin de

¹⁹ El Ministro Miguel Ángel Moratinos en su comparecencia ante la Comisión de Cooperación reconoce “lo costoso que es para el país receptor la interlocución de decenas de donantes y agencias de cooperación que realizan centenares o incluso miles de proyectos descoordinados entre sí en busca de protagonismos que sólo sirven para engrandecer la imagen del donante pero poco para mejorar el impacto de la AOD.” El Ministro también afirma que se reconocen y apoyan “los esfuerzos del CAD de la OCDE en su campaña para la armonización y las buenas políticas.”

²⁰ DAC Guidelines and Reference Series: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, OECD Development Assistance Committee (DAC), 2003.

fortalecer la capacidad de los receptores y su nivel de apropiación y reducir los costes de la gestión de la ayuda.

El Plan de Armonización español debe:

- i) revisar los procedimientos de la ayuda española para asegurar su coherencia con las recomendaciones sobre buenas prácticas elaboradas por el CAD y la Comisión Europea, el Banco Mundial y el FMI sobre alineamiento.
- ii) incluir la necesaria formación y sensibilización sobre la armonización a nivel de los gestores de AOD española.
- iii) avanzar iniciativas de armonización y participar en esfuerzos entre donantes en determinados países receptores.

La elaboración de un plan de armonización supone la movilización de actores tanto en el país receptor, solicitando acción e información a las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) correspondientes sobre las especificidades del país receptor, como en España, incluyendo a todos los gestores de AOD española. En apoyo de los procesos de armonización, la OTC debe trabajar con la administración del país receptor y con los otros donantes presentes en el terreno para definir una agenda común adaptada a las condiciones del país.²¹ Teniendo en cuenta la información provista desde el terreno y las peticiones de los países receptores, la Secretaría de Estado de Cooperación deberá identificar los principales obstáculos y convencer a los gestores de la ayuda sobre la importancia de la armonización. Abanderar un auténtico plan de armonización implica que la Secretaría de Estado de Cooperación debería:

- i) trabajar con los más altos responsables políticos y de las administraciones para adaptar leyes, procedimientos, directrices e instituciones.
- ii) plantear una campaña de sensibilización sobre las iniciativas de armonización entre donantes y avanzar un programa a nivel nacional.

²¹ Concretamente la OTC deberá proveer información sobre el papel del país receptor ante la agenda de armonización, la existencia y características de un marco local, los avances previstos y ante todo, donde se encuentran los mayores obstáculos de la cooperación española de cara a la armonización.

iii) impulsar la descentralización de la cooperación y los poderes de decisión hacia las OTC con el fin de aumentar la apropiación por parte de los países receptores.

iv) favorecer una cooperación financiera “alineada” e integrada: ayuda a presupuestos, programas sectoriales, condonación de deuda, etc.

B. Planes País

El sistema español, debido a la segmentación por instrumentos y administraciones gestoras, tampoco permite definir adecuadamente una estrategia integral y una asignación por país. Recientemente, se ha iniciado un esfuerzo en la elaboración de planes país, pero éstos no se conciben como un instrumento de programación *ex-ante*. Según el informe de la Comisión Europea sobre el seguimiento de los compromisos de Monterrey, España ha aceptado utilizar el marco de las **estrategias de país de la Comisión**. Los planes de la Comisión Europea pretenden favorecer la coherencia, la complementariedad y la coordinación. La Comisión Europea, por su parte, se encarga de coordinar con los principales donantes y, en particular, con organismos como el Banco Mundial. La cooperación española, en línea con los compromisos de Barcelona y de Roma sobre armonización, debería asegurar que sus planes país se conciben teniendo como referencia el marco de la Comisión Europea. Por lo tanto, conviene definir procedimientos coherentes con los esfuerzos internacionales de armonización y alineamiento y asignar recursos para la definición adecuada de planes país de la cooperación española.

C. DELP o IERP

A nivel internacional, los donantes utilizan como marco de programación los *Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza* (DELP o PRSP). Los DELP, que aspiran a ser planes nacionales propios de lucha contra la pobreza, son elaborados por el gobierno del país receptor mediante un proceso participativo que incluye a la sociedad civil y a organismos internacionales de desarrollo como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El enfoque de los DELP,

favorable a los países más pobres, resulta compatible con las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El instrumento de los DELP se ha extendido para cubrir buena parte de las necesidades de los países que reúnen las condiciones para recibir más ayuda. La mayoría de los donantes condiciona un incremento de su ayuda a los esfuerzos que se dirigen hacia la consecución del proceso del DELP.

El IERP es un *Informe de Estrategia para la Reducción de la Pobreza* basado en los ODM. Se valora la necesidad de obtener una versión basada en las necesidades reales de la situación actual y la reformulación del contenido de los enfoques actuales de los DELP sobre la base de una planificación y periodos de más largo plazo que el establecido por los ODM. Los IERP abren mayores posibilidades en términos de capacidad financiera, administrativa y de recursos humanos.²²

D. SWAps

Los *Sector-Wide Approaches* (SWAps), que pueden servir de apoyo a los DELP, implican un esfuerzo coordinado en el desarrollo de la estrategia para un sector particular como la salud o la educación. El apoyo a los SWAps puede suponer la ejecución de proyectos que apoyan un plan sectorial o la contribución de fondos hacia la puesta en marcha del plan. Los SWAps también se presentan como herramientas que favorecen la apropiación local, la coordinación, el enfoque de desarrollo integral y de capacitación institucional.

Hasta la fecha, España no ha podido participar y contribuir al proceso DELP. Son pocos los países de atención prioritaria de la cooperación española que han puesto en práctica un proceso DELP. Y, en los casos en los que se han producido, como en Nicaragua, se ha estimado que era tan escasa la aportación española, en términos financieros y de ayuda calificada como “programable”, que no era posible entrar

²² Otros países receptores, como Albania con su plan de integración a la Unión Europea, optan por basarse en otros planes de base y agregar los distintos elementos de los DELP e IERP.

como donante apto para apoyar un DELP.²³ Para intervenir como donante en los SWAps también es preciso aportar cierta masa crítica. La fórmula actual de la Comisión Mixta, fuera del marco del DELP, queda desfasada.

Para el contexto español, resulta válido intentar aprender de la experiencia de la Comisión Europea en el esfuerzo por desarrollar un marco de ayuda común.

Se advierte que la programación de la cooperación al desarrollo no debería basarse exclusivamente en relaciones intergubernamentales para contribuir a la reducción de la pobreza. Dicha programación ha de concebirse como una política que contemple el papel importante que ha de desempeñar la sociedad civil, englobando, también, a las administraciones territoriales que intervienen en la gestión de la cooperación al desarrollo. La Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y la AECI, en particular, deben encontrar también fórmulas para integrar a la sociedad civil de los países receptores de la ayuda en el diseño de un *plan país*.

II.3. Consideraciones sobre países de renta media y Estados frágiles

Los *donantes avanzados* procuran aumentar la eficacia de su ayuda asignando más recursos a países en los que pueden conseguir un mayor impacto en términos de reducción de pobreza y de consecución de los ODM. Los estudios recientes demuestran que la ayuda es más eficaz cuando se otorga a países con altas tasas de pobreza dotados de políticas e instituciones sanas y mayor capacidad de absorción.²⁴

²³ El Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en su comparecencia ante la Comisión de Cooperación el 8 de junio de 2004 afirma: “los nuevos esquemas que suponen las estrategias de reducción de la pobreza impulsadas por el Banco Mundial, son avances con los que ya contamos y que señalan un camino que queremos seguir e impulsar.” A pesar de sus insuficiencias la herramienta de los DELP es un marco de referencia para los *donantes avanzados*.

²⁴ Véase McGillivray, Mark, *Aid Effectiveness and Selectivity: Integrating Multiple Objectives into Aid Allocations Summary Paper*, *World Institute for Development Economics Research Helsinki, Finland Summary Paper prepared for the Joint OECD*

Como ejemplos de los modelos de asignación eficaz de recursos encaminados a la reducción de pobreza se consideran los de Collier y Dollar. Estos autores señalan como índice de medición de la capacidad institucional y política el CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*) utilizado por el Banco Mundial y deducen que la ayuda sólo puede conseguir sus objetivos en un ámbito de buenas políticas e instituciones adecuadas. Concluyen que una asignación eficaz de la ayuda a países con altas tasas de pobreza y un marco institucional y político adecuado podría duplicar el número de personas que saldrían de la pobreza. Con esta nueva asignación dejarían de ser pobres la misma cantidad de personas que si se triplicaran los presupuestos bajo el sistema de adjudicación actual. De ahí que se pueda afirmar que no resulta suficiente aumentar la ayuda, sino que es necesario destinarla adecuadamente.²⁵

A. Países de Renta Media

Por el compromiso que España desea mantener con los países de América Latina y del Norte de África, la cooperación española continuará teniendo un alto nivel de concentración de su ayuda en países de renta media. Esta característica nos obliga a desarrollar una estrategia diferenciada de reducción de pobreza y de consecución de los ODM en países de renta media, que no disponen de planes de reducción de pobreza, y valorar el impacto de su actuación. En los respectivos planes de país, la cooperación española deberá incidir en las actuaciones dirigidas a las bolsas de pobreza y asegurarse de que la ayuda recibida no es utilizada por el país receptor en sustitución de sus obligaciones de atención a los sectores sociales más necesitados.

DAC/Development Centre Experts' Seminar, OECD Headquarters, Paris, March 10, 2003

²⁵ DFID estudia esta cuestión en su trabajo "Strategic Review of Resource Allocation Priorities" USAID desarrolla una regla de asignación para su programa Millennium Challenge Account (Cuenta de Desafío del Milenio). Ambos trabajos fueron presentados en el Seminario de Expertos del CAD del 10 de marzo de 2003 que no contó con participación española.

B. Estados frágiles y prevención de conflictos

Las nuevas premisas sobre políticas de asignación y eficacia de la ayuda han dificultado que los donantes pudieran justificar ayudas, por muy modestas que fueran, a países con malas políticas. Conviene subrayar, no obstante, que siguen primando consideraciones políticas e intereses de seguridad y estratégicos en el volumen de la ayuda otorgada por los donantes.

Frente a esta situación, un gran número de personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema, pueden no percibir ayuda por el hecho de residir en Estados frágiles o difíciles.²⁶ El no prestar suficiente atención y ayuda adaptada en países difíciles conlleva además el riesgo de desatender el objetivo de prevenir crisis. Por el impacto devastador que tienen los conflictos y otros problemas sobre poblaciones, regiones y, en definitiva, el sistema internacional, puede resultar eficaz y crucial destinar recursos hacia actividades en Estados frágiles de cara a la prevención de crisis. Sin perder de vista el propósito de la eficacia de ayuda, conviene explorar y definir otras modalidades constructivas y formas de ayuda que se ajusten a la problemática de estos países: canalizar ayuda a través de actores no gubernamentales, destinar esfuerzos para el diálogo y la diplomacia de segunda vía, medidas de control de la corrupción, etc.

El nuevo Gobierno español ha manifestado su deseo por destinar financiación hacia la prevención. En este contexto interesa sumarse a los trabajos del LAP (Learning Advisory Process on Difficult Partnerships) del CAD y desarrollar mecanismos de intervención en Estados frágiles y una estrategia de actuación para la prevención de conflictos. El CAD define las relaciones entre donantes y Estados frágiles como partenariados difíciles, caracterizados por una falta de voluntad política por parte del país receptor de comprometerse con la lucha contra la pobreza, instituciones y actores no-estatales débiles, violaciones de derechos humanos, represión y/o altos

²⁶ El PNUD estima que más de 500 millones de personas viven en "países difíciles".

niveles de corrupción. Las estrategias por identificar se centran en:

- i) la promoción de condiciones que permitan que los sistemas políticos respondan a las necesidades de personas que se encuentran en una situación de pobreza,
- ii) apoyo a servicios sociales a través de actores estatales y no-estatales,
- iii) mecanismos de mayor coordinación entre donantes en contextos difíciles.²⁷

Las estrategias de país de la cooperación española deben discernir cuándo y en qué medida, debido al contexto del país y de forma proactiva, conviene definir la relación con el país receptor como partenariat difícil y adaptar el plan país.

Recomendaciones referentes a los instrumentos de programación

La cooperación española debe orientarse progresivamente hacia una **programación de la ayuda** que incluya a **países más pobres** junto con los nuevos enfoques de desarrollo eficaz.

Le corresponde a la Secretaría de Cooperación Internacional liderar una **revisión integral del conjunto de los distintos instrumentos** de cooperación y poder decidir, cuando y como proceda, acerca de la modificación o finalización en el uso de un instrumento determinado.

De acuerdo con los principios de apropiación y coordinación, la Secretaría de Cooperación Internacional deberá dirigir el trabajo de **programación conjunta integrada en los procesos identificados por los países receptores con amplia participación plural y local legítima**, similar al marco que aspira tener el proceso DELP. Este esfuerzo deberá, prioritariamente, aspirar hacia una mayor **coordinación y armonización de los procesos y procedimientos** de los donantes, con especial atención a la cooperación descentralizada y a los compromisos adquiridos en el contexto europeo.

Esta nueva orientación hacia la calidad debe integrar una cartera de iniciativas basadas en los principios de **desarrollo eficaz y un enfoque pro-pobre**. El mayor esfuerzo ha de dirigirse hacia una futura definición de **reglas de asignación** basadas en los distintos objetivos de la cooperación. Esta distribución tendrá su reflejo en indicadores que proporcionen parámetros orientadores para la ayuda. El mayor **enfoque hacia resultados** apoyado por un esfuerzo de **evaluación** y de retroalimentación ayudará a encauzar la AOD española en un marco de buenas prácticas y de desarrollo eficaz .

²⁷ Development Co-operation in Difficult Partnerships, DAC 19 April 2002.

III. Un papel positivo en la Acción Humanitaria

III.1 Una auténtica respuesta humanitaria

España debería adherirse oficialmente a la iniciativa internacional de la buena donación humanitaria, *Good Humanitarian Donorship* (GHD), y desempeñar un papel activo para establecer un plan de actuación, implantar mecanismos, cumplir a nivel nacional con los objetivos y principios marcados y desempeñar un papel positivo en el ámbito multilateral.²⁸

En junio de 2003 tuvo lugar la primera reunión sobre la buena donación humanitaria en Estocolmo. A la reunión asistieron representantes de 16 donantes²⁹ bilaterales (Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Finlandia, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza), así como la Comisión Europea, la OCDE, el movimiento internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja, ONG, agencias de Naciones Unidas y académicos. Se acordaron 23 principios y un plan de implementación incluyendo cinco subgrupos especializados.

El principal argumento para crear una agencia humanitaria se basa en la necesidad de agilizar la financiación y la gestión de la ayuda y de cambiar los procedimientos. La necesidad de reforma sin embargo se aplica no solamente a la acción humanitaria sino al conjunto del sistema de la ayuda. No existe una respuesta categórica sobre la ventaja de estructurarse como un ente separado de la cooperación. Ambas situaciones presentan sus pros y sus

²⁸ España asistió a las reuniones de la buena donación humanitaria internacional de Ottawa del 21-22 de Octubre de 2004. Según la página web de la AECI “Juan Pablo de Laiglesia, Secretario General de la AECI, respaldó públicamente los principios de buenos donantes y manifestó el deseo de España de adherirse plenamente al espíritu y los compromisos que se derivan de esta iniciativa.”

²⁹ En la reunión de Ottawa acudieron 23 donantes incluyendo a España.

contras. Dada la necesidad de reforma global de la cooperación española, se perfila como mejor opción proceder a un cambio del conjunto las administraciones que gestionan la ayuda y que la reorganización respete las particularidades e importancia de la acción humanitaria. Entre las ventajas claras de no establecer un ente separado humanitario se encuentra una mayor coordinación post-crisis con esfuerzos de rehabilitación y de reconstrucción.

Conviene crear en España un grupo de trabajo ágil y reducido que asuma y lidere la tarea de articular y definir un plan de actuación específico para el establecimiento de una Dirección General de Acción Humanitaria adaptada al cumplimiento de los 23 principios del GHD.³⁰ Además de incorporar a personal cualificado, se deberán definir líneas de comunicación, reglas y procedimientos compatibles con los principios de la ayuda humanitaria. Se recomienda presentar los distintos planes a un *consejo de orientación de la acción humanitaria* de participación representativa. Una vez articulado el plan de creación de una dirección para la ayuda humanitaria conviene diseñar una estrategia integral para la acción humanitaria que incorpore al conjunto de actores y acciones que repercuten en este ámbito de actuación. El *consejo*, entre otras funciones, servirá para ayudar a definir las reglas y el funcionamiento de un servicio de acción humanitaria y asentar las bases para la evaluación y el análisis conjunto de necesidades.³¹

³⁰ La Dirección General formará parte de una Agencia Española de Cooperación Internacional transformada en sociedad anónima de capital público.

³¹ Francia, en su plan “Sinergia 2004” ha creado un Consejo de Orientación de la Acción Humanitaria de Urgencia compuesto por representantes de ONGs especializadas en la acción humanitaria, de la administración del Estado, de entidades territoriales, de la universidad y de la empresa. Los representantes de la empresa tienen por papel principal aportar financiación. Se plantea que el consejo se reúna de forma periódica y ante crisis para coordinar respuestas. A posteriori, está previsto que se constituya como Alto Comité para definir los procedimientos de cara a la evaluación. En el contexto español, convendría crear un grupo de trabajo especializado para definir plan integral de acción y dar seguimiento a su implementación.

A. Nivel intergubernamental

Conviene institucionalizar y avanzar los principios del GHD en el marco del CAD e incluir a ONG que llevan a cabo programas de ayuda humanitaria en el terreno en las discusiones sobre definiciones y procedimientos.

Sigue sin existir una definición precisa común de lo que constituye la asistencia humanitaria de la misma manera en que se ha definido la AOD. Desde mediados de la década de los años 90, las organizaciones humanitarias empezaron a lanzar iniciativas para definir y seguir buenas prácticas: el código de conducta del movimiento internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y ONG en ayuda de emergencia, el Proyecto Esfera, la iniciativa SMART, *Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions* diseñada para el desarrollo de herramientas comunes de medición de salud y nutrición para apoyar el análisis, seguimiento y evaluación de programas humanitarios. Ahora, coincidiendo con los esfuerzos de mejora de la calidad de la cooperación y el impulso por la armonización, la discusión en torno a la mejora de la calidad de la acción humanitaria también ha empezado a enfocar el papel de los donantes. Se pretende crear consenso internacional sobre cómo incrementar la calidad de la financiación humanitaria oficial.

Interesa, por otra parte, armonizar procesos y procedimientos con otros donantes tal y como contempla el plan de implementación del GHD.

B. A nivel de España

Los principales actores, donantes y agentes, representados en un *consejo de orientación*, deberían articular un marco para la implementación de los principios de la GHD y trabajar de forma conjunta para desarrollar estrategias integrales y asegurar que los avances de la GHD suponen un beneficio en el terreno. En este sentido, un plan de actuación debería contemplar la colaboración con agencias y ONG para fortalecer su adhesión a las buenas prácticas humanitarias.

Este plan debería descartar la utilización de fuentes de financiación e instrumentos de la

AOD para la acción humanitaria que no respetan los principios de la GHD.

En este contexto, cobran especial relevancia propuestas similares al del Proyecto Esfera u Ombudsman que tiene por objetivo mejorar la calidad de la asistencia que se presta a las personas afectadas por desastres y aumentar la responsabilidad del sistema humanitario en la intervención en casos de desastres.³² Existe un notable esfuerzo paralelo de capacitación profesional de personal humanitario y administrativo en relación con las técnicas y los módulos de Esfera que deben completarse con una mayor sensibilización a los principios humanitarios y a los valores humanitarios para el conjunto de los actores y un énfasis en la labor de protección en la acción humanitaria.³³ Este aprendizaje ha de ser extensivo a todos los actores de la ayuda. Son pocas las ONG que cuentan con la capacidad para ofrecer la formación necesaria al personal relevante. La mayoría de los donantes bilaterales financian este proceso de formación para empleados de ONG y para su propio personal.

También se plantea como medida esencial, la creación de un listado de expertos internos y externos cualificados que se puedan desplegar de inmediato, individualmente o en equipos, para elaborar análisis, coordinar esfuerzos o participar en tareas específicas. Los donantes ejemplares de ayuda humanitaria administran su ayuda a través de actores especializados y analizan caso por caso qué canal resulta el más idóneo en función del contexto y de las necesidades y resultados esperados.

³² Para ello, el Proyecto Esfera ha desarrollado una Carta Humanitaria y un conjunto de normas mínimas universales en áreas básicas de la asistencia humanitaria: abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugios, asentamientos y planificación de emplazamientos y servicios de salud.

³³ A pesar de la diversidad de los organismos que conforman el sistema humanitario, estas iniciativas han contribuido a desarrollar una comprensión común de lo que significan las buenas prácticas. Aunque existen opiniones divergentes entre los organismos (y la pluralidad de ideas puede resultar ser positiva), se ha logrado, fuera de España, avanzar auténticamente hacia la creación de una base más sólida de debate y comprensión.

III.2 Los 23 principios de la iniciativa de la “buena donación humanitaria”³⁴

Texto de la Iniciativa de la Buena Donación Humanitaria (GHD).

Objetivos y definición de la acción humanitaria

1. Los objetivos de la acción humanitaria son: salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis -provocadas por el hombre o por catástrofes naturales-, así como tener una buena capacidad de respuesta para cuando sobrevengan tales situaciones.
2. La acción humanitaria debe guiarse por los principios humanitarios de: **humanidad**, que sustenta sobre la importancia central de salvar vidas humanas y aliviar el sufrimiento allí donde se dé; **imparcialidad**, que es emprender las acciones humanitarias basándose únicamente en las necesidades de las personas, sin discriminación entre las poblaciones afectadas o dentro de ellas; **neutralidad**, que significa que la acción humanitaria no debe favorecer a ningún bando en un conflicto armado o a ninguna de las partes en una disputa allí donde la acción humanitaria se esté llevando a cabo; **independencia**, que es la autonomía de los objetivos humanitarios respecto a objetivos políticos, económicos, militares u otros que cualquier actuante pueda tener en relación con las zonas donde la acción humanitaria se esté realizando.
3. La acción humanitaria incluye la **protección** de civiles y de aquellos que ya no toman parte en las hostilidades, y la provisión de comida, agua y saneamiento, refugio, atención sanitaria y otros tipos de **asistencia**, emprendidos a favor de las personas afectadas y para facilitar el retorno a la vida normal y a un modo normal de vivir.

³⁴ Traducción del *Good Humanitarian Donorship*, Estocolmo, junio de 2003. El conocimiento y difusión de estos principios entre los actores de la cooperación y la acción humanitaria española es fundamental, por lo que se considera indispensable su inclusión en este informe.

Principios generales

4. Respetar y promover la aplicación de las leyes humanitarias internacionales, las leyes para los refugiados y los derechos humanos.
5. Al tiempo que se reafirma la responsabilidad principal de los Estados ante las víctimas de emergencias humanitarias dentro de sus fronteras, esforzarse por asegurar una financiación flexible y rápida basada en la obligación colectiva de hacer lo posible para satisfacer las necesidades humanitarias.
6. Destinar fondos humanitarios en proporción a las necesidades y de acuerdo con análisis de necesidades.
7. Solicitar que las organizaciones ejecutoras humanitarias garanticen, en el mayor grado posible, una implicación adecuada de los beneficiarios en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de la respuesta humanitaria.
8. Fortalecer la capacidad de los países y las comunidades locales afectados para prevenir, prepararse, mitigar y responder a las crisis humanitarias, con el fin de asegurarse de que los gobiernos y las comunidades locales estén mejor capacitadas para cumplir con sus responsabilidades y coordinarse de modo efectivo con sus socios humanitarios.
9. Proporcionar asistencia humanitaria que favorezca la recuperación y el desarrollo a largo plazo, esforzándose por garantizar el apoyo, cuando sea el caso, a la conservación y el retorno a un modo de vida sostenible y la transición desde la ayuda humanitaria hacia actividades de recuperación y desarrollo.
10. Apoyar y promover la función central y única de las Naciones Unidas en proporcionar dirección y coordinación de la acción humanitaria internacional, la función especial del Comité Internacional de la Cruz Roja y el papel vital de las Naciones Unidas, del movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y de organizaciones no gubernamentales en la realización de acciones humanitarias.

Financiación, gestión y responsabilidad de los donantes

(a) Financiación

11. Esforzarse por asegurar que la financiación de la acción humanitaria en nuevas crisis no vaya en perjuicio de la satisfacción de las necesidades en crisis actuales.
 12. Considerando la exigencia de aportar una respuesta dinámica y flexible a las necesidades cambiantes en las crisis humanitarias, esforzarse por asegurar la previsión y flexibilidad en la financiación de agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas y de otras organizaciones humanitarias cruciales.
 13. Al tiempo que se insiste en la importancia de un establecimiento de prioridades transparente y estratégico y de una planificación financiera por medio de organizaciones, explorar la posibilidad de reducir las asignaciones específicas, o mejorar su flexibilidad, y de introducir arreglos de financiación a largo plazo.
 14. Contribuir responsablemente, y sobre la base del reparto de la carga, a los Llamamientos Consolidados Interagencias de las Naciones Unidas y a los llamamientos del movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y apoyar activamente la formalización de Planes de Acción Humanitaria Común (CHAP) como instrumento primordial de planificación estratégica, fijación de prioridades y de coordinación en emergencias complejas.
- (b) Promoción de estándares y mejora en la ejecución
15. Solicitar que las organizaciones humanitarias se adhieran completamente a la Buena Práctica y se comprometan a promover la rendición de cuentas, la eficiencia y la efectividad en el desempeño de la acción humanitaria.
 16. Promover el uso de las directrices y principios del Comité Permanente de las Interagencias en las actividades humanitarias, los Principios Normativos sobre Desplazamientos Internos y el Código de Conducta de 1994 para el

movimiento internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales en el alivio de desastres.

17. Estar preparados para ofrecer apoyo al desempeño de acciones humanitarias, incluida la facilitación del acceso humanitario seguro.
18. Apoyar los mecanismos de planificación de contingencias de las organizaciones humanitarias, incluida, cuando sea el caso, la asignación de fondos, para fortalecer la capacidad de respuesta.
19. Afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria, particularmente en zonas afectadas por conflictos armados. En situaciones en que se utilizan la capacidad y los recursos militares para apoyar la acción humanitaria, garantizar que este uso esté en conformidad con las leyes humanitarias internacionales y con los principios humanitarios y que reconozca la función de liderazgo de las organizaciones humanitarias.
20. Apoyar la aplicación de las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para el Alivio de Desastres de 1994 y las Directrices sobre el Uso de Recursos de Defensa Militar y Civil para Apoyar Actividades Humanitarias de Naciones Unidas en Emergencias Complejas de 2003.

(c) Formación, información y responsabilidad

21. Apoyar las iniciativas relativas a la formación, la información y la rendición de cuentas en el desempeño efectivo y eficaz de la acción humanitaria.
22. Promover las evaluaciones regulares de las respuestas internacionales a las crisis, incluidas las evaluaciones sobre la actuación de los donantes.

Asegurar un alto grado de precisión, puntualidad y transparencia en los informes de los donantes sobre el gasto oficial en asistencia humanitaria, y alentar la elaboración de formatos estandarizados para facilitar esta información.

IV. Reforma del marco institucional de la cooperación española

IV. 1 Una reforma necesaria

Para cumplir con eficacia los objetivos de lucha contra la pobreza y de alivio del sufrimiento humano es imprescindible que las políticas de cooperación para el desarrollo y de acción humanitaria dejen de ser un complemento de la política internacional española. Todas las administraciones públicas, y muy especialmente la Administración del Estado, deben llevar a cabo reformas profundas de sus estructuras organizativas para adaptarlas a las metas declaradas por los responsables políticos y a los requerimientos derivados del incremento presupuestario en materia de cooperación para el desarrollo previsto para los próximos años. Es crucial que tanto el Ejecutivo como los gobiernos autonómicos y locales comprendan y asuman la importancia de esa tarea, que constituiría una clara demostración de la voluntad de pasar de las declaraciones políticas a los hechos.

A. Múltiples actores, un solo objetivo

Una de las características más llamativas de la cooperación española es la multiplicidad de actores. Algo que podría quedar en una peculiaridad de nuestra cooperación, se ha convertido en motivo de descoordinación, solapamientos, enfrentamientos y, por lo tanto, ineficacia y derroche de recursos. La coordinación entre los actores de la cooperación debe convertirse en un requisito ineludible, instalándose en todos los niveles de actuación y muy especialmente en las fases de planificación y evaluación de la AOD.

El balance de la actuación de los tres órganos de coordinación de la cooperación española, contemplados en la **Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo**, es negativo. Ya sea por las deficiencias en la formulación de los reglamentos que los constituyen, por las dificultades inherentes a su propia naturaleza y a la complejidad de su tarea o

por la ausencia de voluntad política, ni el Consejo de Cooperación al Desarrollo, ni la Comisión Interministerial, ni la Comisión Interterritorial han cumplido satisfactoriamente su papel.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo define el **Consejo de Cooperación** como el órgano consultivo de la Administración General del Estado en el que participan los distintos agentes sociales implicados en la cooperación. Por ello, son bienvenidas las medidas anunciadas por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional para asegurar una representación equilibrada en el Consejo tanto de la Administración del Estado como del resto de los agentes sociales. También sería necesario que el Consejo de Cooperación asumiera un papel que fuera más allá de la mera función consultiva, para ejercer un control efectivo sobre el grado de cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por la Administración del Estado y el cumplimiento de los compromisos internacionales relativos a la Ayuda Oficial al Desarrollo. Asimismo, sería absolutamente necesario que el Consejo informase sistemáticamente del resultado de sus reuniones a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, del Congreso de los Diputados. Por último, el Consejo de Cooperación debería ir más allá de las cuestiones relativas a la AOD, para tener una visión más amplia de la cooperación para el desarrollo y de la acción humanitaria.

Del mismo modo que el Consejo de Cooperación, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo han demostrado ser muy poco eficaces como órganos de coordinación. No podría haber sido de otro modo, dada la escasa voluntad de coordinación entre las distintas administraciones e, incluso, entre los distintos ministerios.

Esta situación sólo tendrá solución con una decidida apuesta política, que deje atrás los recelos propios de un sistema de cooperación en el que prima la *titularidad* de la gestión de los recursos sobre la obtención de resultados.

En el caso de la **Comisión Interministerial de Cooperación Internacional**, y como

primer paso para el cambio de la “cultura de la desinformación” existente dentro de la Administración General del Estado, sería muy útil la creación de comisiones mixtas interministeriales, así como la presencia regular de delegados ministeriales en la Agencia Española de Cooperación Internacional. Una medida útil podría ser, por ejemplo, que los responsables de la gestión del FAD en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio se reunieran periódicamente con los responsables geográficos de la AEI.

La **Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo** debería ser el foro donde se establecieran las bases de una verdadera coordinación y complementariedad de las políticas de cooperación para el desarrollo de la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Tanto la Administración del Estado, como las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos deberían establecer mecanismos más ágiles de coordinación de sus políticas de cooperación. Como resultado de dicha coordinación surgiría una agenda común de la Ayuda Oficial al Desarrollo española, que se antoja tan necesaria. La preparación, coordinación y seguimiento de las reuniones de la Comisión Interministerial deberían ser responsabilidad directa de una futura Dirección General de Planificación y Coordinación, dependiente de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Al mismo tiempo, las administraciones autonómicas y locales deberían poder participar de forma activa en el diseño y ejecución de la política española de cooperación, concretamente en la redacción del Plan Director. También sería muy útil que las administraciones autonómicas y locales pudieran contar con la ayuda y el asesoramiento de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC). Asimismo, se debería trabajar en la homogeneización de los métodos, la financiación y la información entre todos los agentes de las administraciones públicas.

B. Una cabeza visible³⁵

La coordinación entre los distintos actores españoles debe tender hacia la formulación de una estrategia común y coherente, que prime la obtención de resultados sobre la gestión de los recursos y que permita el establecimiento de una agenda común, propia de una verdadera política de Estado, para la Ayuda Oficial al Desarrollo española. Con ese objetivo en mente, es prioritario que la voluntad del Gobierno de que el **Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación** ejerza un papel de liderazgo de todos los actores de la cooperación española, coordinando la acción de los distintos ministerios, las comunidades autónomas, los ayuntamientos, las ONG y los demás agentes sociales esté acompañada de medidas reglamentarias, presupuestarias y organizativas adecuadas.

Si se quiere que la política de cooperación para el desarrollo y para la acción humanitaria sea una política de Estado, entonces resultaría lógico que las más altas instituciones del Estado tuvieran una vinculación real con ella. Por ello, sería muy conveniente que el **Presidente del Gobierno** contara en su gabinete, como ya ocurre en otros ámbitos, con un departamento de cooperación para el desarrollo y acción humanitaria o, en su defecto, con una unidad temática dentro del Departamento Internacional del Gabinete de Presidencia. Del mismo modo, es imprescindible que las **Cortes Generales** se involucren plenamente en los procesos de definición estratégica, control y seguimiento de la cooperación española. Para ello, un paso importante sería que la **Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo** del Congreso de los Diputados pasara a tener consideración de Comisión Permanente Legislativa. Además, sería muy conveniente que los diputados pertenecientes a dicha comisión tuvieran un nivel de especialización cada vez mayor en temas de cooperación para el desarrollo, lo que redundaría en la calidad de los debates

³⁵ El ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, expresó durante su comparecencia ante la Comisión de Cooperación para el Desarrollo del Congreso de los Diputados del 8 de junio de 2004 la voluntad del Gobierno de “elevar la cooperación internacional al Consejo de Ministros de una manera explícita”.

y en la capacidad efectiva de control y seguimiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo por parte del Congreso de los Diputados. Por último, en términos de sensibilización ciudadana, sería muy beneficioso que la **Casa Real** apoyase y promocionase públicamente y de forma constante los mejores programas de cooperación.

C. Coordinación con la Unión Europea

La coordinación con la **Unión Europea** debe ser una prioridad para la cooperación española. España aporta un 25% de su presupuesto de cooperación para el desarrollo a la UE, lo que debería obligarnos a hacer un esfuerzo de coordinación con la Comisión Europea y a estar presentes de forma constante y cualificada en todos los ámbitos de discusión y decisión.

Dadas las dificultades existentes en la coordinación y definición de sinergias con la UE, sería muy conveniente la creación de una **Subdirección General de Relaciones con la Unión Europea**, dependiente de la, también propuesta, Dirección General de Planificación y Coordinación, en la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

A su vez, resulta imprescindible establecer en Bruselas, como vienen haciendo la mayoría de las agencias de desarrollo europeas, una **Oficina de Representación de la Agencia Española de Cooperación Internacional ante la Comisión Europea** para profundizar en iniciativas de mejora de políticas y prácticas de cooperación con el propósito de aumentar el impacto de la acción española.

IV. 2 Reforma de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional³⁶

La actual estructura orgánica de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional es insuficiente e inadecuada para cumplir y hacer cumplir los nuevos requerimientos. De ahí que en este informe se proponga una remodelación del actual organigrama de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, que implicaría la creación de una **Dirección General de Planificación y Coordinación**. Dicha Dirección General estaría dividida en tres subdirecciones generales:

- Subdirección General de Relaciones con la Unión Europea.
- Subdirección General de Relaciones con los Organismos Multilaterales Financieros y no Financieros.
- Subdirección General de Relaciones con las Comunidades Autónomas, los entes locales y la Administración del Estado.

Los programas de **cooperación cultural y científica, de promoción de la lengua y cultura españolas**, así como los de protección del patrimonio, no responden a una estrategia de reducción de pobreza. Resulta erróneo considerar como cooperación al desarrollo lo que son, fundamentalmente, acciones de promoción cultural. Su presencia en la estructura de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional detrae capacidad y enfoque de los principales objetivos de la cooperación al desarrollo. En consecuencia, la actual vinculación orgánica del **Instituto Cervantes** con la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional debería desaparecer, del mismo modo que la

³⁶ El 16 de junio de 2004, la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín, afirmó ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo que “la calidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo está ligada muy centralmente a las competencias de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional”, para inmediatamente después hacer referencia al “proceso de planificación de la Ayuda Oficial al Desarrollo, la mejora de la coordinación, las buenas prácticas en su ejecución por parte de los agentes de cooperación y la idoneidad de los instrumentos disponibles y, en cuarto lugar, la evaluación”.

Subdirección General de Programas y Convenios Culturales y Científicos.

La reciente transformación de la Oficina de Planificación y Evaluación en Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo no ha solucionado el problema de partida: la planificación y la evaluación están unidas en un mismo departamento, lo que plantea la paradoja del que evalúa los resultados de su propia planificación, algo que ya se indicó en el Informe sobre España 2002 del CAD. Para evitar conflictos de intereses en esta materia, sería deseable la transformación de la recién creada Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo en una **Subdirección General de Evaluación**, quedando la planificación directamente bajo la responsabilidad de la nueva Dirección General de Planificación y Coordinación. La nueva “Oficina de Evaluación”, que llevaría a cabo tanto la evaluación en la fase previa a la gestión de la política, programa o proyecto, como la evaluación intermedia y la evaluación final de su impacto, estaría encargada de fomentar una cultura de evaluación que concienciara a todos los actores de la cooperación de su importancia, eliminando su identificación con mecanismos de sanción. La importancia de la evaluación de la cooperación debe estar acompañada de una dotación presupuestaria adecuada. Por ello, un 1% del presupuesto de la cooperación bilateral debería estar destinada a estos efectos.

IV.3 Reforma de la Agencia Española de Cooperación Internacional

Este informe coincide con la Secretaría de Estado³⁷ en la necesidad de la reforma de la AECI y añade que todo ello debería llevarse

³⁷ En la comparecencia anteriormente citada, la secretaria de Estado de Cooperación Internacional insistió en la necesidad de “una verdadera agencia de desarrollo internacional, que cuente con la agilidad y flexibilidad necesarias para la ejecución eficaz de la Ayuda Oficial para el Desarrollo”, fruto de una reforma “que consiga la simplificación y mejora de los procedimientos administrativos de gestión, de los recursos y la mejora de los sistemas de reclutamiento, una agencia que adecue los sistemas retributivos a los méritos profesionales y que facilite la posibilidad de realizar una carrera profesional en la cooperación española”.

a cabo sin perjuicio de los necesarios mecanismos de control y coordinación. Por ello, y teniendo en cuenta las distintas posibilidades que contempla la legislación española, se entiende que la única fórmula que cumpliría con los objetivos declarados es la de la **sociedad anónima de participación estatal**.

Este régimen, similar al de la agencia de cooperación alemana GTZ y en la línea de las recomendaciones del CAD de implantar sistemas de gestión sometidos al derecho civil o mercantil, tendría un efecto decisivo sobre el funcionamiento de la AECI al dotar a la agencia de la necesaria flexibilidad financiera y de contratación de personal y servicios, además de profesionalizar su gestión.

Esta reforma no debe ser entendida como una privatización de la AOD. Por el contrario, al tiempo que se mantendría la supeditación de la AECI al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, se lograría que la agencia se convirtiera en una institución capaz de cumplir con el compromiso de mejora de la calidad de la AOD española y capaz de gestionar eficazmente el incremento presupuestario previsto por el Gobierno para los próximos años.

La AECI se situaría como el organismo de coordinación de todos los actores que ejecutan la AOD española a través, fundamentalmente, de la red de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC).

La transformación de la estructura orgánica básica de la AECI, implicaría la eliminación de las dos Direcciones Generales geográficas actuales (D. G. de Cooperación con Iberoamérica y D. G. de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental), además de la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas –por las razones ya expuestas en la sección sobre la reforma de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional- y la creación, en su lugar, de cuatro nuevas:

- Dirección General de Acción Humanitaria.
- Dirección General de Planificación y Seguimiento.

- Dirección General de Cooperación Sectorial.³⁸
 - a. Unidad de lucha contra la pobreza y el hambre
 - b. Unidad de democratización y derechos humanos
- Dirección General de Cooperación Geográfica.

Para que cualquier reforma orgánica o cualquier incremento presupuestario tenga sentido es imperativo que la AECI emprenda un proceso de profesionalización de su personal, además de dotarse del número necesario de técnicos. Su transformación en sociedad anónima de participación estatal le permitiría desarrollar una política de personal, de contratación, de formación y de promoción adecuada a las necesidades de la agencia y a las aspiraciones profesionales de sus trabajadores.

IV.4 Profesionalización, capacidad de gestión y adecuación

Con un incremento considerable de la ayuda, surge una mayor necesidad de coordinación entre los gestores de la AOD. La mejora de la calidad de la cooperación pasa por una profesionalización del sector, una mejor gestión y una inserción plena en los marcos de actuación de *buenas prácticas* articuladas por el CAD.

Aún limitándose a los países prioritarios de la cooperación española, resulta poco eficiente y realista intentar desarrollar capacidades a todos los niveles y sobre todos los países. Sería preferible articular fórmulas que permitan la instauración progresiva de proyectos piloto que busquen la participación de varias comunidades autónomas y entes locales en esquemas de cofinanciación. En ese sentido, le corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación desarrollar iniciativas aglutinadoras. Para ello, resultaría de ayuda inspirarse en las experiencias e iniciativas de la Comisión

³⁸ Se incluyen ejemplos de unidades sectoriales. Un enfoque sectorial puede ayudar a definir pautas de actuación para las unidades geográficas o responsabilizarse por la gestión de bienes públicos globales.

Europea en materia de coordinación con los Estados Miembros.

En lo referente a la capacidad de gestión y la profesionalización, es prioritario incrementar el grado de conocimiento en materia de reducción de la pobreza. La nueva iniciativa de la Presidencia del Gobierno de impulsar y formar parte del “quinteto contra el hambre”³⁹ implica la creación de un Fondo Global para la lucha contra el hambre y la pobreza con mecanismos de financiación innovadores. Esta nueva responsabilidad conlleva un seguimiento particular de las recomendaciones de los grupos de acción (*task forces*) del Proyecto del Milenio y, sobre todo, de las del Grupo de Acción sobre el Hambre, y un apoyo especial hacia proyectos como la *Revolución Verde Africana del Siglo XXI*, promovida por Naciones Unidas.

La primera obligación consiste en pasar del compromiso político a la acción en todos los niveles de intervención. España, en este marco, se ha comprometido a facilitar el flujo internacional de las remesas, implicándose en “operaciones de canje de deuda por iniciativas de desarrollo social, especialmente en el campo de la educación primaria”.⁴⁰ Estas líneas de trabajo constituyen enfoques nuevos para la cooperación española y demandan la capacidad técnica necesaria y el fortalecimiento de las alianzas estratégicas oportunas.⁴¹

Por otra parte, España es uno de los donantes que menos misiones hace en el terreno. Por poner un ejemplo, en los estudios realizados sobre Bolivia y

³⁹ El “quinteto contra el hambre” está formado por los Presidentes de Brasil, Chile, España y Francia y el Secretario General de Naciones Unidas. El compromiso representa en particular una obligación para España y Francia que deben cambiar políticas que no han promovido estrategias eficaces de desarrollo.

⁴⁰ Discurso del Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero, en su primera intervención ante Naciones Unidas en la Cumbre contra el Hambre y la Pobreza, 20 de septiembre de 2004.

⁴¹ Para fomentar el uso de las remesas como instrumento de desarrollo conviene estudiar una mayor colaboración con el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin), administrado por el BID.

Nicaragua, España figura en último lugar.⁴² Aunque pueda resultar positivo no detraer capacidad institucional del país receptor acumulando un número excesivo de misiones, la cooperación española debe ampliar su nivel de entendimiento de la problemática del país receptor y sobre todo entablar un proceso de capacitación y descentralización hacia el terreno.

IV.5 Enfoque geográfico y de país

En la gestión de la ayuda el énfasis debe ser geográfico para primar la responsabilidad a nivel de país, con el ánimo de favorecer una visión integral, una acción coherente, coordinada y la necesaria apropiación por parte del receptor.

La responsabilidad inicial en la elaboración de un plan de actuación coherente y coordinado debe partir del terreno. En este sentido, la cooperación española debe contar con la capacidad necesaria de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y delegar esta facultad inicial de preparación al terreno.⁴³ En aplicación del Compromiso II de Monterrey sobre **coordinación y armonización**,⁴⁴ España debe participar en un proceso de seguimiento, de coordinación y armonización en el marco de la Unión Europea orientando su acción hacia el uso de un único documento de programación común multi anual. Esto equivale a difundir a escala de las OTC y de los responsables

⁴² Esto en el estudio de Crown Agents se valora positivamente al no detraer de la capacidad institucional del país receptor. Los grupos de trabajo de FRIDE-DARA lo valoraron en términos negativos.

⁴³ Recientemente, se ha creado la figura de un Consejero de Cooperación en las Embajadas al margen de las OTCs. Actualmente, la figura presta a confusión por la falta de conocimientos y preparación en temas de cooperación que tienen diplomáticos debutantes. A la falta de capacidad, se añade el problema de cúmulo de tareas, ya que el consejero desempeña múltiples cargos y tareas. Se propone cambiar el título del consejero y delimitar sus funciones al seguimiento de la cooperación cultural.

⁴⁴ Compromiso II: Asumir pasos concretos en materia de coordinación de políticas y armonización de procedimientos antes de 2004, tanto a nivel de la Comisión Europea como de Estado Miembro, en línea con las buenas prácticas acordadas a nivel internacional incluyendo la aplicación de las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE sobre las prácticas de los donantes.

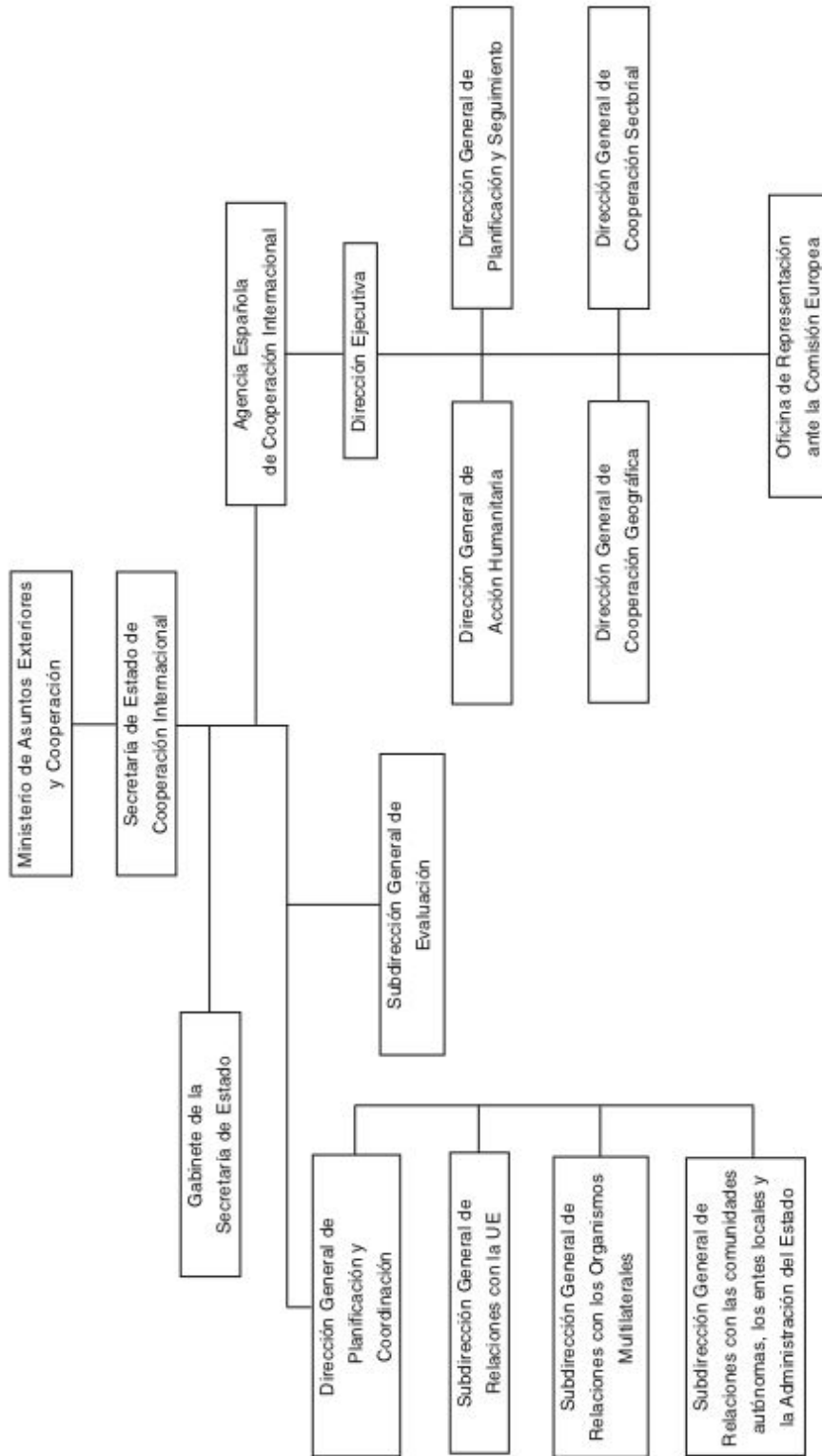
geográficos de la AECI y del conjunto de los actores de la cooperación la necesidad de basar un plan de actuación en la estrategia del plan de país de la Comisión Europea y, por ende, del propio plan de reducción de pobreza del país receptor.

Los responsables geográficos de la AECI y, especialmente, las OTC deben esforzarse por tener una visión global del conjunto de las herramientas de la AOD española. En la práctica, la mayoría de los responsables geográficos en la AECI no se sienten concernidos por las actividades que se financian desde el gabinete técnico y por las acciones llevadas a cabo por las ONG e, incluso en menor medida, por las actividades financiadas desde otros ministerios y otras administraciones territoriales. Las OTC deben disponer de toda la información necesaria para cumplir con sus funciones. En numerosas ocasiones las OTC no disponen de la información sobre proyectos gestionados por el gabinete técnico, ni copias de contratos de proyectos básicos. Una medida mínima sería asegurar una copia automática de toda información, particularmente de los contratos, a la OTC correspondiente, así como requerir su visado previo y su opinión sobre los proyectos.

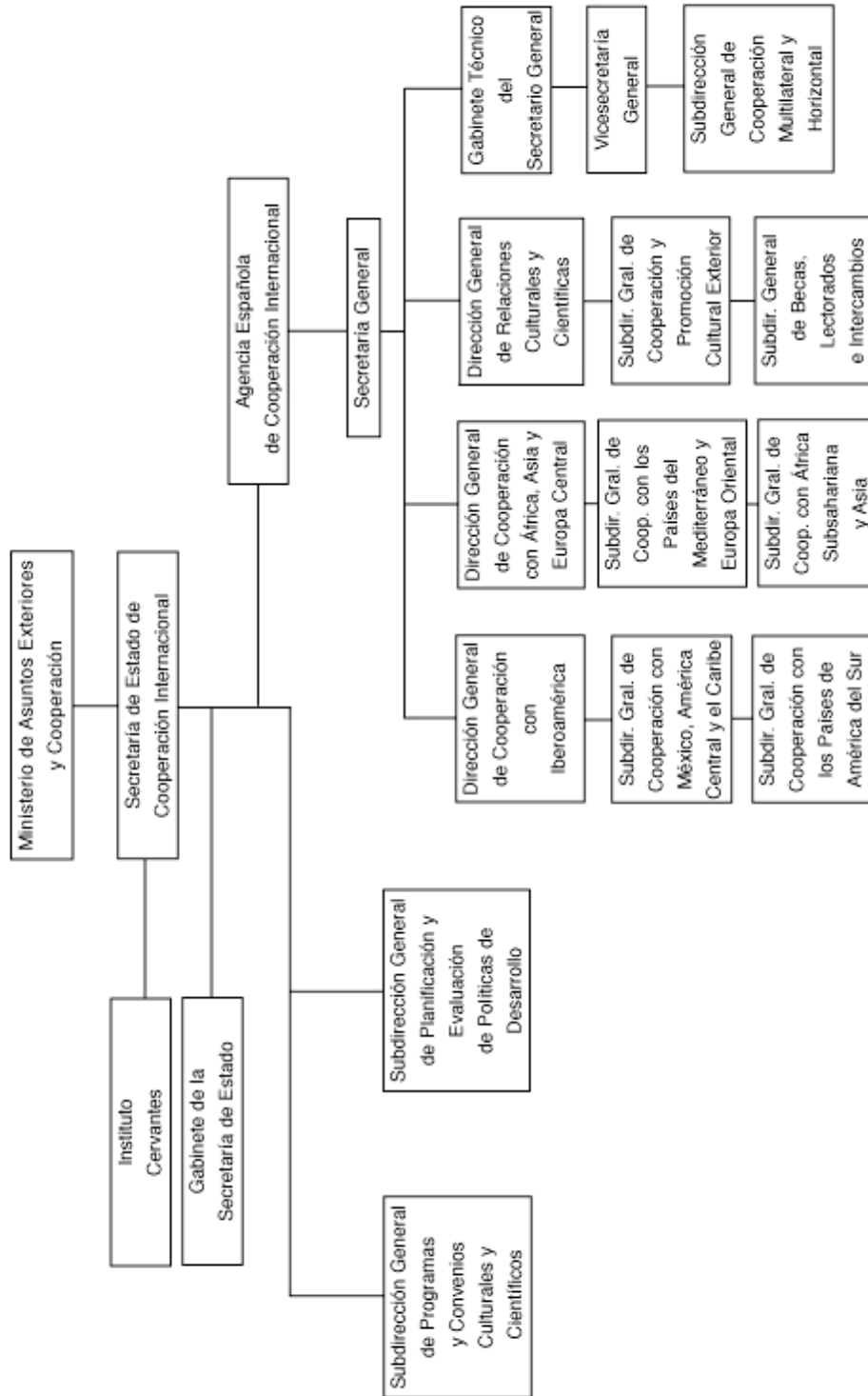
En sintonía con la agenda de armonización, el núcleo duro de la coordinación, la planificación, el seguimiento y la evaluación de la cooperación española deberá situarse en torno a las OTC. Las OTC dependerán directamente de la AECI pero tendrán un carácter integrador y abierto a otras fuentes de financiación españolas. Buscarán activamente la participación de las comunidades autónomas y de otras administraciones que cuenten con programas significativos en el país receptor.

Como medida para promover la cooperación y la transparencia de información, se debería apostar por el establecimiento en internet de un portal por país prioritario de la cooperación española en forma de *blog* que contuviera tanto los documentos de referencia básicos (el plan de reducción de pobreza del país, el de la Comisión Europea y los de otros actores), como la información sobre los programas e iniciativas, los resultados de estudios y las evaluaciones. Dicho portal facilitaría la búsqueda de sinergias entre actores.

Propuesta de organigrama de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y de la Agencia Española de Cooperación Internacional



Organigrama actual de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y de la Agencia Española de Cooperación Internacional



V. Consideraciones finales y marco presupuestario

El momento actual es esperanzador para la cooperación española. Se han creado nuevas oportunidades y planteado importantes desafíos. La apuesta por duplicar la ayuda en esta legislatura y el compromiso de finalmente alcanzar el 0,7% del PIB han creado muchas expectativas. Resulta especialmente alentadora la voluntad manifestada de establecer una mayor vinculación entre la ayuda y la lucha contra la pobreza de forma eficaz y rotunda. Finalmente, la significativa recuperación del diálogo con los principales actores de la cooperación de ámbito nacional anima a asentar bases para una actuación integral más adecuada y coherente.

Las expectativas creadas deben ser correspondidas con un gran salto cualitativo de reforma y de modernización de la cooperación española que merece estar a la altura de otras bilaterales europeas.

El nuevo plan director de la cooperación española llega sin la inevitable reforma institucional y la necesaria revisión integral de los instrumentos. Por otra parte, la elaboración del plan – por premura y falta de capacidad interna- tal y como sucede con los planes de reducción de pobreza en muchos países receptores, no ha gozado del nivel de reflexión y apropiación necesarios. Conviene que esta capacidad y nivel de apropiación existan en el seno de las instituciones reformadas que deberán definir y articular los planes estratégicos específicos que coincidan y demuestren ser coherentes con los objetivos planteados.

Por último, conviene recalcar la necesidad de diferenciar claramente la política de cooperación de una política exterior, de concepción tradicional, con frecuencia marcada por intereses nacionales de corto plazo. La voluntad de mejorar el posicionamiento en el ranking del compromiso de los países con el desarrollo y, en definitiva, llegar a ser un donante avanzado, pasa por pasar de las palabras a los planes estratégicos y a la acción.

Claves presupuestarias para la distribución de la AOD

- Revisar de forma integral los instrumentos y la asignación de fondos sobre la base de estrategias, recursos y planes por país
- ONG: mantener el porcentaje hasta el 13% de la AOD
- Evaluación: asignar el 1% de la AOD
- Ayuda humanitaria: adjudicar el 7% de la AOD, el promedio del CAD (20%-25% de los fondos de la AECI)
- Establecer un grupo consultivo sobre la acción humanitaria
- Destinar un % de fondos a la prevención de conflictos
- Aumentar la ayuda multi-bilateral incorporando una valoración del papel y rendimiento de una agencia en un contexto determinado.
- Mantener la concentración en los países prioritarios
- Aumentar el personal cualificado y destinar la financiación necesaria para la profesionalización y formación (incluyendo provisiones para salarios competitivos)
- Crear un listado de expertos para participar en misiones de análisis de necesidades en el terreno y de seguimiento de programación y grupos de trabajo especializados.
- Establecer una antena de representación de la AECI en Bruselas
- Crear mayor capacidad a todos los niveles de la gestión de la ayuda

Bibliografía

- ACADE, *Estado de la opinión sobre la cooperación al desarrollo en España*, Madrid, 2003.
- ALONSO, J. A. (Director), *Estrategia para la cooperación española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999.
- ALONSO, J. A., LOZANO, L. y PRIALÉ, M. Á., *La cooperación cultural española: más allá de la promoción exterior*, Documentos de trabajo, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid, 2004.
- BOSSUYT, J., *Mainstreaming institutional development. Why is it important and how can it be done?*, European Centre for Development Policy Management, Maastricht, 2001.
- CIDA, *Action Plan to Promote Harmonisation (2004-2005)*, Québec, 2004.
- COLLIER, P. y DOLLAR, D., *Development Effectiveness: What Have We Learnt?*, Banco Mundial, 2001.
- COMISIÓN EUROPEA, *Translating the Monterrey Consensus into Practice: the Contribution by the European Union*, Bruselas, 2004.
- DAC, *Poverty Reduction*, OECD-DAC, París, 2001.
- *Development Cooperation Review. Spain*. OECD-DAC, París, 2002.
 - *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, OECD-DAC, París, 2003.
 - *Survey on Progress in Harmonisation and Alignment: Nicaragua*, OECD-DAC, París, 2004.
- DFID, *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor. Whitepaper on International Development*, Londres, 2000.
- DGCA, *Débat belge sur l'Harmonisation et l'Alignement de l'Aide*, Bruselas, 2004.
- DYER, N. et al., *Strategic Review of Resource Allocation Priorities*, DFID, Londres, 2003.
- Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional*. Real decreto 3424/2000, de 15 de diciembre, BOE n. 301, de 16-12-2000.
- Good Humanitarian Donorship*, International Meeting on Good Humanitarian Donorship, Estocolmo, 2003.
- GUDIÑO, F., *La evaluación de la cooperación al desarrollo en España. Un análisis de metodologías y organización institucional*; IUDC-Serie Avances de Investigación Nº 1, Madrid, octubre de 1996.
- INTERMÓN OXFAM, *La realidad de la ayuda 2003-2004*, Colección Informes, Madrid, 2003.
- *La realidad de la ayuda 2004-2005*, Colección Informes, Madrid, 2004.
 - *El Fondo de ayuda al desarrollo. Propuestas para un reglamento coherente con los objetivos de la Ley de Cooperación*. Madrid, 1999.
- Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*.
- MAXWELL, S. y ENGEL, P., *European Development Cooperation to 2010*, ODI, Londres, 2003.
- The Millenium Challenge Account*, USAID, Joint OECD DAC/Development Centre Experts' Seminar on Aid Effectiveness and Selectivity: Meeting Documentation, 2002.
- MILLENIUM PROJECT, *Evaluaciones de las necesidades para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Metodología*, Nueva York, 2004.
- MUGGERIDGE, E. et al., *Civil Society participation in Poverty Reduction Strategy P Papers (PRPs)*, DFID, Londres, 2000.
- SECIPI, *Plan Director de la cooperación española 2001-2004*, MAE, Madrid, 2001.
- *Plan Anual de Cooperación Internacional 2001*, MAE, Madrid, 2001.
 - *Plan Anual de Cooperación Internacional 2002*, MAE, Madrid, 2002.
 - *Plan Anual de Cooperación Internacional 2003*, MAE, Madrid, 2003.
 - *Plan Anual de Cooperación Internacional 2004*, MAE, Madrid, 2004.
- SMILLIE, I., *ODA: Options and Challenges for Canada*, Canada Council for International Cooperation', 2004.

Anexo I Grupos de trabajo

“Hacia una nueva política de cooperación internacional”

Fundación DARA Internacional y FRIDE
Madrid, mayo y junio de 2004

Grupo 1. Políticas de asignación de recursos destinados a la cooperación

Coordinador: Lucinio Muñoz. Adjunto al Secretario General, Club de Madrid.

- José Antonio Alonso. Director, Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- David Álvarez. Presidente, Coordinadora de ONG para el desarrollo - España.
- Luis Cañete. Consejero Técnico, Dirección General de Comercio e Inversiones, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- Paul Cozzi. Socio, The DFC Group.
- Ana de la Cueva. Subdirectora General de Fomento Financiero de las Exportaciones, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- Blanca Fernández Barjau. Subdirectora General de Financiación Internacional, Ministerio de Economía y Hacienda.
- Carmen Rodríguez de Arteaga. Jefa de Servicio, Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).
- Miguel Romero. Coordinador de Estudios y Comunicación, ACSUR - Las Segovias.
- José Antonio Sanahuja. Director del Departamento de Cooperación, Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Luis Tejada. Director de la Oficina de Planificación y Evaluación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Grupo 2 Propuestas de reforma del marco institucional de la cooperación

Coordinador: Miguel de Domingo. Jefe de Proyectos, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

- Marta Arias. Responsable de Campañas, Departamento de Campañas y Estudios, Intermón Oxfam.
- Luis Cañete. Consejero Técnico, Dirección General de Comercio e Inversiones, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- Fernando García Casas. Responsable del Área de Planificación y Comunicación, Secretaría de Cooperación Iberoamericana.
- Marta Marañón, Fundación DARA Internacional.
- Santiago de Miguel. Asesor Técnico, Dirección General de Inmigración, Cooperación para el Desarrollo y Voluntariado, Comunidad de Madrid.
- Pilar Palmero. Responsable de la Oficina Técnica de Cooperación Argelia, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).
- Alberto Palomar. Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid.
- José Pinto. Director General, Agroconsulting Internacional.
- Andreas Procksch. Director, Departamento de Desarrollo Estratégico, GTZ.
- Susana Velázquez. Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Grupo 3 Acción humanitaria y procesos de consolidación de la paz

Coordinador: Luis Peral. Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad Carlos III de Madrid.

- Juan Bartolomé. Jefe de Servicio, Gabinete Técnico, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Christian Bugnion. Director, Subur Consulting, S.L..
- Silvia Hidalgo. Directora, Fundación DARA Internacional.
- Olivier Longué. Director General, Acción contra el Hambre.
- Consuelo López Zuriaga. Delegada en Madrid, Médicos Sin Fronteras.
- Karlos Pérez de Armiño. Investigador, HEGOA.
- María Ángeles Siemens. Secretaria General, Comité Español de ACNUR.

Anexo II
Workshop

“Aid Management tools –Responding to the Harmonisation and Alignment Agenda”

Ouagadougou, Burkina Faso

13-15 September 2004

Background

More inclusive and harmonised mechanisms of donor assistance can provide better effectiveness of aid. The Rome commitments and subsequent donor efforts to harmonise processes and procedures and to align development assistance with country-owned development and poverty reduction strategies are a step in the right direction. However, national ownership and capacity of developing countries to manage external aid flows through instruments that are transparent and that ensure accountability are also key to making external financial assistance work for development.

UNDP's primary role in aid coordination and management is to support developing country capacity to manage external development assistance through national ownership of aid coordination and management processes, broad stakeholder partnerships, strengthened transparency and accountability and to foster aid effectiveness through the UN Resident Coordinator system.

To enhance this role, UNDP Bureau for Development Policy (BDP)/Poverty Reduction Group (PRG), in collaboration with Regional Bureau for Africa (RBA) and BDP/Capacity Development Group (CDG) involvement, has undertaken a review of Development Cooperation Reports (DCR)/Development Cooperation Analysis System (DCAS) and other aid management tools. The purpose of the review was to identify areas for enhanced UNDP support to programme countries and to contribute to the implementation of the Rome Declaration on harmonisation and alignment of donor practices to meet the MDGs and PRSPs.

Organisers

The workshop is organised by the BDP/PRG and the UNDP Country Office in Burkina Faso in collaboration with the Government of Burkina Faso, Ministry of Finance and Budget, General Directorate for Cooperation.

Objectives

As ODA has stagnated in the last decade, greater scrutiny regarding the effectiveness of aid has arisen both among donors and recipients of development assistance. Further improvement and efficiency of aid management tools is necessary. Their responsiveness to national development priorities should be enhanced. New development challenges, as well as the Rome agenda, have also reinforced this need. The workshop objectives are to address these issues, identify gaps, draw upon lessons learnt and make recommendations for future UNDP support to programme countries.

Therefore, the workshop objectives are to discuss:

1. lessons learnt and experiences in the use of different aid management systems, innovative approaches, national ownership of aid management systems; the use of ICT and home-grown systems namely, the DCAS, AMIS DAD, AMP, and others, as well as the relevance of DCRs
2. new challenges to the management of external resources and to the alignment of aid flows with national development priorities, namely the PRSPs and MDGs;
3. needs assessment and measures to enhance support to programme countries in aid coordination and management.

The workshop results will be available for the harmonization pilot countries in Nicaragua, 6-7 October 2004. They will also feed into the UNDP preparations for the OECD High Level Forum (March 2005) on the implementation of Rome commitments.

Provisional Agenda

The agenda will focus on three clusters:

1. Cluster I: “Aid management tools - DCR/DCAS, AMIS DAD, AMP and others”

The discussion will first focus on the findings of the DCR/DCAS and other aid management tools review conducted by UNDP, lessons learnt and recommendations, as well as issues relating to the production of the DCRs. It will then address the design and experiences with other aid management tools. An aid management needs assessment will be conducted to include perspectives of Governments and the donor community; discussion on up-to-date ICT tools and technical requirements; how new applications can improve aid management strategies, policies; what skills/capacity are needed. The OECD DAC partner countries and the OECD DAC representatives will be asked to present achievements to date on the harmonisation of procedures and process and the implementation of the Rome commitments to facilitate aid management, especially in terms of donor standard and reporting requirements. UNDP Country Office representatives will inform on the work done with Governments, within the UNCTs and in strengthening partnerships for aid management.

2. Cluster II: “Linking aid coordination and management with the MDGs and PRSPs – the PCD discourse”

Development assistance and financing have become considerably more complex with a far wider array of development goals, actors, sources of financing and potential variables to take into account than ever before. The adoption of the MDGs have further resonated global consensus on greater commitment to pro-poor development, facilitated by effective use of both domestic and external resources. The PRSPs have been accepted by government and donors as the common documents for aligning external resources. New development frameworks and regional strategies like the NEPAD offer opportunities for strategic donor alignment and thus enhanced UNDP facilitation role. Against this background are renewed demands for better coordination among donors and recipient countries to align development assistance with national priorities and to foster national ownership, better partnerships and strengthened capacity.

Cluster II will build on the discussion under Cluste I on aid management tools. It will address the potential of up-grading existing mechanisms, modalities and treatment of data, specific needs of developing countries to ensure alignment of external resources with new development challenges. The discussion will address issues raised in the Monterrey consensus and targets under MDG 8. Representatives of Governments and UNDP Country Offices will be asked to address challenges to the alignment agenda at developing country level. UNDP will inform on its initiative to pilot South/South peer and partner reviews and the integrated approach to aid coordination; OECD DAC and the World Bank will be asked to inform on the measures they are undertaking on alignment; the NEPAD Secretariat will be asked to address lessons learnt from the NEPAD peer reviews.

3. Cluster III: “The way forward”

The discussion will consolidate the lessons learnt and challenges facing the development community and programme countries on aid management and coordination. It will formulate recommendations to be addressed primarily by UNDP, but also by other development partners in the lead up to the High Level Forum in 2005.

Participants

To maximise the workshop outcomes, participants will be high level representatives and different stakeholders in the aid coordination and management processes, namely:

- High level Government officials from a selected number of developing countries. The selection will be based on specific country experiences and the diversity of lessons learnt to be shared with other participants;
- UNDP Country Office representatives from a selected number of developing countries. The selection will be based on country experiences and the diversity of lessons learnt to be shared with other participants;
- Donor representatives, OECD DAC, World Bank, Development Gateway and interested regional banks;
- UNDP Headquarters

Developing Countries

1. Benin
2. Burkina Faso+UNDP CO
3. Ethiopia+UNDP CO
4. Kenya
5. Tanzania+UNDP CO
6. Rwanda+UNDP CO
7. Ghana
8. Sierra Leone
9. Mali
10. Malawi
11. Egypt
12. Morocco
13. Yemen
14. Albania + UNDP CO
15. Georgia
16. Kazakhstan
17. Bulgaria
18. Nicaragua
19. Jamaica
20. Afghanistan+UNDP CO
21. Vietnam
22. Laos

Civil Society organisations:

1. FRIDE
2. Center for Global Development
3. National CSO (s)

Multilateral institutions:

1. OECD DAC
2. World Bank
3. Regional Development Banks
4. Development Gateway
5. NEPAD Secretariat

UNDP Headquarters:

Bureau for Development Policy; Evaluation Office (EO); Bureau for Resources and Strategic Partnerships (BRSP), Bureau for Crisis Prevention and Reconstruction (BCPR) and interested Regional Bureaux.

Background papers

1. UNDP Practice Note on Aid Coordination and Management (draft)
2. Review of Aid Management and Reporting Data Systems
3. Memo on e-Discussion on aid coordination and management (November 2003) – UNDP country experiences
4. Reader: UNDP experiences and good practices on aid coordination and management (May 2004)
5. OECD DAC Guidelines “Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery”
<http://www.oecd.org/dataoecd/0/48/20896122.pdf>
6. Materials of the workshop “Responding to Rome: The role of UNDP/UNDG on Harmonization at country level”: <http://intra.undp.org/bdp/cdg/s&h/RespondingToRome.html>
7. Rome Declaration
8. Monterrey commitments

DOCUMENTOS DE TRABAJO

.....

- 1 **A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal**
Toledo International Centre for Peace, at the initiative of Prof. Shlomo Ben-Ami
November 2004
- 2 **El Proceso de Barcelona, diez años después ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?**
Richard Youngs
Enero 2005
- 3 **El Islam político: ¿está listo para comprometerse?**
Emad El-Din Shahin
Febrero 2005

INFORMES

.....

- 1 **Europa e Irak: ¿Hacia una política más constructiva?**
Richard Youngs
Noviembre 2004
- 2 **Hacia una nueva cooperación española**
Silvia Hidalgo y Fernando Espada
Diciembre 2004

Las publicaciones de FRIDE están disponibles en versión impresa, en español y en inglés.

Las publicaciones individuales se pueden pedir a:

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid
Tel: +34 915 22 25 12 – Fax: +34 915 22 73 01
E-mail: biblioteca@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en la página web www.fride.org